

**UNIwersYTET SWPS**  
**InstYTUT PRAWA**

**mgr Aleksander Hyżorek**

**MODYFIKACJE MODELU OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO W PROCESIE BUDOWLANYM.  
STUDIUM NA PRZYKŁADZIE PRAWA BUDOWLANEGO  
I WYBRANYCH SPECUSTAW INWESTYCYJNYCH**

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem  
dr hab. Pawła Daniela, prof. USWPS

Warszawa 2026

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| WYKAZ SKRÓTÓW .....                                                                                           | 5   |
| ROZDZIAŁ I. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE .....                                                                   | 10  |
| §1. UZASADNIENIE ORAZ WYJAŚNIENIE TEMATYKI BADAWCZEJ. CEL ROZPRAWY .....                                      | 10  |
| §2. UWAGI METODOLOGICZNE I STRUKTURA PRACY .....                                                              | 24  |
| ROZDZIAŁ II. POJĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....                                                     | 29  |
| §1. ISTOTA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....                                                               | 29  |
| §2. CEL POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....                                                                  | 33  |
| I. Uwagi wprowadzające .....                                                                                  | 33  |
| II. Przestrzeganie kompetencji jako element przestrzegania praworządności w działaniu organów .....           | 34  |
| III. Realizacja i ochrona indywidualnych praw jednostki .....                                                 | 37  |
| IV. Szybkość i skuteczność działania administracji .....                                                      | 39  |
| V. Postępowania nadzwyczajne .....                                                                            | 42  |
| §3. FUNKCJE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....                                                              | 43  |
| I. Uwagi wprowadzające .....                                                                                  | 43  |
| II. Funkcja ochronna .....                                                                                    | 44  |
| III. Funkcja porządkująca .....                                                                               | 48  |
| IV. Funkcja instrumentalna .....                                                                              | 49  |
| §4. ZASADA DOBREJ ADMINISTRACJI .....                                                                         | 51  |
| §5. KODYFIKACJE POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH .....                                                            | 56  |
| I. Pierwsze kodyfikacje po odzyskaniu niepodległości .....                                                    | 56  |
| II. Druga kodyfikacja .....                                                                                   | 57  |
| III. Aktualna regulacja .....                                                                                 | 59  |
| ROZDZIAŁ III. POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE PROWADZONE W OPARCIU O KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ..... | 61  |
| § 1. KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO ŹRÓDŁO PRAWA PROCEDURALNEGO .....                             | 61  |
| I. Uwagi wprowadzające .....                                                                                  | 61  |
| II. Postępowania administracyjne ogólne .....                                                                 | 62  |
| § 2. MODYFIKACJE W ZAKRESIE POSTĘPOWAŃ NA GRUNCIE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....                | 67  |
| I. Uwagi wprowadzające .....                                                                                  | 67  |
| II. Zasady ogólne postępowania administracyjnego .....                                                        | 68  |
| III. Zasada in dubio pro libertate .....                                                                      | 70  |
| IV. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu .....                                                       | 74  |
| V. Zasada szybkości i prostoty postępowania .....                                                             | 85  |
| VI. Zasada pisemności postępowania .....                                                                      | 88  |
| VII. Terminy załatwiania spraw administracyjnych .....                                                        | 91  |
| VIII. Sposoby doręczeń .....                                                                                  | 96  |
| IX. Zawiadomienia stron postępowania .....                                                                    | 102 |
| X. Decyzje administracyjne .....                                                                              | 112 |
| XI. Milczące załatwienie sprawy .....                                                                         | 122 |
| XII. Odwołania .....                                                                                          | 124 |
| XIII. Postępowanie uproszczone .....                                                                          | 133 |

|                                                                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ROZDZIAŁ IV. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W PRAWIE BUDOWLANYM.....</b>                                                           | <b>141</b> |
| § 1. USTAWA – PRAWO BUDOWLANE JAKO ŹRÓDŁO PRAWA PROCEDURALNEO .....                                                                 | 141        |
| § 2. MODYFIKACJE W ZAKRESIE POSTĘPOWAŃ NA GRUNCIE PRAWA BUDOWLANEGO.....                                                            | 144        |
| I. Uwagi wprowadzające .....                                                                                                        | 144        |
| II. Obwieszczenie jako forma zawiadomienia w postępowaniu dotyczącym obiektu liniowego...                                           | 144        |
| III. Odwołanie od decyzji lub zażalenia na postanowienie wydane na podstawie przepisów<br>Prawa budowlanego .....                   | 150        |
| IV. Krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę .....                                                                  | 154        |
| V. Terminy w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę .....                                                           | 176        |
| VI. Elementy decyzji o pozwoleniu na budowę .....                                                                                   | 182        |
| VII. Wygaśnięcie, uchylene albo stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę .....                                       | 184        |
| VIII. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę .....                                                                            | 193        |
| <b>ROZDZIAŁ V. SPECUSTAWY INWESTYCYJNE JAKO SZCZEGÓLNY PRZYPADEK<br/>MODYFIKACJI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO.....</b>            | <b>200</b> |
| § 1. POJĘCIE SPECUSTAW INWESTYCYJNYCH I ICH MIEJSCE W SYSTEMIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO .....                                        | 200        |
| § 2. USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI W ZAKRESIE<br>DRÓG PUBLICZNYCH .....                      | 205        |
| I. Specustawa drogowa jako regulacja szczególna. Od ustawy epizodycznej do trwałego<br>instrumentu polityki infrastrukturalnej..... | 205        |
| II. Relacja specustawy drogowej do Kodeksu postępowania administracyjnego .....                                                     | 208        |
| III. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jako przykład koncentracji<br>rozstrzygnięć administracyjnych .....     | 211        |
| IV. Terminy w postępowaniu i mechanizmy dyscyplinujące organ administracji publicznej .....                                         | 214        |
| V. Opinie, współdziałanie organów i koncentracja materiału na etapie wszczęcia<br>postępowania.....                                 | 220        |
| VI. Krąg stron, zawiadomienia i ograniczenie zasady czynnego udziału strony .....                                                   | 227        |
| VII. Wyłączenie zawieszenia postępowania i aktywny model ochrony interesów strony .....                                             | 229        |
| VIII. Treść decyzji ZRID i jej kompleksowy charakter prawny .....                                                                   | 231        |
| IX. Doręczenie decyzji ZRID i zawiadamianie o jej wydaniu.....                                                                      | 235        |
| X. Zmiana decyzji ZRID.....                                                                                                         | 237        |
| XI. Modyfikacje postępowania odwoławczego i sądowoadministracyjnej kontroli decyzji ZRID .....                                      | 239        |
| XII. Subsidiarne stosowanie przepisów Prawa budowlanego.....                                                                        | 246        |
| XIII. Stabilizacja decyzji ZRID i ograniczenie trybów nadzwyczajnych .....                                                          | 250        |
| XIV. Uwagi podsumowujące.....                                                                                                       | 252        |
| § 3. USTAWA O PRZYGOTOWANIU FINALOWEGO TURNIEJU MISTRZOSTW EUROPY W PIŁCE NOŻNEJ UEFA<br>EURO 2012 .....                            | 254        |
| I. Specustawa EURO 2012 jako regulacja szczególna o charakterze<br>zadaniowo-wydarzeniowym.....                                     | 254        |
| II. Zakres zastosowania ustawy i kwalifikacja przedsięwzięć EURO 2012 .....                                                         | 256        |
| III. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 jako szczególny akt<br>administracyjny .....                         | 257        |
| IV. Opinie organów i koncentracja materiału przed wszczęciem postępowania .....                                                     | 260        |
| V. Zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania w sprawie lokalizacji przedsięwzięcia<br>EURO 2012 .....                            | 262        |
| VI. Treść decyzji lokalizacyjnej i jej skutki proceduralne .....                                                                    | 263        |
| VII. Skutki rzeczowe decyzji lokalizacyjnej i koncentracja skutków prawnych.....                                                    | 266        |
| VIII. Relacja decyzji lokalizacyjnej do aktów planistycznych i Prawa budowlanego .....                                              | 267        |
| IX. Natychmiastowa wykonalność decyzji i modyfikacja modelu odwoławczego.....                                                       | 269        |
| X. Przyspieszona kontrola instancyjna i sądowoadministracyjna .....                                                                 | 274        |
| XI. Stabilizacja decyzji i ograniczenie trybów nadzwyczajnych oraz kontroli sądowej.....                                            | 277        |

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| XII. Subsidiarne stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego.....                                                           | 284 |
| XIII. Uwagi podsumowujące.....                                                                                                    | 286 |
| § 4. USTAWA O CENTRALNYM PORCIE KOMUNIKACYJNYM.....                                                                               | 289 |
| I. Ustawa o CPK jako najbardziej zaawansowany model specustawowy .....                                                            | 289 |
| II. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK jako instrument koncentracji<br>rozstrzygnięć .....                 | 296 |
| III. Treść, skutki oraz wykonalność decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK.....                                | 300 |
| IV. Koncentracja materiału dowodowego i przygotowanie postępowania lokalizacyjnego.....                                           | 303 |
| V. Pozwolenie na budowę oraz pozwolenie na prace przygotowawcze w ustawie o CPK jako<br>przykład przyspieszenia postępowania..... | 314 |
| VI. Rozdział 9 u.CPK jako model szczególnej procedury administracyjnej .....                                                      | 326 |
| VII. Stabilizacja decyzji i ograniczenie ich administracyjnej oraz sądowoadministracyjnej<br>weryfikacji.....                     | 359 |
| VIII. Wielowymiarowość regulacji proceduralnych w ustawie o CPK.....                                                              | 364 |
| ROZDZIAŁ VI. PODSUMOWANIE.....                                                                                                    | 368 |
| BIBLIOGRAFIA.....                                                                                                                 | 381 |

## WYKAZ SKRÓTÓW

### I. Źródła prawa

|                                                                           |                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>k.c.; Kodeks cywilny</b>                                               | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)                                                                     |
| <b>k.p.a.; Kodeks postępowania administracyjnego</b>                      | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)                                                      |
| <b>Konstytucja RP</b>                                                     | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                                                               |
| <b>KPP</b>                                                                | Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. UE C z 2016 r. Nr 202, str. 389)                                                                       |
| <b>p.b.; Prawo budowlane</b>                                              | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)                                                                         |
| <b>p.o.ś.</b>                                                             | ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)                                                            |
| <b>p.p.s.a.; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</b>      | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.)                                 |
| <b>rozporządzenie EURO2012</b>                                            | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1345)                            |
| <b>u.a.r.m.r.</b>                                                         | ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1363)                                            |
| <b>u.CPK; ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; specustawa o CPK</b> | ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1747 ze zm.)                                                     |
| <b>u.d.e.</b>                                                             | ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 3)                                                              |
| <b>u.d.p.</b>                                                             | ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889)                                                                         |
| <b>u.EURO2012; specustawa EURO2012</b>                                    | ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2008 ze zm.) |
| <b>u.g.n.</b>                                                             | ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)                                                      |

- u.k.w.h.** ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 341)
- u.c.** ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1079 ze zm.)
- u.o.i.ś.; ustawa ocenowa** ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
- u.o.o.** ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)
- u.s.u.m.e.** ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywanie w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 470)
- u.ZRID; specustawa drogowa** ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311)
- ustawa COVID-19** ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 764 ze zm.)

## **II. Instytucje, organy, organizacje**

**decyzja ZRID** Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

**NSA** Naczelny Sąd Administracyjny

**Prezydent** Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

**PUH** publiczna usługa hybrydowa

**RP** Rzeczpospolita Polska

**RPO** Rzecznik Praw Obywatelskich

**SN** Sąd Najwyższy

- SPI** sąd pierwszej instancji
- TK** Trybunał Konstytucyjny
- UE** Unia Europejska
- UEFA** Unia Europejskich Związków Piłkarskich
- WSA** wojewódzki sąd administracyjny

### **III. Czasopisma, publikatory**

- Casus** Casus. Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- EPS** Europejski Przegląd Sądowy
- FP** Forum Prawnicze
- GSP** Gdańskie Studia Prawnicze
- Legalis** System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
- LEX** System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
- NZS** Niezależne Zrzeszenie Studentów
- ONSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC** Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSNKN** Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
- OSNP** Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
- OSP** Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
- OTK-B** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
- OwSS** Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PAN** Polska Akademia Nauk
- PiP** Państwo i Prawo
- PPP** Przegląd Prawa Publicznego
- PUG** Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

**RPEiS** Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny  
**SN(7)** Uchwała siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
**ST** Samorząd Terytorialny  
**ZNSA** Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

#### **IV. Inne**

**art.** artykuł  
**BIP** Biuletyn Informacji Publicznej  
**dot.** dotyczące  
**ds.** do spraw  
**itd.** i tak dalej  
**itp.** i tym podobne  
**łac.** z łaciny  
**m.in.** między innymi  
**n.** następny (-a, -e)  
**niepubl.** niepublikowane (-y)  
**np.** na przykład  
**Nr** numer  
**pkt** punkt  
**por.** porównaj  
**poz.** pozycja  
**r.** rok  
**red.** pod redakcją  
**s.** strona (-y)  
**sygn.** sygnatura  
**t.** tom  
**t.j.** tekst jednolity  
**tj.** to jest  
**tlum.** tłumaczenie  
**tw.** tak zwany  
**ust.** ustęp (-y)  
**w zw.** w związku

**wg** według  
**ww.** wyżej wymieniony  
**z.** zeszyt  
**zd.** zdanie  
**ze zm.** ze zmianami  
**zob.** zobacz

## Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

### §1. Uzasadnienie oraz wyjaśnienie tematyki badawczej. Cel rozprawy

Intuicyjnym skojarzeniem dotyczącym aktu prawnego regulującego postępowanie administracyjne pozostaje Kodeks postępowania administracyjnego. Akt ten, z uwagi na swój szczególny charakter kodeksowy, powinien kompleksowo regulować cały przebieg postępowania administracyjnego – od momentu wszczęcia postępowania, aż do wydania decyzji administracyjnej.

Zauważyć jednak należy, że ustawodawca w art. 5 § 1 k.p.a. wskazał, iż jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Stworzono tym samym zasadę wyłączności obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, w których przepisy szczegółowe powołują się na przepisy o postępowaniu administracyjnym. Innymi słowy, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się więc nie tylko wtedy, gdy przepisy szczególne odsyłają wprost do niego, lecz także wtedy, gdy jest to odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów o postępowaniu administracyjnym<sup>1</sup>. Prawodawca stosuje dwa modele, w których stosowane jest odesłanie wynikające z art. 5 § 1 k.p.a. W pierwszym w przepisach odrębnych jako podstawę czynności postępowania administracyjnego wymienia się wprost Kodeks postępowania administracyjnego. W drugim prawodawca odsyła do przepisów o postępowaniu administracyjnym bez określenia ich normatywnego źródła<sup>2</sup>. Egzemplifikacją pierwszego z powyższych modeli jest art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup>, w którym wskazano, że jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej:

- 1) do czynności wierzyciela podejmowanych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego na podstawie niniejszej ustawy,
  - 2) w postępowaniu egzekucyjnym
- przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Z kolei przykładem drugiego z powołanych modeli pozostaje art. 88 ust. 2 p.b., zgodnie z którym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest organem właściwym w sprawach

---

<sup>1</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2026, LEX, komentarz do art. 5.

<sup>2</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 5.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 268).

indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego. W tym modelu regulacji ustawodawca nie wskazał wprost modyfikowanego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepisy prawa administracyjnego regulują niemal każdą dziedzinę życia przez ustalanie stosunków pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami administrowanymi. Powstaje więc pytanie, czy Kodeks postępowania administracyjnego może być kompleksowym aktem regulującym w całości i wyłącznie wszelkiego rodzaju postępowania administracyjne, począwszy od zagadnień związanych z pomocą społeczną czy planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a skończywszy na ekstraordynaryjnych regulacjach wprowadzonych na mocy ustaw szczegółowych, jak np. specustaw inwestycyjnych.

Powyższe, otwarte, pytanie związane jest z obserwowanym od lat procesem nazwanym procesem dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Samo pojęcie dekodyfikacji utworzone zostało poprzez dodanie przedrostka „de-” do pojęcia kodyfikacji, który wskazuje na zaprzeczenie, pozbawienie lub odwrotność tego, co nazywa drugi człon złożenia<sup>4</sup>. Pojęcie kodyfikacji (kodyfikować) wywodzi się natomiast od łacińskiego *codex*, oznaczającego księgę lub spis, oraz *facere* (czynić)<sup>5</sup>. Przez kodyfikację rozumie się zazwyczaj całościowe, względnie wyczerpujące unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia w miejsce uchylonych wielu aktów normatywnych<sup>6</sup>. Akty kodyfikacyjne są najwszechstronniejszym i najwyższym formalnym wyrazem panowania prawa stanowionego<sup>7</sup>. Dekodyfikacja prawa oznacza zatem proces, w którym szczegółowe regulacje prawne są wyłączane z dużych, kompleksowych aktów prawnych o randze kodeksów i przenoszone do odrębnych ustaw, które najczęściej mają charakter mieszany – zawierają normy prawa zarówno materialnego, jak i procesowego.

J. Rudnicki podaje, że z leksykalnego punktu widzenia dekodyfikacja (jak wskazuje jednoznacznie wspomniany wyżej przedrostek) byłaby zespołem zjawisk i procesów godzących we wskazane wcześniej elementy konstytuujące kodeks i przesądzające o tym, że daną gałąź prawa można uznać za skodyfikowaną. W szczególności zaś dekodyfikacja prowadzi do zachwiania zupełności oraz niesprzeczności kodeksu, gdyż istota tego zjawiska sprowadza się, po pierwsze, do „wyprowadzania” coraz to nowych obszarów tradycyjnie

---

<sup>4</sup> Zob. [sjp.pwn.pl/sjp/de;2554296.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/de;2554296.html) (dostęp: 12.03.2026 r.).

<sup>5</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>6</sup> M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, Teka Komisji Prawniczej PAN, Lublin 2011, s. 142.

<sup>7</sup> S. Grzybowski, *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Wrocław 1981, s. 166.

należących do danej gałęzi prawa poza kodeks lub też tworzenia nowoczesnych regulacji, które z natury swej powinny w kodeksie się znajdować, lecz dzieje się zupełnie inaczej<sup>8</sup>. Przez przypadek dekodyfikacji rozumieć można także przeobrażenie danego aktu normatywnego w kilka ustaw szczególnych<sup>9</sup>.

Jak zaznacza M. Gajda-Durlik, Kodeks postępowania administracyjnego nie jest już kodeksem w ścisłym tego słowa znaczeniu, albowiem pomimo licznych zabiegów w drodze do unifikacji jest aktem, któremu nie można przypisać waloru zbioru regulującego wyczerpująco dziedzinę prawa procesowego<sup>10</sup>. Wynika to z tendencji łączenia norm procesowych i materialnych w jednym akcie oraz jest konsekwencją niewykształcenia przez Kodeks postępowania administracyjnego mechanizmów zapobiegających deregulacji. Stąd polski system prawa procesowego został zdominowany przez procedury nieautonomiczne i fragmentaryczne rozwiązania procesowe<sup>11</sup>. G. Łaszczyca podkreśla, że negatywnie oceniane są w nauce zjawiska dekodyfikacji (procesu rozdrabniania systematycznego, jednolitego zespołu przepisów prawa tworzących zbiór regulujący określoną dziedzinę stosunków społecznych, odnoszonego do tej części prawa procesowego, która została ujęta w ramy Kodeksu postępowania administracyjnego)<sup>12</sup>. Bezpośrednio z tym powiązane jest pojęcie dezintegracji rozumiane jako wyodrębnienie postępowań odmiennych rodzajowo<sup>13</sup> czy wreszcie opisywane przez M. Jańskowską zjawisko atomizacji procedury administracyjnej, którą tłumaczy się jako rozbijanie procedury, wprowadzanie w drodze innych aktów prawnych szczegółowych, a zarazem odmiennych i w miarę całościowych rozwiązań proceduralnych, co prowadzi do kształtowania odrębnych, wyspecjalizowanych procedur<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> J. Rudnicki, *Dekodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, Bielsko Biala 2018, s. 29.

<sup>9</sup> I. Szpotakowski, *Unifikacja, kodyfikacja, dekodyfikacja i rekodyfikacja prawa – rozważania nad znaczeniem oraz zakresem pojęć* [w:] *In toto et pars continetur. Wybrane zagadnienia z historii unifikacji prawa*, I. Szpotakowski (red.), Łódź–Kraków 2022, s. 12.

<sup>10</sup> M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 518.

<sup>11</sup> M. Jańskowska, *Wpływ zmian w k.p.a. na sferę praw i wolności jednostki* [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, T. Górzyńska, G. Sibiga, M. Błachucki (red.), Warszawa 2012, s. 31.

<sup>12</sup> G. Łaszczyca, *Modele regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2017, LEX.

<sup>13</sup> M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja...*, s. 517–518.

<sup>14</sup> M. Jańskowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014, s. 71.

H. Knysiak-Sudyka podkreśla natomiast, że proces dekodyfikacji przybrał już tak znaczne rozmiary, że w obecnym stanie prawnym występuje wiele postępowań administracyjnych szczególnych, do których przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie jako *legi generali*, przy czym ustawodawca nie podejmuje kroków w kierunku odwrócenia tego procesu. Co za tym idzie, ogólne postępowanie administracyjne rozumiane jako postępowanie, w którym znajdują zastosowanie wyłącznie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, należy traktować jak wyjątek od reguły<sup>15</sup>. Dodatkowo autorka ta wskazuje, że analiza przepisów ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego prowadzi do wniosku, że niemal we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych znajdujemy przepisy odrębne (szczególne), które wyłączają w określonym zakresie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Znajduje on więc zastosowanie dopiero w drugiej (ostatniej) kolejności<sup>16</sup>. Jak podkreśla J. Lemańska, już pobieżna analiza prawa administracyjnego pozytywnego wskazuje na zjawisko dekodyfikacji polegające na rozproszeniu norm procesowych w ustawach materialnych, na ogół w sposób odmienny regulujących dane zagadnienia niż sam Kodeks postępowania administracyjnego. W poszczególnych aktach normatywnych mamy zatem do czynienia z przemieszaniem norm materialnych z procesowymi<sup>17</sup>.

Z. Kmieciak, który negatywnie ocenia zjawisko dekodyfikacji, wskazuje, że apele przedstawicieli doktryny o zaprzestanie tego zjawiska nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Powinno to skłaniać do refleksji, w jakim stopniu wspomniane zjawisko zdeterminowane jest czynnikami subiektywnymi, możliwymi do wyeliminowania, takimi jak błędy w doborze narzędzi interwencji prawnej czy też uleganie pokusie „pójścia na skróty” kosztem rezygnacji z niektórych gwarancji procesowych, w jakim zaś – okolicznościami obiektywnymi<sup>18</sup>. Autor ten dostrzega jednak, że od dłuższego czasu pojawiają się problemy związane z niedostosowaniem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego do zadań stawianych współcześnie administracji publicznej, jej struktur i zasad funkcjonowania, których pochodnymi są przebiegająca w szybkim tempie dekodyfikacja postępowania administracyjnego, marginalizacja ukształtowanych przepisami kodeksu rozwiązań i mało

---

<sup>15</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014, s. 39.

<sup>16</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, FP 2021, nr 2, s. 3–14.

<sup>17</sup> J. Lemańska, *Dekodyfikacja postępowania w sprawie legalizacji obiektu budowlanego*, ST 2022, nr 3, s. 69.

<sup>18</sup> Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, PiP 2019, nr 10, s. 8.

udane próby zwiększenia – drogą wycinkowych nowelizacji – ich efektywności i stopnia pragmatyzmu, które czynią aktualnym pytanie o przyszłość tego aktu<sup>19</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić można, że w piśmiennictwie podkreśla się, iż dekodyfikacja procedury administracyjnej spowodowała, że ochrona jednostki została nieco rozproszona, co zasadniczo może tworzyć wrażenie osłabienia instrumentów prawnych służących kontroli administracji przez obywateli. Mimo że zjawisko tworzenia odrębnych lub bardziej wyczerpujących procedur administracyjnych nie jest nowe, należałoby się zastanowić – czy słuszną jest aktualna tendencja tworzenia wielu wyjątków i przepisów szczególnych (*lex specialis derogat legi generali*), mających pierwszeństwo przed zasadami kodeksowymi<sup>20</sup>.

Na marginesie należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>21</sup>, z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII. Z. Janowicz wskazuje, że proces dekodyfikacji prawa procesowego w sferze administracji publicznej został rozpoczęty właśnie uchwaleniem Ordynacji podatkowej<sup>22</sup>. W doktrynie formułowane są krytyczne oceny dekodyfikacji postępowania administracyjnego spowodowanej wejściem w życie obecnej Ordynacji podatkowej, która jest postrzegana jako ustawa zbędna, powtarzająca w znacznej mierze rozwiązania Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>23</sup>.

W związku z dekodyfikacją postępowania administracyjnego może wystąpić sytuacja, w której dane zagadnienie będzie uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, jednak w ustawie szczególnej prawodawca zdecyduje się na zastosowanie modyfikacji przepisu ogólnego wyrażonego w tym kodeksie.

Dla zobrazowania wskazanego zjawiska warto odwołać się do regulacji dotyczących nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych, tj. wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Obie te instytucje należą do klasycznych instytucji postępowania administracyjnego i zostały uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Mogłoby to prowadzić do wniosku, że ustawodawca kodeksowy określił

---

<sup>19</sup> Z. Kmiecik, *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, PiP 2014, nr 8, s. 98.

<sup>20</sup> E. Pierzchała, *Odwolanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, PPP 2012, nr 11, s. 60; E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie ordynacji podatkowej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), Warszawa 1999, s. 218.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 622).

<sup>22</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, LEX, komentarz do art. 3 k.p.a.

<sup>23</sup> A. Gorgol, *Ordynacja podatkowa czy daninowa?*, PiP 2013, nr 4, s. 6.

w sposób pełny i wyczerpujący przesłanki oraz skutki ich zastosowania. Analiza ustaw szczególnych prowadzi jednak do odmiennego wniosku, ponieważ w odniesieniu do określonych kategorii decyzji ustawodawca wprowadza rozwiązania odmienne od modelu kodeksowego. Przykładem takiej regulacji jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 53 u.p.z.p. Na potrzeby dalszych rozważań konieczne jest zestawienie art. 53 ust. 7 i 8 tej ustawy z odpowiednimi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącymi stwierdzenia nieważności decyzji oraz wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 53 ust. 7 u.p.z.p. nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia albo ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy, przy czym art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Z kolei art. 53 ust. 8 u.p.z.p. stanowi, że nie uchyla się decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia albo ogłoszenia. Regulacja ta pokazuje, że ustawodawca nie tworzy odrębnych instytucji procesowych całkowicie niezależnych od Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz ingeruje w skutki zastosowania instytucji kodeksowych. W odniesieniu do decyzji lokalizacyjnej zachowane zostają więc kodeksowe konstrukcje stwierdzenia nieważności decyzji oraz wznowienia postępowania, ale ich działanie zostaje ograniczone przez szczególny – znacznie krótszy – termin, po którego upływie organ nie może już wyeliminować decyzji z obrotu prawnego. Jest to dobry przykład modyfikacji postępowania administracyjnego w ustawie szczególnej, a zarazem przejaw szerszego zjawiska dekodyfikacji procedury administracyjnej, polegającego na rozproszeniu istotnych elementów regulacji procesowej poza Kodeksem postępowania administracyjnego.

Przed przejściem do określenia celów pracy oraz pytań badawczych niezbędne jest ustalenie, jak należy rozumieć tytułowe pojęcie modyfikacji postępowań.

Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego* modyfikacja jest to częściowa zmiana czegoś nienaruszająca istoty rzeczy<sup>24</sup>. Modyfikacja to takie redagowanie przez prawodawcę przepisów, w ramach którego podstawowa treść przepisu zostaje zmieniona i dostosowana do potrzeb konkretnego postępowania. W przypadku postępowania administracyjnego oznacza to nie formalne uchylenie przepisu zawartego w Kodeksie postępowania administracyjnego, lecz ograniczenie lub wyłączenie jego zastosowania w takim zakresie, w jakim dana materia została odmiennie unormowana przez przepis szczególny. Zarówno przy tworzeniu przez prawodawcę przepisów modyfikujących, jak i – przede

---

<sup>24</sup> Zob. [sjp.pwn.pl/sjp/modyfikacja;2568211.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/modyfikacja;2568211.html) (dostęp: 12.03.2026 r.).

wszystkim – przy ocenie modyfikacji postępowania przez podmiot administrujący należy mieć na uwadze regułę *lex specialis derogat legi generali*. Nie stanowi ona jednak reguły kolizyjnej, lecz jest regułą wykładni i nie została wyrażona w żadnym z przepisów obowiązującego prawa, pozostaje więc topossem prawniczym<sup>25</sup>. To organ prowadzący konkretne i indywidualne postępowanie ocenia zatem, czy w danej sytuacji podmiotowej bądź przedmiotowej zastosowanie ma przepis szczególny, który będzie nazywany modyfikacją postępowania ogólnego – podstawowego.

Sformułowanie rzeczzonej paremii wskazuje dosłownie, że przepis specjalny (*specialis*) „uchyla” przepis o charakterze ogólnym (*generalis*)<sup>26</sup>. Przyjęcie reguły w dosłownym rozumieniu sentencji jest niemożliwe z uwagi na to, że przepis ogólny w całości uchylony przez specjalny stałby się przepisem zbędnym, co kolidowałoby z założeniami racjonalności prawodawcy<sup>27</sup>.

Chodzi tu jednak nie o uchylenie w sensie formalnym, lecz o pierwszeństwo zastosowania normy szczególnej w takim zakresie, w jakim odmiennie reguluje ona daną materię. Stosunek *lex generalis* – *lex specialis* zachodzi, o ile przynajmniej jeden z elementów danej normy (określający warunki jej zastosowania albo adresatów) ma „zakres węższy, jeżeli drugi ma zakres tożsamy, choć występują przypadki, gdy oba elementy mają zakresy węższe”; inaczej rzecz ujmując, „przynajmniej jeden z elementów *legis specialis* musi mieć zakres podrzędny w stosunku do odpowiedniego elementu *legis generalis*, drugi zaś element może być równoważny lub też podrzędny”<sup>28</sup>. *Lex specialis* nie uchyla zatem przepisu ogólnego całkowicie, lecz modyfikuje brzmienie przepisu podstawowego nakazującego stosowanie *lex specialis* w określonych okolicznościach.

Można więc wyróżnić dwa rodzaje modyfikacji – ze względu na podmiot i przedmiot postępowania.

Dla prawidłowego zrekonstruowania zakresu modyfikacji konieczne jest zatem ustalenie w pierwszej kolejności podmiotu i przedmiotu postępowania, a więc odpowiedź na pytanie, w jaki sposób w nauce prawa definiowane są te dwa pojęcia. Jak wskazuje S. Wronkowska, podmiotem prawa jest osoba lub odpowiednio zorganizowana grupa osób, która może być nosicielem różnego rodzaju praw („swoich praw”) i obowiązków. O tym, kto

---

<sup>25</sup> R. Michalczak, M. Pach, *Lex specialis derogat legi generali* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa: komentarz*, M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), Kraków 2021, s. 723.

<sup>26</sup> K. Ziemiński, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, RPEiS 1978, nr 40(2), s. 9.

<sup>27</sup> L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 218.

<sup>28</sup> R. Michalczak, M. Pach, *Lex specialis derogat...*, s. 719.

jest, a kto nie jest podmiotem prawa (inaczej – kto ma podmiotowość prawną), decydują obowiązujące normy prawne<sup>29</sup>. Z kolei przedmiotem stosunku prawnego są odpowiednie zachowania podmiotów prawa – te mianowicie, które podmioty te są zobowiązane zrealizować względem siebie. Przedmiotem stosunku prawnego może być więc obowiązek jednego podmiotu wykonania świadczenia na rzecz drugiego podmiotu, przy czym to świadczenie może polegać na działaniu albo powstrzymaniu się od działania (na nieczynieniu)<sup>30</sup>. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, elementami stosunku prawnego są: podmioty, przedmioty, uprawnienia i obowiązki. Podmiotami stosunków prawnych mogą być osoby fizyczne lub prawne. Przedmiotami stosunków prawnych są dozwolone, zakazane lub nakazane zachowania ludzi, a także rzeczy i dobra niematerialne. Podmiotem działań w stosunku prawnym jest osoba uprawniona, a przedmiotem działań są zachowania osoby zobowiązanej. Tak więc uprawnieniom – z jednej strony – czyli określonym przepisami zachowaniom osób, „co czynić mogą”, odpowiadają – z drugiej strony – obowiązki adresata działań, czyli co zobowiązany „czynić powinien”<sup>31</sup>.

Modyfikacje przepisów ze względu na podmiot postępowania dotyczyć będą sytuacji, w których ustawodawca inaczej niż w przepisie ogólnym (mającym charakter *lex generali*) określa sytuacje podmiotów danego stosunku prawnego, np. stron postępowania administracyjnego będących podmiotami administrowanymi. Modyfikacja przepisów ze względu na przedmiot postępowania oznacza sytuację, gdy ustawodawca wprowadza zmiany dotyczące ogólnych zasad prowadzenia postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie lub dziedzinie. W tym przypadku zmiany odnoszą się do określonego rodzaju sprawy, a nie do stron biorących udział w postępowaniu. Innymi słowy, niezależnie od tego, jakie podmioty uczestniczą w postępowaniu, ustawodawca może przewidzieć szczególne zasady lub wyjątki od reguł ogólnych ze względu na specyfikę przedmiotu danej sprawy administracyjnej. W obu sytuacjach cechami przesądzającymi o modyfikacji postępowania może być podmiot postępowania (będący stroną), przedmiot postępowania bądź – w niektórych przypadkach – oba te czynniki łącznie.

W niniejszej rozprawie modyfikacja postępowania administracyjnego rozumiana jest jako szczególne unormowanie proceduralne pozostające w relacji do modelu ogólnego wyrażonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, które nie znosi administracyjnego

---

<sup>29</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 158.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 176.

<sup>31</sup> A. Rzepniewski, K. Stasiak, *Obowiązki i uprawnienia kuratora zawodowego [w:] Metodyka pracy kuratora sądowego*, K. Stasiak (red.), Warszawa 2024, LEX.

charakteru danego postępowania, lecz wprowadza odmienność w zakresie przesłanek, przebiegu, uczestników, środków zaskarżenia albo skutków prawnych rozstrzygnięcia.

Wyjaśnienia wymaga także pojęcie procesu inwestycyjnego, nazywanego także procesem inwestycyjno-budowlanym. Żadne z tych pojęć nie doczekało się definicji legalnych, jednakże ustawodawca posługuje się nimi, czego dowodem może być nowelizacja specustawy o CPK, która została dokonana na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego<sup>32</sup>. Podobnie w art. 24d ust. 2 u.d.p. prawodawca wskazuje, że dokumentacja bezpieczeństwa stanowi integralną część dokumentacji tunelu gromadzonej przez zarządzającego tunelem w związku z procesem inwestycyjnym oraz użytkowaniem tunelu.

W piśmiennictwie wskazuje się, że przez „proces budowlany” można rozumieć „proces tworzenia obiektu budowlanego (projektowanie i wykonywanie robót budowlanych)”<sup>33</sup>. L. Dubiński stwierdza, że struktura procesu inwestycyjno-budowlanego charakteryzuje się pewną sekwencyjnością. Dokonywane w jego ramach czynności następują po sobie w pewnym ciągu chronologicznym, tak że kolejne etapy następują po ukończeniu poprzedniego<sup>34</sup>. Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego obejmuje całokształt działań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanej<sup>35</sup> czy też ciąg działań zmierzających do realizacji obiektu budowlanego lub kompleksu takich obiektów, obejmujących wiele etapów, od analizy biznesowej i lokalizacyjnej, aż do przekazania zarządu nieruchomością nabywcom<sup>36</sup>. D. Sypniewski słusznie zwraca uwagę, że proces inwestycyjno-budowlany jest regulowany przez wiele przepisów rangi ustawowej oraz liczne rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowych<sup>37</sup>. Proces ten może polegać na całokształcie robót budowlanych, instalacyjnych, montażowych, realizacji procesu decyzyjnego prowadzącego do ich rozpoczęcia (w tym przeprowadzenia przewidzianych prawem postępowań administracyjnych) oraz nadzorowaniu poszczególnych jej etapów<sup>38</sup>. Jak wskazują R. Hauser

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. poz. 1846).

<sup>33</sup> J. Malanowski, D. Polarczyk, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), Warszawa 2009, s. 145–146.

<sup>34</sup> L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, PPP 2015, nr 12, s. 26.

<sup>35</sup> J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 409.

<sup>36</sup> D.K. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2, s. 67.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>38</sup> D. Kościuk, *Udział organizacji społecznych w samorządowych infrastrukturalnych procesach inwestycyjnych*, ST 2010, nr 1–2, s. 75.

i Z. Niewiadomski, proces inwestycyjno-budowlany jest wyrazem korzystania przez jednostki (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne) z przysługujących im wolności i praw konstytucyjnych. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości posadowienie budynku na nieruchomości jest uprawnieniem do skorzystania z przedmiotu własności, a więc składa się na istotną treść prawa własności, chronionego na podstawie art. 21 i 64 Konstytucji RP<sup>39</sup>.

Proces inwestycyjny to zatem proces tworzenia nowych obiektów budowlanych lub modernizacji istniejących, od początkowych faz projektowania, aż do całkowitego zakończenia realizacji. Proces inwestycyjny zwykle zaczyna się od pomysłu inwestycyjnego. Proces inwestycyjny stanowi ciąg skoordynowanych czynności o charakterze technicznym, prawnym, technologicznym, organizacyjnym, finansowym itp., prowadzących do realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji budowlanej w określonym czasie oraz przy ograniczonych zasobach finansowych. Cały proces inwestycyjny można podzielić na kilka etapów: pomysłu i przygotowania pod względem formalnym; projektowania; przygotowania procesu budowlanego; procesu budowlanego; eksploatacji<sup>40</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił z kolei, że decyzją kończącą proces inwestycyjny jest decyzja o pozwoleniu na użytkowanie<sup>41</sup>. Nieuprawnione byłoby zatem twierdzenie, że proces inwestycyjny rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem budowy, tj. z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy (art. 41 ust. 1 p.b.), albowiem czynności składające się na ten proces mogą być wykonywane zdecydowanie wcześniej. Niekiedy przyjmuje się, że proces inwestycyjny rozpoczyna się od wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy<sup>42</sup>, jednakże dla inwestora może on rozpoczynać się zdecydowanie wcześniej, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który podkreślił, że proces inwestycyjny rozpoczyna się na długo przed rozpoczęciem budowy<sup>43</sup>.

Przykładowo można wskazać, że ustawodawca niekiedy precyzyjnie określa, kiedy taki proces się rozpoczyna. Przykładem może być art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>44</sup>, gdzie określono, że za

---

<sup>39</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, PiP 2015, nr 6, s. 3.

<sup>40</sup> J. Piszczek, A. Doliński, *Analiza etapów procesu inwestycyjnego ze względu na jakość i terminowość wykonanych prac na przykładowych danych*, Interdyscyplinarne Zagadnienia w Inżynierii i Ochronie Środowiska. Tom 8, Wrocław 2016, s. 265.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 18.01.2018 r., II OSK 807/16, LEX nr 2446397.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 23.07.2010 r., II SA/Łd 473/10, LEX nr 695119.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.08.2011 r., I SA/Rz 423/11, LEX nr 898617.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1685 ze zm.).

dzień faktycznego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego uznaje się dzień, w którym zostały podjęte prace przygotowawcze związane z tym procesem.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że pojęcie procesu inwestycyjnego, określanego również jako proces inwestycyjno-budowlany, ma charakter szerszy niż samo wykonywanie robót budowlanych. Obejmuje ono bowiem całokształt działań zmierzających do przygotowania, realizacji i zakończenia inwestycji, w tym czynności o charakterze prawnym, organizacyjnym, technicznym i finansowym. Proces ten cechuje sekwencyjność oraz wieloetapowość, a jego granice czasowe nie mogą być utożsamiane wyłącznie z rozpoczęciem budowy w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Już etap poprzedzający właściwe roboty budowlane, obejmujący analizę lokalizacyjną, uzyskiwanie decyzji administracyjnych czy przygotowanie dokumentacji, stanowi element tego procesu. Z punktu widzenia niniejszej rozprawy ma to znaczenie zasadnicze, ponieważ pozwala ujmować modyfikacje postępowania administracyjnego nie jako zjawisko odnoszące się wyłącznie do etapu budowy *sensu stricto*, lecz jako mechanizm oddziałujący na cały ciąg czynności inwestycyjnych – od fazy przygotowawczej, aż po dopuszczenie obiektu do użytkowania.

W niniejszej rozprawie istotne znaczenie będzie też miało zagadnienie rzetelnej sprawiedliwości proceduralnej – szczególnie przy ocenie wybranych regulacji przez pryzmat uzyskania odpowiedzi na pytanie: komu one służą i czy realizują interes jednostki, inwestora czy ogółu. D.J. Galligan rzetelne (sprawiedliwe) postępowanie upatruje m.in. w słuszności proceduralnej (*procedural fairness*), w tym wpływie EKPC oraz Unii Europejskiej na sferę postępowania administracyjnego<sup>45</sup>. Procedura będzie uznana za dobrą, gdy będzie mogła być wykorzystana jako instrument, za pośrednictwem którego realizowane będą pewne przyjęte wartości i zasady proceduralne<sup>46</sup>.

Celem niniejszej pracy jest ustalenie:

- 1) intencji wprowadzenia modyfikacji postępowań administracyjnych występujących w Kodeksie postępowania administracyjnego;
- 2) czy wprowadzenie modyfikacji postępowań w przepisach regulujących proces inwestycyjno-budowlany stanowi ułatwienie postępowań dla inwestora lub innych stron, czy wprowadza dodatkowe – nadmierne – obowiązki;

---

<sup>45</sup> D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford 1996, s. 167 i n.

<sup>46</sup> T.T. Koncewicz, *Cechy i zasady proceduralne. Istota procedury unijnej [w:] Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020, LEX.

- 3) czy wprowadzane przez ustawodawcę modyfikacje postępowań administracyjnych mają na celu uproszczenie tych postępowań dla ich stron – z uwzględnieniem podstawowego brzmienia przepisu oraz przepisu stanowiącego modyfikację przepisu ogólnego.

Aby zrealizować powyżej określone cele badawcze, a także uwzględniając przedstawione stanowiska przedstawicieli doktryny świadczące o postępującym procesie dekodyfikacji norm postępowania administracyjnego, należy postawić następujące pytania badawcze.

1. Czy proces dekodyfikacji norm postępowania administracyjnego ma na celu zwiększenie przejrzystości i elastyczności przepisów oraz ułatwienie ich stosowania w praktyce obrotu?
2. Czy przepisy modyfikujące postępowania administracyjne, które występują w aktach prawnych innych niż Kodeks postępowania administracyjnego, sprawiają, że przepisy te są łatwiejsze do identyfikacji i zastosowania w konkretnym postępowaniu?
3. Czy jeżeli przepisy postępowania administracyjnego zawarte są w innych aktach prawnych niż Kodeks postępowania administracyjnego, to łatwiej je znowelizować – uwzględniając potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego?
4. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, ma na celu bardziej szczegółowe i precyzyjne regulowanie stosunków w zakresie konkretnych postępowań administracyjnych?
5. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie wpływa na zjawisko nadmiernej dekodyfikacji postępowań administracyjnych i nie sprzyja fragmentaryzacji systemu prawnego?
6. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie powoduje obowiązywania nadmiernej i nieuzasadnionej liczby aktów prawnych?
7. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, utrudnia zorientowanie się

stronom stosunków w systemie prawnym oraz wymaga zapewnienia koordynacji i spójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi, aby dało się uniknąć ryzyka niejasności?

W chwili obecnej w piśmiennictwie brakuje pozycji, w której poruszony zostałby kompleksowo temat modyfikacji postępowań administracyjnych w procesie budowlanym<sup>47</sup>. Jedną z pierwszych badaczek, która dotknęła rzeczonego tematu, była E. Szewczyk<sup>48</sup>. Jej artykuł pt. „Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii” dotyczył jednak modyfikacji przepisu obowiązującego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii. Kontynuując myśl, która została przedstawiona przez wskazaną przedstawicielkę doktryny, w niniejszej rozprawie warto skupić się na ogólnych przepisach o postępowaniu administracyjnym wyrażonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz na ich modyfikacjach. Zważywszy na ukierunkowanie niniejszej pracy na proces inwestycyjno-budowlany, chciałbym następnie zweryfikować modyfikacje postępowań, które występują w aktach prawnych regulujących ww. proces – regulacji prawnobudowlanych i specustaw inwestycyjnych.

Wybór właśnie Prawa budowlanego oraz specustaw inwestycyjnych jako zasadniczego obszaru badawczego w niniejszej rozprawie doktorskiej uzasadniony jest przede wszystkim tym, że to właśnie w tej części prawa administracyjnego najpełniej i najczytelniej ujawnia się zjawisko modyfikacji postępowań administracyjnych.

Warto na marginesie także odnotować, że na przestrzeni ostatnich lat podejmowano próby uchwalenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego<sup>49</sup> – najpierw w ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego<sup>50</sup>, a następnie rozwijanych przez administrację rządową<sup>51</sup>. Projekty te stanowiły próbę systemowego uporządkowania rozproszonych regulacji dotyczących planowania przestrzennego, przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych oraz szczególnych procedur inwestycyjnych. Ich znaczenie dla niniejszych rozważań polega nie tyle na tym, że stały się obowiązującym prawem, ponieważ projekt Kodeksu urbanistyczno-

---

<sup>47</sup> W sprawie modyfikacji postępowań dot. świadczeń emerytalno-rentowych zob. S. Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, *passim*.

<sup>48</sup> E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, ST 2020, nr 6, s. 18–28.

<sup>49</sup> Zob. <https://poznan.uw.gov.pl/sor/kodeks-urbanistyczno-budowlany> (dostęp: 10.03.2026 r.).

<sup>50</sup> Utworzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856 ze zm.) i zniesionej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 377).

<sup>51</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 10.03.2026 r.).

budowlanego ostatecznie nie został uchwalony, ile na tym, że ujawniały potrzebę przeciwdziałania fragmentaryzacji regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego. W tym sensie projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego można postrzegać jako próbę rekodyfikacji albo przynajmniej ponownej integracji materii, która w obowiązującym stanie prawnym pozostaje rozproszona między Prawo budowlane, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz liczne specustawy inwestycyjne. Niepowodzenie tej inicjatywy legislacyjnej ma więc znaczenie systemowe. Pokazuje, że ustawodawca dostrzegał potrzebę stworzenia bardziej jednolitego modelu procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz w praktyce utrzymany został kierunek regulacji punktowych, sektorowych i szczególnych.

Prawo budowlane, choć pozostaje silnie powiązane z ogólnym modelem postępowania administracyjnego, zawiera wiele rozwiązań szczególnych, które dostosowują tok postępowania do technicznej, wieloetapowej i sformalizowanej natury procesu budowlanego. Jeszcze wyraźniej tendencja ta widoczna jest na gruncie specustaw inwestycyjnych, które nie poprzestają na punktowych odstępstwach od regulacji kodeksowej, lecz tworzą rozbudowane, częściowo autonomiczne reżimy proceduralne, podporządkowane realizacji określonych inwestycji celu publicznego. Prawo budowlane oraz specustawy stanowią zatem szczególnie użyteczny obszar analizy, ponieważ pozwalają uchwycić pełne spektrum modyfikacji postępowania administracyjnego – od zmian o charakterze sektorowym i uzupełniającym, po rozwiązania dalece ingerujące w klasyczny model procedury jurysdykcyjnej. To właśnie w tych regulacjach najłatwiej zaobserwować przesunięcie akcentów z modelu ogólnego, opartego na rozwiązaniach Kodeksu postępowania administracyjnego, w stronę procedur wyspecjalizowanych, zorientowanych na sprawność, koncentrację rozstrzygnięć oraz stabilizację procesu inwestycyjnego. Nie oznacza to oczywiście pominięcia innych dziedzin powiązanych z procesem inwestycyjno-budowlanym, takich jak ochrona środowiska czy planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Pełnią one jednak w niniejszej rozprawie funkcję kontekstową i pomocniczą, podczas gdy zasadniczy przedmiot analizy koncentruje się na rozwiązaniach proceduralnych występujących w Prawie budowlanym oraz w ustawach szczególnych regulujących przygotowanie i realizację inwestycji. Taki wybór pozwala bowiem najtrafniej zbadać mechanizmy dekodyfikacji postępowania administracyjnego i ocenić ich wpływ na spójność systemu prawa oraz sytuację prawną uczestników procesu inwestycyjnego. Dla zobrazowania szerokiej skali postępowań w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego odnotować należy, że w świetle danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego za 2024 r. w Polsce wydano ogółem 143 372 decyzje o pozwoleniu na budowę. Do użytkowania

w 2024 r. przekazano z kolei 175 706 obiektów<sup>52</sup>. Skala ta jeszcze wzrosła w 2025 r., w którym wydano ogółem 151 619 decyzji o pozwoleniu na budowę (oznacza to zatem blisko 6-procentowy wzrost w stosunku do 2024 r.), a do użytkowania przekazano 175 077 obiektów budowlanych, co oznacza utrzymanie stabilnego poziomu w stosunku do 2024 r.<sup>53</sup>

Ponadto proces inwestycyjno-budowlany ma istotne znaczenie gospodarcze i społeczne, generuje dużą liczbę spraw administracyjnych rozpatrywanych corocznie przez organy administracji publicznej, a jednocześnie stanowi obszar dynamicznie rozwijający się pod względem legislacyjnym. W związku z tym analiza wybranych regulacji pozwala na praktyczną i teoretyczną ocenę skutków wprowadzanych przez ustawodawcę modyfikacji proceduralnych. W efekcie takie podejście umożliwia zarówno szczegółowe rozpoznanie specyfiki prawnej badanego obszaru, jak i wyciągnięcie wniosków o charakterze ogólnym dotyczących funkcjonowania całego systemu prawa administracyjnego.

## **§2. Uwagi metodologiczne i struktura pracy**

Przedmiotem rozprawy jest analiza modyfikacji postępowań administracyjnych występujących w Kodeksie postępowania administracyjnego, Prawie budowlanym oraz w wybranych ustawach szczególnych regulujących proces inwestycyjno-budowlany, ujmowanych w szerszym kontekście systemowym procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego.

Tak określony przedmiot badań determinuje wybór metod badawczych właściwych naukom prawnym, w szczególności metod skoncentrowanych na analizie normatywnej prawa obowiązującego oraz jego funkcjonowania w systemie prawa administracyjnego. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w rozprawie jest metoda dogmatycznoprawna (zwana również metodą formalno-dogmatyczną). Jak podkreśla E. Schmidt-Aßmann, dogmatyka to nieustanne dostrajanie tradycyjnych pojęć do nowych ustaleń naukowych i wyzwań, odnoszenie się do tego, co już znane, w konfrontacji z argumentami, które nakazują dalszy rozwój<sup>54</sup>. Dogmatykę prawną określa się jako naukę o prawie obowiązującym<sup>55</sup>. Metoda ta opiera się na stosowaniu

---

<sup>52</sup> Ruch budowlany w 2024 r. Dane Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, luty 2025 r., [www.gunb.gov.pl/strona/ruch-budowlany](http://www.gunb.gov.pl/strona/ruch-budowlany) (dostęp: 12.03.2026 r.).

<sup>53</sup> Analiza ruchu budowlanego w 2025 roku, marzec 2026 r., [www.gov.pl/web/gunb/analiza-ruchu-budowlanego-w-2025-roku--przedstawiamy-najwazniejsze-wyniki](http://www.gov.pl/web/gunb/analiza-ruchu-budowlanego-w-2025-roku--przedstawiamy-najwazniejsze-wyniki) (dostęp: 12.03.2026 r.).

<sup>54</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, M. Bochwic-Ivanovska (tłum.), Warszawa 2022, s. 15.

<sup>55</sup> J. Guść, *Dogmatyka prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, J. Zajadło (red.), Warszawa 2007, s. 53.

analizy logiczno-językowej. Jest ona więc wykładnią prawa stosowaną w celu precyzyjnego ustalenia treści normy prawnej, a następnie wykorzystania znajomości prawa do celów praktycznego działania. W procesie tej wykładni korzysta się z celów znaczeniowych, konstrukcyjnych, jak również z rozumowań prawniczych<sup>56</sup>. F. Longchamps wskazał, że działalność myślowa przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach<sup>57</sup>. Jeszcze inaczej można ująć, że dogmatyka prawnicza jest – zazwyczaj *implicite* – kreowana przez swoich przedstawicieli jako autonomiczna dziedzina argumentacji, co znaczy, że konkluzje dogmatyczno-prawne są przyjmowane bądź odrzucane na podstawie argumentów opartych na pewnych – formułowanych przede wszystkim przez dogmatykę prawniczą – kryteriach racjonalności<sup>58</sup>.

Metoda ta służy rekonstrukcji obowiązujących norm prawa administracyjnego procesowego zarówno o charakterze ogólnym, wyrażonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i norm szczególnych zawartych w przepisach Prawa budowlanego oraz w wybranych specustawach inwestycyjnych. Analiza dogmatycznoprawna obejmowała badanie treści przepisów, ich struktury, wzajemnych relacji oraz konsekwencji normatywnych wynikających z zastosowania reguły *lex specialis derogat legi generali*. Metoda ta pozwoliła na ustalenie, w jakim zakresie i w jaki sposób ustawodawca modyfikuje model postępowania administracyjnego, a także na zrekonstruowanie pojęcia modyfikacji postępowania jako kategorii normatywnej i funkcjonalnej.

W ramach metody dogmatycznoprawnej wykorzystano klasyczne dyrektywy wykładni prawa, w szczególności wykładnie: językową, systemową oraz funkcjonalną. Wykładnia językowa umożliwiła precyzyjne ustalenie znaczenia pojęć i instytucji procesowych, takich jak strona postępowania, terminy procesowe, zawiadomienia czy formy doręczeń. Wykładnia systemowa była niezbędna do określenia miejsca analizowanych regulacji w systemie prawa administracyjnego oraz do oceny relacji pomiędzy przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego a ustawami szczególnymi, w tym specustawami inwestycyjnymi. Z kolei wykładnia funkcjonalna pozwoliła na identyfikację celów, które ustawodawca wiąże

---

<sup>56</sup> T. Barankiewicz, *Metody badania prawa* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022, s. 113.

<sup>57</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

<sup>58</sup> M. Araszkiewicz, *Dogmatyka prawnicza a teoria schematów argumentacyjnych. Zarys kierunku badań*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2016, nr 3(209), s. 372.

z wprowadzaniem modyfikacji proceduralnych, w szczególności w zakresie przyspieszenia postępowań, zwiększenia ich efektywności lub ograniczenia zakresu gwarancji procesowych stron.

Istotnym uzupełnieniem metody dogmatycznoprawnej była metoda historycznoprawna. Została ona zastosowana w celu ukazania genezy współczesnego modelu postępowania administracyjnego oraz procesu jego stopniowej dekodyfikacji. Analiza kolejnych etapów kodyfikacji i zmian regulacji proceduralnych pozwoliła na osadzenie współczesnych modyfikacji postępowań administracyjnych w szerszym kontekście rozwoju prawa administracyjnego oraz na wykazanie, że zjawisko to nie ma charakteru incydentalnego, lecz stanowi trwałą tendencję legislacyjną.

Szczególną rolę w rozprawie odegrała metoda analizy funkcjonalnej. W. Piątek podkreśla, że współcześnie przyjmuje się, iż w ramach kontekstu funkcjonalnego powinny być uwzględniane wartości przyjmowane w sposób możliwie jak najbardziej powszechny, mające jak najlepsze uzasadnienie na gruncie określonej kultury – zarówno ogólnej, jak i prawnej<sup>59</sup>. Jej zastosowanie pozwoliło na ocenę modyfikacji postępowań administracyjnych przez pryzmat funkcji, które postępowanie administracyjne pełni w systemie prawa, w tym funkcji ochronnej, porządkującej i instrumentalnej. Analiza ta umożliwiła ustalenie, czy i w jakim zakresie modyfikacje proceduralne realizują zakładane cele ustawodawcy, a także czy prowadzą do zachowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw jednostki.

Powyższe metody realizowano przez analizę poglądów doktryny i orzecznictwa. Wykorzystanie dorobku nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pozwoliło na pogłębienie interpretacji analizowanych instytucji, a także weryfikację przyjmowanych założeń badawczych w świetle praktyki stosowania prawa. Analizę piśmiennictwa oraz orzecznictwa przeprowadzono za pomocą dostępnych systemów informacji prawnych oraz publicznie dostępnych baz orzeczeń.

Dobór powyższych metod badawczych pozostaje bezpośrednio związany z celami rozprawy oraz postawionymi pytaniami badawczymi. Pozwolił on na wieloaspektowe ujęcie zjawiska modyfikacji postępowań administracyjnych z perspektywy zarówno normatywnej, jak i systemowej oraz funkcjonalnej. Zastosowana metodologia umożliwiła nie tylko opis obowiązującego stanu prawnego, lecz także jego krytyczną ocenę oraz sformułowanie

---

<sup>59</sup> W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, rok LXXIV(1), s. 25–26.

wniosków o charakterze ogólnym dotyczących kierunków rozwoju prawa administracyjnego procesowego.

Struktura rozprawy została podporządkowana realizacji celu badawczego polegającego na identyfikacji, rekonstrukcji oraz ocenie modyfikacji postępowania administracyjnego wprowadzanych w ustawach szczególnych, przede wszystkim w ustawach inwestycyjnych, oraz na ustaleniu ich znaczenia dla systemu prawa administracyjnego procesowego. Układ pracy ma charakter problemowy i stopniowy, co oznacza, że kolejne rozdziały nie stanowią autonomicznych części, lecz tworzą logiczny ciąg prowadzący od ustaleń pojęciowych i systemowych do szczegółowej analizy konkretnych modeli postępowań administracyjnych.

W rozdziale pierwszym sformułowano podstawowe założenia badawcze rozprawy. Przedstawiono uzasadnienie wyboru tematyki, określono cel pracy oraz zarysowano problem badawczy związany z procesem dekodyfikacji postępowania administracyjnego i narastającą liczbą regulacji szczególnych modyfikujących procedurę kodeksową. W tym rozdziale wyjaśniono także kluczowe pojęcie modyfikacji postępowania administracyjnego, rozumianej jako ingerencja ustawodawcy w model procedury ogólnej poprzez ustanowienie norm szczególnych, które zastępują lub przekształcają rozwiązania przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Rozdział ten pełni funkcję konceptualną i metodologiczną, tworzy ramy interpretacyjne dla dalszych analiz.

W rozdziale drugim dokonano analizy pojęcia postępowania administracyjnego w ujęciu systemowym. Rozdział ten ma charakter teoretycznoprawny i stanowi niezbędny fundament dla dalszych rozważań. Przedmiotem analizy jest istota postępowania administracyjnego, jego cele oraz funkcje, w tym funkcja ochronna, porządkująca i instrumentalna. W dalszej części rozdziału przedstawiono proces kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce, co pozwoliło osadzić współczesne modyfikacje proceduralne w szerszym kontekście historycznym i systemowym. Rozdział ten wyznacza model referencyjny postępowania administracyjnego, względem którego w kolejnych częściach pracy oceniane są rozwiązania szczególne.

Kolejny rozdział poświęcony jest postępowaniom administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jego celem nie jest szczegółowa analiza tego kodeksu jako taka, lecz wskazanie, w jakim zakresie już na poziomie kodeksowym dochodzi do modyfikacji procedury administracyjnej oraz jakie mechanizmy elastyczności zostały w nim przewidziane. Analizie poddano wybrane instytucje procesowe, takie jak zasady ogólne postępowania, terminy załatwiania spraw, doręczenia, zawiadomienia, decyzje administracyjne, milczące załatwienie sprawy oraz środki zaskarżenia. Rozdział ten

pełni funkcję punktu odniesienia dla dalszych badań nad regulacjami szczególnymi – pokazuje, że modyfikacje procedury nie są wyłącznie domeną specustaw, lecz występują również w obrębie samego kodeksu.

W kolejnych rozdziałach zasadniczy ciężar badawczy przenosi się na analizę postępowań administracyjnych uregulowanych w ustawach szczególnych, w tym w ustawach inwestycyjnych. Rozdziały te mają charakter dogmatycznoprawny i kazuistyczny zarazem. Przedmiotem analizy są konkretne modele postępowań administracyjnych, takie jak decyzje lokalizacyjne, decyzje realizacyjne czy inne szczególne formy rozstrzygnięć administracyjnych, w których ustawodawca wprowadza daleko idące odstępstwa od procedury kodeksowej. Analiza obejmuje zarówno zakres modyfikacji proceduralnych, jak i ich konsekwencje dla pozycji stron postępowania, stabilności decyzji administracyjnych oraz efektywności działania administracji publicznej. To w tej części rozprawy ujawnia się w pełni problem fragmentaryzacji i dekodyfikacji postępowania administracyjnego, który stanowi jeden z głównych wątków badawczych pracy.

Całość badań zamyka część wnioskowa, w której dokonano syntezy ustaleń poczynionych w poszczególnych rozdziałach pracy. Na tym etapie oceniano systemowe skutki wprowadzania modyfikacji postępowania administracyjnego w ustawach szczególnych, przede wszystkim w kontekście spójności systemu prawa, przejrzystości regulacji proceduralnych oraz ochrony praw jednostki. Wnioski te mają charakter zarówno opisowy, jak i ocenny, a ich celem jest sformułowanie ogólnych tez dotyczących kierunków rozwoju postępowania administracyjnego w warunkach postępującej dekodyfikacji.

W pracy uwzględniono stan prawny, literaturę oraz orzecznictwo sądowe aktualne na marzec 2026 r.

## **Rozdział II. Pojęcie postępowania administracyjnego**

### **§1. Istota postępowania administracyjnego**

Przed przejściem do dalszych ustaleń w zakresie celu oraz funkcji postępowania administracyjnego w pierwszej kolejności należy ustalić, jakie jest pojęcie oraz istota tego postępowania administracyjnego. P. Daniel wskazuje, że termin „postępowanie administracyjne” musi być wiązany z obowiązującymi przepisami prawa zawierającymi normy procesowe, które regulują ciąg czynności zmierzających do ukształtowania przez podmioty uprawnione (organy administracji publicznej) sytuacji prawnej podmiotów im podległych w formie aktu administracyjnego, a więc w formie decyzji lub postanowienia. Choć termin powyższy stanowi termin języka prawnego, co wynika z faktu, iż postępowanie administracyjne zostało w polskim systemie prawnym skodyfikowane, to jednak należy zauważyć, że procedura przewidziana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter ogólny i nie stanowi procedury wyłącznej w tym znaczeniu, że niektóre przepisy regulujące proces wydawania aktów administracyjnych mają charakter autonomiczny i nie stosuje się do nich przepisów postępowania administracyjnego<sup>60</sup>.

Aby prawidłowo ustalić powyższe okoliczności, należy zdefiniować pojęcie sprawy administracyjnej, które jest użyte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1). Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że na sprawę administracyjną składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, co powoduje, że przy ustalaniu tożsamości sprawy należy uwzględniać te właśnie elementy, których tożsamość w odniesieniu do elementów podmiotowych wyraża się w tożsamości podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, w odniesieniu zaś do tożsamości przedmiotowej – do tożsamości treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej<sup>61</sup>. Jeszcze inaczej jako sprawę administracyjną można ująć przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Tak rozumiana sprawa administracyjna staje się przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego z chwilą złożenia przez

---

<sup>60</sup> P. Daniel, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z 8.02.2017 r., II GSK 5345/16, LEX nr 2247855.

ten podmiot żądania wszczęcia postępowania lub też z chwilą wszczęcia postępowania z urzędu przez organ administracyjny<sup>62</sup>.

Przez sprawę administracyjną w postępowaniu administracyjnym rozumieć można konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia<sup>63</sup>. W doktrynie określa się ją również jako zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia określonym obowiązkiem<sup>64</sup>, czy zindywidualizowany i skonkretyzowany spłot stosunków między danym organem administracji państwowej a daną jednostką<sup>65</sup>.

W świetle art. 1 k.p.a. pojęcie sprawy na gruncie postępowania administracyjnego dotyczy materii nie konkretnego postępowania, lecz spłotu określonych okoliczności faktycznych, które mogą stać się materiałą postępowania administracyjnego<sup>66</sup>.

Sprawa administracyjna to więc konkretna sytuacja prawna, w której organ administracji publicznej, na podstawie norm prawa administracyjnego, rozstrzyga o prawach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie temu organowi. Składa się ona z elementów podmiotowych – odnoszących się do adresata decyzji administracyjnej – oraz przedmiotowych obejmujących treść praw i obowiązków oraz ich podstawę prawną i faktyczną. Można ją porównać do spłotu stosunków prawnych i faktycznych wymagających władczego rozstrzygnięcia przez organ administracyjny w formie aktu administracyjnego. Sprawa administracyjna staje się przedmiotem postępowania administracyjnego z chwilą wszczęcia rzeczzonego postępowania na wniosek strony lub z urzędu, a jej istotą jest konkretyzacja wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego.

Jak wskazuje NSA, do konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., należą elementy podmiotowe: adresat sprawy i organ ją rozstrzygający oraz elementy przedmiotowe: norma prawa materialnego podlegająca

---

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 24.08.2017 r., I SA/Ke 336/17, LEX nr 2353869.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.06.2009 r., II SA/Rz 112/09, LEX nr 562311.

<sup>64</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 8.

<sup>65</sup> E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 22.

<sup>66</sup> Wyrok SN z 31.05.2022 r., I NSKP 1/22, OSNKN 2023, nr 2, poz. 10.

indywidualizacji i konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, do którego ta norma ma zastosowanie<sup>67</sup>. Na gruncie art. 1 pkt 1 k.p.a. wykładanego w świetle normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego znajdującą oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie wreszcie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie<sup>68</sup>. W świetle art. 1 pkt 1 k.p.a. chodzi zatem o klasyczną sprawę administracyjną załatwianą poprzez wydanie aktu administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej, a więc sytuację, w której jasno określony jest adresat, organ oraz elementy przedmiotowe stosunku administracyjnoprawnego.

Na tle art. 1 pkt 1 k.p.a. można wyróżnić następujące przesłanki konstruujące postępowanie administracyjne: sprawę administracyjną będącą jego przedmiotem, typ organu stosującego normę prawną, właściwość organu oraz rodzaj rozstrzygnięcia. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby droga administracyjna była dopuszczalna<sup>69</sup>.

B. Adamiak oraz J. Borkowski pod pojęciem postępowania administracyjnego rozumieją zarówno regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej<sup>70</sup>. W. Dawidowicz jako postępowanie administracyjne traktuje całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji państwowej, które można określić jako postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Wyróżnia on jednak również tzw. ścisłą definicję postępowania administracyjnego, przez którą rozumie kompleks przepisów prawnych regulujących działalność organów administracji państwowej w formie decyzji

---

<sup>67</sup> Wyrok NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816.

<sup>68</sup> Postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612.

<sup>69</sup> N. Szczęch, *Komentarz do art. 1 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Olsztyn 2020, LEX.

<sup>70</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 124.

administracyjnej<sup>71</sup>. J. Starościak zauważa, że samo określenie „postępowanie administracyjne” może być różnie rozumiane, gdyż najczęściej chodzi tu o regulację wszelkiego działania administracyjnego, związanego z powstaniem lub istnieniem stosunku administracyjnoprawnego. Nawiązywanie tych stosunków może jednak następować w oparciu o różne podstawy prawne lub różne układy faktyczne<sup>72</sup>. B. Adamiak podkreśla także, że wypracowanie współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego wymaga uwzględnienia kierunków regulacji materialnego prawa administracyjnego<sup>73</sup>.

W ramach postępowania administracyjnego wyróżnia się dwa jego rodzaje – ogólne i szczególne. Na marginesie należy odnotować, że w doktrynie przyjmuje się również inny podział postępowań jurysdykcyjnych, które obejmuje postępowanie ogólne, szczególne (odrębne) i wyłączone. Przykładem jest chociażby art. 3 k.p.a., w którym prawodawca wyłączył określone rodzaje postępowań spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego na zasadzie tzw. enumeracji negatywnej<sup>74</sup>. Są to jurysdykcyjne postępowania wyłączone, których rozstrzygnięcia mogą być następnie również przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej<sup>75</sup>.

Postępowanie administracyjne ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi najczęściej spotykany rodzaj postępowania, w ramach którego dochodzi do rozpatrzenia spraw administracyjnych. A. Wróbel wskazuje, że celem bezpośrednim ogólnego postępowania administracyjnego jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie to ma także na celu: zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego; wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego (tzw. służebna funkcja postępowania administracyjnego) oraz zapewnienie poszanowania chronionych Konstytucją RP praw i wolności, zwłaszcza wtedy gdy te prawa

---

<sup>71</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

<sup>72</sup> J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232.

<sup>73</sup> B. Adamiak, *Koncepcja postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2020, s. 3.

<sup>74</sup> K. Klonoński, *Komentarz do art. 3* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2023, LEX.

<sup>75</sup> T. Woś, *Postępowania wyłączone* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 101.

i wolności są naruszane przez państwo<sup>76</sup>. Wspólnym mianownikiem ogólnych spraw administracyjnych jest zatem rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy z zakresu prawa administracyjnego.

Drugi z rodzajów postępowań to postępowania szczególne, w wyniku których następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju, np. w postępowaniach podatkowych, których przedmiotem jest rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw podatkowych<sup>77</sup>. Celem postępowania administracyjnego szczególnego również jest wydanie aktu administracyjnego, jednakże cały tok postępowania regulowany jest na podstawie przepisów innych niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy procesowe zawarte są w ustawie kompleksowej, która zawiera normy tak materialnoprawne, jak i właśnie procesowe, które są niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy.

Zarówno w ogólnym, jak i w szczególnym postępowaniu administracyjnym wyróżnia się dwa tryby. Pierwszy – omówiony powyżej – to tryb postępowania głównego, który kończy się rozstrzygnięciem administracyjnym. Oprócz niego wyróżnia się również postępowanie nadzwyczajne, którego istotą jest nie rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w sposób merytoryczny, lecz przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w uprzednio prowadzonym postępowaniu głównym. Konsekwentnie tryb nadzwyczajny uzależniony jest od prowadzonego wcześniej postępowania głównego.

## **§2. Cel postępowania administracyjnego**

### **I. Uwagi wprowadzające**

Jak wskazuje A. Matan, problematyka celu (celów) postępowania administracyjnego nie była w zasadzie przedmiotem zainteresowania doktryny administracyjnego prawa procesowego<sup>78</sup>. Powołując się na J. Łętowskiego, A. Matan wskazuje, że cele postępowania powinny się kształtować wedle „konstytucyjnej skali wartości”, co pozwala na wyróżnienie następujących celów (zadań) postępowania administracyjnego:

- 1) zapewnienie przestrzegania praworządności w działaniu organów administracji;

---

<sup>76</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 1* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2024, LEX.

<sup>77</sup> R. Mastalski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2017, s. 17 i n.

<sup>78</sup> A. Matan, *Cel postępowania administracyjnego (cel główny, cele uzupełniające)* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2017, LEX.

- 2) zapewnienie realizacji i ochrony indywidualnych praw obywateli;
- 3) zapewnienie realizacji podziału zadań i funkcji między różne organy państwa (odgraniczenie od funkcji prawotwórczej i sądowej);
- 4) zapewnienie szybkości i skuteczności działania administracji przy realizowaniu zadań powierzonych jej przez ustawy<sup>79</sup>.

## **II. Przestrzeganie kompetencji jako element przestrzegania praworządności w działaniu organów**

Pierwszy z ww. celów jest zakorzeniony w zasadach demokratycznego państwa prawnego. Norma ta wynika z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten nazywany jest również zasadą legalizmu, której treść sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej obowiązku działania „na podstawie i w granicach prawa”. Działania wszystkich organów państwa, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też określone granice działania<sup>80</sup>. Zasada legalizmu wiązana jest również z zakazem domniemania kompetencji organu państwowego, jak też z zakazem naruszeń prawa przez ten organ w toku procesu prawotwórczego<sup>81</sup>. Innymi słowy, działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa<sup>82</sup>.

Dla prawidłowości działania organów administracji publicznej w konkretnej sprawie niezbędna jest norma kompetencja, która umożliwia prowadzenie przez dany organ danego postępowania, jak i ustalenie jego właściwości w konkretnej sprawie. Kompetencja to przede wszystkim zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo<sup>83</sup>. Cechą charakterystyczną kompetencji administracyjnej jest jej złożony charakter wyrażający się w tym, że jest ona swoistym sprzężeniem uprawnienia i obowiązku organu. Organ kompetentny jest to organ uprawniony (upoważniony) do podejmowania określonych działań i dokonywania konkretnych czynności, ale zarazem jest to także organ obowiązany do skorzystania ze swoich uprawnień w sytuacji, gdy zaistnieją ku temu

---

<sup>79</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 228.

<sup>80</sup> Postanowienie TK z 9.05.2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 87.

<sup>81</sup> Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

<sup>82</sup> Wyrok NSA z 6.10.2021 r., III OSK 3984/21, LEX nr 3340436.

<sup>83</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 80.

okoliczności przewidziane prawem<sup>84</sup>. Na kompetencję administracyjną w świetle poglądów E. Bojanowskiego składać się będą dwa obowiązki: z jednej strony organ administracyjny powinien czuwać i weryfikować, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające skorzystanie z kompetencji; z drugiej strony organ powinien realizować kompetencję, gdy okoliczności takie wystąpią<sup>85</sup>. Organ ma zatem obowiązek podjęcia działania zgodnego z dyspozycją normy prawnej wówczas, gdy zaistnieje stan faktyczny wynikający z hipotezy tej normy<sup>86</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał także, że przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji publicznej posiada kompetencję i zarazem obowiązek do władczego rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach strony. Kompetencja organu administracji do załatwienia konkretnej sprawy nie może być domniemywana i musi znajdować zakotwiczenie w przepisach prawa administracyjnego materialnego, które wskazują, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie może w danej sytuacji zostać podjęte. Wobec tego, jeżeli określony stan faktyczny nie realizuje dyspozycji przepisów przesądzających o kompetencji organów administracji publicznej – mamy do czynienia z brakiem przedmiotu postępowania<sup>87</sup>.

Przykładowo w przypadku postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast (art. 51 ust. 3 u.p.z.p.). Norma kompetencyjna musi być wykładana w sposób ścisły i niedopuszczalna jest jej rozszerzająca interpretacja. Bez istnienia takiej normy organ nie może przeprowadzić postępowania w danej sprawie. Na powyższym przykładzie – jeżeli decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w sytuacji, w której inwestycja realizowana jest na terenie dwóch gmin, wydałby organ, na którego obszarze działania znajduje się mniejsza część terenu, to wówczas decyzja taka byłaby obciążona nieusuwalną wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. – wydałby ją organ z naruszeniem przepisów o właściwości, co *ex lege* powodowałoby jej nieważność. Dla danego postępowania organem właściwym może być

---

<sup>84</sup> R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>85</sup> E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9, s. 88.

<sup>86</sup> P. Król, *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2018, nr 4, s. 36.

<sup>87</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2007 r., II SA/Kr 668/04, LEX nr 814456.

wyłącznie jeden organ administracji publicznej. Zdarzają się sytuacje, w których w danego rodzaju sprawach właściwość organu kształtuje się odmiennie – w zależności od żądania wnioskodawcy; przykładowo organem pierwszoinstancyjnym udzielającym pozwolenia na budowę jest starosta (art. 82 ust. 2 p.b.). Jednak jeżeli inwestycja dotyczy obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego, to wówczas w pierwszej instancji decyzję wydaje wojewoda (art. 82 ust. 3 pkt 1 p.b.). Wydanie dla tego typu inwestycji decyzji przez starostę – podobnie jak powyżej – byłoby obciążone nieważnością.

Przestrzeganie przez organy zasady praworządności to nie tylko przestrzeganie ich kompetencji do rozstrzygania spraw danego rodzaju i właściwości. Z zasady praworządności (legalizmu) wywodzi się również obowiązek organów administracji działania na podstawie przepisów prawa i stosowania przez organ przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji do stanu faktycznego obowiązującego w dniu wydania decyzji<sup>88</sup>. Oznacza to powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego<sup>89</sup>. W postępowaniu administracyjnym nie stosuje się zasady, że wszystko co nie jest zakazane, jest dozwolone. Dlatego nielegalne jest działanie organu zarówno podjęte niezgodnie z obowiązującymi przepisami, jak i bez podstawy prawnej<sup>90</sup>.

Z zasadą legalizmu powiązana jest również zasada zaufania do władzy publicznej. Stosownie do treści art. 8 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że nie będzie sprzyjać realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej podejmowanie w tej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, dokonywanie skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego przez organy administracji, jak również zmienność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji<sup>91</sup>. Stosowanie przez organy administracji publicznej

---

<sup>88</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.02.2023 r., II SA/Wr 668/22, LEX nr 3505138.

<sup>89</sup> Wyrok NSA z 7.05.2020 r., I OSK 3977/18, LEX nr 2979076.

<sup>90</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 17.05.1996 r., III SA 535/95, LEX nr 27157.

<sup>91</sup> Wyrok NSA z 2.03.2022 r., I GSK 2249/18, LEX nr 3338041.

przepisów obowiązujących w dniu orzekania przezeń, jak również swoista przewidywalność w zakresie prowadzenia postępowania i należyte informowanie stron o przebiegu postępowania – spełniają kryteria przestrzegania praworządności w postępowaniu tegoż organu.

Rekapitulując – pierwszy z wyszczególnionych powyżej celów postępowania administracyjnego, tj. zapewnienie przestrzegania praworządności przez organy, dotyczy w pierwszej kolejności obowiązku przestrzegania kompetencji organu do rozstrzygania danej sprawy, a zatem przestrzegania przez organ z urzędu swojej właściwości rzeczowej, miejscowej oraz instancyjnej.

### **III. Realizacja i ochrona indywidualnych praw jednostki**

Drugim z zadań postępowania administracyjnego, wyróżnionym przez J. Łętowskiego, jest zapewnienie realizacji i ochrony indywidualnych praw obywateli. Sytuację prawną strony postępowania administracyjnego należy odróżnić od sytuacji organu, który nie realizuje ani nie chroni (tak jak strona) własnych interesów. Stosuje po prostu prawo, ponieważ do tego został powołany i to jest jego obowiązkiem<sup>92</sup>. Na marginesie można jedynie zaznaczyć, że jeżeli przepis prawa przewiduje konieczność udziału np. organu gminy, jako organu władczego, w roli strony w postępowaniu, a jednocześnie jest to ten sam organ, który wypowiada się w formie decyzji administracyjnej lub postanowienia, to ta forma ochrony interesów jednostki samorządu terytorialnego jest dominująca. W konsekwencji w takiej sytuacji jednostka ta traci prawo występowania w sprawie w charakterze strony<sup>93</sup>. Jednakże praktyka nie jest w tym zakresie jednolita. Sąd Najwyższy w 2001 r. stwierdził, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest gmina mająca interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, mimo że decyzję w pierwszej instancji wydał wójt tej gminy<sup>94</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje również, że jeśli *a priori* odmawia się gminie statusu strony, może dojść do naruszenia zasady proporcjonalności, co skutkować może zaburzeniem równowagi między celem, który chce się osiągnąć, a środkiem, który się stosuje<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 441.

<sup>93</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17.07.2018 r., VII SA/Wa 2664/17, LEX nr 2542115 oraz D. Sypniewski, *Komentarz do art. 28 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, D. Sypniewski (red.), R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W.Ł. Gunia, Warszawa 2022, LEX.

<sup>94</sup> Wyrok SN z 7.06.2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4.

<sup>95</sup> Wyrok NSA z 10.11.2023 r., I OSK 2006/22, LEX nr 3695697.

Nie można jednak zapominać, że oprócz uwzględnienia interesu indywidualnego strony organ musi stać na straży interesu ogółu społeczeństwa – tzw. interesu społecznego. Zgodnie bowiem z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wynikająca z art. 7 *in fine* k.p.a. zasada ogólna postępowania administracyjnego stanowi także wskazówkę interpretacyjną prawa materialnego. Artykuł 7 k.p.a., wprowadzający zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie określa hierarchii tych wartości ani zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Powyższą zasadę należy rozumieć w ten sposób, że w wypadku sprzeczności (kolizji) między tymi interesami, organ powinien załatwić sprawę, realizując w sposób możliwie najpełniejszy oba rodzaje interesów<sup>96</sup>. R. Sawuła zauważa, że z treści art. 7 k.p.a. można rekonstruować także zasadę dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy, rozumianą jako nakaz podejmowania wszelkich czynności niezbędnych nie tylko do wyjaśnienia stanu faktycznego, ale również do doprowadzenia postępowania do jego końcowego rozstrzygnięcia<sup>97</sup>. Ujęcie to ma istotne znaczenie chociażby dla oceny modyfikacji proceduralnych w Prawie budowlanym i specustawach, albowiem ukazuje, że ustawodawca niejednokrotnie wzmacnia ten właśnie sprawnościowy komponent procedury, niekiedy kosztem klasycznych gwarancji procesowych strony.

Niemniej istota postulatu J. Łętowskiego odnosi się do sytuacji, w której odpowiednie instytucje procesowe mają zapewnić realizację praw i ochronę indywidualnych interesów obywatela w postępowaniu administracyjnym. W języku prawnym interes jednostki określa się rozmaicie w różnych aktach normatywnych. Stąd też pojawiają się takie pojęcia, jak: „interes strony”, „interes obywatela”, „osoba zainteresowana” czy „zainteresowany”<sup>98</sup>. Niezależnie jednak od nazewnictwa tego interesu jednostki, we wszystkich z nich chodzi o stworzenie takiej sytuacji prawnej, w której to w systemie prawnym zostaną uregulowane prawa i obowiązki strony postępowania administracyjnego. Uregulowanie w akcie prawnym sytuacji prawnej strony powoduje, że jest ona uniezależniona w zakresie obrony swoich interesów od dobrej lub

---

<sup>96</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 31.12.2019 r., II SA/OI 814/19, LEX nr 2774272.

<sup>97</sup> R. Sawuła, *Treść zasady ogólnej dążenia organu do załatwienia sprawy* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, J. Jagielski, K. Zalasńska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska (red.), Warszawa 2024, Legalis.

<sup>98</sup> A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 43.

złej woli organu prowadzącego postępowanie<sup>99</sup>. Istnienie takich regulacji nie obliuguje jednak strony do skorzystania z nich. Jest to prawo, a nie obowiązek strony postępowania administracyjnego. Strona w postępowaniu administracyjnym może pozostawać bierna – nawet jeżeli postępowanie byłoby wszczęte na jej wniosek. Zupełnie inaczej jest w odniesieniu do organu prowadzącego postępowanie – bierność organu stanowi naruszenie prawa bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miała miejsce<sup>100</sup>.

Oczywiste przy tym jest również, że wynikający z art. 7 k.p.a. obowiązek uwzględniania słusznego interesu strony nie może stanowić podstawy do wyłączenia obowiązującego bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa materialnego<sup>101</sup> – obowiązek uwzględniania słusznego interesu strony nie może stać ponad zasadą legalizmu, która wynika zarówno z art. 6 k.p.a., jak i z art. 7 Konstytucji RP.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że w ramach zapewnienia realizacji i ochrony indywidualnych praw obywateli obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie instrumentów prawnych, które strona może wykorzystać dla ochrony przysługujących jej praw podmiotowych. Jako przykłady istniejących już w tym zakresie regulacji powołać można m.in. zasady ogólne wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego, takie jak prawo do bycia informowanym przez organ (art. 9 k.p.a.) czy prawo czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.).

#### **IV. Szybkość i skuteczność działania administracji**

Ostatnim z postulatów J. Łętowskiego jest zapewnienie szybkości i skuteczności działania administracji przy realizowaniu zadań powierzonych jej przez ustawy. Jednym z gwarancyjnych celów postępowania administracyjnego jest również to, aby zakończyło się ono w przewidywalnym dla strony i rozsądnym terminie. Jeżeli prawodawca nie określiłby terminów, w których organy administracji publicznej miałyby realizować swoje zadania, to wówczas mogłoby to prowadzić do wielu nadużyć. Przestrzeganie przez organy prowadzące postępowanie standardów proceduralnych wpływa na budowanie zaufania obywateli do organów władzy, a w tym zakresie kluczową rolę spełnia terminowe załatwianie spraw<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 16.

<sup>100</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 1.06.2023 r., I SA/Ke 158/23, LEX nr 3568754.

<sup>101</sup> Wyrok NSA z 29.06.2023 r., II OSK 2563/20, LEX nr 3588887.

<sup>102</sup> Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994/10, s. 57.

Ustawodawca w art. 35 § 1 k.p.a. określił, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Treść art. 35 § 1 k.p.a. należy rozumieć jako wskazówkę, by terminy załatwienia sprawy w nim określone traktować jako terminy maksymalne<sup>103</sup>, a organ prowadzący postępowanie nie tylko zachowywał terminy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, lecz także w razie możliwości załatwiał sprawy w terminie krótszym<sup>104</sup>. Organ administracji publicznej powinien więc prowadzić postępowanie w sposób sprawny, bez nieuzasadnionego wstrzymywania i przewlekania czynności procesowych, tak aby zakończenie postępowania nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie<sup>105</sup>.

Prawodawca ogólny termin, w którym organ ma załatwić sprawę administracyjną, określił w art. 35 § 3 k.p.a. Założył, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Ustawodawca wprowadził również przepisy szczególne dotyczące terminów załatwiania spraw, jednakże z uwagi na ich przedmiot omówione zostaną w dalszych częściach niniejszej rozprawy.

Gdyby terminy załatwienia spraw administracyjnych nie zostały określone, to istniałaby możliwość nadmiernego przedłużania postępowań po stronie organów, gdyż nie miałyby one określonych dat granicznych, w których daną sprawę należy rozstrzygnąć. Wypada jednak zaznaczyć, że aktualny model terminów ogólnych w postępowaniu administracyjnym jest rezultatem wielu lat obserwacji przez prawodawcę praktyki działania różnych organów, których skutkiem były nowelizacje w tym zakresie. Jak wskazywał w 1996 r. Z. Janowicz, na przestrzeni lat podejmowano próby przyspieszenia tempa załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia. Nie powiodła się wprawdzie próba ogólnego skrócenia terminu załatwiania spraw w pierwszej instancji do jednego miesiąca, ze strony praktyki administracyjnej podnoszono bowiem przekonujące zastrzeżenie, że do wprowadzenia takiego terminu nasza administracja (jako całość) nie jest jeszcze przygotowana<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 12.09.2023 r., II SAB/Lu 84/23, LEX nr 3650060.

<sup>104</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2006 r., VII SAB/Wa 40/06, LEX nr 255859.

<sup>105</sup> A. Gołęba, *Komentarz do art. 35 [w:] Kodeks postępowania...*, H. Knysiak-Sudyka (red.).

<sup>106</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 35.

Określenie przez prawodawcę terminów załatwiania spraw administracyjnych jest również wynikiem nakazu zawartego w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Jak wskazuje L. Żukowski, działanie „wnikliwie”, „szybkie”, „posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami” traktuje ustawodawca jako zespół podstawowych parametrów sprawnego działania administracji, nakazuje wreszcie sprawy proste załatwiać niezwłocznie. Opisywana zasada ma charakter postulatywny, jej walory praktyczne mogą się ujawniać dopiero poprzez zespół konkretnych prawnych gwarancji szybkiego działania administracji, z jednoczesnym określeniem sankcji w przypadkach działań opieszałych, biurokratycznych, które są dla klienteli administracji od zawsze zjawiskiem wysoce niekorzystnym<sup>107</sup>. Beneficjentem tego przepisu są strony postępowania, jednakże adresatem są organy prowadzące dane postępowanie. To w myśl regulacji wynikającej z art. 12 § 1 k.p.a. organy powinny w taki sposób zorganizować czynności w ramach postępowania, aby sprawę załatwić szybko i posługiwać się najprostszymi środkami. Dyrektywa szybkiego działania organów nie może jednakże uchybiać merytorycznej wartości przeprowadzanych czynności. Organ musi w tym celu kierować się również proporcjonalnością w zakresie wykonywanych czynności, a podjęte działania oceniać w sposób wnikliwy. Przykładowo organy nie mogą uzasadniać przewlekłości czy beczynności swojego działania dużą liczbą podobnych do siebie (czy nawet tożsamy) spraw, które rozpatrują<sup>108</sup>. To organ powinien zorganizować postępowanie w taki sposób, aby mogło ono zostać skutecznie zakończone w przewidzianym w ustawie terminie, bez konieczności stosowania przez stronę środków przymusu, aby zdyscyplinować organ do podejmowania działań.

Organ prowadzący postępowanie musi więc kierować się ogólną dyrektywą szybkości i sprawności w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego, natomiast nie może tego czynić z uchybieniem dla merytorycznej wartości podejmowanych w jego toku czynności.

---

<sup>107</sup> L. Żukowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1999, LEX, komentarz do art. 12.

<sup>108</sup> A. Hyżorek, *Brak możliwości usprawiedliwienia beczynności w działaniu organu administracji publicznej argumentem dużej liczby procedowanych spraw. Glosa do wyroku WSA z dnia 5 marca 2020 r., III SAB/Wr 1468/19, ST 2020, nr 7–8, s. 191.*

## V. Postępowania nadzwyczajne

Opisane powyżej cele postępowań administracyjnych tyczą się postępowań zwyczajnych, które mają charakter podstawowy. W reżimie Kodeksu postępowania administracyjnego wyróżnia się natomiast dodatkowo postępowania nadzwyczajne, które zostały wymienione w Rozdziale 13.

Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego o charakterze gwarancyjnym jest zasada trwałości decyzji. Zgodnie z treścią art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Zasada trwałości decyzji ostatecznych służy realizacji podstawowych dla porządku ustrojowego i państwowego zasad prawa, a mianowicie bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co jest motywowane potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu<sup>109</sup>.

Literalne brzmienie wskazanego powyżej przepisu zakłada, że istnieje możliwość wzruszenia takiej decyzji poprzez jej uchylenie lub zmianę, a także stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania, jednakże taka podstawa musi wynikać *expressis verbis* z przepisów prawa. Zasada trwałości decyzji nie ma zatem charakteru absolutnego.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, realizacja zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., czyli zasady trwałości rozstrzygnięć administracyjnych<sup>110</sup>. W myśl zatem tej tezy, jeżeli dane rozstrzygnięcie organów jest sprzeczne z prawem, to utrzymywanie go w obrocie prawnym jedynie po to, aby zapewnić stabilność stosunków prawnych, jest niedopuszczalne.

Ustawodawca dopuszcza jednak wyjątki również w tym zakresie. W art. 156 k.p.a. enumeratywnie wymieniono przesłanki stwierdzenia przez organ nieważności decyzji administracyjnej. Prawodawca zaliczył do nich przykładowo wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) albo skierowanie do osoby

---

<sup>109</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.09.2023 r., II SA/Wr 263/22, LEX nr 3606128.

<sup>110</sup> Wyrok NSA z 30.03.2017 r., II GSK 1953/15, LEX nr 2305568.

niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). W art. 156 § 2 k.p.a. ustawodawca przesądził, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Podobną konstrukcją prawodawca posłużył się w odniesieniu do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.). W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.) bądź wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.). W myśl art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a–145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 5 lat.

### **§3. Funkcje postępowania administracyjnego**

#### **I. Uwagi wprowadzające**

Postępowanie administracyjne ma konkretne zadania. Ze starszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że podstawowym zadaniem postępowania administracyjnego jest urzeczywistnienie porządku prawnego wyrażonego w przepisach administracyjnego prawa materialnego<sup>111</sup>. F. Geburczyk jako naczelne zadanie postępowania administracyjnego przytacza również obronę interesu indywidualnego<sup>112</sup>. Zadania odnoszą się więc do celów, które administracja realizuje, natomiast funkcje określają sposób, w jaki te zadania są wykonywane, albowiem właśnie oprócz i niezależnie od zadań postępowania administracyjnego wyróżnia się również jego funkcje. Współczesne prawo administracyjne dzieli się na trzy działy: materialne, proceduralne i ustrojowe<sup>113</sup>. Z punktu widzenia niniejszej pracy zasadnicze znaczenie będą miały funkcje prawa proceduralnego.

---

<sup>111</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.09.1982 r., SA/Wr 313/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 81.

<sup>112</sup> F. Geburczyk, *Ślužebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna*, PiP 2020, nr 7, s. 85.

<sup>113</sup> Z. Duniewska, *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 131 i n.

K. Jandy-Jendrońska oraz J. Jendrońska w 1978 r. wyróżnili dwie funkcje postępowania administracyjnego. Pierwsza z nich to funkcja ochrony interesów – zarówno indywidualnych, jak i społecznych. Istota tej funkcji sprowadza się do zapewnienia synchronizacji pomiędzy interesami indywidualnym a społecznym<sup>114</sup>. Druga z wyróżnionych funkcji to zabezpieczenie jednolitego i sprawnego działania organów administracyjnych<sup>115</sup>, która miała zapewnić realizację zasady szybkości postępowania oraz przyczynić się do realizacji zasady zaufania stron do organów.

R. Hauser, W. Piątek oraz A. Skoczylas wyróżniają współcześnie trzy zasadnicze funkcje prawa procesowego. Zaliczają do nich funkcję ochronną, funkcję porządkującą oraz funkcję instrumentalną<sup>116</sup>. Dla porównania można zaznaczyć, że w niemieckiej doktrynie H.U. Hochbaum wyróżniał cztery główne funkcje postępowania administracyjnego: organizatorską, która polegała na usprawnieniu działalności aparatu administracyjnego; demokratyzacji, polegającą na współpracy na linii obywatel – organy państwowe w celu załatwieniu konkretnych spraw administracyjnych; wychowawczą oraz zabezpieczenia praworządności<sup>117</sup>.

## II. Funkcja ochronna

Jak wskazuje P. Wajda, funkcja ochronna postępowania administracyjnego przejawia się w kilku płaszczyznach: ochrony obowiązującego porządku prawnego, ochrony interesu społecznego oraz ochrony indywidualnych interesów obywateli. Realizacja funkcji ochronnej odgrywa doniosłą rolę przekonywania obywateli do zasadności i słuszności działań podejmowanych na podstawie i w granicach prawa, a także może przyczynić się do powstania atmosfery zaufania obywateli wobec poczynąń administracji<sup>118</sup>. Zaznaczyć jednak należy, że funkcja ochronna nie jest nieograniczona. Powszechnie uznana jest w demokratycznych porządkach prawnych zasada prawa *vigilantibus iura scripta sunt*, przez którą rozumie się, że prawo powinno zapewniać ochronę tylko tym, którzy należycie korzystają ze swoich

---

<sup>114</sup> Zob. W. Brzeziński, *Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1961/3, *passim*.

<sup>115</sup> K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Warszawa 1978, s. 139-140.

<sup>116</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Pojęcie i funkcje prawa procesowego* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownicze z kasusami*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2017, s. 22.

<sup>117</sup> H.U. Hochbaum, *Staatsrecht der DDR*, Humboldtuniversitat, Berlin 1967, s. 50 i n.

<sup>118</sup> P. Wajda, *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, PPP 2010, nr 10, s. 32.

uprawnień<sup>119</sup>. W myśl funkcji ochronnej również przy wydawaniu decyzji organ musi uwzględnić, zsynchronizować oraz zbalansować interes indywidualny oraz interes społeczny. Odbywa się to w myśl art. 7 k.p.a., który nakazuje w toku postępowania podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jednakże również ta regulacja nie ma charakteru absolutnego. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej, nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu<sup>120</sup>. Reguła wyrażona w art. 7 k.p.a. ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz zakłada możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy<sup>121</sup>. Decyzja związana to taka, w której organy administracji publicznej orzekające w sprawie nie mają luzu decyzyjnego, a zatem w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w przepisach wydają decyzję o określonej treści. Do decyzji związanych zalicza się przykładowo decyzję o warunkach zabudowy, albowiem wymóg łącznego spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wiąże organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy w tym sensie, że spełnienie ich wraz ze stwierdzeniem braku innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji obliuguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy<sup>122</sup>. W tym zakresie organy nie mogą zatem oceniać przed wydaniem decyzji, czy wydanie decyzji leży w interesie społecznym, czy też nie. Taka ocena jest niedopuszczalna.

Zaliczając się również do funkcji ochronnej ochrona obowiązującego porządku prawnego zakorzeniona jest w omówionej już zasadzie praworządności wyrażonej w art. 6 k.p.a., która została wyprowadzona z art. 7 Konstytucji RP. Organy nie mogą zatem dopuszczać do sytuacji, w której działania w toku postępowania administracyjnego, a następnie wydana decyzja byłyby sprzeczne z obowiązującym prawem.

---

<sup>119</sup> G. Rząsa, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1, s. 156–157; postanowienie NSA z 19.01.2021 r., II GNP 1/20, LEX nr 3173338.

<sup>120</sup> Wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1995 r., SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111.

<sup>121</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z 23.06.1995 r., SA/Wr 2744/94, LEX nr 26845.

<sup>122</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 23.08.2017 r., IV SA/Po 418/17, LEX nr 2350876.

Prawidłowa realizacja przez organy funkcji ochronnej postępowania administracyjnego ma również doprowadzić do utrzymywania zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada ta ma swoje źródło w art. 8 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zasada zaufania spina wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego<sup>123</sup>. Jak trafnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, jedną z kluczowych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 8 k.p.a. zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zasada ta wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny funkcjonować w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe dla obywateli, a skutki niedopełnienia obowiązków służbowych czy niewłaściwe prowadzenie postępowania nie obciążały obywateli<sup>124</sup>. W tym zakresie można również wskazać, że organ ma obowiązek stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dających ochronę interesom strony, która nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z zaniedbań organu administracji<sup>125</sup>. Aby postępowanie administracyjne było prowadzone w sposób budzący i utrzymujący zaufanie obywateli do państwa, organ prowadzący powinien podejmować czynności, które będą odpowiadały przedmiotowi postępowania – dobierając je w sposób proporcjonalny. Organ nie może podejmować czynności, które nie byłyby – z punktu widzenia przedmiotu postępowania – odpowiednie i zmierzające do przedłużenia postępowania, gdyż powinien się kierować możliwie najprostszymi krokami do załatwienia sprawy. Organ w toku postępowania nie może również, niejako antycypując rozstrzygnięcie, uprzywilejowywać żadnej ze stron ani dawać prymatu interesowi społecznemu nad indywidualnym i na odwrót. Organ musi pozostać w tym zakresie bezstronny wobec tak podmiotu, jak i przedmiotu postępowań – równo traktować strony i umożliwiać im podejmowanie czynności w toku postępowania na takich samych zasadach. Funkcja ochronna postępowania administracyjnego tyczy się nie tylko strony, która żądała wszczęcia postępowania (wnioskodawcy), lecz także wszystkich pozostałych ustalonych stron postępowania. Każda ze stron ma prawo do uzyskania ochrony proceduralnej wynikającej z przepisów.

---

<sup>123</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 903.

<sup>124</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2009 r., II SA/Wa 800/09, LEX nr 583187.

<sup>125</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2004 r., II SA 1669/03, LEX nr 1610749.

Funkcja ochronna to również wiedza o postępowaniu i możliwość wzięcia w nim udziału. Powinna ona odnosić się również do zapewnienia stronom postępowania odpowiednich gwarancji procesowych, które chronią ich prawa i interesy, a jednym z aspektów tej funkcji jest wiedza o postępowaniu i możliwość wzięcia w nim udziału. Wyróżnić przy tym można prawo do informacji, przez które rozumie się, że strony mają prawo wiedzieć, iż postępowanie jest prowadzone, jakie są jego etapy, jakie decyzje zapadają oraz jakie mają prawa i obowiązki. Organy administracyjne muszą informować strony o wszelkich istotnych działaniach (np. poprzez doręczanie pism i zawiadomień). W szczególnych sytuacjach, gdy przysłą strona postępowania jest przedsiębiorca, prawo do informacji może przysługiwać jeszcze przed wszczęciem postępowania<sup>126</sup>. Należy mieć również na względzie prawo do czynnego udziału – osoby zainteresowane sprawą mogą uczestniczyć w postępowaniu, np. składać wnioski, dowody, zgłaszać swoje stanowisko, a także brać udział w rozprawach administracyjnych.

Powyższa funkcja realizowana jest przykładowo w oparciu o art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Treść „interesu prawnego” należy ustalać według przepisów prawa materialnego. W orzecznictwie NSA podaje się, że pojęcie interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego. Mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania (art. 28 k.p.a.)<sup>127</sup>. Jako przykład niech posłuży regulacja, która dotyczy ustalania stron w postępowaniach w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stosownie do treści art. 74 ust. 3a ustawy o ocenie, stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;

---

<sup>126</sup> A. Hyżorek, Z. Korsak, J. de Mezer, *Zasada udzielania informacji przedsiębiorcy*, PUG 2025, nr 4, s. 48.

<sup>127</sup> Wyrok NSA z 7.06.2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980.

- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Ochrona praw ewentualnych i przyszłych stron postępowania realizowana jest m.in. przez ocenę zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji przez organ. Jak wskazuje się w orzecznictwie, ocena interesu prawnego wiążąca się z zasięgiem oddziaływania planowanej inwestycji powinna dotyczyć wszystkich wariantów przedsięwzięcia, ponieważ w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko analizie poddawane są różne warianty, a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może nie być wydana dla wariantu inwestorskiego<sup>128</sup>. Pojęcie zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 74 ust. 3a powołanej powyżej ustawy musi być interpretowane z uwzględnieniem przepisów tej ustawy. Wynika to z tego, że jest to regulacja wyjątkowa, stanowiąca wyjątek od ogólnej zasady ustalenia stron postępowania z art. 28 k.p.a. i jako wyjątek musi być interpretowana ściśle<sup>129</sup>. Zasadą w tych postępowaniach będzie zatem, że stroną w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie<sup>130</sup>, przy czym dla ustalenia kręgu stron postępowania istotne jest nie tyle to, czy na badanym obszarze doszło już do przekroczenia standardów jakości środowiska, lecz to, czy w następstwie realizacji danego przedsięwzięcia dojdzie do przekroczenia tych standardów<sup>131</sup>.

### **III. Funkcja porządkująca**

Obok funkcji ochronnej wyróżnia się funkcję porządkującą, która sprowadza się do tego, że postępowanie administracyjne stanowi ciąg podejmowanych przez organ czynności układających się w logiczną, spójną i czytelną całość. Skoro postępowanie administracyjne toczy się na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to strony mają prawo

---

<sup>128</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2023 r., IV SA/Wa 969/23, LEX nr 3622320.

<sup>129</sup> Wyrok NSA z 5.04.2022 r., III OSK 713/21, LEX nr 3336848.

<sup>130</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 4.02.2022 r., II SA/GI 1261/21, LEX nr 3327970.

<sup>131</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 23.09.2021 r., II SA/GI 611/21, LEX nr 3247839.

oczekiwać, że organ będzie je prowadzić w oparciu o ustaloną kolejność działań – w sposób spójny, logiczny i uporządkowany.

Jak wskazał WSA w Warszawie, funkcja porządkująca, określa dokładnie obowiązki stron postępowania. Jej celem jest ustalenie porządku zarówno czynności uczestników postępowania, jak i ochrona, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., zasady trwałości decyzji administracyjnych. Funkcja porządkująca jest zatem swego rodzaju ochroną dla stron postępowania, jak również wyznacznikiem postępowania w stosunku do organów, które przecież jednostronnie ustalają ciąg czynności w toku postępowania, które prowadzą<sup>132</sup>.

Istnienie funkcji porządkującej umożliwia podjęcie przez stronę postępowania obrony własnych interesów, w tym przyjęcia określonej strategii procesowej.

Podobny charakter tej funkcji upatrywany jest również w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w Niemczech. Funkcje ochronne mają na celu zapewnienie zarówno ogólnej przejrzystości administracji i zaufania obywateli do niej, jak i ochrony praw podmiotowych osób zaangażowanych w postępowanie administracyjne zaangażowanych w procedurę administracyjną. W ramach konkretnego postępowania administracyjnego, które powinno zakończyć się wydaniem decyzją organu, istnieje prawo zainteresowanego do wysłuchania przez organ. Prawo to służy zapewnieniu rzetelnej procedury administracyjnej, gdyż strona zainteresowana musi mieć możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem decyzji dotyczącej jej praw<sup>133</sup>.

#### **IV. Funkcja instrumentalna**

Ostatnia z wyróżnianych funkcji to funkcja instrumentalna. Jak wskazał WSA w Białymstoku, jej działanie koncentruje się na tym, że proces służy realizacji norm prawa materialnego<sup>134</sup>. Podobnie B. Adamiak oraz J. Borkowski podają, że funkcja instrumentalna przejawia się w tym, że kształtuje się proces tak, aby stał się sprawnym narzędziem działania organów orzekających w osiągnięciu jego celu. Prawo o postępowaniu nie tylko służy uporządkowaniu całego skomplikowanego ciągu czynności procesowych, lecz także kształtuje ten ciąg czynności właśnie instrumentalnie jako celowe i skuteczne narzędzie, ponieważ

---

<sup>132</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r., II SA/Wa 102/17, LEX nr 2301471.

<sup>133</sup> J. Ziekow, *Administrative Procedures and Processes* [w:] *Public Administration in Germany*, S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (red.), Cham 2021, s. 168.

<sup>134</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 15.10.2008 r., I SA/Bk 291/08, LEX nr 496283.

dopiero wtedy staje się możliwe osiągnięcie celu procesu<sup>135</sup>. W świetle powyższego poglądu jednoznacznie można stwierdzić, że również funkcja instrumentalna postępowania administracyjnego łączy się z funkcjami przedstawionymi powyżej i pozostają one względem siebie komplementarne.

Funkcja instrumentalna oznacza także realizację celu postępowania w sposób efektywny, jak najprostszymi środkami, w odpowiednim czasie i skutecznie. W tym zakresie przytoczyć należy przywołany już art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

W ramach instrumentalnej funkcji postępowania administracyjnego zastanowić się również należy nad paradygmatem służebnej roli tego postępowania.

Paradygmat ujmowany jest jako zespół pojęć i teorii, które są powszechnie akceptowane przez środowisko naukowe specjalistów z danej dziedziny<sup>136</sup>. Paradygmat ten jest zbiorem podstawowych teorii, na podstawie których buduje się teorie szczegółowe poddawane następnie procesom testowania i weryfikacji. Rola paradygmatu w rozwoju nauki jest dwojakiego rodzaju. Z jednej strony traktowany jako „święty” i nienaruszalny, może przyczynić się do regresu w danej dziedzinie nauki, a z drugiej strony jest wyznacznikiem „rzemiosła” naukowego<sup>137</sup>. Z kolei leksykalna definicja paradygmatu stanowi o tym, że jest to przyjęty sposób widzenia rzeczywistości w danej dziedzinie czy doktrynie<sup>138</sup>.

Paradygmatem postępowania administracyjnego jest jego służebny, względem norm prawa administracyjnego materialnego, charakter. Jak wskazuje F. Geburczyk, w ocenie większości przedstawicieli doktryny zasadniczą rolą prawa procesowego jest określenie pozycji prawnej podmiotu, którego praw i obowiązków dotyczy postępowanie<sup>139</sup>. Bez przepisów prawa materialnego przepisy proceduralne i ustrojowe gubią bowiem swój sens, tak samo jak bez prawa proceduralnego prawo materialne zatracą swoją rację bytu. Prawo administracyjne

---

<sup>135</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 37.

<sup>136</sup> Ł. Sułkowski, *Paradygmaty nauk o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie” 2013/2, s. 17.

<sup>137</sup> B. Brycz, T. Dudycz, *Paradygmat jako podstawa metody naukowej w naukach o zarządzaniu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010/144, s. 53 i n.

<sup>138</sup> [sjp.pwn.pl/sjp/paradygmat;2570598.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/paradygmat;2570598.html) (dostęp: 13.03.2026 r.).

<sup>139</sup> F. Geburczyk, *Zjawisko proceduralizacji w prawie administracyjnym a kierunki ewolucji procedury administracyjnej*, Warszawa 2019, s. 24.

nabiera pełnego znaczenia jedynie jako całość, dzięki dopełniającym się funkcjom przepisów należących do poszczególnych działów<sup>140</sup>.

J. Jagielski podaje, że prawo procesowe stanowi instrument do znalezienia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy<sup>141</sup>. Za pomocą norm prawa administracyjnego procesowego może dojść do konkretyzacji prawa materialnego poprzez załatwienie danej sprawy. Stanowisko to jest potwierdzone również w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że postępowanie administracyjne nie jest przecież celem samym w sobie. Jego prowadzenie uzasadnione jest wyłącznie wtedy, gdy ma przełożenie na kwestie materialnoprawne. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że prawo o postępowaniu administracyjnym jest powołane do realizacji prawa materialnego przy wydawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, a więc pełni funkcję służebną wobec prawa materialnego<sup>142</sup>. O ile „kręgosłup” prawa administracyjnego stanowią przepisy prawa materialnego, o tyle przepisy postępowania, w tym zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, spełniają tylko rolę służebną (wtórną)<sup>143</sup>. Niemniej jedne przepisy są uzależnione od innych – współegzystują i bez przepisów procedury nie może dojść do konkretyzacji normy prawnej prawa administracyjnego materialnego. P. Daniel i F. Geburczyk wskazują także na zjawisko proceduralizacji prawa administracyjnego. W ramach tego zjawiska przepisy procesowe przestają być jedynie narzędziem realizacji prawa materialnego, a stają się w coraz większym stopniu samoistnym i autonomicznym instrumentem podejmowania decyzji oraz rozstrzygania sporów<sup>144</sup>.

W konsekwencji uznać jednak należy, że normy prawa procesowego pełnią funkcję służebną wobec norm prawa materialnego<sup>145</sup>.

#### **§4. Zasada dobrej administracji**

Analiza postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym wymaga uwzględnienia, że procedura prawna nie ma charakteru wyłącznie technicznego ani instrumentalnego. Procedury służą wprowadzić realizację określonych celów prawnych, takich

---

<sup>140</sup> F. Geburczyk, *Służebna funkcja postępowania...*, s. 79.

<sup>141</sup> J. Jagielski, *Prawo administracyjne materialne a prawo ustrojowe oraz prawo proceduralne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017, s. 41-44.

<sup>142</sup> Wyrok NSA z 13.07.2011 r., II FSK 1024/11, LEX nr 1082972.

<sup>143</sup> Wyrok NSA z 11.10.2012 r., II OSK 1675/12, LEX nr 1234160.

<sup>144</sup> P. Daniel, F. Geburczyk, *Wstęp* [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>145</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 31.

jak sprawne stosowanie norm, podejmowanie rozstrzygnięć czy organizowanie toku postępowania, ale równocześnie pozostają nośnikiem określonych wartości. Z jednej strony zabezpieczają wartości społeczne związane z prawidłową realizacją celów prawa, z drugiej zaś chronią wartości odnoszące się do sposobu traktowania jednostki, w szczególności wymaganie sprawiedliwości proceduralnej. Oznacza to, że ocena modyfikacji postępowania administracyjnego nie może ograniczać się do pytania o ich efektywność, lecz powinna obejmować także to, czy zapewniają one jednostce rzetelne i sprawiedliwe traktowanie w toku postępowania, o czym traktuje D.J. Galligan<sup>146</sup>.

Rozważania dotyczące modyfikacji postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym wymagają uzupełnienia o szerszą perspektywę aksjologiczną, w której procedura administracyjna postrzegana jest nie tylko jako techniczny instrument załatwiania spraw, lecz również jako nośnik określonego standardu relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną.

Taką perspektywę wyznacza zasada prawa do dobrej administracji, współcześnie ujmowana jako jeden z podstawowych standardów europejskiej kultury prawnej administracji. Zasada ta wywodzona jest z koncepcji państwa prawnego i ma być wspólna dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich UE<sup>147</sup>. Jej normatywnym wyrazem jest przede wszystkim art. 41 KPP<sup>148</sup>. Z ust. 1 tej regulacji wynika, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy, w rozsądnym terminie, przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Istotniejszy z punktu widzenia niniejszej rozprawy jest jednak ust. 2, zgodnie z którym prawo to obejmuje: prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Źródeł prawa do dobrej administracji upatrywać można m.in. w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym już w latach 60. XX wieku wskazywano, że prawa podstawowe są integralną częścią ogólnych zasad prawa

---

<sup>146</sup> D.J. Galligan, *Due Process...*, s. 31–32.

<sup>147</sup> Wyrok SPI z 30.01.2002 r., T-54/99, Max.Mobil Telekommunikation Service GMBH v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECR 2002, nr 1, poz. II-313; wyrok SPI z 6.03.2003 r., T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen v. Komisja Wspólnot Europejskich, LEX nr 145877.

<sup>148</sup> K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych, cz. I*, EPS 2012, nr 2, s. 31.

wspólnotowego<sup>149</sup>. Zauważyć także należy, że Parlament Europejski 6 września 2001 r. w niewiążącej rezolucji ustanowił Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*European Code of Good Administrative Behaviour*). To właśnie te elementy składają się na europejski standard prawa do dobrej administracji, ujmowany jako publicznoprawny wzorzec rzetelnego działania organów administracji wobec jednostki. Obejmuje on nie tylko wymogi sprawności i efektywności działania administracji, lecz także gwarancje proceduralne służące ochronie podmiotu administrowanego. Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy prawo do dobrej administracji odgrywa rolę istotnego kryterium oceny modyfikacji postępowań administracyjnych w procesie inwestycyjnym, ponieważ pozwala uchwycić granicę, poza którą proceduralna sprawność przestaje być usprawnieniem, a zaczyna prowadzić do osłabienia ochrony praw jednostki.

M. Princ i I. Lipowicz wskazują, że zasada prawa do dobrej administracji ma charakter paneuropejski, tzn. stanowi wspólny mianownik działania wszystkich europejskich państw, nie tylko tych, które są członkami Unii Europejskiej. Takie postrzeganie tej zasady jest konsekwencją dążenia do urzeczywistnienia zasady dobrej administracji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym<sup>150</sup>. Postanowienia KPP mają zastosowanie co do zasady do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, ewentualnie jeszcze do pracowników zatrudnionych w tych podmiotach. Jej postanowienia nie mają wszakże wiążącego charakteru w stosunku do instytucji i organów państw członkowskich, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie dotyczy to przypadków, gdy struktury danego państwa stosują prawo unijne, w szczególności gdy ich działalność może zostać potraktowana jako sprawowanie administracji w imieniu i na rzecz Unii Europejskiej. Tylko w takiej sytuacji również jednostki organizacyjne państw członkowskich będą musiały przestrzegać standardów składających się na treść prawa do dobrej administracji<sup>151</sup>. Podobnie NSA wskazuje, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji – podobnie jak Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej – nie są aktami wiążącymi w Polsce, obecnie mogą być jedynie traktowane jako akty wytyczające pożądane standardy działania administracji<sup>152</sup>.

Włączenie tej problematyki do rozważań prowadzonych w niniejszej rozprawie jest uzasadnione tym, że analizowane w niej modyfikacje postępowania administracyjnego nie

---

<sup>149</sup> Wyrok TS z 12.11.1969 r., 29/69, *Erich Stauder v. Miasto Ulm, Sozialamt*, ECR 1969, nr 419.

<sup>150</sup> M. Princ, I. Lipowicz, *Uwagi wprowadzające [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2022, LEX.

<sup>151</sup> M. Koszowski, *Prawo do dobrej administracji*, PPP 2010, nr 1, s. 48.

<sup>152</sup> Wyrok NSA z 11.10.2007 r., II OSK 1255/07, LEX nr 400453.

dotyczą wyłącznie techniki proceduralnej, lecz w istocie wpływają na sposób urzeczywistniania standardu dobrej administracji w sprawach inwestycyjnych. Z jednej bowiem strony ustawodawca, dążąc do zwiększenia sprawności, szybkości i przewidywalności postępowań, wzmacnia element efektywności działania administracji, który sam w sobie również pozostaje składnikiem dobrej administracji. Z drugiej jednak strony te same rozwiązania mogą prowadzić do osłabienia innych jej komponentów, zwłaszcza prawa jednostki do rzeczywistego udziału w postępowaniu, do skutecznego kwestionowania rozstrzygnięć, do uzyskania pełnej informacji o sprawie oraz do ochrony przed nadmiernie instrumentalnym traktowaniem procedury. Zasada dobrej administracji stanowi zatem użyteczny punkt odniesienia dla oceny, czy modyfikacje proceduralne w prawie inwestycyjnym pozostają jeszcze proporcjonalnym dostosowaniem modelu kodeksowego do specyfiki spraw inwestycyjnych, czy też prowadzą już do takiego przeważenia wartości sprawnościowych, które osłabia gwarancyjny sens postępowania administracyjnego. W tym ujęciu prawo do dobrej administracji nie pozostaje zagadnieniem zewnętrznym wobec głównego przedmiotu rozprawy, lecz pozwala pełniej uchwycić konsekwencje badanego zjawiska dekodyfikacji i różnicowania procedury administracyjnej. Umożliwia ono bowiem ocenę, czy ustawowe przekształcanie postępowania administracyjnego w obszarze procesu budowlanego nadal respektuje minimalny standard rzetelnego, sprawiedliwego i proporcjonalnego działania administracji, czy też prowadzi do jego stopniowej relatywizacji. Z tej perspektywy zasada dobrej administracji staje się nie tylko tłem aksjologicznym dla dalszych rozważań, lecz także jednym z kryteriów oceny dopuszczalnych granic modyfikacji postępowania administracyjnego.

Prawo do dobrej administracji dotyczy procesowej sfery działania administracji publicznej<sup>153</sup>. D. Sześciło podkreśla, że stanowi ono wiązkę uprawnień proceduralnych przysługujących stronie postępowania administracyjnego w celu ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony organu administracyjnego<sup>154</sup>. Co istotne – prawo do dobrej administracji

---

<sup>153</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 16.

<sup>154</sup> D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2013, nr 10, s. 9.

obejmuje prawo do ukształtowania procedury administracyjnej zgodnie z zasadami sprawiedliwości<sup>155</sup>.

Prawo do dobrej administracji oznacza, że administracja ma działać nie tylko sprawnie, ale przede wszystkim zgodnie z prawem, uczciwie, przejrzysto i z poszanowaniem praw obywatela, a organizacja władz powinna odpowiadać społecznym oczekiwaniom i przyjętym standardom<sup>156</sup>. Dobra administracja nie stanowi wyłącznie instrumentu służącego realizacji innych praw podmiotowych, lecz jest również wartością samoistną i samodzielnym standardem oceny działania administracji publicznej<sup>157</sup>. Prawo do dobrej administracji nie ogranicza się do sposobu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, lecz oddziałuje także na obowiązek takiego organizowania postępowania przez państwo, aby było ono legalne, rzetelne, przejrzyste i efektywne. Pośrednio wyznacza ono również standard dla ustawodawcy, który powinien kształtować procedury i kompetencje administracji w sposób zapewniający realizację tych wartości<sup>158</sup>.

W orzecznictwie zasada dobrej administracji postrzegana jest jako obowiązek starannego i bezstronnego rozpoznania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy<sup>159</sup>. Powyższe rozważania pokazują, że modyfikacje postępowań administracyjnych w procesie inwestycyjnym powinny być oceniane także przez pryzmat prawa do dobrej administracji. Procedura jest bowiem nie wyłącznie techniką realizacji celu publicznego, ale również gwarancją rzetelnego i sprawiedliwego traktowania jednostki. Europejski standard dobrej administracji wymaga nie tylko sprawności i efektywności działania organów, lecz także poszanowania prawa do bycia wysłuchanym, dostępu do akt, należytego uzasadnienia rozstrzygnięcia oraz realnej ochrony procesowej. Z tej perspektywy ująć należy, że modyfikacje proceduralne w prawie inwestycyjnym zachowują legitymację

---

<sup>155</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 32.

<sup>156</sup> M. Cheshmedzhieva, *The Right to Good Administration*, „American International Journal of Contemporary Research”, Vol. 4, No. 8, August 2014, s. 64.

<sup>157</sup> M.V. Kristjánsdóttir, *Good Administration as a Fundamental Right*, „Icelandic Review on Politics & Administration” 2013, nr 9.1, s. 237–253.

<sup>158</sup> A. Abraham, *Good Administration: Why we need it more than ever*, „The Political Quarterly” 2009, nr 80.1, s. 25–32.

<sup>159</sup> Wyrok SPI z 27.11.2018 r., T-829/16, *Mouvement Pour Une Europe Des Nations Et Des Libertés v. Parlement Européen*, ZOTSiSPI 2018, nr 11, poz. II-840; wyrok TS z 8.06.2017 r., C-625/15 P, *Schniga GmbH v. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO)*, ZOTSiS 2017, nr 6, poz. I-435.

jedynie wtedy, gdy nie prowadzą do relatywizacji tych podstawowych gwarancji, a więc gdy sprawność postępowania nie zostaje osiągnięta kosztem istoty ochrony praw jednostki.

Odnotować także należy, że zgodnie z art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji uregulowano, iż w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na sprawiedliwe wyważenie praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego. Powyższy przepis nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ to właśnie w postępowaniach związanych z procesem inwestycyjnym najłatwiej o przeważenie wartości chociażby co do sprawności postępowania nad ochroną praw jednostki. Skoro inwestycje np. publiczne są z natury rzeczy powiązane z ingerencją w sferę prawa własności, prawa do informacji, prawa do udziału w postępowaniu czy prawa do skutecznego kwestionowania rozstrzygnięć, to tym bardziej konieczne jest zachowanie proporcjonalności wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Oznacza to, że administracja, a wcześniej także sam ustawodawca, powinni unikać takich rozwiązań proceduralnych, które nakładają na jednostkę ciężary lub ograniczenia niewspółmierne do celu inwestycyjnego. Zasada ta wymaga bowiem sprawiedliwego wyważenia interesu publicznego i interesów osób prywatnych, a więc nie pozwala utożsamiać efektywności inwestycji z automatycznym pierwszeństwem interesu inwestora nad prawami jednostki. J. Świątkiewicz podaje, że ww. kodeks ustanawia bardzo ważną zasadę proporcjonalności (współmierności) w stosowaniu środków w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Cele te wytycza często ustawodawca, niekiedy w preambule ustawy, a nieraz celowe jest sięgnięcie do uzasadnienia projektu ustawy i dyskusji nad jej projektem w parlamencie. Zdarza się, że ustawodawca nakazuje miarkowanie przewidzianych środków prawnych tak, aby uwzględniać interes zobowiązanego<sup>160</sup>.

## **§5. Kodyfikacje postępowań administracyjnych**

### **I. Pierwsze kodyfikacje po odzyskaniu niepodległości**

Pierwsza kodyfikacja postępowania administracyjnego po odzyskaniu niepodległości była kilkietapowa. Przede wszystkim uchwalona została ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. – Ustawa

---

<sup>160</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 23.

tymczasowa o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>161</sup>. W jej art. 1 wskazano, że do czasu wejścia w życie ustawy o ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się na razie następujące województwa, jako władze administracyjne II instancji, a mianowicie: Warszawskie, Łódzkie, Kieleckie, Lubelskie i Białostockie; stolica Rzeczypospolitej Warszawa stanowi odrębną jednostkę administracyjną. W ustawie tej znajdowały się załączki współczesnych instytucji postępowania administracyjnego, albowiem ustalono w niej właściwość rzeczową i kompetencje wojewody (art. 2), a także rady wojewódzkiej (art. 4 i 5). Przede wszystkim (co na wskazuje również jej nazwa) regulowała jednak ona tok instancji. Mając również na względzie uwarunkowania polityczne, rok później uchwalono kolejną – podobną – regulację, jednak dla innego obszaru – b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy – na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. – Tymczasowa organizacja władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy<sup>162</sup>.

Następnie w celu uporządkowania sytuacji prawnej dotyczącej ścieżek odwoławczych od rozstrzygnięć administracji publicznej uchwalono ustawę z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych<sup>163</sup>. Ustawa ta w art. 1 zakładała, że o ile poszczególne ustawy, wydane po wejściu w życie niniejszej ustawy, nie będą zawierały odmiennych postanowień, służy od orzeczeń i zarządzeń, wydanych przez władze administracyjne i instancji, odwołanie do władzy administracyjnej II instancji, która rozstrzyga ostatecznie, zaś od orzeczeń i zarządzeń, wydanych w instancji I przez władze administracyjne II instancji oraz przez Komisarza Rządu na m. st. Warszawy – odwołanie do właściwego ministra.

## **II. Druga kodyfikacja**

Efektem prac kodyfikacyjnych powołanej do tego komisji była kolejna regulacja – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu

---

<sup>161</sup> Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. Ustawa tymczasowa o organizacji władz administracyjnych II instancji (Pol. z 1919 r. Nr 65, poz. 395 ze zm.).

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. Tymczasowa organizacja władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz. U. Nr 117, poz. 768).

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. Nr 91, poz. 712).

administracyjnym, które obowiązywało od 1 lipca 1928 r. do momentu wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego. Formą wydania tego aktu było rozporządzenie Prezydenta RP, albowiem obowiązująca wówczas Konstytucja marcowa zakładała w art. 44 ust. 6, że ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji. Z kolei Prezydent RP wykonał swoją delegację stosownie do art. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. – Upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy<sup>164</sup>, zgodnie z którym upoważniało się Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie: uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydawanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji Państwa, uporządkowania stanu prawnego w Państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w Państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa. Było to więc formalnie rozporządzenie, jednakże z uwagi na konstrukcję prawną zawartą w Konstytucji marcowej i ustawie z 2 sierpnia 1926 r. zrównane ono zostało do mocy ustawy.

W art. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym wskazano, że postanowienia rozporządzenia niniejszego mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków. W ustawie tej określono już znacznie bardziej szczegółowo względem poprzednich regulacji zagadnienia dotyczące: właściwości (rozdział II), wyłączania urzędników administracyjnych (rozdział III) czy dowodów (rozdział X) oraz decyzji (rozdział XII).

Po kilkunastu latach oddzielono postępowania administracyjne od postępowań podatkowych. Uchwalono w tym zakresie dekret z dnia 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. Upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. Nr 78, poz. 443).

<sup>165</sup> Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 173 ze zm.).

### III. Aktualna regulacja

Obowiązująca w chwili obecnej regulacja – Kodeks postępowania administracyjnego, który wszedł w życie 1 stycznia 1961 r., to efekt pracy m.in. komisji do spraw opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym, która została powołana zarządzeniem nr 16 z dnia 28 stycznia 1958 r. Prezesa Rady Ministrów. Komisja pod przewodnictwem S. Rozmaryna opracowała założenia do projektu kodyfikacji postępowania administracyjnego, a w końcowej fazie prac również projekt kodeksu postępowania administracyjnego<sup>166</sup>.

Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 15 marca 1960 r. nr RM.90/60/Pt. przedłożył Sejmowi PRL projekt ustawy kodeks postępowania administracyjnego<sup>167</sup>. W uzasadnieniu projektu podano, że postępowanie administracyjne jest jednym z istotnych środków zapewnienia praworządności socjalistycznej. Określa ono bowiem zasady działalności organów administracji państwowej występujących na zewnątrz w stosunku do obywateli, a zwłaszcza stosunek tych organów do obywatela przy orzekaniu o jego prawach i obowiązkach. Ta doniosła rola postępowania administracyjnego w życiu państwowym i społecznym uzasadnia troskę o takie ukształtowanie przepisów kodeksu, aby służąc sprawie budownictwa socjalistycznego w naszym kraju, umożliwiały one równocześnie ochronę praw i interesów obywateli. Zmierzając do tego celu, projekt kodeksu postępowania administracyjnego ma zastąpić dotychczasowe przepisy o postępowaniu administracyjnym, które w wielu wypadkach nie odpowiadają już obecnym warunkom, nowemu systemowi prawnemu, uwzględniającemu założenia ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polski Ludowej.

Projekt został również ogłoszony do publicznych dyskusji<sup>168</sup>. F. Longchamps pisał w 1961 r., że przygotowany drogą starannych studiów i dyskusji, jest kodeks dziełem dojrzałej rozważa politycznej i wysokiej kultury prawniczej<sup>169</sup>.

Podkreślenia wymaga, że w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego uregulowano dwa różne postępowania: administracyjne ogólne i w sprawach skarg i wniosków, jak również procesowe czynności prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w sprawach indywidualnych. Zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego określono

---

<sup>166</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 13.

<sup>167</sup> Druk nr 326, II Kadencja Sejmu PRL.

<sup>168</sup> R.A. Rychter, *Powaga sprawy ostatecznie rozstrzygniętej w kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 r. (do nowelizacji z 1980 r.)* [w:] *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX.

<sup>169</sup> F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, nr 12, s. 910.

klauzulą generalną, przyjmując dodatkowo zasadę posiłkowego stosowania jego przepisów zawsze wtedy, gdy przepisy prawa odsyłają do przepisów o „postępowaniu administracyjnym”. Dlatego w ocenie B. Adamiak i J. Borkowskiego regulacja prawna zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego została podporządkowana wspólnym założeniom, a wspólne pojęcia prawne i instytucje procesowe uzasadniały nadanie ustawie formy kodeksu<sup>170</sup>. S. Wronkowska wskazuje natomiast, że kodeks to ustawa, która w sposób wyczerpujący, oparty na spójnym zespole zasad, normuje jakąś rozległą, wyodrębnioną dziedzinę stosunków społecznych<sup>171</sup>. Przyjąć tym samym należy, że Kodeks postępowania administracyjnego jest spójnym i poddanym inkorporacji zbiorem norm regulujących postępowanie administracyjne.

---

<sup>170</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 78.

<sup>171</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 117–118.

## **Rozdział III. Postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego**

### **§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego**

#### **I. Uwagi wprowadzające**

Jak wskazują B. Adamiak oraz J. Borkowski, struktura źródeł prawa o postępowaniu administracyjnym jest prosta tylko z pozoru<sup>172</sup>. Jak już bowiem powyżej ustalono, sam sposób nazwania aktu prawnego jako „Kodeks” oznaczać może, że jest to zbiór przepisów w sposób wyczerpujący normujący daną dziedzinę. Rozważenia wymaga jednak, czy powyższe założenie jest realizowane w ramach przepisów składających się na procedurę administracyjną.

Stosownie do treści art. 1 k.p.a., statuującego zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania tego aktu, Kodeks postępowania administracyjnego normuje obecnie:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Przepisy art. 1 k.p.a. nie stanowią wyłącznego źródła określenia mocy obowiązującej Kodeksu, chociaż mają znaczenie pierwszoplanowe w tej kwestii z racji generalnego charakteru unormowania w nich zawartego<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 105.

<sup>173</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 1.

Kodeks postępowania administracyjnego stanowi fundamentalne źródło prawa proceduralnego w polskim systemie administracyjnym – reguluje zasady i tryb postępowania przed organami administracji publicznej. Jego przepisy określają prawa i obowiązki stron postępowania, kompetencje organów administracyjnych oraz mechanizmy kontroli decyzji administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego zapewnia realizację zasad demokratycznego państwa prawa, przez zagwarantowanie transparentności, praworządności i ochrony interesów obywateli oraz innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym. Jako akt normatywny o charakterze ogólnym Kodeks co do zasady znajduje zastosowanie we wszystkich postępowaniach administracyjnych, chyba że szczególne przepisy przewidują odmienne regulacje.

## **II. Postępowania administracyjne ogólne**

Postępowania, które są określone w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., mają charakter postępowania administracyjnych ogólnych.

Stosownie do treści art. 1 pkt 1 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Z kolei zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1. A. Wróbel podkreśla, że pojęcie innego organu państwowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 oznacza inny niż organ administracji publicznej organ państwowy, który definiuje się jako wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych<sup>174</sup>.

Pierwszym z warunków zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest ustalenie, że postępowanie odbywa się przed organami administracji publicznej. W art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. ustawodawca wskazał, że ilekroć w przepisach Kodeksu jest mowa o organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek

---

<sup>174</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 1* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. Prawodawca zdefiniował również w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. pojęcie ministra, przez które rozumie się Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4. Z kolei centralnymi organami administracji rządowej będą organy, które nie wchodziły w skład rady ministrów, a zatem nie wpisują się w definicję z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., jednakże powinni być przez ustawodawcę w przepisach *expressis verbis* określone jako centralne organy administracji rządowej<sup>175</sup>.

W odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca również ustalił ich definicję legalną, zgodnie z którą rozumie się przez nie organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.).

Kolejnym elementem definicyjnym jest przynależność danej sprawy do właściwości organu, czyli kompetencja organu do władczego jej załatwienia. Rozumie się przez to prawną zdolność organu administracji do podejmowania czynności, zwłaszcza w ramach postępowania

---

<sup>175</sup> I tak przykładowo ustawodawca uchwalił:

- a) w art. 5 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1816), że tworzy się centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach substancji i ich mieszanin, którym jest Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych;
- b) w art. 100 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 590), że organami administracji rybołówstwa morskiego są Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – jako centralny organ administracji rządowej;
- c) w art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 1), że Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą;
- d) w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43), że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest centralnym organem administracji rządowej;
- e) w art. 121 ust. 1 ustawy ocenowej, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej;
- f) w art. 88 ust. 1 Prawa budowlanego, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

administracyjnego<sup>176</sup>. Wyróżnia się trzy rodzaje właściwości: rzeczową (nazywaną również merytoryczną), miejscową oraz instancyjną.

Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Właściwość rzeczowa i jej zakres ustalone są przede wszystkim z ustaw regulujących konkretne działy prawa administracyjnego materialnego. Badanie właściwości jakiegokolwiek organu administracyjnego w sprawie należy zacząć od ustalenia właściwości rzeczowej (merytorycznej)<sup>177</sup>. Przykładem zobrazowania właściwości rzeczowej wynikającego z ustaw materialnoprawnych mogą być ustawy samorządowe. Ustawodawca postanowił, że:

- 1) zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;
- 2) zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie enumeratywnie wymienionym w tym przepisie, przy czym zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4 ust. 6 u.s.p.);
- 3) zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>178</sup> do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Egzemplifikacją zadań gminy na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym można uczynić zagadnienie kształtowania ładu przestrzennego w gminie. Stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent (art. 26 ust. 1 i 3–4 u.s.g.). W ustawie regulującej zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, tj. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprost ukształtowano właściwość rzeczową tego organu wykonawczego do podejmowania określonych działań. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy

---

<sup>176</sup> P. Przybysz, *Kompetencja [w:] Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX.

<sup>177</sup> Postanowienie NSA z 23.05.2013 r., II FW 2/13, LEX nr 1318879.

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).

wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. W ust. 3 tego przepisu mowa jest zaś o tym, że decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

W odniesieniu do właściwości miejscowej – co do zasady wynika ona z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stosownie do treści art. 21 § 1 k.p.a. właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

- 1) w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;
- 2) w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;
- 3) w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

Właściwość miejscowa organu administracji publicznej to zdolność do załatwiania spraw indywidualnych należących do jego właściwości rzeczowej, powstałych na przypisanym temu organowi obszarze działania. Obszar (terytorialny zakres) działania organu administracji publicznej ustala się na podstawie przepisów prawa ustrojowego<sup>179</sup>.

Zgodnie z art. 21 § 2 k.p.a., jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w § 1, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie. Zaznaczyć jednak należy, że art. 21 § 2 k.p.a. ma zastosowanie wtedy, gdy nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w art. 21 § 1 k.p.a.<sup>180</sup>

Ustawodawca zobowiązał w art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zgodnie z tym nakazem

---

<sup>179</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 21* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>180</sup> Wyrok NSA z 7.11.2019 r., I OSK 1816/18, LEX nr 2761867.

organ powinien badać swoją właściwość, nawet bez wniosku strony, na każdym etapie postępowania. Rygor ten rozciąga się na postępowanie przed organami pierwszej i drugiej instancji, jak również na postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych, na przykład w postępowaniu wznowieniowym, o stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie jej wygaśnięcia na wszystkich etapach tych postępowań<sup>181</sup>. Jak wskazuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, obowiązek dbania o przestrzeganie przepisów o właściwości powstaje z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego i trwa aż do jego zakończenia. Oznacza to, że już przed wszczęciem postępowania organ musi sprawdzić, czy jest właściwy w danej sprawie, i w przypadku konstatacji negatywnej przy postępowaniu inicjowanym z wniosku strony – przekazać podanie do organu właściwego, natomiast w przypadku postępowania podejmowanego z urzędu odstąpić od wszelkich czynności<sup>182</sup>. Załatwienie sprawy administracyjnej przez niewłaściwy organ skutkuje nieważnością decyzji (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

W odniesieniu do ostatniej z rodzajów właściwości – instancyjnej – warto zaznaczyć, że w świetle poglądów J. Zimmermanna właściwość instancyjna organu pierwszej instancji powinna być ustalana na podstawie normy prawa administracyjnego materialnego, wyznaczającej zakres danej sprawy administracyjnej. W konsekwencji można powiedzieć, że jakkolwiek właściwość instancyjna powinna być odróżniana od właściwości rzeczowej, to jednak jej źródło jest podobne, tj. leży w obrębie prawa materialnego, a sama ta kategoria właściwości jest kategorią materialnoprawną<sup>183</sup>. Określenie właściwości instancyjnej organu odwoławczego powinno zatem rozpoczynać się od umiejscowienia kompetencji do wydania decyzji administracyjnej w pierwszej instancji, ponieważ kompetencja organu drugiej instancji jest pochodną tamtej<sup>184</sup>.

W tym miejscu przywołać należy art. 82 ust. 2 p.b., zgodnie z którym organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, jest starosta. W myśl ust. 3 wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty. Jest to przykład ustalenia przez prawodawcę właściwości instancyjnej w ustawach materialnoprawnych.

---

<sup>181</sup> Wyrok NSA z 31.03.2022 r., II GSK 1796/18, LEX nr 3343662.

<sup>182</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2021 r., I SA/Po 543/21, LEX nr 3258247.

<sup>183</sup> J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2001 r., III SA 1247/00*, OSP 2001, nr 10, s. 155.

<sup>184</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.06.2019 r., II SA/Rz 320/19, LEX nr 2682328.

Rekapitulując tę część rozważań, trzeba wskazać, że postępowania administracyjne ogólne obejmują sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych lub milcząco oraz postępowania w sprawie skarg i wniosków. Ich podstawą jest właściwość organów administracji publicznej obejmująca właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną. Właściwość rzeczowa określa zakres działania organu i wynika z przepisów prawa administracyjnego materialnego. Właściwość miejscowa ustalana jest na podstawie położenia nieruchomości, miejsca prowadzenia działalności lub zamieszkania strony. Natomiast właściwość instancyjna odnosi się do struktury hierarchicznej organów administracji i określa kompetencje organów odwoławczych. Przestrzeganie przepisów o właściwości jest obowiązkiem organów administracyjnych, a jego naruszenie skutkuje nieważnością decyzji administracyjnej.

## **§ 2. Modyfikacje w zakresie postępowań na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego**

### **I. Uwagi wprowadzające**

Wybór instytucji omawianych w niniejszym rozdziale nie ma charakteru przypadkowego ani wyczerpującego. Nie chodzi bowiem o przedstawienie wszystkich odmienności i szczególnych rozwiązań występujących na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz o wyodrębnienie tych mechanizmów, które z punktu widzenia problematyki niniejszej rozprawy mają znaczenie podstawowe. Kryterium doboru stanowiło zatem – po pierwsze – to, czy dana instytucja wpływa na modelowy układ relacji pomiędzy organem a stroną postępowania, po drugie – to, czy oddziałuje na stopień sformalizowania, szybkość i sposób prowadzenia postępowania, a po trzecie – to, czy może pełnić funkcję punktu odniesienia dla dalszej analizy modyfikacji proceduralnych występujących w Prawie budowlanym oraz w ustawach szczególnych.

Z tego względu przedmiotem dalszych rozważań uczyniono przede wszystkim zasady ogólne i instytucje procesowe, które odnoszą się do sposobu ustalania sytuacji strony, przebiegu komunikacji procesowej, formy i tempa działania organu, konstrukcji rozstrzygnięcia oraz mechanizmów jego kontroli. To właśnie te elementy tworzą zasadniczy zrąb kodeksowego modelu postępowania administracyjnego, a zarazem najczęściej podlegają później przekształceniom w specustawach inwestycyjnych. Wybrano zatem takie przepisy, które pozwalają uchwycić podstawowe osie napięcia między sprawnością postępowania

a ochroną praw jednostki, a więc te same osie, które następnie ujawniają się ze znacznie większą intensywnością w regulacjach Prawa budowlanego i specustaw inwestycyjnych.

## **II. Zasady ogólne postępowania administracyjnego**

Przed przejściem do omówienia wybranych – istotnych z punktu widzenia tej rozprawy – modyfikacji, odnotować należy, że ustawodawca na początku Kodeksu postępowania administracyjnego ustanowił zasady ogólne. Zasady ogólne będą miały zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych, jeżeli ustawy szczególne nie regulują czegoś w sposób odmienny – na zasadzie *lex specialis*. Zasady ogólne wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego ujęte są w 14 artykułach Kodeksu.

W pierwszej kolejności ocenić wypada charakter zasad ogólnych. Uwzględniając treść tych przepisów wyrażonych w art. 6–16 k.p.a., należy uznać, że mają one charakter bardzo ogólnikowy. Jako przykład podać można wyrażoną w art. 6 k.p.a. zasadę praworządności, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Jest to również ustrojowa zasada – niezwykle istotna w zakresie działania aparatu administracyjnego państwa. Uwzględniając jednak charakter tej zasady, należy stwierdzić, że organ nie może jej naruszyć w sposób samoistny. Rozumieć przez to należy taką sytuację, w której strona nie będzie mogła powołać się na naruszenie art. 6 k.p.a. wprost, tylko będzie musiała powiązać naruszenie tego przepisu z innym przepisem, na podstawie którego działał organ. Jeżeli organ uznałby, że pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym może być wyłącznie adwokat lub radca prawny, a zgodnie z art. 33 § 1 k.p.a. pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, to wówczas organowi można by postawić zarzut naruszenia art. 33 § 1 w zw. z art. 6 k.p.a. – łącząc oba te przepisy.

Zasady prawa (w tym zasady ogólne wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego) różnią się od typowych przepisów prawnych stopniem ogólności i funkcją, jaką pełnią w systemie. Z jednej strony mają charakter dyrektyw interpretacyjnych, które wyznaczają sposób wykładni i stosowania prawa w sytuacjach wątpliwych lub niejasnych. Z drugiej – są dyrektywami programowymi, określającymi aksjologiczne podstawy działania organów administracji. W tym sensie pełnią rolę swoistych metanorm, które nie tylko nakazują określone zachowania, ale również ukierunkowują proces tworzenia i stosowania prawa. Zasady ogólne stanowią łącznik między przepisami prawa a wartościami konstytucyjnymi, takimi jak praworządność, równość stron czy proporcjonalność. Konsekwencją tego szczególnego statusu jest również sposób ich stosowania. Dlatego właśnie naruszenie zasady ogólnej rzadko bywa podstawą samodzielnego zarzutu procesowego – powinny być one

powiązane z konkretnymi przepisami prawa. Jednocześnie ich obecność w systemie gwarantuje, że organy nie mogą stosować prawa w sposób całkowicie oderwany od wartości i celów, które ustawodawca uznał za fundamentalne. Zasady ogólne w tym ujęciu nie tylko porządkują praktykę administracyjną, ale też realizują funkcję gwarancyjną, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań organów administracji.

Powstaje pytanie, czy wobec takiego charakteru przepisów zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego mają one taką samą moc, jak pozostałe jego przepisy. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że zasady ogólne postępowania są integralną częścią przepisów regulujących procedurę i są dla organu wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury<sup>185</sup>. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszą się nie tylko do sfery wydawania decyzji administracyjnych, lecz także do wszelkich wypadków, w których organy administrujące (także organy administracji gospodarczej) rozstrzygają o jakichkolwiek sprawach obywateli<sup>186</sup>.

Skoro zasady ogólne mają moc równą innym przepisom procedury, ich funkcja nie ogranicza się jedynie do roli deklaratywnej czy programowej. W praktyce orzeczniczej zasady ogólne pełnią rolę swoistego punktu odniesienia dla wykładni i stosowania bardziej szczegółowych regulacji, a ich naruszenie – choć zazwyczaj pośrednie – może stanowić podstawę skutecznego zarzutu procesowego. Nawet jeśli strona musi powiązać naruszenie zasady ogólnej z innym konkretnym przepisem, to sama obecność tych zasad w Kodeksie postępowania administracyjnego pozwala dokonywać oceny działań organów w perspektywie aksjologicznej, a nie wyłącznie techniczno-normatywnej. Z punktu widzenia teorii prawa oznacza to, że zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego realizują funkcję norm podstawowych dla całego postępowania administracyjnego. Wpływają one na proces decyzyjny organu nie tylko wprost, ale również poprzez konieczność respektowania wartości konstytucyjnych, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) czy ochrona praw jednostki. Zasady ogólne procedury administracyjnej należy zatem traktować jako konkretyzację konstytucyjnych standardów w obszarze stosunków administracyjnych. Mają one także znaczenie dla zachowania spójności całego systemu prawa. Dzięki nim przepisy szczegółowe są stosowne nie w oderwaniu od wartości nadrzędnych, lecz w sposób harmonizujący praktykę organów administracji z ogólną wizją praworządności, proporcjonalności czy równości stron.

---

<sup>185</sup> Wyrok NSA w Katowicach z 13.06.2000 r., I SA/Ka 2160/98, LEX nr 43969.

<sup>186</sup> Wyrok SN z 9.12.1992 r., III ARN 80/92, LEX nr 1632210.

### III. Zasada *in dubio pro libertate*

Zasada *in dubio pro libertate* została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 1 kwietnia 2017 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>187</sup>.

Zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Jak wskazuje A. Wróbel, zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma zastosowanie, gdy spełnione są kumulatywnie dwie przesłanki pozytywne i jednocześnie nie zachodzi przesłanka negatywna. Przesłanki pozytywne są następujące: przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku albo ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia; w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Przesłanką negatywną jest to, że rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony sprzeciwiają się interesy stron albo osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ<sup>188</sup>. Co istotne, zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony postępowania wyrażona w art. 7a k.p.a. dotyczy nie wątpliwości odnośnie do stanu faktycznego sprawy, lecz wątpliwości odnośnie do treści normy prawnej<sup>189</sup>.

Modyfikacja tego przepisu zawarta jest w § 2, zgodnie z którym przepisu § 1 nie stosuje się: jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (pkt 1) oraz w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (pkt 2).

Wprowadzenie tego przepisu spowodowane było koniecznością opracowania mechanizmu ochrony praw jednostki w sytuacjach, gdy przepisy prawa są niejasne lub budzą wątpliwości. Jej celem jest zwiększenie sprawiedliwości i transparentności prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawanych aktów kończących takie postępowanie.

W odniesieniu do art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. ustawodawca posłużył się klauzulami generalnymi, tj.: ważnym interesem publicznym, w tym istotnymi interesami państwa, a w szczególności

---

<sup>187</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).

<sup>188</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 7a* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>189</sup> Wyrok NSA z 21.10.2020 r., II OSK 1526/18, LEX nr 3090251.

jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Jak zaznacza J. Olszanowski, na gruncie tego przepisu ustawodawca użył nieostrej przesłanki „ważnego interesu publicznego”, która może powodować istotne komplikacje w stosowaniu omawianej normy prawnej<sup>190</sup>. Jak zauważa również R. Suwaj, rozwiązanie zawarte w art. 7a k.p.a. jest środkiem o charakterze skomplikowanym, które jawi się w przedmiocie obowiązku należytego uzasadnienia priorytetu ochrony ważnego interesu publicznego, w tym istotnych interesów państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, jako okoliczności wyłączających zasadę rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony<sup>191</sup>. H. Knysiak-Sudyka podkreśla, że zasada przyjaznej interpretacji przepisów znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych postępowań administracyjnych, których przedmiotem pozostaje nałożenie na stronę obowiązku (np. nałożenie kary administracyjnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. cofnięcie koncesji lub zezwolenia). *A contrario* zatem powyższa zasada nie obowiązuje w postępowaniach, których przedmiotem jest przyznanie stronie uprawnienia, w tym również polegającego na zniesieniu lub ograniczeniu obowiązku<sup>192</sup>.

Analizując pojęcie ważnego interesu publicznego, należy odwołać się do interesu społecznego, który ustawodawca dostrzega w art. 7 k.p.a. Brak występowania różnic funkcjonalnych pomiędzy tymi interesami pozwala na uznanie, że są synonimami i spełniają te same cele i funkcje. W doktrynie wskazuje się, że w obecnej sytuacji polityczno-ustrojowej, tj. w państwie prawnym, pojęcia interesu społecznego oraz interesu publicznego są znaczeniowo tożsame<sup>193</sup>. Ani pojęcie interesu społecznego, ani pojęcie interesu publicznego nie jest ustawowo zdefiniowane. Znaczenie nadaje im więc organ administracji publicznej na gruncie danego postępowania administracyjnego.

Najtrafniejsze wydaje się takie rozumienie interesu publicznego, w którym jest on pojmowany jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej. W rezultacie interes publiczny nie może być rozumiany jako

---

<sup>190</sup> J. Olszanowski, *Zasada przyjaznej interpretacji przepisów* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, G. Łaszczyca, A. Matan, W. Piątek, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2018, LEX.

<sup>191</sup> R. Suwaj, *Miarkowanie (wyważanie) interesów* [w:] *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, LEX.

<sup>192</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019, nr 2, s. 6–11.

<sup>193</sup> A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 24.

korzyść, przez którą należy rozumieć określone dobro (np. bezpieczeństwo)<sup>194</sup>. Interes publiczny określany jest również jako wartości powszechnie uznawane za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa<sup>195</sup>. Interes publiczny wyznacza także pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, a następnie działalności administracji<sup>196</sup>. Jak zaznacza też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, przez interes społeczny rozumie się dyrektywę nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa<sup>197</sup>. Niemniej w każdym przypadku działający w danej sprawie organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej<sup>198</sup>. Przy ocenie tej przesłanki należy przyjmować, że interes publiczny jest zrównany do interesu społecznego, albowiem ma to uzasadnienie funkcjonalne.

W art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. wskazane zostały również przykładowe elementy, które mogą składać się na ważny interes publiczny. Ustawodawca zaliczył do nich kwestię interesów państwa, w szczególności wskazując, że chodzi o bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny. W zakresie tych determinantów prawodawcy najpewniej chodzi o zachowanie pokoju, stabilności w regionie, w którym leży Rzeczpospolita Polska, wykluczenie udziału osób popierających terroryzm i inne równie ważne przyczyny<sup>199</sup>.

Należy odnotować, że przesłanka określona w art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. prowadzi do względnego wyłączenia stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony. Ma ona charakter ocenny, ponieważ to organ prowadzący postępowanie administracyjne ustala, czy w konkretnej sprawie występuje ważny interes publiczny sprzeciwiający się zastosowaniu art. 7a § 1 k.p.a. Ocena ta nie może mieć jednak charakteru dowolnego, lecz powinna zostać dokonana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz należycie uzasadniona w rozstrzygnięciu. Inaczej należy ocenić przesłankę przewidzianą w art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a. W tym przypadku wyłączenie stosowania art. 7a § 1 k.p.a. ma

---

<sup>194</sup> P. Bogdanowicz, *Definicja interesu publicznego* [w:] *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>195</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53.

<sup>196</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96–97.

<sup>197</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 25.04.2018 r., II SA/Kr 346/18, LEX nr 2493621.

<sup>198</sup> Wyrok NSA z 27.04.2012 r., I OSK 289/12, LEX nr 1218866.

<sup>199</sup> W. Dzierżanowski, *Komentarz do art. 407* [w:] Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

charakter bezwzględny. Jeżeli bowiem sprawa dotyczy osobowych spraw funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, sam ten fakt przesądza, że organ nie stosuje zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony.

Sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych są uregulowane w poszczególnych pragmatykach służbowych<sup>200</sup>. Chodzi tu w szczególności o nawiązanie i ustanie stosunku służbowego oraz dokonanie w nim zmiany. W tych przypadkach, zapewne w związku z koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań, omawiana zasada nie jest stosowana<sup>201</sup>.

Przesłanka z art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a., pomimo tego że obowiązuje dopiero od kilku lat, była już przedmiotem oceny sądów administracyjnych. Przykładowo w jednej ze spraw rozpatrywanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w przedmiocie odmowy przyznania dodatku za długoletnią służbę wojskową, która to sprawa swoje materialnoprawne podłoże miała w przepisach ustawy o obronie Ojczyzny, sąd ten uznał, że w sprawie nie występują wątpliwości co do treści normy prawnej, natomiast gdyby jakiegokolwiek wątpliwości w tym przedmiocie istniały, to – jak wynika z art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a. – zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony nie ma zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych<sup>202</sup>.

Uzasadnienie aksjologiczne tego wyłączenia ustawowego zezgemplifikować można na przykładzie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>203</sup>. Policja jest bowiem umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji). Dobro służby oraz troska o umacnianie autorytetu, którym formacja ta cieszy się w społeczeństwie, wymagają, aby zadania państwa powierzone Policji były wykonywane wyłącznie przez policjantów, których również postawa etyczna, nie tylko wiedza merytoryczna, nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której policjant powołany do zapobiegania i wykrywania patologii wśród innych osób, sam nie przestrzega obowiązującego prawa<sup>204</sup>. Z tego też powodu – z uwagi na troskę o bezpieczeństwo obywateli

---

<sup>200</sup> Szerzej o pragmatykach służbowych zob. J. Czerniak-Swędzioł, *Pragmatyki zawodowe jako źródło pozaumownych stosunków pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4, *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, K.W. Baran (red.), Warszawa 2017, LEX; W. Sanetra, *Podsumowanie* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 11, *Pragmatyki pracownicze*, K.W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021, LEX.

<sup>201</sup> J. Wegner, *Komentarz do art. 7a* [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

<sup>202</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 16.11.2023 r., III SA/Lu 452/23, LEX nr 3658610.

<sup>203</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.).

<sup>204</sup> Wyrok NSA z 11.01.2017 r., I OSK 2386/16, LEX nr 2317241.

i porządku publicznego – nie wszystkie wątpliwości prawne w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych powinny być rozpatrywane na ich korzyść, albowiem mogłoby dojść do sytuacji, w której w czynnej służbie pozostanie osoba, która dopuściła się czynu niegodnego służby, jednak niejasność w zakresie oceny prawnej tej sytuacji nakazywała rozstrzygnąć sprawę na korzyść takiej osoby. Byłoby to niekorzystne dla bezpieczeństwa państwowego i niezgodne z interesem publicznym. Przesłanka z art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. łączy się zatem z tą z art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a., ponieważ w obu tych przepisach chodzi o interes składający się na dobro wspólne społeczeństwa.

Warto odnotować, że istotne przy interpretacji przepisu art. 7a k.p.a. jest to, iż organy administracji publicznej powinny zatem nadawać temu pojęciu możliwie największe znaczenie, mając na uwadze cel i funkcje omawianej zasady *in dubio pro libertate*<sup>205</sup>.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 7a k.p.a. wyraża istotną dyrektywę interpretacyjną służącą ochronie jednostki przed negatywnymi skutkami niejasności prawa administracyjnego, jednakże ochrona ta nie ma charakteru bezwzględneho. Ustawodawca, wprowadzając wyjątki przewidziane w art. 7a § 2 k.p.a., ujawnił relatywny charakter zasady *in dubio pro libertate*, podporządkowując jej stosowanie konieczności ochrony dóbr o szczególnej wadze ustrojowej i publicznoprawnej. W rezultacie analizowany przepis obrazuje charakterystyczne dla postępowania administracyjnego napięcie pomiędzy gwarancyjną funkcją procedury a jej funkcją instrumentalną, służącą zabezpieczeniu interesu publicznego. O ile więc sama zasada z art. 7a § 1 k.p.a. zasługuje na ocenę jednoznacznie pozytywną jako instrument wzmacniający standard ochrony strony, o tyle wyjątki przewidziane w § 2 należy uznać za dopuszczalne jedynie przy ich ścisłej, nieszerokiej wykładni i przy zachowaniu obowiązku szczególnie starannego uzasadnienia przez organ powodów odstąpienia od rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony.

#### **IV. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu**

Jedną z najważniejszych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 10 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. Stosownie do treści art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

---

<sup>205</sup> Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1795/19, LEX nr 3156015.

Modyfikacja ww. przepisu zawarta została w art. 10 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu jest podstawową gwarancją postępowania administracyjnego i obowiązuje na każdym jego etapie. Zalicza się ona do obowiązków organu administracji publicznej, który musi zapewnić stronie postępowania rzeczony czynny udział. Organ powinien bowiem w rozsądnym terminie poinformować strony o możliwości czynnego udziału w postępowaniu. Strona powinna wiedzieć, że może zapoznać się z materiałem dowodowym znajdującym się w aktach postępowania, wypowiedzieć się co do niego, a także składać np. wnioski dowodowe bądź formułować stanowisko w sprawie. Jest to jednak prawo, a nie obowiązek strony. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, organy prowadzące postępowanie nie mogą jednak zmusić obywatela do skorzystania z przysługujących mu uprawnień<sup>206</sup>. Zasada ta obowiązuje zarówno w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, w postępowaniu przez organem odwoławczym, jak i w postępowaniach nadzwyczajnych. Prawa wynikające z tego przepisu przysługują wszystkim stronom danego postępowania administracyjnego.

Przez udział w postępowaniu należy rozumieć udział strony w całym ciągu czynności przygotowawczych postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ administracji publicznej. Chodzi tutaj o udział w czynnościach, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Dlatego strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. powinna wykazać, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>207</sup>.

Pojawia się jednak pytanie, czy strona, która nie skorzystała z prawa do czynnego udziału w postępowaniu, może zarzucić organowi naruszenie art. 10 k.p.a. Można wyprowadzić tezę, że zarzut ten byłby chybiony. Głównie należy mieć na uwadze fakt, że bierność strony postępowania administracyjnego może szkodzić tej stronie, która powinna współdziałać z organem w zakresie wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy administracyjnej i jej rozstrzygnięcia. Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza, że strona nie może powoływać się na brak czynnego udziału w postępowaniu w przypadku, gdy brak wyjaśnienia danej

---

<sup>206</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.05.1999 r., I SA/Wr 48/97, LEX nr 37244.

<sup>207</sup> Wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 326/17, LEX nr 2624499.

okoliczności wynika jedynie z jej biernej postawy<sup>208</sup>. Gdyby uznać, że bierność strony może powodować skuteczny zarzut postawiony względem działań organu, to mogłoby to prowadzić do obstrukcji postępowań administracyjnych przez strony, które chciałyby opóźnić rozstrzygnięcie sprawy.

Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w orzecznictwie, że dla skuteczności zarzutu naruszenia zasady czynnego udziału stron w toczącym się postępowaniu administracyjnym konieczne jest wykazanie, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, a w następstwie – realizację przysługujących jej praw i nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach tego postępowania, jak również iż naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy<sup>209</sup>. Ciężar dowodu w zakresie wykazania zaniechania umożliwienia stronie czynnego udziału w postępowaniu spoczywa na stronie, która taki zarzut podnosi. W orzecznictwie zaznacza się dodatkowo, że zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. mógłby odnieść skutek, gdyby stawiająca go strona wykazała, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych<sup>210</sup>. Najbardziej jaskrawym przypadkiem naruszenia tego przepisu byłaby sytuacja, w której organ pierwszej instancji wydałby decyzję w sprawie bez zawiadomienia strony o zakończeniu postępowania i umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych materiałów, w tym złożenia dodatkowych wniosków dowodowych bądź sformułowania końcowego stanowiska w sprawie.

Należy bowiem zaznaczyć, że w sprawach administracyjnych wszczętych na żądanie strony zasada czynnego udziału strony w postępowaniu powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem treści art. 79a k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 79a § 1 k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1 (art. 79a § 2 k.p.a.).

Komunikat ten musi bowiem zostać przesłany stronie wraz z informacją o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w trybie

---

<sup>208</sup> Wyrok NSA z 8.10.2015 r., II OSK 371/14, LEX nr 1987233.

<sup>209</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2019 r., VII SA/Wa 1099/18, LEX nr 2614259.

<sup>210</sup> Wyrok NSA z 27.08.2019 r., I OSK 2908/17, LEX nr 2724739.

przepisu art. 10 § 1 k.p.a. Powinno mu towarzyszyć pouczenie o tym, że strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania brakujących przesłanek w terminie wyznaczonym na podstawie tego ostatniego przepisu. Co do zasady, wystosowanie informacji na podstawie przepisu art. 79a § 1 k.p.a. powinno następować w tym samym postępowaniu tylko raz. Jeżeli w odpowiedzi na przesłaną informację strona uzupełni swoje stanowisko, nadal nie wykazując brakujących przesłanek, organ jest zwolniony z ponawiania tej czynności. Należy pamiętać, że w postępowaniach z udziałem wielu stron po dopuszczeniu dowodów z inicjatywy strony postępowania wezwanej w ww. trybie zachodzi konieczność doręczenia pozostałym zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się w trybie art. 10 § 1 k.p.a.<sup>211</sup> Najlepszym rozwiązaniem w omawianym zakresie jest wskazanie, co jest potrzebne do wydania decyzji pozytywnej. Przykładowo w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w informacji nie powinno się wskazywać, że w związku z nieprzedłożeniem wymaganej liczby projektów budowlanych starosta jest zobowiązany do wydania decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę. Prawidłowe będzie wskazanie, że zgodnie z przepisami prawa dla wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę wymagane jest przedłożenie czterech egzemplarzy projektu budowlanego, z kolei inwestor złożył tylko trzy egzemplarze<sup>212</sup>.

W przypadku, w którym w postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek organ, wydając decyzję negatywną dla strony, uniemożliwi stronie końcowe zajęcie stanowiska i nie poinformuje jej w trybie art. 79a § 1 k.p.a. o zamiarze wydania takiej decyzji negatywnej, może to implikować naruszenie przepisów mające wpływ na wynik postępowania i skutkować powinno uchynieniem takiej decyzji ze względu na brak zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. W przypadku natomiast postępowań wszczętych z urzędu (np. postępowania w sprawie cofnięcia uprawnienia bądź ukarania administracyjną karą pieniężną), w których strony potencjalnie nie wykazują się nadmierną aktywnością, aby postawić skuteczny zarzut naruszenia art. 10 k.p.a., należałoby dodatkowo określić, które czynności procesowe zostały stronie uniemożliwione. Wyjątek stanowić będzie uniemożliwienie stronie dostępu do akt postępowania, które zawsze skutkować będzie naruszeniem art. 10 k.p.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wskazał, że brak możliwości dostępu do akt postępowania zwykłego przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie pozbawia skarżącą prawa do udziału w postępowaniu na każdym jego etapie, co niewątpliwie narusza zasadę czynnego udziału

---

<sup>211</sup> J. Wegner, *Komentarz do art. 79a* [w:] Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks...*

<sup>212</sup> M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX, komentarz do art. 79a.

strony w postępowaniu<sup>213</sup>. Z przepisów mogą wynikać jednak pewne ograniczenia również w tym zakresie. Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Z kolei zgodnie z art. 74 § 1 k.p.a. przepisu art. 73 k.p.a. nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Przesłanka ważnego interesu państwowego z art. 74 § 1 k.p.a. w świetle stanowiska judykatury wymaga indywidualizacji i konkretyzacji w każdym przypadku jej zastosowania przy rozpatrywaniu prawa strony postępowania administracyjnego do wglądu do akt sprawy. Przykładowo podlegającym ochronie interesem może być ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>214</sup>. Wyłączenie od wglądu innych akt sprawy niż te, które objęte są klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”, wymaga poczynienia odpowiednich ustaleń przez organ administracyjny, który musi stwierdzić, czy zachodzi potrzeba ochrony ważnego interesu państwowego. Pojęcie ważnego interesu państwowego wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym przypadku jego stosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy. Podkreślić trzeba, że ustalenie znaczenia tego pojęcia nie oznacza, że organ działa na zasadzie swobodnego uznania, ponieważ jest to tylko ustalenie znaczenia normy prawnej w drodze wykładni, ze względu na dwie klauzule ochrony informacji niejawnych, które chociaż nie są wymienione w art. 74 § 1 k.p.a., to podlegają ochronie karnej, jak również inne tajemnice prawnie chronione<sup>215</sup>.

Zastosowanie przez organ art. 74 § 1 k.p.a., który uzasadnia częściowe ograniczenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w zakresie możliwości zapoznania się z materiałami znajdującymi się w aktach postępowania, musi być jednak proporcjonalne i nie może nadmiernie ingerować w prawa strony.

Powracając do analizy treści art. 10 k.p.a., należy zauważyć, że w art. 10 § 2 k.p.a. zawarta została modyfikacja § 1 tego przepisu. Zgodnie z treścią art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

---

<sup>213</sup> Wyrok WSA w Opolu z 10.08.2023 r., II SA/Op 140/23, LEX nr 3604773.

<sup>214</sup> Wyrok NSA z 22.03.2023 r., II GSK 1527/19, LEX nr 3558589.

<sup>215</sup> Wyrok NSA z 18.01.2022 r., II OSK 1042/21, LEX nr 3288444.

Dopuszczalność prowadzenia postępowania z wyłączeniem zasady czynnego udziału stron na podstawie art. 10 § 2 k.p.a. jest wyjątkiem od zasady ogólnej i jako wyjątek podlega wykładni ścieśniającej<sup>216</sup>. W art. 10 § 2 k.p.a. chodzi o przypadki konieczności natychmiastowego wydania decyzji. Okoliczności te mogą występować już przed wszczęciem postępowania albo powstać lub ujawnić się dopiero w jego toku. Jeśli chodzi o niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, to może ono wynikać między innymi z faktu zamieszkiwania w budynku grożącym zawaleniem czy obiekcie stanowiącym niebezpieczeństwo zewnętrzne przez odpadanie tynku na chodnik, a więc miejsce ogólnie dostępne<sup>217</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego przewidział możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W rozdziale 8a k.p.a. ustawodawca przewidział instytucję milczącego załatwienia sprawy. Zasadą jest, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 122a § 1 k.p.a.). Prawodawca przewidział również, że do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a k.p.a. (art. 122d § 1 k.p.a.). Wyłączenie to ma charakter bezwarunkowy i bezwzględny<sup>218</sup>, co oznacza, że ustawodawca *expressis verbis* wskazuje na brak możliwości zastosowania obu tych przepisów przy sprawach załatwianych milcząco, co obliguje organ do zaniechania zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Na etapie prac legislacyjnych wskazywano, że uproszczony charakter trybu milczącego załatwienia sprawy, sprowadzający się do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwiane w tym trybie (sprawy nieskomplikowane), nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.<sup>219</sup> A. Wróbel wskazuje, że nakaz niestosowania w sprawach załatwianych milcząco przepisu art. 10 k.p.a. jest nie tylko niekonstytucyjny, ale przede wszystkim nieracjonalny. Po pierwsze, jak zaznacza ten autor, nie jest prawdą, że sprawy załatwiane milcząco mają charakter nieskomplikowany; do takich spraw należą bowiem skomplikowane pod względem prawnym i faktycznym sprawy z zakresu prawa budowlanego, prawa wodnego czy prawa działalności gospodarczej. Po drugie, komentowany

---

<sup>216</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 7.06.2017 r., III SA/Kr 287/17, LEX nr 2314238.

<sup>217</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.03.2008 r., II SA/Bd 781/07, LEX nr 491998.

<sup>218</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 122d* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>219</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1183, VIII kadencja Sejmu RP, s. 49.

przepis wyłącza prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, które ma rangę prawa konstytucyjnego i nie może być niweczone przez ustawodawcę argumentacją, że postępowanie, z którego strona jest wykluczona na mocy ustawy, jest postępowaniem w sprawach nieskomplikowanych, co zresztą jest założeniem fałszywym. Po trzecie, wyłączenie udziału strony w sprawach załatwianych milcząco musi być logicznie oparte na założeniu absolutnej bezczynności organu, a zatem zakazie podejmowania w tym okresie jakichkolwiek czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego lub prawnego sprawy, co jest założeniem kontrfaktycznym<sup>220</sup>.

Należy zgodzić się z ww. stanowiskiem, albowiem zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, traktowana jako jedna z najważniejszych dla strony dyrektyw postępowania organu, nie powinna być ograniczana przez prawodawcę w zależności od formy zakończenia postępowania. Jest to na tyle ważna instytucja, że nawet przy zakończeniu postępowania w sposób opisany w art. 122a k.p.a. nie powinno się odbierać tego prawa stronie. Aktualne brzmienie przepisów nawet nie pozwala organowi na umożliwienie stronie zajęcia stanowiska końcowego w sprawie w trybie art. 10 k.p.a., ponieważ takie działanie organu miałoby charakter *ultra vires* – zważywszy na treść art. 122d § 1 k.p.a. O ile jeszcze taka konstrukcja przepisu byłaby proporcjonalna przy uwzględnieniu faktu, że organ rozstrzyga sprawę wszczętą na żądanie strony, o tyle uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej powinno budzić to, iż art. 10 k.p.a. obejmuje również prawo dostępu strony do akt postępowania. Szczególnie wątpliwe jest ograniczenie stronie dostępu do akt sprawy, skoro to właśnie znajdujące się w nich dokumenty i inne materiały stanowią podstawę rozstrzygnięcia wydawanego przez organ. W konsekwencji strona może zostać pozbawiona realnej możliwości zweryfikowania, jakie okoliczności i dowody organ uwzględnił przy załatwieniu sprawy.

Podobnie uważa J. Piecha, który zaznacza, że zachowanie ustawodawcy wydaje się wskazywać, że zasada czynnego udziału strony zostaje w tego rodzaju sprawach (załatwianych milcząco) wyłączona w całości. W takim przypadku przyjdzie zauważyć, że przepis ten narusza w jawny sposób unormowania konstytucyjne. Wydaje się, że interpretacja omawianego przepisu, jeśli ma pozostać w zgodzie z Konstytucją RP, wymagałaby przyjęcia, że wyłączone zostaje tutaj stosowanie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ustanawia on prawo wypowiedzenia się strony co do ostatecznych wyników postępowania. Nie sposób bowiem odmówić stronie dostępu do akt postępowania, *nota bene* wszczętego na jej żądanie. Tylko taka interpretacja art. 122d § 1 k.p.a. zapewni zgodność omawianej regulacji z konstytucyjną zasadą

---

<sup>220</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 122d* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*

prawa do procesu i zapewnienia jednostce określonych gwarancji procesowych<sup>221</sup>. Przypomnieć bowiem należy, że przepis art. 10 § 1 k.p.a. zawiera dwie dyspozycje skierowane do organu administracji publicznej: zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania i umożliwienia, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań<sup>222</sup>.

Zasadne wydaje się zatem sformułowanie postulatu *de lege ferenda*, aby art. 122d § 1 k.p.a. został zrekonstruowany według modelu częściowego, a nie całkowitego wyłączenia gwarancji wynikających z art. 10 i art. 79a k.p.a. W szczególności należałoby wyraźnie zachować po stronie uczestnika postępowania milczącego co najmniej prawo dostępu do akt sprawy, prawo do uzyskania informacji o niespełnionych przesłankach zależnych od strony, jeżeli organ takie braki identyfikuje, oraz prawo do uzupełnienia materiału przed upływem terminu milczącego załatwienia sprawy. Mogłoby natomiast pozostać wyłączone jedynie formalne stadium końcowego wypowiedzenia się strony co do całego materiału dowodowego, jeżeli ustawodawca uznaje, że to właśnie ten element nadmiernie koliduje z szybkością i automatyzmem trybu milczącego. Takie rozwiązanie lepiej realizowałoby standard proporcjonalności, ponieważ ograniczałoby gwarancje procesowe tylko w zakresie rzeczywiście koniecznym do zachowania funkcjonalności instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Przepisy zakładające odstępstwo od art. 10 k.p.a. wynikać mogą również z innych niż Kodeks postępowania administracyjnego ustaw. Przykładowo modyfikacja przepisu art. 10 k.p.a. miała miejsce także w okresie stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę COVID-19. W Polsce stan epidemii obowiązywał od dnia 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r.<sup>223</sup>, a stan zagrożenia epidemicznego od dnia 16 maja 2022 r. do 1 lipca 2023 r.<sup>224</sup> Pojawienie się tej, nieznanej wcześniej, choroby zakaźnej stanowiło spore wyzwanie

---

<sup>221</sup> J. Piecha, *Komentarz do art. 122d [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2023, Legalis.

<sup>222</sup> Wyrok NSA z 20.04.2011 r., II OSK 742/10, LEX nr 1081879.

<sup>223</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1027).

<sup>224</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1028); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1118).

legislacyjne w zakresie opracowania niezbędnych narzędzi, które byłyby relewantne do zmieniającej się sytuacji epidemiologicznej<sup>225</sup>.

Jednym z przepisów, który wprowadzony został już na początku epidemii w Polsce, tj. w dniu 18 kwietnia 2020 r., był art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19. Stosownie do treści powołanego przepisu w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a. także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Przepis ten obowiązywał zatem w dniach od 18 kwietnia 2020 r. do 1 lipca 2023 r. *Ratio legis* tego rozwiązania spowodowane było dążeniem ustawodawcy do zapewnienia w miarę możliwości normalnego funkcjonowania organów administracji publicznej, przy jednoczesnym wprowadzeniu licznych ułatwień dla stron postępowania<sup>226</sup>.

W odniesieniu do rozwiązań zawartych w art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19, w pierwszej kolejności wypada przedstawić kilka uwag terminologicznych. Aby organ w ogóle mógł zastosować ten przepis, musiało dojść do sytuacji faktycznej, w której urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w szczególności w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, co *expressis verbis* wynika z treści rzeczzonego przepisu.

W dalszej bowiem części art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19 ustawodawca zastrzegł, że „organ administracji publicznej może (...)”. Próbuując prawidłowo odczytać jego intencję, należy zwrócić uwagę na pogląd T. Gardockiej, która analizując niektóre przepisy procedury karnej, odczytała, że tam, gdzie mowa jest o tym, iż „organ może” oznacza to, że organ musi<sup>227</sup>. E. Szewczyk wskazuje jednak, że w tym przypadku zwrot „organ może” należy odczytywać jako „organ powinien”<sup>228</sup>. Pogląd T. Gardockiej, sformułowany na gruncie wybranych przepisów procedury karnej, może stanowić użyteczny punkt odniesienia, nie powinien jednak być mechanicznie przenoszony na grunt postępowania administracyjnego. W procedurze

---

<sup>225</sup> Zob. A. Hyżorek, *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii – uwagi konstytucyjnoprawne i procesualistyczne*, PPP 2023, nr 3, s. 26–47.

<sup>226</sup> A. Klich, *Przebieg i zawieszanie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec beneficjentów środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w dobie COVID-19 w Polsce*, „Studia Prawnicze KUL” 2021(2), s. 61–79.

<sup>227</sup> T. Gardocka, *Rozważania o języku prawniczym*, „Magazyn Pokój Adwokacki” 2016, nr 9–10, s. 60.

<sup>228</sup> E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań...*, s. 26.

administracyjnej zwrot „organ może” najczęściej wyraża kompetencję organu, której realizacja podlega ocenie z perspektywy celu przepisu, zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ochrony praw strony. Z tego względu bliższe specyfice analizowanej regulacji jest stanowisko, zgodnie z którym w określonych okolicznościach „organ może” należy rozumieć nie jako pełną dowolność organu, lecz jako jego powinność rozważenia zastosowania przewidzianego przez ustawodawcę rozwiązania. Decyzja w zakresie odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a. została pozostawiona w całości organowi administracji publicznej. W konstrukcji tego przepisu prawodawca zaznaczył bowiem, że organ może odstąpić od ww. zasady także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Zrzeczenie się tego prawa przez strony było więc nie konieczną przesłanką zastosowania przepisu, lecz jedynie okolicznością, którą organ mógł uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od art. 10 § 1 k.p.a. Ustawodawca nie przewidział sytuacji, w jaki sposób miałyby postąpić organ w sytuacji, w której strona stanowczo zaprotestowałaby przeciwko ograniczeniu jej prawa wynikającego z ww. przepisu w postępowaniu. W takiej sytuacji organ powinien umożliwić stronie skorzystanie z art. 10 § 1 k.p.a. bez ograniczania jej praw, a przepis art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19 wykorzystywać jedynie wtedy, kiedy będzie istniała wola stron ku takiemu uproszczeniu.

W doktrynie pozytywnie oceniono wprowadzenie tej regulacji. E. Szewczyk zaznaczyła, że analiza przepisów art. 15zzzzzn pkt 1–3 ustawy COVID-19 nie skłania do nadmiernie krytycznej refleksji. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania polegające na odformalizowaniu postępowania administracyjnego w czasie zagrożenia epidemicznego oraz w czasie epidemii należy ocenić pozytywnie. Warto jednak zwrócić uwagę na takie niedociągnięcia, jak wskazane w opracowaniu trudności w zaprotokołowaniu przeprowadzonej w trybie audiowizualnej czynności i podpisanie protokołu przez osobę udostępniającą swój wizerunek. Wprowadzone rozwiązania prawne mogą usprawnić bieg postępowań administracyjnych w czasie ograniczenia bezpośrednich kontaktów pracowników urzędu z interesantami i do zakończenia ich obowiązywania – kiedy zostanie odwołany stan epidemiczny – przyczynić się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa. Co więcej, wydaje się godne rozważenia, czy rozwiązań zawartych w art. 15zzzzzn pkt 1–3 ustawy COVID-19 nie wprowadzić na stałe do unormowań kodeksowych; zwłaszcza możliwości odstąpienia od zasady z art. 10 k.p.a., uzależnionego od woli strony<sup>229</sup>, do której to propozycji należy się w pełni przychylić. Do treści art. 10 k.p.a.

---

<sup>229</sup> *Ibidem*, s. 27.

należy *de lege ferenda* postulować dodanie § 4. Prawodawca powinien w nim uchwalić, że organ administracji publicznej odstępuje od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a., gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Mogłoby to w sposób znaczący wpłynąć na szybkość postępowań, szczególnie tych, które są wszczęte na wniosek strony. Bardzo często wystosowana w trybie art. 10 § 1 k.p.a. do strony korespondencja o końcowym zapoznaniu się z materiałami oraz możliwości wypowiedzenia się co do dokumentów przedłuża postępowanie o dodatkowych kilka tygodni – przy uwzględnieniu doręczenia korespondencji i czasu oczekiwania na ewentualną odpowiedź strony. W sytuacji, w której strona postępowania w podaniu inicjującym postępowanie administracyjne zastrzegłaby, że rezygnuje z prawa określonego w art. 10 § 1 k.p.a., mogłoby to spowodować usprawnienie postępowania i szybsze jego zakończenie. Powyżej proponowana zmiana nie uchybiałaby jednak treści art. 79a k.p.a., ponieważ ustawodawca mógłby również dodatkowo opracować przepis, w którym wskazałby, że niezależnie od oświadczenia strony o rezygnacji z czynnego udziału w postępowaniu, w przypadku zamiaru wydania decyzji negatywnej informuje się o tym stronę na podstawie art. 79a k.p.a. Do ewentualnej analizy przez ustawodawcę pozostaje również zagadnienie, czy z ww. prawa strony mogłyby korzystać wyłącznie w postępowaniach, które są wszczęte na wniosek, czy również tych zainicjowanych z urzędu. Być może ustawodawca powinien także rozważyć, czy nie wyłączyć spod proponowanej powyżej regulacji grupy spraw, w których mogłoby dochodzić do nakłaniania przez pracowników urzędu obsługującego organ stron postępowania do rezygnacji z prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu. Do takiej grupy spraw w pierwszej kolejności zaliczyć należy te związane z pomocą społeczną, w której strony najczęściej działają samodzielnie – bez profesjonalnej pomocy prawnej.

Reasumując zatem tę część rozważań, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, wyrażona w art. 10 k.p.a., zawiera już sama w sobie omówioną powyżej modyfikację wynikającą z § 2 ww. przepisu. Niemniej zmiany tych przepisów wynikają z innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – art. 122d § 1 k.p.a., jak również wynikały od 18 kwietnia 2020 r. do 1 lipca 2023 r. z art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19. Zasadne jest dokonanie przez prawodawcę analizy treści art. 10 k.p.a. w celu ewentualnej jego modyfikacji poprzez dodanie w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisu podobnego do nieobowiązującego już art. 15zzzzzn pkt 1 ustawy COVID-19, który miałby zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, niezależnie od wyjątkowych sytuacji, jaką bez wątpienia była epidemia COVID-19.

## V. Zasada szybkości i prostoty postępowania

Analizując istniejące w Kodeksie postępowania administracyjnego modyfikacje przepisów, można się zastanowić, czy rzeczywiście wszystkie odrębności traktowane mogą być jako modyfikacje, czy część z nich przybierze formę dyrektyw postępowania w stosunku do organu prowadzącego postępowanie bądź stron.

Jednym z takich przepisów jest art. 12 k.p.a. wyrażający zasadę szybkości i prostoty postępowania. Zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Doprecyzowanie stwierdzenia wskazanego powyżej znajduje się w art. 12 § 2 k.p.a., zgodnie z którym sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Uznać jednak można, że jest to modyfikacja w zakresie przedmiotowym, albowiem jeśli organ ustali, że sprawa nie wymaga przeprowadzenia czynności, o których mowa w treści przepisu, prowadzi postępowanie w inny sposób niż to bywa w ogólnym postępowaniu administracyjnym, gdzie na organie spoczywa obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego.

Jak podaje Z. Janowicz, sprawność – a więc m.in. szybkość – należy do podstawowych zasad każdego racjonalnie zorganizowanego działania, a zatem także postępowania przed organami państwa. Sprawne, szybkie postępowanie prowadzi na ogół do właściwego, zgodnego z prawem, załatwienia sprawy. Dlatego szybkość postępowania wiąże się zwykle z urzeczywistnieniem praworządności<sup>230</sup>.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 12 § 1 i 2 k.p.a., jest zasada jego szybkości. Jej istota sprowadza się do konstatacji, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie, ale i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zwłaszcza sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień – powinny być załatwione niezwłocznie. Wskazać należy, że art. 35 § 1–3 k.p.a. stanowi rozwinięcie ww. zasady i zobowiązuje organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Wymaga podkreślenia, że – zgodnie z powołanym przepisem – niezwłocznie winny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub

---

<sup>230</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 12.

w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania<sup>231</sup>.

Można zadać pytanie, czy wyrażona w art. 12 k.p.a. zasada szybkości postępowania nie stoi w opozycji do drugiej z naczelných zasad postępowania administracyjnego – zasady praworządności (art. 6 k.p.a.), która nazywana jest także zasadą legalizmu. W orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się, że zasada legalizmu i zasada szybkości postępowania nie pozostają ze sobą w kolizji i powinny być realizowane w równym stopniu. Zasada szybkości postępowania nie niweczy zasady legalizmu, której prawidłowa realizacja nie zwalnia z obowiązku prowadzenia postępowania w sposób sprawny, racjonalny i efektywny. W szczególności sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie<sup>232</sup>. W myśl zasady legalizmu stronie należy zatem zapewnić również rozsądny termin na załatwienie jej sprawy administracyjnej. Organy powinny przy tym postępować szybko, jednakże zgodnie z prawem.

Ewentualne naruszenie zasady szybkości postępowania nie może być tłumaczone dużą liczbą spraw. Właściwa organizacja zadań i zapewnienie odpowiedniej kadry należą do zadań publicznych, które nie mogą być realizowane ze szkodą dla jednostki<sup>233</sup>. Jak zauważył także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, trudności kadrowe organu administracji publicznej ani znaczny wpływ spraw nie stanowią usprawiedliwienia dla prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny. Okoliczności te wiążą się z niedochowaniem przez organ należytej staranności w zabezpieczeniu dostatecznej obsady kadrowej zapewniającej terminowe załatwianie spraw administracyjnych<sup>234</sup>. To organy administracji publicznej powinny zatem w taki sposób skoordynować prowadzone postępowania administracyjne, aby każde z nich zakończyło się w myśl zasady wynikającej z art. 12 k.p.a. w rozsądnym i zgodnym z prawem terminie. Wszystkie organy administracji publicznej – niezależnie od szerebła – są w systemie prawnym równe. Choć zasada szybkości postępowania, wyrażona w art. 12 k.p.a., wiąże jednakowo wszystkie organy administracji, to jednak jego naruszenie

---

<sup>231</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.05.2023 r., III SAB/Wr 996/22, LEX nr 3572743.

<sup>232</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.05.2023 r., IV SAB/Wr 772/22, LEX nr 3571330.

<sup>233</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.03.2023 r., I SAB/Wr 1347/22, LEX nr 3517761.

<sup>234</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 26.06.2024 r., II SAB/Gl 91/24, LEX nr 3733242.

przez organ rangi centralnej w sposób szczególny podważa autorytet organu administracji centralnej i godzi w zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej<sup>235</sup>. Twierdzenie to ma oczywiście systemowe uzasadnienie, albowiem organy administracji centralnej zajmują się sprawami najważniejszymi i najbardziej złożonymi w aparacie administracji państwa. Jeżeli więc organy zajmujące się takimi sprawami dopuszczają się naruszenia jednej z naczelnych zasad postępowania administracyjnego – godzi to w wizerunek całego państwa i stawia pod znakiem zapytania jego sprawność organizacyjną.

Modyfikacja podstawowej formy zasady szybkości i prostoty postępowania została wyrażona w art. 12 § 2 k.p.a. W myśl tego przepisu sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Ustawodawca dopuszcza zatem jego zastosowanie wyłącznie w sytuacji wymienionej w tym przepisie, określonej jako brak konieczności zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Nakazuje wówczas zakończenie postępowania niezwłocznie. To, czy dana sprawa może być załatwiona w trybie wynikającym z tego przepisu, jest zależne od organu, który stwierdza, czy jest to rzeczywiście sprawa niewymagająca zebrania materiału dowodowego. Jak wskazuje P.M. Przybysz, nakaz niezwłocznego załatwienia sprawy nie jest tożsamy z nakazem załatwienia jej od ręki. Tak więc chodzi o to, aby sprawa została załatwiona tak szybko, jak to tylko możliwe. Różnorokie okoliczności mogą powodować niemożność natychmiastowego załatwienia sprawy. Dla przykładu: sprawy powinny być załatwiane w kolejności wpływu, dlatego strona nie może się domagać załatwienia jej sprawy przed innymi sprawami, które zostały wniesione wcześniej i również nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień<sup>236</sup>. Uzasadnione jest to nie tylko zagadnieniem równości każdego wobec prawa, lecz także zapewnieniem sprawnego i wydolnego działania organów.

W omawianym przepisie ustawodawca posłużył się pojęciem niezwłocznego załatwienia sprawy, które również należy zdekodować. Z leksykalnego punktu widzenia „niezwłocznie” oznacza natychmiast, zaraz, tak szybko jak to możliwe, bez zwłoki<sup>237</sup>. W doktrynie z kolei przez niezwłoczność rozumie się najpóźniej kilka dni<sup>238</sup>. Definicji niezwłoczności próżno szukać w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Pewnego rodzaju wskazówką interpretacyjną jest przepis art. 231 § 1 k.p.a. traktujący o obowiązku przekazania skargi

---

<sup>235</sup> Wyrok NSA z 14.11.2017 r., II OSK 140/17, LEX nr 2409569.

<sup>236</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 12.

<sup>237</sup> *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 24, H. Zgólkowa (red.), Poznań 1999, s. 256–257.

<sup>238</sup> I. Nowikowski, *Terminy w kodeksie postępowania karnego*, Lublin 1988, s. 70–71.

właściwemu organowi. Zgodnie z nim, jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. W tym przepisie określony przez ustawodawcę termin nie ma zatem charakteru instrukcyjnego, lecz jest terminem maksymalnym, w którym organ powinien dokonać wskazanej w tym przepisie czynności. Z systemowego punktu widzenia przyjąć zatem należy, że niezwłoczność, o którą chodzi ustawodawcy, oznaczać może maksymalnie siedem dni.

## **VI. Zasada pisemności postępowania**

Kolejna z modyfikacji dotyczy zasady pisemności postępowania. W art. 14 § 1a k.p.a. ustawodawca przewidział, że sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

Do dnia 5 października 2021 r. w Kodeksie postępowania administracyjnego obowiązywał uchylony na mocy art. 61 u.d.e. przepis art. 14 § 1 k.p.a., zgodnie z którym sprawy należało załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>239</sup>, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. W obowiązującym uprzednio stanie prawnym ustawodawca nie zrównywał zatem formy pisemnej z dokumentem elektronicznym, a wręcz przeciwnie – różnicował obie formy, zakładając ich odrębność. Jak wskazuje A. Wróbel, organ administracji publicznej miał swobodę w wyborze jednej z tych alternatywnych form załatwienia sprawy, przy czym do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego konieczne było spełnienie przesłanek przewidzianych w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>240</sup>. W sytuacji jednak, gdy przepisy szczególne zastrzegały załatwienie sprawy w formie pisemnej, organ nie mógł w braku odmiennych postanowień tych przepisów załatwić sprawy w formie dokumentu elektronicznego. Bezsporne było także, że w razie gdy organ administracji

---

<sup>239</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.).

<sup>240</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2024 r. poz. 1513).

publicznej załatwił już sprawę administracyjną w drodze decyzji mającej formę pisemną, wykluczone było zastosowanie w tej samej sprawie formy dokumentu elektronicznego czy – tym bardziej – załatwienie tej samej sprawy ustnie. Kodeks nie przewiduje bowiem ani zatwierdzania decyzji wydanych ustnie decyzjami pisemnymi lub decyzjami w formie elektronicznej, ani zastępowania decyzji sporządzonej i wydanej w jednej z tych form inną formą lub innymi formami przewidzianymi w komentowanym przepisie<sup>241</sup>.

Po 5 października 2021 r. w art. 14 § 1a k.p.a. ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że załatwienie spraw na piśmie oznacza wytwór w formie zarówno papierowej, jak i elektronicznej. Oznacza to również, że powołując w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jakiekolwiek pismo, prawodawca rozumie przez to zarówno te sporządzone w wersji papierowej z podpisem tradycyjnym, jak i to w wersji elektronicznej, które opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. W zakresie definicji dokumentu elektronicznego warto zwrócić uwagę na art. 3 pkt 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE<sup>242</sup>, w którym wskazano, że dokument ten oznacza każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne.

Jak wskazuje M. Wilbrandt-Gotowicz, postać papierowa to sposób utrwalenia pisma na papierze, najczęściej poprzez wydruk dokumentu sporządzonego elektronicznie i opatrzenie go odręcznym podpisem, ewentualnie odręczne sporządzenie całej treści dokumentu wraz z podpisem na papierze. Postać elektroniczna obejmuje natomiast pismo, którego zarówno treść, jak i uwierzytelniony podpis (odpowiednio pieczęć) wystawcy zostały sporządzone z użyciem systemów teleinformatycznych. W ramach komentowanego przepisu nie nadaje się pierwszeństwa żadnej z postaci pisemnego prowadzenia i załatwiania spraw. Nie wprowadza się w szczególności domniemania na rzecz załatwiania spraw na piśmie w postaci elektronicznej<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 14* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>242</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 257, s. 73 ze zm.).

<sup>243</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61* [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2024, LEX.

Warto również ustalić, co ustawodawca rozumie przez wymienione w art. 14 § 1a k.p.a. trzy dopuszczalne formy podpisu pism sporządzonych w formie elektronicznej. Ustawodawca zakłada, że pismo takie opatruje się:

- kwalifikowanym podpisem elektronicznym,
- podpisem zaufanym albo
- podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

W art. 3 pkt 12 przytoczonego rozporządzenia nr 910/2014 wskazano, że kwalifikowany podpis elektroniczny oznacza zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego. Z kolei podpis zaufany zgodnie z art. 3 pkt 14a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oznacza podpis elektroniczny, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawierający: dane identyfikujące osobę, ustalone na podstawie środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie, o którym mowa w art. 20aa pkt 1, obejmujące: imię (imiona), nazwisko, numer PESEL; identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony; czas jego złożenia. Podpis osobisty jest to natomiast zaawansowany podpis elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 11 rozporządzenia nr 910/2014, weryfikowany za pomocą certyfikatu podpisu osobistego (art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>244</sup>). Ostatni ze sposobów podpisu dokumentu w formie elektronicznej to kwalifikowana pieczęć elektroniczna organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią, która oznacza zaawansowaną pieczęć elektroniczną, która została złożona za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania pieczęci elektronicznej i która opiera się na kwalifikowanym certyfikacie pieczęci elektronicznej (art. 3 pkt 27 rozporządzenia nr 910/2014).

Wskazana powyżej nowelizacja przyniosła więc trzy istotne zmiany. Po pierwsze, rozstrzyganie spraw w formie pisemnej, przez którą rozumie się formę zarówno tradycyjną, jak i elektroniczną. Po drugie, ustawodawca nie różnicuje już formy pisemnej i elektronicznej, lecz uznaje je obie za pisma utrwalane w postaci papierowej lub elektronicznej. Po trzecie, określa sposób podpisywania pism, które sporządzane są w formie elektronicznej.

---

<sup>244</sup> Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1753).

## VII. Terminy załatwiania spraw administracyjnych

Ustawodawca postanowił, że podstawą w zakresie rozstrzygania spraw administracyjnych przez organy jest to, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.). Przepis ten łączy się bezpośrednio z zasadą szybkości i prostoty postępowania wynikającą z art. 12 § 1 k.p.a. Jako załatwienie sprawy należy rozumieć wydanie przez organ decyzji administracyjnej bądź innego rozstrzygnięcia, które wynikałoby z przepisów. Obowiązek wynikający z art. 35 § 1 k.p.a. ma zatem charakter ogólnej zasady postępowania administracyjnego.

Jak wskazuje R. Hauser, przepisy rozdziału Kodeksu postępowania administracyjnego zatytułowanego „Terminy załatwiania spraw” są rozwinięciem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W szczególności chodzi tu wprost o realizację zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). Pośrednio chodzi tu również o zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.)<sup>245</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał także, że sformułowanie kodeksowe zawarte w art. 35 § 1 k.p.a. należy rozumieć jako generalną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, by nie tylko dochować terminów określonych w Kodeksie, ale by w miarę możliwości sprawy załatwiać w terminach krótszych niż wyznaczone<sup>246</sup>. Jak z kolei wskazuje Z. Kmiecik, do rzadkości należą dziś systemy prawne, w których akty rangi kodeksowej nie wyznaczają takiego terminu, lecz pozostawiają uregulowanie tej kwestii przepisom szczególnym. Klauzulę sformułowaną w art. 35 k.p.a. można uznać za dość złożoną co do struktury, w jej § 1 zamieszczono bowiem dyrektywę kierunkową w postaci nakazu załatwiania spraw „bez zbędnej zwłoki” i uzupełniono ją wyliczeniem terminów zależnych od ziszczenia się przesłanki kompletności materiału dowodowego pozostającego w dyspozycji organu na etapie wszczęcia postępowania (art. 35 § 2–3a w zw. z art. 163e k.p.a.) oraz określeniem sposobu ich obliczania (art. 35 § 5 k.p.a.)<sup>247</sup>.

Ustawodawca w art. 35 § 2 k.p.a. wskazał, że niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Organ w pierwszej kolejności ustala strony

<sup>245</sup> R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 2.

<sup>246</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 27.10.2016 r., IV SAB/Po 62/16, LEX nr 2161278.

<sup>247</sup> Z. Kmiecik, *Komentarz do art. 35 [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Kodeks...*

według posiadanych danych. Do wystosowania zawiadomienia nie jest potrzebne wcześniejsze postępowanie wyjaśniające, albowiem dokonanie zawiadomienia powinno być zrealizowane niezwłocznie po otrzymaniu od strony żądania wszczęcia postępowania<sup>248</sup>.

Ustawodawca w art. 35 k.p.a. określa ogólne terminy załatwiania spraw administracyjnych. Punktem wyjścia jest dyrektywa niezwłocznego załatwiania spraw, wyrażona w art. 35 § 1 k.p.a. Jej konkretyzację zawiera art. 35 § 2 k.p.a., zgodnie z którym niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą zostać rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, fakty i dowody powszechnie znane, fakty znane organowi z urzędu albo możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi organ rozporządza. W tego rodzaju sprawach ustawodawca zakłada, że organ nie musi prowadzić rozbudowanego postępowania wyjaśniającego, dlatego rozstrzygnięcie powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Odrębnie uregulowano terminy załatwiania spraw wymagających postępowania wyjaśniającego oraz spraw rozpoznawanych w postępowaniu odwoławczym. Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, natomiast w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Terminy te wyznaczają maksymalne ramy czasowe prowadzenia postępowania w sprawach, które nie mogą zostać rozstrzygnięte niezwłocznie.

Od tych podstawowych wariantów ustawodawca przewidział modyfikacje, które mają charakter przedmiotowy, albowiem tyczą się przedmiotu prowadzonego postępowania i jego stopnia skomplikowania.

W pierwszej kolejności przytoczyć należy całe brzmienie art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

W wariantcie, w którym postępowanie przed organem administracji publicznej pierwszej instancji ma trwać powyżej jednego miesiąca, musi wówczas zaistnieć sytuacja szczególnego skomplikowania sprawy. Należy zrekonstruować to pojęcie, gdyż jest ono kluczowe dla możliwości zastosowania tej modyfikacji terminu ogólnego. Jak wskazują B. Adamiak i J. Borkowski, cecha „szczególnego skomplikowania sprawy” może wynikać z złożoności w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych

---

<sup>248</sup> Wyrok NSA z 3.03.2023 r., II OSK 1013/22, LEX nr 3569101.

czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracji publicznej lub sądów<sup>249</sup>.

Ustawodawca nie wskazuje, jakie sprawy należy uznać za szczególnie skomplikowane. Zakwalifikowanie sprawy jako wymagającej prowadzenia dłuższego postępowania wyjaśniającego należy zatem uznać za dyskrecyjne uprawnienie tego organu. Nie jest również wymagane dokonanie jakiejkolwiek czynności formalnej związanej z przedłużeniem terminu podstawowego<sup>250</sup>.

W doktrynie wskazuje się na trudności w kwalifikacji spraw jako szczególnie skomplikowanych, ponieważ trudno określić, jaka sprawa będzie szczególnie skomplikowana. Cecha ta może wynikać z złożoności w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych przy braku prawnego obowiązku współdziałania z nimi<sup>251</sup>. Szczególnie skomplikowany charakter sprawy administracyjnej może być uzasadniony ze względu na złożony stan faktyczny sprawy, wymagający przeprowadzenia starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny, wymagający starannej wykładni przepisów prawa lub też z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia<sup>252</sup>.

Odnotować należy, że w praktyce postępowań administracyjnych zdecydowana większość spraw uznawana jest za sprawy szczególnie skomplikowane, które wymagają dłuższego terminu ich załatwienia. Nie przyczynia się to do sprawności i efektywności działań organu ani do wzmocnienia zasady zaufania obywateli do państwa.

Zasadne wydaje się sformułowanie postulatu *de lege ferenda*, aby ustawodawca doprecyzował w Kodeksie postępowania administracyjnego przesłanki uznania sprawy za szczególnie skomplikowaną w rozumieniu art. 35 § 3 k.p.a. Obecne brzmienie przepisu pozostawia organom zbyt szeroki margines oceny, co w praktyce sprzyja rutynowemu kwalifikowaniu spraw jako szczególnie skomplikowanych i osłabia gwarancyjny charakter podstawowego terminu załatwienia sprawy. Pożądane byłoby zatem wprowadzenie ustawowych kryteriów odnoszących się nie do rodzaju sprawy, lecz do jej rzeczywistych cech, takich jak szczególna złożoność stanu faktycznego, konieczność przeprowadzenia

---

<sup>249</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 35.

<sup>250</sup> A. Kraczkowski, *Komentarz do art. 35 [w:] Kodeks postępowania...*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.).

<sup>251</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 35 [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, LEX.

<sup>252</sup> Wyrok NSA z 6.09.2013 r., II OSK 971/13, LEX nr 1559971.

rozbudowanego postępowania dowodowego czy potrzeba pozyskania rozproszonych informacji od wielu podmiotów. Rozwiązanie takie nie eliminowałoby całkowicie potrzeby oceny organu, lecz ograniczałoby jej nadmierną uznaniowość, wzmacniało przewidywalność stosowania prawa oraz ułatwiałoby stronie ocenę, czy przedłużenie terminu załatwienia sprawy było rzeczywiście uzasadnione.

Druga z modyfikacji zawartych w art. 35 k.p.a. to wyrażony w § 3a termin załatwienia spraw w postępowaniu uproszczonym. Zgodnie z treścią powołanego przepisu załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Na pewnego rodzaju niebezpieczeństwo w zakresie zbyt krótkiego terminu załatwienia sprawy prowadzonej w postępowaniu uproszczonym wskazuje W. Piątek, który zaznacza, że niejednokrotnie uproszczenie ustanowione z myślą o stronie wywołuje odwrotny efekt u organu administracji publicznej, który przykładowo obowiązany jest w maksymalnym miesięcznym terminie załatwić sprawę w trybie uproszczonym, jak stanowi o tym art. 35 § 3a k.p.a., przy dysponowaniu tymi samymi zasobami kadrowymi<sup>253</sup>. Ma to istotne znaczenie o tyle, że dochowanie tego terminu musi mieć miejsce bez względu na stopień skomplikowania sprawy, albowiem decydujący charakter ma tutaj fakt, że postępowanie jest prowadzone jako postępowanie uproszczone.

Trzecia z modyfikacji treści art. 35 k.p.a. zawarta została w § 4, zgodnie z którym przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a. Jest to przykład modyfikacji, która może być wprowadzona w przepisach innych ustaw niż Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazuje na to treść § 4, w której użyto zwrotu nie „przepisy kodeksu”, lecz „przepisy szczególne”. Warto w tym miejscu posłużyć się dwoma przykładami, w których prawodawca skorzystał z tej możliwości i w przepisach szczególnych określił terminy odmienne od terminów przewidzianych w art. 35 § 3 i 3a k.p.a. Po pierwsze, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 u.a.r.m.r. środki publiczne pochodzące z funduszy Unii Europejskiej podlegają zwrotowi, jeżeli płatność lub pomoc finansowa wypłacone z tych środków zostały pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości w wyniku naruszenia prawa albo regulaminu naboru wniosków o przyznanie pomocy finansowej lub w przypadkach określonych w przepisach odrębnych dotyczących przyznawania lub wypłaty płatności lub pomocy finansowej lub zwrotu tych środków lub w postanowieniach umów o przyznaniu pomocy finansowej. Ustawodawca

---

<sup>253</sup> W. Piątek, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2, s. 99.

postanowił, że ustalenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 29 ust. 1c u.a.r.m.r.). Modyfikacja treści art. 35 k.p.a. zawarta jest z kolei w art. 29 ust. 9 u.a.r.m.r., zgodnie z którym załatwienie sprawy, o której mowa w ust. 1, powinno nastąpić w terminie 3 miesięcy. W związku z tym, że istnieje *lex specialis* względem art. 35 k.p.a. uznać zatem należy, że w sprawach, o których mowa powyżej, nie ma rozgraniczenia na sprawy nieskomplikowane i skomplikowane, które uzasadniałoby odmienny termin ich zakończenia, a istnieje jeden – trzymiesięczny termin załatwienia sprawy. Innymi słowy, wydanie decyzji powinno nastąpić w okresie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania<sup>254</sup>.

Drugi z przykładów modyfikacji w powyższym zakresie odnaleźć można w przepisach regulujących szczególne uprawnienia przysługujące ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych w spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.s.u.m.e. minister właściwy do spraw aktywów państwowych może wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności prawnej, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Sprzeciw jest wyrażany w formie decyzji administracyjnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych od pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5, informacji o podjęciu przez organy spółki uchwały lub dokonaniu przez zarząd spółki czynności prawnej, o której mowa w ust. 1 i 2, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia ich dokonania (art. 2 ust. 3 u.s.u.m.e.). Upatrywana modyfikacja art. 35 § 3 k.p.a., odnosząca się do miesięcznego terminu rozpatrzenia sprawy odwoławczej (a zatem odwołania bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak to ma miejsce w omawianej sytuacji), zawarta jest w art. 2 ust. 5 u.s.u.m.e., zgodnie z którym w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy termin na jej załatwienie wynosi 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Minister ma 14 dni na ponowne rozpatrzenie sprawy (liczone od dnia otrzymania wniosku), co wynika z art. 2 ust. 5 u.s.u.m.e. W omawianej ustawie nie zostały dookreślone wprost formy działania ministra w przypadku ponownego rozpatrywania sprawy, wobec czego należy zastosować art. 104 § 1 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. W związku z tym rozpatrzenie sprawy w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie stanowi decyzję

---

<sup>254</sup> Wyrok NSA z 18.01.2017 r., II GSK 4670/16, LEX nr 2232506.

administracyjną, co wynika także pośrednio ze sformułowania art. 2 ust. 6 u.s.u.m.e., który wspomina o ostatecznej decyzji<sup>255</sup>.

W obu przedstawionych przypadkach zmodyfikowane terminy ogólnych terminów prowadzenia postępowań administracyjnych wynikają ze specyfiki spraw i oddają realia, w których organy prowadzące te postępowania władne są załatwić sprawę. Należy pozytywnie ocenić możliwość modyfikacji takich terminów przez ustawodawcę w przepisach szczególnych – uwzględniając szerszy kontekst, np. trudność sprawy, możliwości organu prowadzącego postępowanie i inne indywidualne uwarunkowania przemawiające za dokonaniem ustawowej modyfikacji zasady ogólnej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet gdyby ustawodawca nie uchwalił przepisu art. 35 § 4 k.p.a., to możliwość odrębnego regulowania terminów załatwienia spraw mogłaby mieć miejsce w innych aktach prawnych o randze ustawy. Przy założeniu, że w przepisach rangi ustawowej wprowadzony zostałby inny termin załatwienia sprawy – systemowo miałyby to charakter regulacji szczególnej względem normy wynikającej z art. 35 § 1–3 k.p.a. Niemniej ustawodawca, chcąc zapewnić spójność pomiędzy regulacjami, wprowadził § 4, w którym przesądził o istnieniu takiej możliwości – niejako uprzedzając adresata norm prawnych o istnieniu tej ewentualnej możliwości.

### **VIII. Sposoby doręczeń**

Prawodawca postanowił, że od 5 października 2021 r.<sup>256</sup> podstawową formą doręczenia pism w postępowaniach administracyjnych jest forma elektroniczna. Artykuł 39 § 1 k.p.a. w obecnym brzmieniu wskazuje, że organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.d.e., zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych”, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Z kolei w art. 2 pkt 1 u.d.e. mowa jest o tym, że adres do doręczeń elektronicznych to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiającą jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług.

---

<sup>255</sup> F. Grzegorzczak, *Ustawa o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX, komentarz do art. 2.

<sup>256</sup> Zmiana ta dokonana została na podstawie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych nowelizujących m.in. Kodeks postępowania administracyjnego.

Ustawodawca postanowił zatem, że domyślnym i podstawowym sposobem doręczeń będzie doręczenie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Pamiętać jednak należy, że doręczenie takie pomimo zapewnienia identyfikacji nadawcy i adresata nie zwalnia organu z opatrzenia pisma podpisem lub pieczęcią elektroniczną. Przedmiotem doręczeń przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego są pisma utrwalone w postaci elektronicznej, które w trybie art. 14 § 1a k.p.a. organ opatruje kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią, z zastrzeżeniem art. 14 § 1b k.p.a.<sup>257</sup>

Dopiero kiedy organ prowadzący postępowanie nie ma możliwości doręczenia w podstawowej formie wynikającej z art. 39 § 1 k.p.a., może doręczyć przesyłkę w inny sposób wynikający z art. 39 § 2–4 k.p.a. i stanowiący modyfikację § 1.

Zgodnie z art. 39 § 2 k.p.a. w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e., albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Aby organ mógł zastosować art. 39 § 2 k.p.a., przede wszystkim musi zatem istnieć stan faktyczny w postaci braku możliwości doręczenia w podstawowy sposób wynikający z § 1 – wynika to *expressis verbis* z konstrukcji obranej przez prawodawcę. Brak możliwości doręczenia w sposób wynikający z art. 39 § 1 k.p.a. może wynikać z okoliczności tak faktycznych, jak i prawnych. Po pierwsze, mogą istnieć przykładowo ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e u.d.e.). Po drugie, może nie być możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych (art. 5 pkt 1 u.d.e.).

Pierwsza z możliwości wynikających z art. 39 § 2 pkt 1 k.p.a. zakłada doręczenie pisma przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. W zakresie pojęciowym odnotować należy, że w myśl art. 2 pkt 7 u.d.e. publiczna usługa hybrydowa to usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>258</sup>, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Jak zaznacza M. Wilbrandt-Gotowicz, w przepisie tym przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na

---

<sup>257</sup> A. Cebera, *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2, s. 164.

<sup>258</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.).

etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej, zalicza się do kategorii usług pocztowych, jeśli jest wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym i ma charakter zarobkowy. Jest to jeden z rodzajów usług pocztowych, obok realizowanego łącznie lub rozdzielnie przyjmowania, sortowania, doręczania przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych; przemieszczania przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych, jeżeli jest wykonywane łącznie z przynajmniej jedną spośród czynności, o których mowa powyżej; prowadzenia punktów wymiany umożliwiających przyjmowanie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów oraz realizowania przekazów pocztowych. Tego typu usługi pocztowej nie przewidywała nieobowiązująca już ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe<sup>259</sup>. Tytułem egzemplifikacji takiej usługi podaje się sytuację, gdy przesyłka zostaje przyjęta przez operatora pocztowego na nośniku elektronicznym, następnie jest drukowana przez operatora pocztowego i już w formie przesyłki papierowej jest przedmiotem dalszych czynności składających się na usługę pocztową (tj. sortowanie i doręczanie). Innym przykładem może być też przyjęcie przesyłki listowej i przekazanie jej dalej w postaci elektronicznej, w tym doręczenie w takiej postaci<sup>260</sup>.

Jak zaznaczają A. Cebera oraz A. Golęba, istota PUH sprowadza się zatem do sformalizowanej konwersji pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, otrzymanego przez operatora wyznaczonego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, na formę „tradycyjnej” przesyłki listowej poprzez sporządzenie wydruku wraz z ustawowo określonymi metadanymi. Innymi słowy, operator wyznaczony przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata (art. 46 ust. 1 u.d.e.). Szczegółowe zasady świadczenia PUH uregulowane są w przepisach ustawy o doręczeniach elektronicznych. Z powyższego wynika zatem, że końcowym przedmiotem doręczenia w trybie z art. 39 § 2 k.p.a. przy wykorzystaniu PUH jest *de facto* wydruk dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej. Wydruk pochodzący z dokumentu elektronicznego nie stanowi oryginału pisma, to bowiem

---

<sup>259</sup> Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.).

<sup>260</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Doręczenia...*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.).

miało formę pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, a wydruk przyjmuje formę pisma utrwalonego w postaci papierowej<sup>261</sup>.

Druga z możliwości, o której mowa w 39 § 2 pkt 2 k.p.a., to doręczenie za pokwitowaniem przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Organ ma pozostawiony wybór, czy zlecić tę czynność pracownikom lub innym upoważnionym osobom lub organom<sup>262</sup>. Organ powinien jednak kierować się w tym zakresie potencjalną efektywnością doręczenia oraz zasadą szybkości i prostoty postępowania. Organ powinien udzielić doręczającemu pracownikowi lub innej upoważnionej osobie lub organowi stosownego upoważnienia na dokonanie w jego imieniu takiej czynności. Upoważnienie to powinno mieć formę pisemną. Warto odnotować, że ewentualne wadliwe doręczenie przesyłki obciąży organ zlecający takie doręczenie, a nie podmiot, który je wykonuje. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, dokonanie doręczenia zawsze spoczywa na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie w sprawie. Ten organ, a nie inne podmioty, jest obciążony wadliwością w dokonaniu doręczenia lub w ogóle brakiem wykonania takiej czynności. Posłużenie się natomiast przez organ określonym podmiotem doręczającym jest z punktu widzenia adresata kwestią wtórną. Przepis art. 39 k.p.a. wskazuje podmioty, z pośrednictwa których organ administracji może korzystać przy doręczaniu pism. Takie uregulowanie oznacza, że Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń podmiotowych<sup>263</sup>. W przepisach może być również wprost wskazany organ, o którym mowa w art. 39 § 2 pkt 2 k.p.a., który ma w imieniu organu prowadzącego postępowanie doręczyć korespondencję. Przykładowo można tu odnotować sprawy powołania do służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z art. 533 ust. 1 u.o.o. powołanie do służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny następuje za pomocą kart powołania lub w drodze podania informacji o powołaniu do publicznej wiadomości. Zorganizowanie doręczania i doręczanie kart powołania oraz podanie informacji o powołaniu do publicznej wiadomości należy do wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast. Jednakże w art. 533 ust. 3 u.o.o. wskazane zostało, że w przypadkach, o których mowa w ust. 1, doręczenie kart powołania może nastąpić również przez jednostki wojskowe, jednostki organizacyjne Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej lub Policję.

---

<sup>261</sup> A. Cebera, A. Gołęba, *Komentarz do art. 39 [w:] Kodeks postępowania...*, H. Knysiak-Sudyka (red.).

<sup>262</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 39.

<sup>263</sup> Wyrok NSA z 30.04.2013 r., I OSK 2012/12, LEX nr 1339606.

Ostatnia z prawnych możliwości doręczeń pism w toku postępowania administracyjnego wynika z art. 39 § 3 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i § 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma: przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy – Prawo pocztowe, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Zgodnie z art. 3 pkt 23 ustawy – Prawo pocztowe przesyłką rejestrowaną to przesyłka pocztowa przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczana za pokwitowaniem odbioru. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, przesyłką rejestrowaną jest przesyłka pocztowa przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczenia za pokwitowaniem odbioru. Taki charakter zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki uzasadnia przyjęcie, że dokument ten korzysta z domniemania prawdziwości. Domniemanie to może zostać obalone przeciwdowodem<sup>264</sup>.

Prawodawca postanowił również, zgodnie z art. 39 § 4 k.p.a., że w przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, organ administracji publicznej może doręczyć decyzję w sposób określony w § 3. Przepisów § 1 i § 2 pkt 1 nie stosuje się. W przepisie tym ustawodawca przesądził zatem, że organ prowadzący postępowanie może pominąć sposób określony w art. 39 § 1–2 k.p.a., a decyzję doręczyć od razu przesyłką rejestrowaną bądź przez pracownika urzędu obsługującego organ lub inną upoważnioną osobę lub organ (art. 39 § 3 k.p.a.).

Ustawodawca zaznaczył jednak, że powyższy przepis odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której nadany zostanie rygor natychmiastowej wykonalności albo w odniesieniu do decyzji, która z mocy ustawy jest natychmiast wykonalna, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny. Jest to zatem katalog spraw, którym ustawodawca przyznaje szczególną wagę – wskazując, że doręczenie powinno nastąpić jak najszybciej. Wyjątkowy charakter decyzji, o których mowa w art. 39 § 4 k.p.a., sprawia, że celem tego przepisu jest zapewnienie jak najszybszego wprowadzenia ich do obrotu prawnego. Jeżeli więc istnieje sposób, który w danych okolicznościach będzie skutkował bardziej efektywną metodą zrealizowania tego celu, powinien on mieć prymat przed pozostałymi. Nie

---

<sup>264</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 10.08.2021 r., I SA/Wa 902/21, LEX nr 3311069.

ulega wobec tego wątpliwości, że jeśli adresat decyzji, który w szczególności jest podmiotem niepublicznym, znajduje się w siedzibie organu, to najszybszym i najbardziej skutecznym sposobem doręczenia mu decyzji, o której mowa w art. 39 § 4 k.p.a., jest doręczenie właśnie w tym miejscu, zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. W tych okolicznościach, jak się wydaje, względy celowościowe przemawiają za wyłączeniem pozostałych sposobów doręczenia<sup>265</sup>.

Sposób doręczeń określony w art. 39 § 4 k.p.a., z uwagi na charakter postępowań, w których wydana decyzja ma zostać doręczona w sposób opisany w tym przepisie, spełnia swoją funkcję w zakresie szybkości i prostoty postępowania i zapewnia jednocześnie urzeczywistnienie zasady pisemności.

Tytułem przykładu można zaznaczyć, że istnieje jeszcze jeden szybszy sposób doręczeń decyzji, który może być stosowany w wyjątkowych sytuacjach, takich jak epidemie chorób zakaźnych. W art. 33 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>266</sup> wskazano, że decyzje, o których mowa w ust. 1<sup>267</sup>, wydawane w przypadku podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, mogą być przekazywane w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie. Powyższe rozwiązanie, choć zrozumiałe z pragmatycznego punktu widzenia, może być kwalifikowane jako zbyt radykalne i przełamujące zasadę pisemności<sup>268</sup>. Z tego też powodu nieproporcjonalna byłaby zmiana przepisu art. 39 § 4 k.p.a. w kierunku regulacji epizodycznych stosowanych przy doręczeniu decyzji w stanach epidemii.

Analiza sposobów doręczeń prowadzi do wniosku, że ustawodawca dokonał istotnego przekształcenia modelu komunikacji procesowej w postępowaniu administracyjnym, przyjmując jako zasadę doręczenie elektroniczne. Obecne brzmienie art. 39 § 1 k.p.a. świadczy o tym, że podstawową formą doręczeń stało się doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych, co należy oceniać jako wyraz informatyzacji postępowania administracyjnego oraz dążenia do zwiększenia jego sprawności. Jednocześnie ustawodawca zachował dalsze,

---

<sup>265</sup> P. Gacek, *Doręczenie pisma w postępowaniu administracyjnym w siedzibie organu – wybrane aspekty*, ZNSA 2023, nr 2, s. 36.

<sup>266</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1675).

<sup>267</sup> Art. 33 ust. 1 tej ustawy stanowi, że państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązki określone w art. 5 ust. 1.

<sup>268</sup> Zob. J. Roszkiewicz, *Komentarz do art. 47 [w:] Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, L. Bosek (red.), Warszawa 2021, Legalis oraz A. Hyżorek, *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii – uwagi konstytucyjnoprawne i procesualistyczne*, PPP 2023, nr 3, s. 26–47.

alternatywne sposoby doręczeń, przewidziane w art. 39 § 2–4 k.p.a., które mają charakter modyfikacji względem podstawowego modelu elektronicznego. Modyfikacje te mają charakter funkcjonalny i służą dostosowaniu sposobu doręczenia do realnych uwarunkowań faktycznych i prawnych. W przypadku braku możliwości doręczenia elektronicznego ustawodawca dopuścił doręczenie z wykorzystaniem PUH przez operatora pocztowego, pracowników organu albo inne upoważnione osoby lub organy. Szczególne znaczenie ma również art. 39 § 4 k.p.a., który przewiduje możliwość pominięcia podstawowego trybu doręczeń elektronicznych w sprawach wymagających szczególnie szybkiego wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego, zwłaszcza gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu albo przemawia za tym ważny interes publiczny. W rezultacie należy uznać, że w zakresie sposobów doręczeń ustawodawca nie zrezygnował z zasady pisemności ani z gwarancyjnej funkcji doręczenia, lecz dokonał wyraźnego przesunięcia akcentu z modelu tradycyjnego na model elektroniczny, pozostawiając zarazem wiele szczególnych rozwiązań korygujących. Przepisy art. 39 § 2–4 k.p.a. stanowią więc klasyczny przykład modyfikacji przepisu ogólnego, która ma służyć pogodzeniu wymogów nowoczesnej, sprawnej administracji z potrzebą zapewnienia skuteczności doręczenia w zróżnicowanych stanach faktycznych.

## **IX. Zawiadomienia stron postępowania**

Jedną z najistotniejszych kwestii związanych z przedmiotem tej rozprawy są zawiadomienia w toku postępowania administracyjnego.

Zawiadomienia uregulowane zostały w art. 49–49b k.p.a. Zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a., jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Z kolei w art. 49 § 2 k.p.a. ustawodawca wskazał, że dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

W pierwszej kolejności należy odnieść się terminologicznie do komentowanego przepisu. Stanowi on o „zawiadomieniu”, nie zaś o „doręczeniu”. Oznacza to, że błędne jest utożsamianie przewidzianego w tym przepisie „zawiadomienia” o decyzjach i innych czynnościach organu

administracji publicznej z „doręczeniem” pisma, o którym mowa w przepisach poprzedzających. Zawiadomienie o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formach określonych w komentowanym przepisie może bowiem polegać albo na zawiadomieniu o wydaniu decyzji lub podjęciu innych czynności, albo na zawiadomieniu o treści wydanej decyzji lub innej czynności, co należy oceniać na podstawie odnośnych przepisów szczególnych. W pierwszym przypadku, tzn. zawiadomienia o wydaniu decyzji bez podawania jej treści, organ administracji publicznej z reguły jest ponadto obowiązany albo do doręczenia decyzji stronom, albo do umieszczenia w zawiadomieniu o wydaniu decyzji informacji o miejscu i czasie, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji<sup>269</sup>. Odnosząc jednak należy, że doręczenie w formie publicznego obwieszczenia w trybie art. 49 k.p.a. nie dotyczy inicjatora postępowania administracyjnego i adresata decyzji (przykładowo inwestora w procesie budowlanym). Nawet jeżeli organ, na podstawie przepisu szczególnego i ewentualnie art. 49a k.p.a. (po nowelizacji, która weszła w życie 1 lipca 2017 r.), zawiadamia strony o wydaniu decyzji w drodze publicznego obwieszczenia, to ma ponadto obowiązek doręczyć decyzję wnioskodawcy na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, nawet jeżeli przepis szczególny takiego doręczenia nie przewiduje<sup>270</sup>. Trudno racjonalnie założyć, że inwestor będący wnioskodawcą i adresatem decyzji miałby o jej wydaniu dowiadywać się z obwieszczenia, a nadto zapoznanie się z jej treścią wymagałoby dodatkowego wniosku, o którym mowa w art. 49b k.p.a. Skoro celem wprowadzenia szczególnych przepisów art. 49 i 49a k.p.a. było przyspieszenie i ułatwienie prowadzenia postępowania administracyjnego, co ma szczególne znaczenie w sprawach inwestycyjnych prowadzonych z udziałem wielu stron, to ich stosowanie nie może powodować dla samego inwestora utrudnień większych niż w zwykłych postępowaniach, w których obowiązuje zasada doręczania stronom decyzji na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w sposób określony w przepisach art. 39–48 k.p.a.<sup>271</sup>

Odnosząc się w pierwszej kolejności do treści art. 49 § 1 k.p.a., należy zaznaczyć, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do dokonywania zawiadomień stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej. *Expressis verbis* z treści tego przepisu wynika, że podstawą prawną do dokonywania zawiadomień w tym trybie jest przepis szczególny. Co prawda organ, stosując tryb z art. 49 § 1 k.p.a., nie jest zobowiązany do

---

<sup>269</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 49* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>270</sup> Postanowienie NSA z 6.02.2018 r., II OPP 47/17, LEX nr 2462915.

<sup>271</sup> Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 1736/20, LEX nr 3074683.

zawiadamiania stron o zamiarze stosowania tego trybu<sup>272</sup>, jednakże sama podstawa prawna do jego zastosowania musi wynikać z przepisów szczególnych. Ta forma powiadamiania adresatów pism, decyzji lub innych aktów organu prowadzącego postępowanie chroni niewątpliwie w znacznie mniejszym stopniu interesy osób mogących być hipotetycznie zainteresowanymi w sprawie i dlatego może być stosowana tylko wyjątkowo, ze względu na znaczną liczbę tych osób (stron), a także gdy organ nie jest w stanie ustalić w sposób precyzyjny kręgu podmiotów, które powinny brać udział w całym postępowaniu<sup>273</sup>.

Najczęstszym przykładem przypadków, w których ustawodawca zdecydował się na możliwość stosowania przez organ art. 49 § 1 k.p.a., są inwestycje realizowane za pomocą specustaw, jednakże nie tylko w regulacjach wyjątkowych przewidziana została taka forma zawiadomień. Pewne wybrane specustawy zostaną omówione w dalszej części tej rozprawy jako przykład ustawowych modyfikacji zasad postępowania administracyjnego. Niemniej warto przytoczyć w tym miejscu kilka przepisów, które odnoszą się wyłącznie do ww. zawiadomień.

W pierwszej kolejności przywołać można przepisy ustawy, na podstawie której nie jest realizowana konkretna inwestycja, a ustawa nie ma wyjątkowego charakteru. Zgodnie z art. 118a ust. 1 u.g.n., jeżeli w terminie określonym w art. 114 ust. 4 nie zostały ustalone osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego wnioskującą o wywłaszczenie. Nabycie prawa własności następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna. Z kolei w art. 118a ust. 2 u.g.n. ustawodawca postanowił, że decyzja podlega ogłoszeniu w sposób określony w art. 49 k.p.a. Przewidziany w art. 118a ust. 2 u.g.n. wymóg ogłoszenia decyzji w sposób określony w art. 49 k.p.a. oznacza, że decyzja ma zostać ogłoszona publicznie przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. To publiczne ogłoszenie w większości przypadków wykluczy możliwość zachowania określonego w art. 148 § 2 k.p.a. terminu skutecznego wnioskowania o wznowienie postępowania. Zgodnie bowiem z art. 49 k.p.a. po upływie terminu 14 dni od dnia ogłoszenia decyzji domniemywa się, że została ona doręczona wszystkim stronom (jest to tzw. publiczne doręczenie decyzji), a właśnie to doręczenie należy uznać za dowiedzenie się o wydaniu decyzji, od którego zgodnie z art. 148 § 2 k.p.a. biegnie

---

<sup>272</sup> Wyrok NSA z 9.04.2024 r., III OSK 5881/21, LEX nr 3706278.

<sup>273</sup> Wyrok NSA z 8.12.2009 r., II OSK 1871/08, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 8.

wskazany w art. 148 § 1 k.p.a. miesięczny termin na złożenie wniosku o wznowienie postępowania<sup>274</sup>.

Oceniając przyjęte rozwiązanie, należy zwrócić uwagę, że jest ono podyktowane faktem, iż wzmiankowana decyzja, tak jak każdy inny akt administracyjny, aby wywołać skutek prawny, musi zostać wprowadzona do obrotu prawnego. Skoro nie ustalono podmiotu, któremu przysługiwały prawa do nieruchomości, i w konsekwencji nie można doręczyć mu takiej decyzji, to w pełni zasadne jest jej ogłoszenie. Forma publicznego obwieszczenia ma również tę zaletę, że informacja o przejęciu nieruchomości dociera do szerokiego grona odbiorców, a w konsekwencji możliwe jest, że dotrze również do osoby, która rzeczywiście jest jej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym<sup>275</sup>. Z pewnością zatem to rozwiązanie przyczynia się do szybszego zakończenia postępowania – przy jednoczesnym zachowaniu prawa do dowiedzenia się o toczącym postępowaniu z dokonanego obwieszczenia.

Z kolei przykładów regulacji epizodycznych upatrywać należy w specustawach. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską<sup>276</sup>, Wojewoda Pomorski zawiadamia o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej pozostałe strony, w drodze obwieszczenia we właściwym urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej, na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim; w obwieszczeniu zamieszcza się oznaczenia nieruchomości objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz numery ksiąg wieczystych, które zgodnie z danymi zawartymi w ich dziale pierwszym są prowadzone dla tych nieruchomości, a także informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Taka forma obwieszczenia również spełnia założenia szybkości postępowania – szczególnie mając na względzie fakt, jak długo mogłyby trwać postępowania w sprawie realizacji inwestycji celu publicznego, gdyby należało doręczać korespondencję stronom za pośrednictwem operatora pocztowego – uwzględniając również niejednokrotnie skomplikowane sytuacje właścicielskie. Podobnie w art. 10 ust. 1 przytoczonej ustawy postanowiono, że Wojewoda Pomorski doręcza decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej

---

<sup>274</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2026, LEX, komentarz do art. 118a.

<sup>275</sup> A. Bródka, *Komentarz do art. 118a [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, E. Klat-Górska (red.), Warszawa 2024, LEX.

<sup>276</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 285).

wnioskodawcy oraz zawiadamia pozostałe strony o jej wydaniu, w drodze obwieszczenia, w urzędach wojewódzkich i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych organów obsługiwanych przez te urzędy, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim, ze skutkiem doręczenia na dzień następujący po dniu obwieszczenia w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku. Właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej zawiadomienie o wydaniu decyzji wysyła się na adres wskazany w katastrze nieruchomości ze skutkiem doręczenia.

Podobne rozwiązania przyjęto w przepisach ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>277</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wojewoda zawiadamia o wszczęciu postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej pozostałe strony, w drodze obwieszczenia w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim; w obwieszczeniu zamieszcza się oznaczenia nieruchomości objętych wnioskiem, według ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej, a także informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Podobnie jak w przypadku opisaney ustawy o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, regulacja przyjęta w cytowanej ustawie ma za zadanie usprawnienie postępowania – i jednocześnie zapewnić możliwość uczestnictwa w postępowaniu pozostałym stronom, do których korespondencja ma być kierowana w drodze obwieszczenia.

O ile pierwsza część przepisu art. 49 § 1 k.p.a. nie budzi specjalnych wątpliwości interpretacyjnych, o tyle w przepisie tym wskazano również, że zawiadomienie może nastąpić w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Umieszczenie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej nie rodzi większych wątpliwości, gdyż jest to standardowa forma publikacji informacji przez organ, o stosunkowo jednolitej i utrwalonej postaci. Powstaje jednak pytanie,

---

<sup>277</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1156).

jak należy rozumieć inną formę publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętą w danej miejscowości.

Warto w pierwszej kolejności ustalić, o jaką miejscowość chodzi ustawodawcy w cytowanym przepisie. Wykładnia pojęcia danej miejscowości („forma publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjęta w danej miejscowości”) powinna więc uwzględniać miejscowość, w której inwestycja będzie realizowana (a nie tylko miejscowość jako siedzibę organu wydającego akt administracyjny), natomiast interpretacja zwrotu „zwyczajowo przyjęta” w odniesieniu do formy publicznego ogłoszenia powinna uwzględniać zastosowanie takiego sposobu przekazania stronom informacji o wydaniu decyzji, który będzie skuteczny i zabezpieczy stronom możliwość brania udziału w tym konkretnym postępowaniu i przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań<sup>278</sup>. W zakresie umieszczenia w sposób zwyczajowo przyjęty, wypada odnotować, że przepisy nie określają, co należy rozumieć przez pojęcie zawiadamiania stron w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Należy domniemywać, że chodzi o lokalną praktykę zawiadamiania o czynnościach organu w sytuacji, gdy przepisy prawa nie precyzują, co należy rozumieć przez to pojęcie (w odróżnieniu do sytuacji, gdy regulacje takie wynikają wprost z przepisów dotyczących np. ochrony środowiska czy scalania gruntów). Każda gmina może zatem, zależnie od lokalnych warunków, wypracować na swoim terenie sposób zwyczajowego powiadamiania mieszkańców<sup>279</sup>. Każdy organ może więc w ramach swojej praktyki mieć odrębny sposób zamieszczania takich zawiadomień – i każdy z nich może stanowić sposób zwyczajowo przyjęty. Część z organów może posiadać tablice, na których umieszczane są papierowe zawiadomienia. Można jednakże przyjąć, że treść pisma podlegającego obwieszczeniu będzie emitowana cyfrowo, np. na ekranie. Przepisy nie wskazują bowiem formy, w której ma być dokonane zwyczajowo przyjęte w danym organie obwieszczenie. W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zawiadomienia zwyczajowo przyjęte w danej miejscowości mogą być zrealizowane np. poprzez wywieszenie odpowiedniego ogłoszenia w siedzibie organu administracji publicznej<sup>280</sup>.

W myśl art. 49 § 2 k.p.a. dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło

---

<sup>278</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 21.01.2019 r., II SA/Bk 792/18, LEX nr 2616538.

<sup>279</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2019 r., II SA/Bk 537/19, LEX nr 2738227.

<sup>280</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2.04.2008 r., IV SA/Wa 179/08, LEX nr 489433.

publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej. Dla stron innych niż inwestor (wnioskodawca), które o wydaniu decyzji dowiedzą się z zawiadomienia, bieg terminu na np. wniesienie odwołania rozpoczyna się zatem po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie o wydaniu decyzji. Co istotne, upływ 14 dni w czasie, w którym obwieszczenie jest dostępne publicznie, skutkuje uznaniem czynności doręczenia za dokonaną ze skutkiem prawnym. Jednakże „fikcja doręczenia”, która została wprowadzona cytowanym przepisem, nie może być uznawana za tożsamą z dowiedzeniem się przez stronę o decyzji w rozumieniu art. 148 § 2 k.p.a.<sup>281</sup>

Warto w tym zakresie podać również przykład. W art. 11f ust. 1 u.ZRID mowa jest o decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stronom postępowania niebędącym inwestorem decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaną na podstawie art. 11f ust. 1 u.ZRID doręcza się w drodze obwieszenia. Zgodnie zatem z zasadą wynikającą z art. 49 § 2 k.p.a. w tego typu sprawach dla strony niebędącej inwestorem termin do złożenia odwołania od decyzji rozpoczyna bieg po upływie 14 dni od dokonania publicznego obwieszenia o wydaniu decyzji. Ewentualne wadliwe wysłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji pozostaje bez wpływu na bieg terminu do złożenia odwołania.

W praktyce, jeżeli przykładowo zawiadomienie zostanie wywieszone i umieszczone w BIP w dniu 4 lutego 2026 r., to termin na wniesienie odwołania przypadać będzie na dzień 4 marca 2026 r., albowiem w dniu 18 lutego 2026 r. upłynie 14-dniowy termin zawiadomienia i rozpocznie bieg 14-dniowy termin na wniesienie odwołania – obliczony zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. Jak zaznacza Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie wykładni językowej pojęcie dnia publicznego ogłoszenia należy rozumieć jako termin, w którym doszło do publicznego (w sensie dostępności dla osób zainteresowanych) udostępnienia materiałów o określonej treści. Termin ten jest na gruncie przepisów prawa rozumiany jako zdarzenie pewne dające się obiektywnie określić<sup>282</sup>.

Należy również wskazać, że do akt postępowania administracyjnego musi trafić dokument, z którego będzie wynikało, w którym dniu zawiadomienie zostało umieszczone np. na tablicy ogłoszeń (sposób zwyczajowo przyjęty) i w BIP. W toku kontroli instancyjnej decyzji organ odwoławczy musi bowiem mieć możliwość weryfikacji poprawności długości wywieszenia tych zawiadomień. Najczęściej termin wywieszenia i zdjęcia z tablicy ogłoszeń i BIP odnotowuje się odrębnie na wywieszanym dokumencie.

---

<sup>281</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2022 r., VII SA/Wa 1704/22, LEX nr 3477513.

<sup>282</sup> Wyrok NSA z 5.04.2011 r., II OSK 234/11, LEX nr 992514.

Przed przejściem do omówienia dwóch kolejnych przepisów odnoszących się do instytucji zawiadomienia przez obwieszczenie – art. 49a i art. 49b k.p.a., przypomnieć należy, że zastosowanie instytucji z art. 49 k.p.a. uzależnione było od istnienia takiej możliwości w przepisie szczególnym – wskazywał na to wprost § 1 ww. przepisu. Innymi słowy, jeżeli brak było przepisu szczególnego pozwalającego na omawiany w tym przepisie tryb zawiadomienia, to organ nie mógł z niego skorzystać.

Odrębność w tym zakresie wprowadza art. 49a k.p.a., który odnosi się do liczby stron postępowania, a nie przepisów szczególnych umożliwiających zawiadomienie. Stosownie do treści art. 49a k.p.a. poza przypadkami, o których mowa w art. 49, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2 k.p.a.

Pierwsza uwaga, którą należy sformułować względem ww. przepisu, to fakt, że tak jak regulacja z art. 49 k.p.a., ta z ww. przepisu również nie dotyczy inwestora. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny podobnie wskazuje, że trudno racjonalnie założyć, iż inwestor będący wnioskodawcą i adresatem decyzji miałby o jej wydaniu dowiadywać się z obwieszczenia, a nadto zapoznanie się z jej treścią wymagałoby dodatkowego wniosku, o którym mowa w art. 49b k.p.a. Należy również zwrócić uwagę na cel zastosowania instytucji z art. 49a k.p.a. Jest nim przede wszystkim przyspieszenie i ułatwienie prowadzenia postępowania administracyjnego, w którym występuje bardzo duża liczba stron, a nie stoi na przeszkodzie indywidualnemu doręczeniu decyzji podmiotowi najbardziej zainteresowanemu w sprawie – wnioskodawcy (inwestorowi) na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>283</sup>.

Jak już wyżej wskazano, doręczenie decyzji administracyjnej w formie publicznego obwieszczenia w trybie art. 49a k.p.a. nie dotyczy inicjatora postępowania administracyjnego ani adresata decyzji (inwestora). Nawet jeżeli organ na podstawie przepisu szczególnego lub art. 49a k.p.a. zawiadamia strony o wydaniu decyzji w drodze publicznego obwieszczenia, to ma ponadto obowiązek doręczyć decyzję wnioskodawcy na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, nawet jeżeli przepis szczególny takiego doręczenia nie

---

<sup>283</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 19.02.2020 r., II SA/Gd 578/19, LEX nr 2784942.

przewiduje<sup>284</sup>. Brak takiego doręczenia i poinformowanie inicjatora postępowania i inwestora o decyzji za pomocą omawianego trybu powoduje zatem, że podmiotom tym nie biegnie termin na wniesienie środka odwoławczego, albowiem doszło do nieskutecznego doręczenia.

Odnosić należy, że art. 49a k.p.a. i użyte w nim sformułowanie „organ może dokonywać” sprawia, iż decyzja co do zawiadamiania stron w tym trybie należy do organu. Organ musi jednak uwzględniać przy decydowaniu co do sposobu doręczeń i zawiadomień zasady efektywności postępowania, jego sprawności oraz kierować się dyrektywą szybkości postępowania. Organ może zatem już w chwili wszczęcia postępowania wykorzystywać ten tryb, jeżeli będzie w nim brało udział więcej niż 20 stron. Jeżeli w toku postępowania liczba stron wzrośnie do co najmniej 21, organowi również otwiera się możliwość skorzystania z tego trybu. Odnosić także trzeba, że przy obliczaniu liczby stron uwzględniać należy uczestników postępowania na prawach strony (np. organizacja społeczna – zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a.).

Co prawda zastosowanie art. 49a k.p.a. ogranicza się tylko do tego organu, który zdecydował się na przyjęcie takiej formy doręczenia. Zmiana sposobu doręczania pism w postępowaniu jest fakultatywna. Przyjęcie danego trybu doręczenia przez organ pierwszej instancji w żaden sposób nie determinuje trybu doręczania pism przez organ odwoławczy<sup>285</sup>. Wskazać jednak należy, że uprzedzenie wszystkich stron o zamiarze zawiadamiania ich publicznie powinno skutkować skorzystaniem przez organ z tej możliwości. Za takim stanowiskiem przemawia zasada budowania zaufania jednostki do organu. Należy również sądzić, że skorzystanie przez organ administracji publicznej z uregulowanej w przepisie art. 49a k.p.a. możliwości zastąpienia doręczenia tradycyjnego lub elektronicznego zawiadomieniem publicznym powinno być konsekwentne. Niedopuszczalne jest doręczanie niektórych pism stronom w formie tradycyjnej, a innych poprzez zawiadamianie publiczne, chyba że taka niejednorodność form doręczenia wynikałaby z wyraźnego przepisu ustawy<sup>286</sup>.

Powstaje również pytanie o charakter prawny „uprzedzenia stron o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób”, o którym mowa w art. 49a k.p.a. Jak wskazuje się w doktrynie, „uprzedzenie stron”, o którym mowa w art. 49a k.p.a., nie musi spełniać wymogów skutecznego doręczenia pism określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest ono bowiem nie oświadczeniem woli, tylko czynnością materialno-prawną organu administracji publicznej. Wystarczy więc w zawiadomieniu, kierowanym na piśmie do stron postępowania, umieścić stosowną informację. Już sama ta czynność daje

---

<sup>284</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 18.12.2019 r., II SA/Gd 545/19, LEX nr 2756555.

<sup>285</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 29.03.2019 r., II SA/Kr 198/19, LEX nr 2648506.

<sup>286</sup> J. Wegner, *Komentarz do art. 49a [w:]* Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks...*

podstawy domniemania przyjęcia do wiadomości tej informacji przez ich adresatów<sup>287</sup>. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, uprzedzenie o zamiarze dalszego zawiadamiania stron w formie podanej w piśmie w rozumieniu art. 49a k.p.a. nie stanowi oświadczenia woli organu w znaczeniu wynikającym z art. 78 k.c. Uprzedzenie w znaczeniu wynikającym z analizowanego przepisu oznacza informację organu skierowaną do stron, zawierającą niezbędne pouczenia co do dalszych czynności procesowych i skutkach ich zaniedbań, w tym związanych z formą doręczeń aktów administracyjnych, pism i innych czynności<sup>288</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że umieszczenie zawiadomienia o zmianie trybu doręczania pism na podstawie art. 49a k.p.a. poniżej podpisu urzędnika będącego pracownikiem organu administracji nie pozbawia tego zawiadomienia skuteczności. Również w takiej sytuacji należy przyjąć, że strony zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich poprzez informację zawartą w Biuletynie Informacji Publicznej, a zatem została spełniona przesłanka z art. 49a k.p.a.<sup>289</sup> Przepis art. 49a k.p.a. ogranicza więc skuteczność doręczeń w tym trybie jedynie do tych stron postępowania, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób<sup>290</sup>.

Do warunków zastosowania trybu wynikającego z art. 49a k.p.a. należy zatem zaliczyć wielość stron postępowania, uprzednie ich zawiadomienie o zamiarze zawiadamiania w sposób wynikający z treści tego przepisu, przy braku odmienności wynikającym z ewentualnych przepisów szczególnych. Naruszenie tych warunków czyni zawiadomienia dokonywane przez organ nieskutecznymi, a zatem niewywołującymi skutków prawnych.

Ostatnim z przepisów dotyczących zawiadomień jest przepis art. 49b § 1 k.p.a. Stosownie do jego treści w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie. Artykuł 49b k.p.a. znajduje zastosowanie w sytuacji skorzystania przez organ z instytucji doręczenia z art. 49 § 1 lub z art. 49a k.p.a. i jest jedynie

---

<sup>287</sup> D. Kafar, *Ogólne zasady zawiadamiania stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego obwieszczenia* [w:] *Obwieszczenia publiczne i ich rola w postępowaniach administracyjnych związanych z realizacją inwestycji*, Warszawa 2022, Legalis.

<sup>288</sup> Wyrok NSA z 28.05.2020 r., II OSK 2345/19, LEX nr 3047192.

<sup>289</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 29.03.2019 r., II SA/Kr 198/19, LEX nr 2648506.

<sup>290</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 13.12.2019 r., II SA/Kr 101/19, LEX nr 2771730.

ich uzupełnieniem<sup>291</sup>. Przepis ten ma na celu zapewnienie stronie rzeczywistego dostępu do treści rozstrzygnięcia, a tym samym – realnej możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia. Stanowi to istotne zabezpieczenie prawa do obrony w postępowaniu administracyjnym oraz element realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej.

Ustawodawca dodatkowo ustanowił w art. 49b § 2 k.p.a. gwarancję dla strony – założył, że jeżeli decyzja lub postanowienie, o których mowa w § 1, nie mogą być udostępnione stronie w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powiadamia o tym stronę i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być niezwłocznie udostępniony.

## **X. Decyzje administracyjne**

Zasadą wynikającą z art. 104 § 1 k.p.a. jest to, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Przepis ten ustanawia jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zgodnie z którą decyzja administracyjna stanowi zasadniczy sposób rozstrzygania spraw indywidualnych należących do właściwości organów administracji publicznej. Decyzja administracyjna to akt władczy, jednostronny, skierowany do określonego adresata i wywołujący bezpośrednie skutki prawne w sferze jego praw lub obowiązków. Ma ona charakter końcowy w ramach danego postępowania administracyjnego, a jej celem jest ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Zasada ta służy zapewnieniu pewności prawa, przejrzystości działań organów oraz ochronie interesów strony postępowania. Wyjątki od tej zasady, jak wskazuje sam przepis, mogą wynikać wyłącznie z przepisów szczególnych, które przewidują inne formy załatwienia sprawy – na przykład przez milczące załatwienie sprawy, wydanie zaświadczenia, zawarcie porozumienia administracyjnego lub zastosowanie formy czynności materialno-technicznej. Podkreślić należy, że art. 104 § 1 k.p.a. ma charakter gwarancyjny dla strony postępowania, ponieważ decyzja, jako forma pisemna, co do zasady zawiera uzasadnienie oraz pouczenie o środkach zaskarżenia, co umożliwia stronie realną kontrolę nad działaniami administracji. Tym samym przepis ten odgrywa kluczową rolę w realizacji zasady legalizmu oraz przejrzystości działania administracji publicznej.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny w momencie jej sporządzenia, które następuje w chwili złożenia na decyzji podpisu osoby uprawnionej. Z chwilą podpisania decyzji mamy do czynienia z jej

---

<sup>291</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 11.12.2018 r., II SA/Lu 797/18, LEX nr 2614516.

wydaniem w sensie procesowym w tym znaczeniu, że istnieje decyzja, a dzień jej wydania jest miarodajny dla oceny podstawy prawnej i podstawy faktycznej. Wydanie aktu administracyjnego, zaopatrzonego we wszystkie niezbędne składniki formalne, powoduje, że zostaje w ten sposób załatwiona sprawa administracyjna. Od tego momentu decyzja rozpoczyna swój byt prawny<sup>292</sup>.

Zasadniczy kształt decyzji administracyjnej określony został w art. 107 § 1 k.p.a., w którym ustawodawca enumeratywnie wymienia jej elementy składowe. Artykuł 107 § 1 k.p.a. określa katalog obligatoryjnych elementów, które powinna zawierać każda decyzja administracyjna. Należą do nich: oznaczenie organu administracji publicznej; data wydania; oznaczenie strony lub stron postępowania; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie sprawy; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie o możliwości odwołania, w tym także o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego zrzeczenia; podpis upoważnionego pracownika organu oraz – w przypadku decyzji, od których przysługuje kontrola sądowa – pouczenie o możliwości wniesienia powództwa, sprzeciwu bądź skargi do sądu wraz z informacją o kosztach i możliwości ubiegania się o zwolnienie od opłat lub przyznanie prawa pomocy.

Wymóg wskazania tych elementów nie ma charakteru wyłącznie formalnego. Ich obecność warunkuje możliwość skutecznego skorzystania przez stronę z gwarantowanych przez prawo środków ochrony, takich jak odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w warunkach, o których mowa w art. 127 § 3 k.p.a.) czy skarga do sądu administracyjnego. W szczególności uzasadnienie decyzji, będące jednym z jej kluczowych elementów, pełni funkcję informacyjną, kontrolną i motywacyjną – wyjaśnia stronie, dlaczego organ rozstrzygnął sprawę w określony sposób, oraz umożliwia ocenę legalności i zasadności tego rozstrzygnięcia.

Ewentualne wyjątki od zasady wydawania decyzji jako formy załatwienia sprawy mogą wynikać jedynie z przepisów szczególnych – np. w przypadku milczącego załatwienia sprawy, czynności materialno-technicznych lub zawarcia porozumień administracyjnych. Niemniej jednak w typowych sprawach indywidualnych decyzja pozostaje centralnym narzędziem działania administracji – stanowi nie tylko instrument władztwa administracyjnego, lecz także środek ochrony interesów jednostki w kontakcie z aparatem państwowym.

W art. 107 § 2 k.p.a. ustawodawca wskazuje na zasygnalizowaną na wstępie niniejszej rozprawy niejednolitość procedury administracyjnej. Przytoczony przepis traktuje o tym, że

---

<sup>292</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2024 r., IV SAB/Po 121/24, LEX nr 3773083.

przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Co za tym idzie, prawodawca zdecydował się stworzyć katalog, o którym mowa w poprzedzającym § 1, i pozwolić organowi na umieszczenie również innych składników – warunkując jednak, że podstawa do umieszczenia musi wynikać *expressis verbis* z przepisów. W pierwszej kolejności należy odnotować, że organy administracji publicznej nie mogą dowolnie kształtować wymogów rozumianych jako elementy składowe decyzji administracyjnej. Dodatkowe składniki mogą być zawarte w decyzji, o ile przewidują to przepisy szczególne, a więc gdy przepisy uprawniają organ do ich zamieszczenia w decyzji. Obowiązek lub możliwość dodania do decyzji dodatkowych składników musi zatem wynikać z przepisów odrębnych<sup>293</sup>. Zamieszczenie przez organ administracji publicznej w decyzji nieprzewidzianego przez prawo dodatkowego składnika skutkuje kwalifikowaną wadą prawną takiej decyzji i koniecznością stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>294</sup> Przykładowo wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien kierować się zasadą legalizmu wyrażoną w art. 6 k.p.a., tj. nie zamieszczać w decyzji elementów, które nie zostały wyraźnie określone przepisami prawa<sup>295</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny również podkreślił, że dodatkowe składniki – tj. termin, warunek czy zlecenie – mogą być zawarte w decyzji, o ile przewidują to przepisy szczególne, a więc gdy przepisy uprawniają organ do ich zamieszczenia w decyzji<sup>296</sup>.

Ustawodawca możliwości, a nawet obowiązek, dodania do decyzji administracyjnej dodatkowych elementów ustanowił w wielu aktach prawnych. Jako przykłady podać można:

- decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>297</sup>, gdzie ustawodawca przewidział obowiązek określenia np. granic terenu objętego inwestycją w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej, w tym określenie linii rozgraniczających teren tej inwestycji;

---

<sup>293</sup> A. Hyżorek, *Sukcesja decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 12, s. 39 i powołana tam literatura.

<sup>294</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2008 r., VII SA/Wa 2181/07, LEX nr 1003317; wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., II SA/Kr 1123/07, LEX nr 479047. Tak też m.in.: A. Skóra, P. Kardasz, I. Madziar, K. Szelağowska, *Komentarz do art. 107 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Olsztyn 2020, LEX.

<sup>295</sup> A. Ostrowska, *Elementy treści decyzji o pozwoleniu na budowę [w:] Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, LEX.

<sup>296</sup> Wyrok NSA z 10.02.2009 r., II GSK 714/08, LEX nr 515980.

<sup>297</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 264).

- decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy portu zewnętrznego, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych<sup>298</sup>, gdzie prawodawca określił, że decyzja musi zawierać np. warunki techniczne realizacji inwestycji czy warunki ochrony przeciwpożarowej dla inwestycji;
- decyzję o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym<sup>299</sup>, określając, że decyzja ta musi zawierać np. termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń;
- decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>300</sup>, a pośród obligatoryjnych elementów decyzji wymieniono m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa czy wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Powyższe wyliczenie to jedynie syntetyczny przykład wielu regulacji, w których ustawodawca reguluje dodatkowe elementy składowe decyzji administracyjnej w innym akcie prawnym niż Kodeks postępowania administracyjnego. Dodatkowe przykłady poddane zostaną analizie w dalszej części rozprawy poświęconej specustawom inwestycyjnym. Tego rodzaju konstrukcja prawna – otwarty, lecz jednocześnie normatywnie ograniczony katalog elementów decyzji – świadczy najpewniej o świadomym i celowym działaniu ustawodawcy, mającym za zadanie pogodzić dwie wartości: z jednej strony zapewnienia jednolitości procedury administracyjnej, z drugiej zaś – umożliwienia dostosowania treści decyzji do specyfiki danej dziedziny prawa materialnego. Zaniechanie ujęcia wszystkich możliwych elementów decyzji administracyjnej w ramach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie jest przejawem luki legislacyjnej (pominięcia prawodawczego) ani niekonsekwencji, lecz wynika z założenia systemowego. Kodeks postępowania administracyjnego pełni rolę aktu prawnego o charakterze ogólnym (*lex generalis*) i proceduralnym. Jego celem jest stworzenie ram

---

<sup>298</sup> Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1852 ze zm.).

<sup>299</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1839).

<sup>300</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1464).

formalnych dla prowadzenia postępowania administracyjnego niezależnie od przedmiotu sprawy, a nie szczegółowe regulowanie treści decyzji w poszczególnych działach administracji publicznej.

Umieszczenie wszystkich szczególnych wymogów decyzji w samym Kodeksie postępowania administracyjnego skutkowałoby jego nadmiernym rozrostem, ograniczeniem jego uniwersalności oraz obniżeniem przejrzystości regulacji. Rozproszenie przepisów dotyczących dodatkowych elementów decyzji po aktach prawa materialnego, takich jak ustawy inwestycyjne, planistyczne czy infrastrukturalne, pozwala na większą elastyczność oraz szybsze dostosowanie prawa do zmieniających się potrzeb społecznych, technologicznych i gospodarczych. Ustawodawca może w ten sposób precyzyjnie określić wymogi treściowe właściwe dla danego typu decyzji. Z perspektywy systemowej takie rozproszenie jest nie zjawiskiem dezintegrującym, lecz raczej mechanizmem zapewniającym równowagę pomiędzy stabilnością formalną a funkcjonalnością praktyczną prawa administracyjnego.

Kolejna możliwa modyfikacja w części poświęconej decyzjom administracyjnym określona jest w art. 107 § 4 k.p.a. Stosownie do treści powołanego przepisu można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Stanowi to odstępstwo od ogólnej zasady obligatoryjności uzasadnienia. Jak wskazuje R. Sawuła, przyjęcie w Kodeksie jako reguły obligatoryjności uzasadnienia decyzji pod względem faktycznym i prawnym jest ze wszech miar uzasadnione, a organ administracji publicznej jest zobligowany zamieścić taki jej składnik, skoro jego działanie polegające na załatwieniu sprawy indywidualnej przybiera postać sformalizowanego aktu administracyjnego. Uzasadnienie decyzji administracyjnej stanowi wszak jeden z elementarnych warunków zgodnego z prawem działania organu administracji publicznej, do czego jest on zobowiązany z mocy konstytucyjnej zasady legalizmu. Nawet w przypadku ustnego załatwienia sprawy „istotne motywy” takiego załatwienia sprawy winny zostać utrwalone w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 *in fine* k.p.a.)<sup>301</sup>.

W pierwszej kolejności należy ustalić, co ustawodawca rozumie przez pojęcie uwzględnienia w całości żądania strony. Żądanie strony należy rozumieć jako wyrażone w sposób dostatecznie jednoznaczny żądanie co do istoty sprawy – a więc treści oczekiwanego przez stronę rozstrzygnięcia. Może ono wynikać wprost z wniosku, ale także z całokształtu

---

<sup>301</sup> R. Sawuła, *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2, s. 119–120.

okoliczności, o ile pozwalają one na ustalenie rzeczywistego zamiaru strony. Istotne jest, że uwzględnienie żądania oznacza zgodność między tym, czego strona oczekuje, a tym, co zostało jej przyznane decyzją – pod względem zarówno zakresu (ilościowym), jak i charakteru (jakościowym). „W całości” – to sformułowanie zawęży możliwość odstąpienia od uzasadnienia wyłącznie do przypadków, w których decyzja w pełni pokrywa się z wnioskiem strony, bez jakichkolwiek modyfikacji, ograniczeń czy warunków nieuwzględnionych przez stronę. Nawet nieznaczne odejście od treści żądania (np. przyznanie innego świadczenia, zmiana terminu, wprowadzenie ograniczeń) wyłącza możliwość zastosowania art. 107 § 4 k.p.a.

W konsekwencji częściowe uwzględnienie żądania, milczenie organu wobec niektórych jego elementów czy też jego reinterpretacja lub nadinterpretacja dokonana we własnym zakresie przez organ – wymagają sporządzenia pełnego uzasadnienia. Należy przy tym pamiętać, że pojęcie żądania nie odnosi się wyłącznie do literalnej treści wniosku – organ powinien każdorazowo ustalić, czy decyzja odpowiada interesowi strony w rozumieniu jej intencji procesowej. Jeżeli strona wnioskuje o coś w określonej formie, z uzasadnionych przyczyn i w konkretnym kontekście, decyzja odbiegająca od tych oczekiwań (choć pozornie korzystna) nie może być traktowana jako spełniająca warunek z art. 107 § 4 k.p.a. Tym samym uwzględnienie w całości żądania strony to nie tylko formalna zgodność z treścią wniosku, lecz także rzeczywiste, pełne i jednoznaczne zaspokojenie interesu strony zgodnie z jej wolą. Umożliwienie odstąpienia od uzasadnienia w takich przypadkach ma sens jedynie wtedy, gdy nie istnieje żadna niepewność co do tego, że strona w pełni uzyskała to, o co wnioskowała – i nie ma podstaw do kwestionowania rozstrzygnięcia.

Organ nie powinien, pomimo spełnienia ustawowych przesłanek, odstępować od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. w przypadku decyzji uznaniowych<sup>302</sup>, a zatem decyzje uznaniowe powinny być przez organ uzasadniane. Jednakże odstąpienie przez organ od uzasadnienia w sytuacji uwzględniania w całości wniosku strony w sprawie, w której wydawana jest decyzja uznaniowa, nie będzie oznaczało działania bezprawnego, którego miałby dopuścić się organ, albowiem podstawa prawna ku temu istnieje i jest wyrażona w art. 107 § 4 k.p.a. Decyzje uznaniowe charakteryzują się tym, że w granicach przewidzianych prawem organ administracji publicznej może wybrać jedną z kilku dopuszczalnych opcji rozstrzygnięcia, kierując się nie tylko literalnym brzmieniem normy

---

<sup>302</sup> M. Szałęga, *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji przez organ administracyjny z powodu uwzględnienia w całości żądania strony jako przejaw ograniczenia prawa do odwołania*, ZNSA 2024, nr 5, s. 46.

prawnej, lecz także okolicznościami sprawy, interesem publicznym, względami słuszności czy celowości. Innymi słowy, decyzja taka wynika nie automatycznie z faktu spełnienia przesłanek wskazanych w przepisach prawa, lecz z oceny i woli organu administracji publicznej w ramach prawnie przyznanego mu luzu decyzyjnego. Właśnie dlatego uzasadnienie decyzji uznaniowej ma szczególne znaczenie – jest jedynym sposobem, by wykazać, że organ działał w granicach prawa, nie nadużył uznania i nie kierował się względami arbitralnymi. Brak uzasadnienia w takim przypadku uniemożliwia stronie (oraz ewentualnie organowi odwoławczemu lub sądowi) ocenę, czy organ prawidłowo zrównoważył interesy, czy wziął pod uwagę relewantne okoliczności, czy nie doszło do dyskryminacji, czy też nie przekroczono granic swobody decyzji. Dlatego też nawet jeśli decyzja uznaniowa w całości uwzględnia żądanie strony – formalnie pozwalając na zastosowanie art. 107 § 4 k.p.a. – z punktu widzenia zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasady przejrzystości działania administracji oraz prawa strony do rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia uzasadnienie takie powinno zostać sporządzone. Uznaniowość decyzji wzmaga bowiem potrzebę transparentności, a nie ją ogranicza. Co więcej, uzasadnienie decyzji uznaniowej może mieć znaczenie nie tylko dla danej strony, lecz także dla praktyki administracyjnej w danym obszarze – stanowi element kształtowania praktyki decyzyjnej, służy eliminowaniu przypadkowości oraz zapewnia spójność orzecznictwa. Odstąpienie od uzasadnienia w takich przypadkach mogłoby prowadzić do ukrycia rzeczywistych motywów rozstrzygnięcia, co osłabia zaufanie do organów administracji publicznej. Dodatkowo wpływa to w istotny sposób na brak możliwości odtworzenia motywów działania organu przy kształtowaniu się tzw. utrwalonej praktyki administracyjnej, o której mowa m.in. w art. 8 § 2 k.p.a. Warto tutaj przytoczyć stanowisko W. Piątka, zgodnie z którym art. 107 § 4 i art. 107 § 5 k.p.a. stanowią jedynie o możliwości, a nie o obowiązku odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Dostrzegając taką potrzebę, organ może w każdym przypadku zdecydować się na przygotowanie uzasadnienia, nawet gdyby miało ono przybrać bardziej skondensowaną postać niż w razie konieczności jego obligatoryjnego sporządzenia. Po drugie, strony powinny zostać za każdym razem poinformowane o przyczynie odstąpienia od uzasadnienia decyzji<sup>303</sup>. Odnotować należy, że jeżeli organ zdecyduje się na sporządzenie syntetycznego uzasadnienia w sytuacji, w której mógł na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. od niego odstąpić, to wówczas uzasadnienie i tak będzie oceniane przez pryzmat spełnienia wymogów określonych w art. 107 § 1 pkt 6 i art. 107 § 3 k.p.a.

---

<sup>303</sup> W. Piątek, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym...*, s. 103.

Dodatkowo należy wskazać, że od uzasadnienia decyzji organ nie może odstąpić, jeżeli decyzja rozstrzyga sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. W pierwszym z tych przypadków owe interesy sporne muszą istnieć. Bez wątpienia takich interesów nie będzie, jeżeli w postępowaniu administracyjnym uczestniczy wyłącznie jedna strona. Może jednak zdarzyć się sytuacja, w której i przy występowaniu kilku stron w postępowaniu spornych interesów nie będzie, gdyż wszystkie strony będą wyrażały tożsame stanowisko w postępowaniu. Czasami w postępowaniach zdarza się tak, że pozostałe strony (inne niż strona składająca wniosek) zawiadomione o wszczęciu postępowania milczą i nie korzystają z przysługującego im prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Jest to jednak prawo, a nie obowiązek strony. Niemniej żaden przepis prawa nie pozwala na przyjęcie, że niezajęcie stanowiska w sprawie jest równoznaczne z przychyleniem się do wniosku lub też zgodą, co niweczyłoby potencjalnie istnienie spornych interesów. Warto tutaj przytoczyć poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego, relewantne z punktu widzenia opisywanej tematyki. Przesądzono, że z faktu, iż w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji nie wpłynęły żadne pisma zawierające wnioski czy uwagi, nie można wnioskować, że w sprawie nie zachodzą sporne interesy stron<sup>304</sup>. Podkreślić wypada, że organ administracji publicznej, który jest upoważniony do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, nie musi z tego upoważnienia skorzystać, a wszelkie wątpliwości co do tego, czy istnieją warunki do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, powinny być rozstrzygnięte na korzyść zasady ustalonej w art. 107 § 4 k.p.a. Unormowania wyjątkowe nie mogą być bowiem wykładane rozszerzająco<sup>305</sup>. W takim zatem przypadku, kiedy od wszystkich stron postępowania nie wpłynie jednoznaczne podzielenie stanowiska np. wnioskodawcy, wówczas organ nie ma prawa odstąpić od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., albowiem interes stron nie jest całościowo ustalony. W takim wypadku organ powinien sporządzić uzasadnienie decyzji. R. Sawuła podkreśla, że w sytuacji, gdy w sprawie administracyjnej występowały strony o spornych interesach, a zatem z ich punktu widzenia sprawa miała „kontradyktoryjny” charakter, organ nie będzie mógł odstąpić od konieczności uzasadnienia decyzji (art. 107 § 4 k.p.a.)<sup>306</sup>.

W omawianym przepisie chodzi o interesy mające charakter prawny (lub wynikające z obowiązku wskazanego w przepisie prawa), o których mowa w art. 28 k.p.a., gdyż wyłącznie

---

<sup>304</sup> Wyrok NSA z 25.10.2023 r., II OSK 1299/22, LEX nr 3688066.

<sup>305</sup> M. Romańska, *Komentarz do art. 107 [w:] Kodeks postępowania...*, H. Knysiak-Sudyka (red.).

<sup>306</sup> R. Sawuła, „*Audiatur et altera pars*” w procesie administracyjnym i sądownoadministracyjnym, „Casus” 2010, nr 1, s. 9–15.

taki interes lub obowiązek może decydować o uznaniu danego podmiotu za stronę postępowania. Kluczowe znaczenie mają wyłącznie interesy, które pozostają ze sobą w konflikcie, mające charakter sporu o prawo. Jednakże postępowanie administracyjne nie służy rozstrzyganiu sporów natury prawnej, lecz ma na celu ustalenie treści konkretnych praw i obowiązków stron.

Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a. organ odwoławczy nie może odstąpić od uzasadnienia decyzji wydanej wskutek rozpoznania odwołania przez wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 k.p.a. Przepis ten rozciąga się również na rozpoznanie przez organ wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a to z uwagi na treść art. 127 § 3 k.p.a.

Rekapitułując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przepis art. 107 § 4 k.p.a. pozwala na odstąpienie od uzasadnienia decyzji ze względu na jej treść. Przesłanki pozytywne zastosowania przepisu będą następujące: postępowanie toczy się w pierwszej instancji; strona postępowania jest jedna, a gdy jest ich kilka, to mają wspólne i niesprzeczne interesy; decyzja uwzględnia w całości żądania zgłoszone przy wszczęciu i w toku postępowania przez stronę lub kilka stron działających razem<sup>307</sup>.

Warto również wskazać na modyfikację – *lex specialis* art. 107 § 4 k.p.a., która określona została w art. 6 u.c. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.c. organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy może odstąpić od sporządzenia ich uzasadnienia w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednakże nie można odstąpić od sporządzenia uzasadnienia w części dotyczącej stwierdzenia przesłanki polskiego pochodzenia cudzoziemca (art. 6 ust. 2 u.c.). Jak wskazuje J. Chlebny, odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia decyzji przewidziane w art. 6 ust. 1 u.c. dotyczy tylko uzasadnienia faktycznego, którego zakres określony został w art. 107 § 3 k.p.a. W uzasadnieniu faktycznym znajdują się zatem ustalenia faktyczne, które tłumaczyły zastosowanie normy prawnej, która stanowiła podstawę wydania decyzji lub postanowienia. Nie jest możliwa rezygnacja z uzasadnienia prawnego decyzji, które zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 *in fine* k.p.a.). Ustawa wyraźnie wyłącza także możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia w części dotyczącej stwierdzenia przesłanki polskiego pochodzenia cudzoziemca (art. 6 ust. 2 u.c.), albowiem przesłanka stwierdzenia polskiego pochodzenia jest podstawą do wydania decyzji

---

<sup>307</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 107.

w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 3 u.c.)<sup>308</sup>. Warto w tym zakresie zaznaczyć, że aktualna treść art. 6 ust. 2 u.c. jest pokłosiem wyroku TK, w którym uznano, że przepisy ustawy o cudzoziemcach w zakresie, w jakim dopuszczają odstępianie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej ustalenia polskiego pochodzenia cudzoziemca, są niezgodne z art. 52 ust. 5 i z art. 51 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>309</sup>. W uzasadnieniu orzeczenia TK wskazał, że element stwierdzania polskiego pochodzenia, istotny w sprawie cudzoziemca polskiego pochodzenia jako dający mu konstytucyjne prawo do osiedlenia się – może być utajniony i niezakomunikowany, ponieważ pojawia się tylko w uzasadnieniu, które może być przez organ uznaniowo pominięte. Tym samym cudzoziemiec nie może wiedzieć, czy w ogóle, w jakim zakresie i na jakich podstawach w postępowaniu rozważano sprawę jego polskiego pochodzenia, decydującego o realizacji konstytucyjnego prawa z art. 52 ust. 5 Konstytucji RP. Jest to konsekwencja tego, że w ogólnym postępowaniu dotyczącym cudzoziemców oceny pochodzenia dokonuje się, jeżeli do tego dochodzi, to tylko w motywach decyzji, a nie w jej sentencji. Jeżeli zatem postępowanie ogólne regulowane w ustawie o cudzoziemcach można uznać za postępowanie, w którym następuje ustalenie polskiego pochodzenia dla potrzeb realizacji art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, jest to możliwe tylko o tyle, o ile wyniki tego postępowania w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia będą komunikowane zainteresowanemu i będą poddane pełnej kontroli sądu (administracyjnego). W tym więc zakresie musi być wyłączona możliwość utajnienia motywów decyzji. Jeżeli zatem w ramach ogólnego postępowania regulowanego w ustawie o cudzoziemcach przewiduje się niejawnosć motywów decyzji, to cecha ta nie może dotyczyć uzasadnienia odnoszącego się do tej części postępowania, gdzie stwierdza się przesłankę polskiego pochodzenia wymaganą przez art. 52 ust. 5 Konstytucji RP. Brak jawności tego, co ustalono w tym zakresie, powodowałby zaprzeczenie możliwości przypisania ustawie o cudzoziemcach funkcji postępowania operacjonalizującego art. 52 ust. 5 Konstytucji RP<sup>310</sup>. W tym przypadku w przepisach ustawy o cudzoziemcach uregulowano zatem wprost zakaz odstępiania od uzasadnienia decyzji w określonym zakresie, organ jest zatem zobowiązany do sporządzenia uzasadnienia.

---

<sup>308</sup> J. Chlebny, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, J. Chlebny (red.), Warszawa 2020, Legalis.

<sup>309</sup> Wyrok TK z 13.05.2003 r., SK 21/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 39.

<sup>310</sup> *Ibidem*.

## XI. Milczące załatwienie sprawy

Prawodawca w art. 122a § 1 k.p.a. przewidział, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, określenie „jeżeli przepis szczególny tak stanowi” należy rozumieć w ten sposób, że obowiązuje przepis szczególny, który przyznaje organowi administracji publicznej kompetencję do milczącego załatwienia sprawy. Innymi słowy, musi istnieć regulacja szczególna, która przyznaje organowi administracji publicznej kompetencję do milczącego załatwienia sprawy, wiążąc z milczeniem określone skutki prawne. Oczywiście przepis szczególny nie musi być sformułowany w ten sam sposób, co analizowany aktualnie przepis, tzn. że sprawa należąca do właściwości organu administracji publicznej „może być załatwiona milcząco”, podobnie jak nie zawsze przepisy szczególne stanowią, iż sprawę administracyjną załatwia się w formie decyzji administracyjnej. Ocena, czy przepis szczególny upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być bowiem dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2 k.p.a., stanowiącego dyrektywę interpretacyjną przepisu szczególnego<sup>311</sup>.

Z przywołanego art. 122a § 2 k.p.a. wynika, że sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Omawianą instytucję wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego nowelą z 7 kwietnia 2017 r., ustanawiając procesowy mechanizm zakończenia postępowania administracyjnego, bazujący na konstrukcji wywoływania skutków materialnoprawnych i procesowych bez podejmowania czynności konwencjonalnej w formie wydania aktu administracyjnego, alternatywą dla tego aktu – o skorzystaniu z niej decyduje organ prowadzący postępowanie w ramach rozszerzonego spektrum przypisanego mu władztwa administracyjnego. Temu rozwiązaniu nadano zbiorczą nazwę „milczące załatwienie sprawy”<sup>312</sup>. Jak podaje M. Szewczyk, milcząca zgoda jest szczególnego rodzaju brakiem aktywności organu administracji publicznej. Jej osobliwość polega na tym, że nie oznacza ona

<sup>311</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 26.11.2024 r., II SA/Bk 545/24, LEX nr 3814051.

<sup>312</sup> D. Zalewski, *Uznanie sprawy za załatwioną milcząco wobec braku sprzeciwu organu* [w:] *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021, LEX.

żadnej beczynności czy przewlekłości w załatwieniu sprawy administracyjnej. Beczynność ta polega na milczącym przyzwoleniu na realizację określonych zachowań, wskazanych w zawiadomieniu (zgłoszeniu). Uzyskanie jej następuje po upływie ustawowo określonego terminu na wydanie decyzji zakazującej realizacji zachowań objętych zawiadomieniem (zgłoszeniem). Milczące załatwienie sprawy należy traktować, ze względu na skutki, które ustawodawca z nim wiąże, tak samo jak wydanie aktu administracyjnego<sup>313</sup>. Z. Kmiecik podkreśla również, że fakt uwzględnienia w całości żądania strony lub ukształtowania jej uprawnień stosownie do dokonanego zgłoszenia w trybie art. 122a § 2 k.p.a. stwarza domniemanie akceptacji zachowania organu administracyjnego<sup>314</sup>.

Jak podkreślono na wstępie tego podrozdziału, milczące załatwienie sprawy immanentnie wiąże się z przepisem szczególnym, który musi dopuszczać zastosowanie tej właśnie formy władczego rozstrzygnięcia organu (a ściślej – jego świadomego braku działania)<sup>315</sup>. Nie ma zatem prawnej możliwości zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy przy powołaniu się wyłącznie na przepis art. 122a § 1 k.p.a. W każdej sytuacji musi istnieć materialnoprawna podstawa do zastosowania tej regulacji. Taka regulacja zawarta jest m.in. w przepisach Prawa budowlanego, jednakże omówiono ją w dalszych częściach rozprawy.

Jednakże dla zobrazowania tej instytucji warto powołać w tym miejscu art. 152 p.o.ś., traktujący o zgłoszeniu instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia. W myśl art. 152 ust. 4 p.o.ś. do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. W tym przypadku milczenie organu oznacza więc jego zgodę na określoną działalność<sup>316</sup>.

Jako drugi przykład powołać można regulację wynikającą z art. 38 u.d.p. Ustawodawca wskazał, że istniejące w pasie drogowym urządzenia obce, które nie powodują zagrożeń i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłócają wykonywania zadań zarządcy drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie (ust. 1). Przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń, o których mowa w ust. 1, wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku, gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – również uzgodnienia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-

---

<sup>313</sup> M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, ZNSA 2019, nr 5, s. 29.

<sup>314</sup> Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018, nr 9, s. 58.

<sup>315</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2020 r., VII SA/Wa 2539/19, LEX nr 3034252.

<sup>316</sup> Z. Bukowski, *Komentarz do art. 152 [w:] E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Z. Bukowski, Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

budowlanego (ust. 2). Z kolei omawiana regulacja wskazana została w ust. 3 cytowanego przepisu, zgodnie z którym wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2, powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem o taką zgodę. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za wyrażenie zgody. Odmowa wyrażenia zgody następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Reasumując, należy stwierdzić, że podstawowymi przesłankami załatwienia sprawy administracyjnej w sposób milczący są żądanie strony i upływ terminu do wydania decyzji (postanowienia kończącego postępowanie w sprawie) lub do wniesienia sprzeciwu<sup>317</sup>. Instytucja milczącego załatwienia sprawy stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do uproszczenia i usprawnienia procedur administracyjnych. Jej zastosowanie nie wynika jednak automatycznie z samego faktu istnienia przepisu ogólnego – ma charakter wyjątkowy i może być wykorzystana wyłącznie wtedy, gdy istnieje ku temu wyraźna podstawa szczególna w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Konstrukcja ta opiera się na założeniu, że brak działania organu w ustawowo określonym terminie może – pod warunkiem spełnienia ściśle określonych przesłanek – skutkować pozytywnym dla strony rozstrzygnięciem. Milczenie organu nie oznacza więc bezczynności w sensie negatywnym, lecz przyjmuje funkcję normatywną, w której spoczywa świadoma decyzja o odstąpieniu od konwencjonalnego aktu administracyjnego. Skutki takiego milczenia zrównane zostały z wydaniem rozstrzygnięcia, co przesądza o powadze i doniosłości tej instytucji. Tym samym milczące załatwienie sprawy nie może być traktowane jako domyślna forma działania administracji, lecz powinno być uznane za szczególną procedurę wymagającą zarówno normatywnego umocowania, jak i precyzyjnego zrozumienia jej skutków prawnych.

## **XII. Odwołania**

Z art. 78 Konstytucji RP wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W ramach procedury administracyjnej zagadnienia dotyczące odwołań uregulowano w rozdziale 10 k.p.a. Zasadą jest, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1 k.p.a.).

W zasadach ogólnych postępowania administracyjnego przewidziano wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a. zasadę trwałości decyzji, w myśl której decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. W założeniu trwałość rozstrzygnięcia wynikająca z decyzji ostatecznych odnosi się do organów

---

<sup>317</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 122a* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

administracyjnych oraz wszystkich stron postępowania<sup>318</sup>. Sama zasada trwałości decyzji ostatecznych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a., służy realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie: bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co motywowane jest potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu<sup>319</sup>.

Zasadą jest to, że walor decyzji ostatecznej uzyskuje każda decyzja wydana przez organ odwoławczy w administracyjnym toku instancji w związku z rozpoznaniem środka prawnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Decyzji ostatecznej nie należy utożsamiać z decyzją prawomocną. Decyzja ostateczna uzyskuje walor decyzji prawomocnej bądź po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, bądź po odrzuceniu lub prawomocnym oddaleniu skargi przez sąd administracyjny na decyzję ostateczną. Należy jednak pamiętać, że decyzje ostateczne co do zasady podlegają wykonaniu i mogą stanowić podstawy do wydania innych rozstrzygnięć, pomimo ich nieprawomocności. Fakt wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego nie niweczy przymiotu ostateczności decyzji i jej wykonalności<sup>320</sup>.

W dniu 12 maja 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych<sup>321</sup>. Na mocy tej ustawy dodano do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 127 § 1a w brzmieniu: decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. W świetle brzmienia art. 127 § 1a k.p.a. ostateczność decyzji zależy nie tylko od tego, czy decyzja w całości uwzględnia żądanie strony, lecz także od tego, czy organ odstąpił od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony<sup>322</sup>. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne (art. 15 k.p.a.). Ustawodawca w uzasadnieniu ustawy wskazał, że projektowana zmiana przewiduje nadanie waloru ostateczności decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony (dodanie § 1a w art. 127 k.p.a.). Zmiana ta będzie stanowić istotny wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania

---

<sup>318</sup> Postanowienie SKO we Wrocławiu z 1.03.1995 r., SKO 8229/23/95, OwSS 1996, nr 4, poz. 123.

<sup>319</sup> Wyrok NSA z 4.02.2025 r., II OSK 1051/22, LEX nr 3859094.

<sup>320</sup> Wyrok NSA z 16.04.2025 r., III OSK 7024/21, LEX nr 3855855.

<sup>321</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 803).

<sup>322</sup> I. Fisz, K. Rokicka-Murszewska, *Ostateczność decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony – uwagi na tle nowego art. 127 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego*, ZNSA 2024, nr 5, s. 36.

administracyjnego. Należy mieć jednak na uwadze, że w sytuacji, w której organ, wydając decyzję, w całości uwzględnia żądanie strony, nie jest ona zainteresowana, by wnieść od takiej decyzji odwołanie. Jednocześnie – co istotne – strona nadal będzie miała możliwość doprowadzenia do uchylecia takiej decyzji na drodze sądowoadministracyjnej. Dzięki tej zmianie strona – otrzymując decyzję zgodną ze swoim żądaniem – w celu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności nie będzie zmuszona czekać na upływ terminu na wniesienie od niej odwołania ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. W tym kontekście istotne jest również, że w sytuacji, w której organ pierwszej instancji odstąpił od uzasadnienia decyzji, możliwość jej weryfikacji przez organ drugiej instancji i tak jest istotnie ograniczona<sup>323</sup>. J.G. Firlus podkreśla także, że opis teoretyczny zastosowania art. 127 § 1a k.p.a. zapewnia dość czytelny obraz sytuacji prawnej w danym postępowaniu. Decyzja wydana wskutek aktualizacji omawianego mechanizmu nabywa przymiot ostateczności i nie może podlegać zaskarżeniu odwołaniem<sup>324</sup>.

Dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego omawianego przepisu nie zostało pozytywnie ocenione w doktrynie. A. Wróbel wskazuje, że przepis art. 127 § 1a k.p.a. wprowadza fundamentalny wyjątek od kodeksowej zasady nieostateczności decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz prawa strony do wniesienia odwołania od każdej nieostatecznej decyzji wydanej w pierwszej instancji. Za właściwe systemowo miejsce dla dodanego przepisu należałoby uznać przepis art. 16 k.p.a., a dokładniej miejsce po zdaniu pierwszym § 1 tego przepisu, ponieważ dokonuje fundamentalnej zmiany utrwalonego stanu prawnego poprzez wprowadzenie nowej, nieznanej dotychczas Kodeksowi postępowania administracyjnego, kategorii decyzji ostatecznych, a przez to ograniczenie prawa strony do wniesienia odwołania od decyzji uwzględniającej jej żądania w całości. Prawo do wniesienia odwołania od nieostatecznej decyzji administracyjnej jest prawem konstytucyjnym osoby (art. 78 Konstytucji RP), a jego generalne ograniczenie, jak w komentowanym przepisie, nie przechodzi pozytywnie testu proporcjonalności, co prowadzi do wniosku, że przepis art. 127 § 1a k.p.a. jest niekonstytucyjny. Zarzutu niekonstytucyjności nie osłabiają wymagania wykładni systemowej, które nakazują rekonstruowanie treści przepisu w związku z art. 107 § 4 k.p.a. Przepis ten, do którego powinien odsyłać komentowany przepis, czego jednak nie czyni, ogranicza bowiem możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji, co stanowi przesłankę

---

<sup>323</sup> Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, druk nr 2628 oraz 2628-A, Sejm IX kadencji.

<sup>324</sup> J.G. Firlus, *Selektywna redukcja administracyjnego toku instancji*, „Palestra” 2024, nr 10, s. 75.

zastosowania przepisu art. 127 § 1a k.p.a. w ten sposób, że nie można odstąpić od uzasadnienia decyzji uwzględniającej w całości żądanie strony, gdy decyzja rozstrzyga sporne interesy stron<sup>325</sup>.

Podjęte rozważania pozwalają stwierdzić, że dodanie do regulacji kodeksowej art. 127 § 1a k.p.a. nie miało racjonalnego uzasadnienia i może budzić wątpliwości w kontekście zgodności tej regulacji z przepisami Konstytucji RP. Prawodawcy zapewne przyświecało uproszczenie procedury administracyjnej, o czym świadczy nazwa ustawy nowelizującej, z której wynika, że miała ona na celu likwidowanie zbędnych barier administracyjnych i prawnych. Trudno jednak pojmować prawo strony do odwołania od decyzji jako zbędną barierę administracyjną, zwłaszcza gdy jednostka dochodzi swoich praw. W związku z tym nie sposób uznać regulacji art. 127 § 1a k.p.a. za logiczną i usprawniającą procedurę administracyjną, zważywszy m.in. na fakt, że w judykaturze pojawiły się wątpliwości w kwestii dopuszczalności skarg na decyzje, od których uzasadnienia organ niezasadnie odstąpił. Trzeba zatem przyjąć, że w przypadku odstąpienia od uzasadnienia decyzji z powodu uwzględnienia w całości żądania strony decyzja ta staje się ostateczna i podlega każdorazowo zaskarżeniu do sądu administracyjnego, bez względu na to, czy organ rzeczywiście uwzględnił w całości żądanie strony, czy nie<sup>326</sup>.

Z punktu widzenia treści art. 127 § 1a k.p.a. w zw. z art. 15 k.p.a. jasne wydaje się, że z powodu odstąpienia od uzasadnienia decyzji spowodowanego uwzględnieniem w całości żądania strony, strony tracą prawo do złożenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w toku administracyjnym. Niemniej w myśl art. 16 § 2 k.p.a. decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Nawet zastosowanie powyższej instytucji nie wpływa zatem na odebranie stronie prawa do zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej.

Praktycznie niemożliwe wydaje się kontrolowanie takiej decyzji administracyjnej, która nie zawiera uzasadnienia, gdyż organ odstąpił od jego sporządzenia. Dlatego ustawodawca w art. 54 § 2a p.p.s.a. wskazał, że w terminie określonym w § 2, przed przekazaniem akt sądowi, organ sporządza uzasadnienie zaskarżonej decyzji, jeżeli odstąpił od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Z kolei w art. 54 § 2 zd. pierwsze p.p.s.a. wskazano, że organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub

---

<sup>325</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 127* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>326</sup> M. Szałęga, *Odstąpienie od uzasadnienia...*, s. 53–54.

elektronicznej, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia aktualizuje się niezależnie od tego, czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne i czy została wniesiona w przepisany termin. Badanie wymogów formalnych skargi oraz zachowania terminu do jej wniesienia należy bowiem do sądu administracyjnego, a nie do organu administracji<sup>327</sup>. W praktyce zdarza się tak, że uzasadnienie sporządzone zgodnie z art. 54 § 2a p.p.s.a. jest przedstawione w odpowiedzi na skargę<sup>328</sup>. Takie działanie należy ocenić negatywnie, gdyż w żadnym z przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wskazano, że organ może przedstawić uzasadnienie decyzji w odpowiedzi na skargę – są to dwie odrębne czynności, których ustawodawca w żaden sposób nie zrównuje. O jednej instytucji ustawodawca traktuje w art. 54 § 2 p.p.s.a., a o drugiej w art. 54 § 2a p.p.s.a. Porównać to można na gruncie pojawiającego się w orzecznictwie sądów administracyjnych uzupełnienia decyzji (postanowienia). Wskazuje się, że odpowiedź na skargę nie może uzupełniać zaskarżonego postanowienia przez zamieszczenie w niej rozważań i ocen, które zgodnie z art. 124 § 2 k.p.a. powinno zawierać jego uzasadnienie faktyczne i prawne. Odpowiedź na skargę nie może, jako pismo procesowe, być traktowana jako „aneks” do postanowienia, gdyż należy już do postępowania sądowoadministracyjnego, a nie administracyjnego<sup>329</sup>. Odpowiedź na skargę nie może istotnie uzupełniać zaskarżonej decyzji<sup>330</sup>, w odpowiedzi na skargę zaś organ orzekający może jedynie odnieść się do podniesionych w niej zarzutów, a nie dokonywać brakujących ustaleń faktycznych lub ocen prawnych<sup>331</sup>. Odpowiedź na skargę jest jedynie pismem procesowym, a nie decyzją wydawaną w postępowaniu administracyjnym, w związku z tym argumentacja zawarta w tej odpowiedzi nie może zastąpić wypełnienia wymogu wynikającego z art. 107 § 3 k.p.a.<sup>332</sup>

Rekapitulując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że brak uzasadnienia decyzji administracyjnej istotnie utrudnia, a często wręcz uniemożliwia sądową kontrolę legalności takiego aktu. Z tego względu ustawodawca w art. 54 § 2a p.p.s.a. zobowiązał organ administracji do sporządzenia uzasadnienia decyzji, od której odstąpiono ze względu na uwzględnienie żądania strony, jeszcze przed przekazaniem akt sprawy do sądu administracyjnego. Obowiązek ten powstaje niezależnie od oceny formalnej skargi, gdyż ta leży wyłącznie w gestii sądu administracyjnego, jednakże niedopuszczalna jest praktyka

---

<sup>327</sup> I. Fisz, K. Rokicka-Murszewska, *Ostateczność decyzji...*, s. 37.

<sup>328</sup> Postanowienie WSA w Poznaniu z 5.09.2023 r., III SA/Po 482/23, LEX nr 3602474.

<sup>329</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 24.07.2018 r., I SA/Gl 452/18, LEX nr 2532638.

<sup>330</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 8.10.2020 r., II SA/Bk 827/19, LEX nr 3068508.

<sup>331</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r., VI SA/Wa 1450/19, LEX nr 2865216.

<sup>332</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2017 r., V SA/Wa 1698/16, LEX nr 2480417.

ujmowania uzasadnienia decyzji w odpowiedzi na skargę – są to bowiem odrębne czynności procesowe i organ powinien przedstawić zarówno odpowiedź na skargę, jak i odrębnie sporządzone uzasadnienie zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji. Tego rodzaju działanie organu, polegające na łączeniu obu tych czynności w jedną, stanowi naruszenie zasad procesowych, ponieważ odpowiedź na skargę nie może uzupełniać zaskarżonego aktu administracyjnego – taka możliwość nie wynika z żadnego przepisu. Argumentacja prezentowana w odpowiedzi na skargę może odnosić się jedynie do zarzutów skargi, a nie służyć uzupełnianiu braków decyzji administracyjnej. W doktrynie wskazano również, że zmiana w obrębie procedury sądowoadministracyjnej ma na celu urealnienie sądowej kontroli decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, gdyż kontrola taka nie może być iluzoryczna, albowiem bez takiego przepisu sąd administracyjny może co najwyżej domyślać się, czym kierował się organ, wydając taką decyzję<sup>333</sup>.

Kolejna modyfikacja ogólnej zasady dotyczącej trwałości i ostateczności decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji publicznej pierwszej instancji wyrażona jest w art. 127a k.p.a. Zgodnie z § 1 tego przepisu przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Nadto zgodnie z § 2 cytowanego przepisu z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Wprowadzenie instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania należy uznać za przejaw dążenia ustawodawcy do zwiększenia efektywności postępowania administracyjnego oraz realizacji zasady szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.). Przepis art. 127a k.p.a. wprowadza wyjątek od zasady dwuinstancyjności, co umożliwia stronie świadome i dobrowolne zrezygnowanie z kontroli instancyjnej. Kluczowe znaczenie mają tu forma i moment złożenia oświadczenia – musi ono zostać złożone do organu, który wydał decyzję, i to przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Istotne jest także, że skutek prawny w postaci ostateczności i prawomocności decyzji następuje dopiero z chwilą doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się przez ostatnią ze stron, co potwierdza nadto interakcyjny charakter tej instytucji. Należy przy tym zauważyć, że art. 127a k.p.a. nie dopuszcza chociażby cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się po jego

---

<sup>333</sup> M. Jagielska, P. Pietrasz, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Komentarz do art. 54 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), Warszawa 2025, Legalis.

skutecznym złożeniu, co czyni ten środek nieodwracalnym – w kontekście zarówno ostateczności decyzji, jak i braku możliwości jej poddania kontroli sądowoadministracyjnej. Z tego względu praktyka organów administracji powinna uwzględniać konieczność pouczenia strony o skutkach zrzeczenia się odwołania – także w świetle konstytucyjnych gwarancji prawa do zaskarżania decyzji.

Powyższe stwierdzenie o nieodwracalności wywiedzionego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania widoczne jest również w orzecznictwie. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji, gdy w postępowaniu występuje jedna strona, nie ma ona możliwości skutecznego cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania na podstawie art. 127a § 1 k.p.a. Złożenie oświadczenia, o którym mowa w tym przepisie, w omawianej sytuacji rodzi bowiem taki skutek, że decyzja staje się natychmiast ostateczna i prawomocna<sup>334</sup>. W sytuacji, w której w postępowaniu administracyjnym występuje więcej niż jedna strona i pozostałe nie złożą omawianego oświadczenia, wówczas cofnięcie oświadczenia, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a., przez stronę, która je wywiodła, powinno nastąpić w terminie 14 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji tej stronie, i w tym terminie powinno być również złożone odwołanie. Jednakże przypomnieć należy, że jeżeli w postępowaniu występuje wyłącznie jedna strona, to skuteczne zrzeczenie się przez nią prawa do złożenia odwołania na podstawie art. 127a § 1 k.p.a. rodzi ten skutek, że decyzja ta staje się natychmiast ostateczna i prawomocna. W konsekwencji strona ta nie ma możliwości cofnięcia (w terminie 14 dni) złożonego przez nią wcześniej oświadczenia<sup>335</sup>.

Odnosić również należy, że w praktyce zdarzają się sytuacje, w których jedyne strony postępowania, antycypując korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, w swoich ostatecznych stanowiskach w sprawie przed wydaniem decyzji (zajętych w trybie wynikającym z art. 10 § 1 k.p.a.) składają oświadczenie, w którym zrzekają się prawa do wniesienia odwołania od decyzji, która będzie wydana. Strony chcą tym samym przyspieszyć skutki wynikające z decyzji, która ma być wydana (w założeniu korzystnej). Działanie takie nie ma jednak odpowiedniej podstawy prawnej i jest bezskuteczne. Wynika to z treści art. 127a § 1 k.p.a., zgodnie z którym strona może zrzec się prawa do odwołania, ale przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Natomiast 14-dniowy termin na wniesienie odwołania rozpoczyna swój bieg dopiero z momentem dokonania czynności procesowej w postaci doręczenia decyzji

---

<sup>334</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2025 r., II SA/Ol 836/24, LEX nr 3826198; wyrok NSA z 10.05.2023 r., II OSK 2146/22, LEX nr 3586196.

<sup>335</sup> Wyrok NSA z 1.03.2023 r., II OSK 56/22, LEX nr 3650876.

administracyjnej, o czym traktuje art. 129 § 2 k.p.a. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, termin do wniesienia odwołania jest terminem wyznaczonym stronie przez ustawę dla dokonania określonej czynności procesowej. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie ma żadnego wpływu na jego długość. W szczególności termin ten nie może zostać przedłużony ani skrócony przez organ. Termin do wniesienia odwołania ma charakter zawity, a zatem wniesienie odwołania po jego upływie jest bezskuteczne<sup>336</sup>. Co istotne w okolicznościach omawianej problematyki, bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w momencie doręczenia stronie decyzji organu pierwszej instancji, stąd pierwszorzędne znaczenie ma kwestia kontroli przez organ odwoławczy prawidłowości procedury doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej stronie<sup>337</sup>. Również Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do możliwości wcześniejszego niż przed doręczeniem stronie decyzji złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Oceniał wówczas, że oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania nie może być składane niejako „na zapas”<sup>338</sup>. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji przed wydaniem oraz doręczeniem lub ogłoszeniem stronie decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy)<sup>339</sup>. Mimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę w art. 127a § 1 k.p.a. granicy początkowej, jako aktualne należy traktować założenie, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie może mieć zastosowania do decyzji, która nie weszła jeszcze do obrotu prawnego<sup>340</sup>. W. Piątek podkreśla dodatkowo, że dopiero kiedy strona dysponuje oryginałem decyzji w rozumieniu faktycznym bądź zna jej treść na skutek ogłoszenia przez pracownika organu, wówczas ma prawo do wniesienia odwołania<sup>341</sup>.

Warto sformułować pytanie, czy skoro ustawodawca wskazał w art. 127a § 2 k.p.a., że pismo, w którym dokonuje się zrzeczenia prawa do wniesienia odwołania, nazwane jest „oświadczeniem”, to ma ono cywilistyczny charakter oświadczenia woli, a zatem czy dopuszczalne jest uchylenie się od skutków wady oświadczenia woli. B. Adamiak podkreśla, że w tym zakresie należy stosować przepisy Kodeksu cywilnego, który w art. 84 § 1 wskazuje, iż w razie błędu co do treści czynności prawnej można uchylić się od skutków prawnych swego

---

<sup>336</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2024 r., II SA/Kr 1120/24, LEX nr 3814959.

<sup>337</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.02.2024 r., IV SA/Wr 289/23, LEX nr 3694465.

<sup>338</sup> Wyrok NSA z 20.07.2022 r., II OSK 2202/19, LEX nr 3406809.

<sup>339</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 5.06.2020 r., II SA/Kr 188/20, LEX nr 3020625.

<sup>340</sup> A. Gołęba, T. Kielkowski, *Uprzednie zrzeczenie się i następne odstąpienie od korzystania z prawa do uruchomienia toku instancji w sprawie administracyjnej*, „Palestra” 2024, nr 12, s. 68.

<sup>341</sup> W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2019, nr 5, s. 50–51.

oświadczenia woli. Jeżeli jednak oświadczenie woli było złożone innej osobie, uchylenie się od jego skutków prawnych dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy błąd został wywołany przez tę osobę, chociażby bez jej winy, albo gdy wiedziała ona o błędzie lub mogła z łatwością błąd zauważyć; ograniczenie to nie dotyczy czynności prawnej nieodpłatnej. Dodatkowo w art. 84 § 2 k.c. wskazano, że można powoływać się tylko na błąd uzasadniający przypuszczenie, że gdyby składający oświadczenie woli nie działał pod wpływem błędu i oceniał sprawę rozsądnie, niełożyłby oświadczenia tej treści (błąd istotny)<sup>342</sup>. Powołana badaczka wskazuje, że elementem czynności prawnej jest oświadczenie woli, a tym samym wymaga rozważenia dopuszczalność uchylenia się od skutków wady oświadczenia woli, której nie można wykluczyć (np. pod wpływem groźby, wprowadzenia w błąd przez organ administracji publicznej). Pogląd ten jest aprobowany również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że możliwe, dopuszczalne i skuteczne jest cofnięcie przez stronę postępowania (w tym przypadku przez jej opiekuna prawnego) oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, jeżeli doręczenie pisma cofającego zrzeczenie nastąpiło przed upływem terminu do wniesienia odwołania<sup>343</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził także, że samo wniesienie odwołania może być prawidłowym sposobem uchylenia się od skutków złożenia wcześniejszego oświadczenia woli; oświadczenie o cofnięciu zrzeczenia się prawa do odwołania może być bowiem zawarte w treści środka zaskarżenia<sup>344</sup>. W tym zakresie ocenia się również, że błąd co do czynności prawnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego należy rozumieć szeroko, jako niezgodne z rzeczywistością wyobrażenie o czynności, a co więcej – niezgodność ta może dotyczyć nie tylko faktów, lecz również prawa<sup>345</sup>.

Stanowisko takie neguje A. Wróbel wskazując, że strona, która zrzekła się prawa do wniesienia odwołania, nie może uchylić się od skutków prawnych zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, twierdząc, że działała pod wpływem błędu (art. 84 § 1 k.c.), skoro o prawie do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania i skutkach prawnych zrzeczenia została pouczona przez organ administracji publicznej<sup>346</sup>. Również W. Piątek podkreśla, że

---

<sup>342</sup> B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe prawa zaskarżalności rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2020, s. 325.

<sup>343</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 261/20, LEX nr 3034919.

<sup>344</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.12.2018 r., II SA/Bd 1173/18, LEX nr 2612963.

<sup>345</sup> Postanowienie SN z 21.02.1973 r., III CRN 415/72, OSNC 1974, nr 1, poz. 10; wyrok SN z 24.01.1974 r., II CR 761/73, OSP 1975, nr 11, poz. 238; wyrok SN z 29.10.2010 r., I CSK 595/09, LEX nr 688663. Zob. także wyrok WSA w Krakowie z 29.04.2019 r., III SA/Kr 168/19, LEX nr 2656129.

<sup>346</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 127a* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

w sytuacji złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania i wystąpienia skutku, o którym stanowi art. 127a § 2 k.p.a., niedopuszczalne jest jego cofnięcie. Argumentem przemawiającym za tak kategorycznym stanowiskiem jest skutek, o którym stanowi art. 127a § 2 k.p.a., a mianowicie nadanie decyzji cechy ostateczności i prawomocności<sup>347</sup>.

Warto w tym zakresie odnotować, że skutkami procesowymi wywiedzonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest nabranie przez decyzję cech ostateczności i prawomocności. Przychylenie się do poglądu, zgodnie z którym dałoby się uchylić od skutków prawnych wywiedzonego oświadczenia, byłoby niezwykle trudne do odwrócenia, gdyż nie można „anulować” złożonego oświadczenia i „odwołać” ww. przymiotów, które z chwilą doręczenia oświadczenia decyzja nabyła.

### **XIII. Postępowanie uproszczone**

Kolejnym obszarem analizy z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy uczynić należy modyfikację w zakresie sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, tj. postępowanie uproszczone.

Stosownie do treści art. 163b § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Przepis ten jednoznacznie wskazuje zatem, że nie stanowi on *expressis verbis* podstawy do załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym, albowiem podstawa taka musi wynikać z przepisu szczególnego – Kodeksu postępowania administracyjnego lub innej ustawy. Jak wskazuje P.M. Przybysz, przepis szczególny może wprowadzać odrębne rozwiązania dotyczące prowadzenia postępowania uproszczonego<sup>348</sup>. Autor ten podkreśla również, że w postępowaniu uproszczonym może występować tylko jedna strona. Nie jest dopuszczalne ani prowadzenie jednego postępowania w trybie uproszczonym w dwóch lub więcej sprawach tej samej strony, ani jednego postępowania z udziałem dwóch lub więcej stron w jednej sprawie<sup>349</sup>. Twierdzenie to ma podstawę w treści art. 163b § 2 k.p.a., który zakłada, że postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Przepisu art. 62 nie stosuje się.

W ramach postępowania uproszczonego istnieją cztery istotne zmiany w stosunku do klasycznego postępowania administracyjnego.

---

<sup>347</sup> W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania...*, s. 54 i n.

<sup>348</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 163b.

<sup>349</sup> *Ibidem*.

Pierwsza – określona w art. 163c § 1 k.p.a. – wskazuje, że w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. Jednakże w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań (art. 163c § 4 k.p.a.), o czym poucza się stronę. Jak zauważa M. Wszolek, kwestia fakultatywności albo obligatoryjności wnoszenia podania inicjującego postępowanie uproszczone na urzędowym formularzu zależy od kształtu przepisów szczególnych, niemniej jednak w sytuacji, w której przepisy szczególne będą zawierać regulacje w przedmiocie urzędowego formularza podania inicjującego postępowanie uproszczone, a jednocześnie nie będą wypowiadać się w przedmiocie fakultatywności albo obligatoryjności jego używania, zastosowanie znajdzie wyrażona w art. 163c § 1 k.p.a. reguła ogólna<sup>350</sup>. W urzędowych formularzach służących inicjowaniu postępowań w trybie uproszczonym ustawodawca powinien natomiast zamieszczać szczegółowe pouczenia obejmujące informacje o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy oraz środkach dowodowych, które strona powinna zaoferować organowi administracji, wnosząc żądanie wszczęcia postępowania<sup>351</sup>. H. Knysiak-Sudyka podkreśla nadto, że ustawodawca nie wprowadził zatem w postępowaniu uproszczonym bezwzględnego przymusu korzystania z urzędowych formularzy. Takie rozwiązanie, choć z pewnością usprawiedliwione z punktu widzenia gwarancji ochrony praw strony, stanowi jednak również pewną słabość tej regulacji, gdyż wprowadza istotną dwutorowość postępowania, uzależnioną od woli strony je inicjującej. Jeśli bowiem postępowanie zostanie wszczęte poprzez wniesienie podania w formie tradycyjnej, dopuszczalne w nim będzie późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań. Wydaje się, że takie rozwiązanie przeczy idei postępowania uproszczonego<sup>352</sup>. Istotne jest jednak to, że urzędowy formularz, w którym określone są proste i prawidłowe pouczenia dla strony postępowania, może rzeczywiście służyć ułatwieniu i usprawnieniu postępowania, a zatem istotnie przyczynić się do realizacji zasady szybkości postępowania i zminimalizować ryzyko wystosowania przez organ wezwań.

Druga z istotnych zmian pojawiających się w postępowaniu uproszczonym to zasada ograniczonego postępowania dowodowego. W myśl art. 163e § 1 k.p.a. postępowanie

---

<sup>350</sup> M. Wszolek, *Postępowanie uproszczone a cele postępowania administracyjnego*, PPP 2020, nr 6, s. 99.

<sup>351</sup> L. Klat-Wertelecka, H. Knysiak-Sudyka, *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016, nr 7, s. 106.

<sup>352</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 163c [w:] Kodeks postępowania...*, H. Knysiak-Sudyka (red.).

dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. Zgodnie z § 2 tego przepisu w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się przepisu art. 81 k.p.a., który wskazuje, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach na gruncie omawianego przepisu, organ nie powinien żądać więcej niż mu przysługuje w świetle obowiązującego prawa<sup>353</sup>. Przepis ten istotnie ogranicza prawa strony wynikające chociażby z art. 7 i 10 k.p.a. Organ z kolei nie jest związany treścią art. 77 § 1 k.p.a., gdyż art. 163e § 1 k.p.a. stanowi w tym przypadku przepis szczególny.

Zasada ograniczonego postępowania dowodowego w postępowaniu uproszczonym stanowi istotne odstępstwo od klasycznego modelu postępowania administracyjnego opartego na zasadzie oficjalności, obowiązku wyjaśnienia sprawy oraz wszechstronnego zebrania materiału dowodowego przez organ administracji publicznej. Obowiązywanie art. 163e k.p.a. tworzy zupełnie odmienną logikę prowadzenia postępowania – przesuną ciężar inicjatywy dowodowej w znacznej mierze na stronę, a jednocześnie ogranicza aktywność dowodową organu do danych już przez niego posiadanych. To rozwiązanie ma charakter pragmatyczny – uproszczone postępowanie ma być szybkie, odformalizowane i sprawne, a tym samym nie powinno wymagać prowadzenia szeroko zakrojonego postępowania dowodowego. W związku z tym organ nie ma obowiązku samodzielnego poszukiwania i pozyskiwania dowodów, a jego działania są ograniczone do informacji, którymi już dysponuje. W efekcie dochodzi do przesunięcia akcentu z zasady prawdy obiektywnej na zasadę szybkości i koncentracji materiału procesowego. Wyłączenie stosowania art. 81 k.p.a. również ma doniosłe znaczenie – oznacza ono, że organ nie ma obowiązku zapewnienia stronie możliwości ustosunkowania się do materiału dowodowego w takim zakresie, jak w zwykłym postępowaniu. Jest to kolejny przejaw minimalizacji proceduralnych gwarancji strony na rzecz sprawności i szybkości działania. W praktyce może to prowadzić do ograniczenia prawa do czynnego udziału w postępowaniu, co powinno być interpretowane ściśle – zwłaszcza że nie stosuje się również art. 77 § 1 k.p.a., nakładającego na organ obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego. Powyższe rozwiązania w sposób oczywisty modyfikują standardy rzetelnego postępowania administracyjnego, jednak należy pamiętać, że mają one zastosowanie

---

<sup>353</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 19.02.2025 r., II SA/Ke 38/25, LEX nr 3841939.

wyłącznie w szczególnej, uproszczonej procedurze, której celem jest obsługa spraw prostych, schematycznych i nienasuwających większych wątpliwości. W takim kontekście ustawodawca uznał, że nie jest konieczne stosowanie pełnego reżimu dowodowego, jaki obowiązuje w postępowaniu zwykłym. Jednakże ograniczenie aktywności organu w zakresie dowodzenia oraz możliwości procesowych strony musi być postrzegane jako wyjątek od ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Stąd też każde zastosowanie procedury uproszczonej powinno być poprzedzone staranną oceną, czy dana sprawa rzeczywiście się do niej kwalifikuje. W przeciwnym wypadku ryzyko naruszenia prawa strony do rzetelnego rozpatrzenia sprawy staje się realne – a to wprost koliduje z zasadą zaufania do organów administracji publicznej i z zasadą proporcjonalności ograniczeń praw procesowych. Z perspektywy systemowej art. 163e k.p.a. należy odczytywać jako kolejny przejaw „warunkowego pragmatyzmu proceduralnego” – ustawodawca dąży do zwiększenia efektywności postępowań, ale tylko w tych przypadkach, w których ograniczenia procesowe nie naruszają istoty prawa strony do bycia wysłuchaną i do sprawiedliwego rozpoznania jej sprawy. Granicą dopuszczalnych uproszczeń jest zatem zawsze konstytucyjny standard prawa do dobrej administracji.

Trzecia ze zmian to zagadnienie uzasadnienia decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu uproszczonym. Stosownie do treści art. 163f k.p.a. uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji. Rezygnacja z pełnego, analitycznego uzasadnienia stanowi istotne odstępstwo od standardów wynikających z art. 107 § 3 k.p.a., który w postępowaniu zwykłym wymaga szczegółowego uzasadnienia faktycznego i prawnego, obejmującego m.in. ocenę dowodów oraz wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia. Zastosowanie tej uproszczonej formy uzasadnienia ponownie odzwierciedla główną ideę procedury uproszczonej – czyli koncentrację na szybkości i funkcjonalności postępowania. Zamiast rozbudowanej argumentacji organ przekazuje stronie wyłącznie niezbędne minimum informacji, które umożliwia jej zrozumienie, co zostało ustalone i na jakiej podstawie prawnej podjęto decyzję. Taki model uzasadnienia może być wystarczający w sprawach nieskomplikowanych, powtarzalnych lub schematycznych, w których stan faktyczny jest jasny, a rozstrzygnięcie wynika wprost z przepisów. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że uzasadnienie decyzji pełni funkcję nie tylko informacyjną, lecz także kontrolną: umożliwia stronie ocenę, czy decyzja została wydana zgodnie z prawem, a w razie potrzeby – przygotowanie skutecznego środka zaskarżenia. Ograniczenie zakresu uzasadnienia może więc

prowadzić do osłabienia pozycji procesowej strony, która zostaje pozbawiona pełnego wglądu w tok rozumowania organu i w sposób oceny materiału dowodowego. Z tego względu, choć art. 163f k.p.a. pozwala na uproszczenie uzasadnienia, nie powinno to prowadzić do jego zupełnej formalizacji czy pomijania istotnych dla strony informacji. Uzasadnienie – nawet skrócone – musi zachować przejrzystość i klarowność, a także wskazywać wystarczająco, jakie ustalenia miały znaczenie dla rozstrzygnięcia. W przeciwnym wypadku naruszałoby ono zasadę pogłębionego zaufania do organów administracji publicznej oraz prawo do efektywnej obrony interesu strony. W praktyce art. 163f k.p.a. stanowi zatem wyważenie między wymogiem efektywności działania administracji a gwarancjami procesowymi obywatela. Dla zachowania tej równowagi kluczowe jest, aby organy stosujące procedurę uproszczoną traktowały uproszczone uzasadnienie nie jako pretekst do arbitralności czy braku przejrzystości decyzji, lecz jako narzędzie racjonalizacji – dostosowane do rodzaju i ciężaru sprawy. Podkreślenia jednak wymaga, że przyjęcie takiej konstrukcji normatywnej nie powinno naruszać nakazu wynikającego z art. 11 k.p.a., a organ nawet w ograniczonych ramach treściowych powinien dążyć do przekonania strony o zasadności podjętego w sprawie indywidualnej rozstrzygnięcia<sup>354</sup>. Jak wskazuje P.M. Przybysz, organ odwoławczy, rozpatrując sprawę w postępowaniu uproszczonym i odmawiając uwzględnienia żądania strony, również może w uzasadnieniu decyzji ograniczyć się do wskazania faktów, które uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji<sup>355</sup>.

Ostatnia – czwarta – ze zmian, które obowiązują w postępowaniu uproszczonym, to zaskarżanie postanowień. Zgodnie z art. 163g k.p.a. postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, z wyjątkiem postanowień wydanych po wydaniu decyzji, postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne. Wprowadzenie art. 163g k.p.a. stanowi istotne odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 141 § 1 k.p.a., zgodnie z którą na postanowienie służy zażalenie, o ile kodeks tak stanowi. W uproszczonym trybie postępowania ustawodawca przyjął rozwiązanie znacznie bardziej rygorystyczne. Postanowienia co do zasady nie podlegają odrębnemu zaskarżeniu, a jedynie mogą być objęte kontrolą instancyjną w ramach odwołania od decyzji kończącej sprawę. Takie ograniczenie ma ponownie przede

---

<sup>354</sup> K. Celińska-Grzegorzczak, *Realizacja zasady przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), Warszawa 2018, LEX.

<sup>355</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 163f.

wszystkim służyć przyspieszeniu postępowania i zapobieganiu jego fragmentaryzacji oraz liczności postępowań wпадkowych, które wpływają na czas trwania postępowania głównego. Gdyby bowiem w uproszczonej procedurze dopuszczono szerszą możliwość wnoszenia zażaleń na postanowienia, istniałoby ryzyko rozciągnięcia całego toku postępowania w czasie – co przeczyłoby samej idei uproszczenia. Zasadniczo zatem dopiero w momencie odwołania od decyzji strona może podnieść zarzuty wobec wcześniejszych czynności organu, w tym kwestionować zasadność i legalność wydanych postanowień. Jednocześnie art. 163g k.p.a. przewiduje pewne wyjątki od tego ograniczenia. Nadal przysługuje zażalenie na postanowienia wydane po zakończeniu postępowania (czyli po wydaniu decyzji), na postanowienia o zawieszeniu postępowania i odmowie jego podjęcia oraz na te, których zaskarżalność wynika z przepisów szczególnych. Są to wyjątki uzasadnione charakterem i skutkami tych postanowień – mogą one bowiem w istotny sposób wpływać na prawa i obowiązki strony, niezależnie od treści decyzji merytorycznej, lub wręcz ją poprzedzać w sposób, który uniemożliwia jej wydanie (jak np. zawieszenie postępowania). Wprowadzenie tej regulacji oznacza wyraźne przesunięcie punktu ciężkości w kierunku jednorazowej kontroli decyzji końcowej, bez możliwości przerywania toku postępowania przez odrębne zażalenia na poszczególne czynności proceduralne. Z jednej strony stanowi to przejaw uproszczenia i racjonalizacji postępowania, z drugiej jednak – ogranicza możliwość bieżącej ochrony interesów strony w toku procedury. Tym samym podobnie jak inne rozwiązania właściwe dla procedury uproszczonej, również i to wymaga ostrożności w stosowaniu i jednoznacznej oceny, czy sprawa rzeczywiście kwalifikuje się do rozpoznania w tym trybie. W praktyce ograniczona zaskarżalność postanowień nie powinna jednak prowadzić do osłabienia pozycji strony, o ile organ administracji publicznej respektuje pozostałe zasady postępowania – zwłaszcza zasadę lojalności wobec strony, obowiązek wyjaśniania istotnych okoliczności sprawy oraz zapewnienia stronie udziału w postępowaniu w niezbędnym zakresie. Uproszczenie trybu nie może bowiem oznaczać rezygnacji z podstawowych gwarancji procesowych.

Możliwość zastosowania postępowania uproszczonego w postępowaniu administracyjnym nie występuje zbyt często. Niemniej warto odnotować przykłady, w których ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tego mechanizmu.

Przykładowo zgodnie z art. 39 ust. 7 u.d.p. zarządca drogi udostępnia kanał technologiczny na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, w drodze decyzji, w której określa warunki udostępnienia tego kanału. W art. 39 ust. 7ad u.d.p. prawodawca wskazał, że do decyzji, o której mowa w ust. 7, stosuje się przepisy działu II

rozdziału 14 k.p.a., z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Z kolei w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>356</sup> wskazano, że w skład pasa nadbrzeżnego wchodzi pas techniczny – stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. W art. 37 ust. 1 tej ustawy wskazano, że pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. W ust. 1e ustalono z kolei, że do postępowań w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1, tzn.:

- 1) rozpalania ogniska na plaży;
  - 2) używania pojazdu silnikowego lub zaprzęgowego lub motoroweru;
  - 3) przeprowadzenia imprez, uroczystości i ceremonii bez wznoszenia obiektów tymczasowych
- stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a.

Postępowanie uproszczone stanowi szczególną formę modyfikacji klasycznego modelu postępowania administracyjnego, podporządkowaną przede wszystkim wartościom szybkości, koncentracji materiału procesowego oraz ekonomiki działania organu. Jego zastosowanie nie ma charakteru samoistnego, lecz wymaga wyraźnej podstawy w przepisie szczególnym, co potwierdza wyjątkowy charakter tej instytucji na tle ogólnego modelu postępowania jurysdykcyjnego. Już na poziomie konstrukcyjnym widoczne jest, że ustawodawca traktuje postępowanie uproszczone jako procedurę przeznaczoną zasadniczo dla spraw prostych, niespornych i niewymagających rozbudowanego postępowania wyjaśniającego. Analiza przepisów rozdziału 14 działu II k.p.a. prowadzi do wniosku, że uproszczenie postępowania zostało osiągnięte przez cztery podstawowe modyfikacje względem modelu zwykłego: możliwość posłużenia się formularzem urzędowym, ograniczenie postępowania dowodowego, redukcję zakresu uzasadnienia decyzji oraz ograniczenie samodzielnej zaskarżalności postanowień.

Wszystkie te rozwiązania służą przyspieszeniu postępowania i jego większej przewidywalności, ale jednocześnie prowadzą do osłabienia niektórych klasycznych gwarancji procesowych strony, zwłaszcza wynikających z zasady oficjalności, zasady czynnego udziału

---

<sup>356</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.).

strony w postępowaniu oraz pełnej kontroli instancyjnej czynności podejmowanych przez organ. W konsekwencji postępowanie uproszczone należy oceniać jako przykład świadomego przesunięcia akcentów z gwarancyjnego na bardziej instrumentalny wymiar procedury administracyjnej. Oznacza to jednak nie całkowite zerwanie z konstrukcjami kodeksowymi, lecz ich funkcjonalne dostosowanie do kategorii spraw, w których pełny model postępowania mógłby zostać uznany za nadmiernie sformalizowany. Dopuszczalność takiego ograniczenia standardów proceduralnych może być uznana za uzasadnioną wyłącznie pod warunkiem ścisłej wykładni przepisów przewidujących postępowanie uproszczone oraz ostrożnego kwalifikowania spraw do tego trybu. Tylko wówczas uproszczenie postępowania pozostaje środkiem racjonalizacji procedury, a nie instrumentem nadmiernego ograniczania praw procesowych strony.

## Rozdział IV. Postępowanie administracyjne w Prawie budowlanym

### § 1. Ustawa – Prawo budowlane jako źródło prawa proceduralnego

Ustawodawca, uchwalając w 1994 r. Prawo budowlane, wskazał w uzasadnieniu, że jednym z podstawowych celów tej ustawy jest zrównanie w prawach i obowiązkach wszystkich uczestników procesu budowlanego (bez względu na sektor gospodarki) oraz uproszczenie trybu postępowania we wszystkich fazach procesu budowlanego i wprowadzenie warunków skuteczniejszego działania organów nadzoru budowlanego<sup>357</sup>. M. Kruś wskazuje, że Prawo budowlane ma swego rodzaju charakter policyjny w tym znaczeniu, że ma służyć kontroli aktywności budowlanej na każdym jej etapie: od projektowania inwestycji budowlanej, przez użytkowanie obiektu budowlanego, po jego rozbiórkę. Temu służą takie jego instytucje, jak kontrola prewencyjna – przez obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, kontrola użytkowania obiektu budowlanego, regulacje dotyczące katastrofy budowlanej czy kontrola rozbiórki obiektu budowlanego<sup>358</sup>.

Prawodawca w art. 1 p.b. przesądził, że ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Rozważając charakter norm zawartych w ustawie – Prawo budowlane, należy podkreślić, że ustawodawca kształtował charakter przepisów tak, aby zapewnić jej kompleksowość. Zawiera ona bowiem normy prawa zarówno materialnego, jak i procesowego, przy czym te drugie stanowią w wielu przypadkach *lex specialis* wobec przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Do norm materialnoprawnych należy zaliczyć przede wszystkim te przepisy, które określają obowiązki i uprawnienia uczestników procesu budowlanego oraz przesądzają o dopuszczalności lub zakazie określonych działań w zakresie projektowania, realizacji, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Przykładem są regulacje art. 28 ust. 1 p.b., stanowiące, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, chyba że ustawa przewiduje odstępstwa w postaci zgłoszenia. Materialnoprawny charakter mają także normy odnoszące się do wymogów, które powinien spełniać projekt budowlany (art. 34 p.b.), obowiązków uczestników procesu budowlanego (art. 17–27a p.b.) czy też reguł odnoszących się do

---

<sup>357</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo budowlane, Sejm RP II kadencji, druk nr 63, s. 2 i n.

<sup>358</sup> M. Kruś, *Zasady w prawie budowlanym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), Warszawa 2018, LEX.

utrzymania obiektów budowlanych (art. 61 i n. p.b.). Są to więc przepisy statuujące sytuację prawną podmiotów i określające ich prawa oraz obowiązki w sferze prawa publicznego.

Obok regulacji materialnych ustawodawca przewidział również normy procesowe, które określają tryb działania organów administracji publicznej w sprawach budowlanych. W tej kategorii mieści się m.in. procedura udzielania pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych, wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie czy też nakazów i zakazów organów nadzoru budowlanego. Przepisy te determinują tok postępowania administracyjnego, w tym: wszczęcie sprawy, krąg uczestników (art. 28 ust. 2 p.b.), obowiązki organu przy rozpoznawaniu wniosku inwestora, a także możliwe rozstrzygnięcia kończące postępowanie. Z punktu widzenia systematyki prawa i postępowania administracyjnego normy procesowe zawarte w Prawie budowlanym mają charakter szczególny w stosunku do regulacji wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi ustawę ogólną. W praktyce oznacza to, że do postępowania w sprawach budowlanych stosuje się przede wszystkim przepisy Prawa budowlanego, natomiast normy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie jedynie w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi. Taka konstrukcja pozwala na zachowanie jednolitości procedury administracyjnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki procesu inwestycyjno-budowlanego wymagającego bardziej szczegółowych rozwiązań. Dwutorowość regulacji – materialnej i procesowej – jest charakterystyczna dla ustaw sektorowych prawa administracyjnego. Z jednej strony ustawodawca określa bowiem przesłanki dopuszczalności określonego działania (normy materialne), z drugiej zaś wskazuje tryb postępowania organów i stron (normy procesowe), które prowadzą do wydania rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki.

Prawo budowlane jako akt normatywny szczególny zawiera własne unormowania proceduralne, które modyfikują i uzupełniają regulacje ogólne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zasadą jest jednak, że do postępowania administracyjnego w sprawach budowlanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa budowlana stanowi inaczej. Tym samym potwierdza się obowiązywanie reguły *lex specialis derogat legi generali*, przy czym Kodeks postępowania administracyjnego pozostaje podstawowym aktem prawnym określającym zasady postępowania organów administracji publicznej. Z art. 1 k.p.a. wynika, że Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się do postępowania przed organami administracji publicznej we wszystkich sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Prawo budowlane należy do gałęzi prawa administracyjnego materialnego, którego realizacja wymaga wydawania

rozstrzygnięć indywidualnych (np. pozwolenie na budowę, pozwolenie na użytkowanie, nakaz rozbiórki). Jeżeli ustawa szczególna nie określa odmiennego trybu, wówczas organ prowadzi postępowanie zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem ogólnych zasad, takich jak: praworządność, pogłębianie zaufania obywateli do organów, czynny udział stron w postępowaniu czy obowiązek należytego wyjaśnienia sprawy. W konkluzji należy przyjąć, że zamieszczone w Prawie budowlanym regulacje proceduralne stanowią właśnie przepisy szczególne w odniesieniu do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>359</sup>.

Rozwiązanie, w myśl którego ustawodawca decyduje się na mieszany charakter aktów prawnych – zawierający normy zarówno prawa materialnego, jak i postępowania – jest zgodne z prawem. Odnotować należy, że zgodnie z § 24 ust. 1 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>360</sup> przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności: przepisy prawa materialnego; przepisy ustrojowe; przepisy proceduralne; przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne. W obrębie jednego aktu prawnego dopuszczalne jest zatem zawarcie przepisów prawa materialnego i przepisów proceduralnych.

Relacja między Prawem budowlanym a Kodeksem postępowania administracyjnego odzwierciedla model współistnienia prawa szczególnego i prawa ogólnego w administracji publicznej. Z jednej strony zapewnia to jednolitość systemu prawa procesowego (dzięki stosowaniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako punktu odniesienia), z drugiej zaś pozwala na uwzględnienie specyfiki procesu inwestycyjno-budowlanego, który wymaga co do zasady uproszczeń i instrumentów dostosowanych do dynamiki procesu budowlanego. Tak ukształtowana relacja pomiędzy Prawem budowlanym a Kodeksem postępowania administracyjnego ma znaczenie systemowe i gwarancyjne. Z jednej strony pozwala zachować podstawowe standardy proceduralne właściwe postępowaniu administracyjnemu, z drugiej zaś umożliwia wprowadzenie takich rozwiązań szczególnych, które odpowiadają technicznemu, wieloetapowemu i konfliktogennemu charakterowi procesu budowlanego.

W konsekwencji Prawo budowlane należy postrzegać jako ustawę sektorową, która nie znosi ogólnego modelu postępowania administracyjnego, lecz dostosowuje go do specyfiki procesu inwestycyjno-budowlanego. Nie tworzy ono autonomicznej procedury

---

<sup>359</sup> T. Asman, Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 1 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2026, Legalis.

<sup>360</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

administracyjnej w takim stopniu, jak czynią to współczesne specustawy inwestycyjne, ale równocześnie wyraźnie odchodzi od czysto kodeksowego modelu postępowania. W tym sensie Prawo budowlane stanowi istotne ogniwo pośrednie pomiędzy ogólną procedurą administracyjną a szczególnymi reżimami proceduralnymi właściwymi dla inwestycji publicznych o znaczeniu strategicznym. Z perspektywy niniejszej rozprawy pozwala to traktować tę ustawę jako podstawowy wzorzec analizy modyfikacji postępowania administracyjnego w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego.

## **§ 2. Modyfikacje w zakresie postępowań na gruncie Prawa budowlanego**

### **I. Uwagi wprowadzające**

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do Prawa budowlanego kilku modyfikacji w zakresie procesowym, względem tych wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Wprowadzenie do Prawa budowlanego szczególnych rozwiązań proceduralnych należy postrzegać jako wyraz dążenia ustawodawcy do wyważenia dwóch wartości. Z jednej strony potrzeby zapewnienia sprawności i szybkości postępowań inwestycyjno-budowlanych, z drugiej – zagwarantowania ochrony praw jednostek oraz interesu publicznego. Regulacje te modyfikują ogólne zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak nie w oderwaniu od niego, lecz przy zachowaniu jego systemowej funkcji jako aktu prawa procesowego o charakterze ogólnym. W tym sensie modyfikacje przyjęte w Prawie budowlanym stanowią szczególne instrumenty proceduralne, które mają dostosować tok postępowania do specyfiki procesu budowlanego, a jednocześnie zapewnić realizację podstawowych standardów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Konstytucji RP. Analiza tych rozwiązań wymaga zatem uwzględnienia nie tylko aspektu techniczno-prawnego, ale również ich znaczenia gwarancyjnego dla uczestników procesu oraz wpływu na równowagę pomiędzy interesem publicznym a prywatnym.

### **II. Obwieszczenie jako forma zawiadomienia w postępowaniu dotyczącym obiektu liniowego**

Pierwsza z modyfikacji w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego została zawarta w art. 5a p.b. Przepis ten ma zastosowanie w zakresie procesowym przy budowie obiektu liniowego.

Przy omówieniu tej pierwszej modyfikacji postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym, która występuje w przepisach Prawa budowlanego, warto zastanowić się nad celowością jej istnienia. Przy braku regulacji szczególnych w Prawie budowlanym obowiązywałby przecież w pełnym zakresie procesowy Kodeks postępowania administracyjnego. Prawodawca, wprowadzając w 2002 r. do Prawa budowlanego liczne modyfikacje, w tym omawiany art. 5a p.b., wskazał, że od dnia wejścia w życie ustawy – Prawo budowlane minęło 7 lat. Zebrane podczas tego czasu doświadczenia pozwoliły na opracowanie propozycji szerszej nowelizacji, mającej na celu uproszczenie niektórych procedur administracyjnych oraz doprecyzowanie przepisów związanych z przebiegiem procesu budowlanego, zasadami utrzymania obiektów budowlanych oraz kompetencjami organów administracji publicznej. Podstawowym celem nowelizacji jest uproszczenie procedur związanych z przebiegiem procesu budowlanego. I tak w nowym art. 5a p.b. uregulowano kwestie doręczeń aktów administracyjnych w ramach postępowań dot. obiektów liniowych, których przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zaproponowano (w nowym ust. 2 art. 28) ograniczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na budowę, do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców sąsiednich nieruchomości (*lex specialis* w stosunku do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego), a także wyłączono stosowanie w tym postępowaniu przepisu art. 31 k.p.a. o udziale organizacji społecznych na prawach strony<sup>361</sup>.

Z perspektywy prawodawcy zasadniczym motywem wprowadzania modyfikacji proceduralnych do Prawa budowlanego była potrzeba dostosowania ogólnych mechanizmów Kodeksu postępowania administracyjnego do realiów procesu inwestycyjno-budowlanego, charakteryzującego się dużą złożonością, wielością uczestników i znacznym oddziaływaniem na ład przestrzenny oraz prawa jednostek. Widocznym celem tych zmian było zatem zapewnienie sprawniejszego i bardziej przewidywalnego toku postępowań przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka przewlekłości i nadmiernego formalizmu, które mogłyby paraliżować rozwój inwestycji. Modyfikacje te mają z jednej strony uprościć procedurę i przyspieszyć realizację zamierzeń budowlanych, z drugiej zaś – zagwarantować jasne ramy ochrony prawnej dla stron postępowania, tak aby równoważyć interes prywatny inwestora z interesem publicznym i prawami właścicieli nieruchomości sąsiednich.

---

<sup>361</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm IV kadencji, druk nr 493, s. 40 i n.

Zanim dokonana zostanie analiza procesowa treści art. 5a p.b., należy ustalić, czym jest obiekt liniowy. Prawodawca w art. 3 pkt 3a p.b. ustalił legalną definicję tego pojęcia, przez które rozumie obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

W art. 5a ust. 1 p.b. mowa jest o tym, że w przypadku budowy obiektu liniowego, którego przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także wykonywania innych robót budowlanych dotyczących obiektu liniowego, gdy liczba stron w postępowaniu przekracza 20, stosuje się przepis art. 49 k.p.a. Omówiony już wcześniej art. 49 § 1 k.p.a. zakładał, że jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Przepis art. 5a ust. 1 p.b. stanowi przepis szczególny, o którym mowa w art. 49 § 1 k.p.a., wprost odwołuje się bowiem do treści wskazanego przepisu procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przepis art. 5a ust. 1 p.b. jest to przepis prawa procesowego regulujący sposób postępowania, a nie przepis prawa materialnego<sup>362</sup>. Stanowi to kolejny przykład kilkakrotnie już akcentowanego mieszanego charakteru regulacji wynikających z Prawa budowlanego.

Obwieszczenie, o którym mowa powyżej, zastępuje tradycyjne doręczenia do stron, które przewidziane są w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W doktrynie wskazuje się, że w postępowaniu budowlanym organ jest zobowiązany doręczać pisma procesowe wszystkim stronom postępowania. Obejmuje to w szczególności wnioskodawcę, czyli zazwyczaj inwestora, właścicieli nieruchomości, na których będą prowadzone roboty budowlane, jak również wszystkie inne podmioty posiadające status strony w takim postępowaniu, tj. podmioty mające nieruchomości znajdujące się w strefie oddziaływania inwestycji. W przypadku obiektów liniowych będzie to obejmować właścicieli nieruchomości, przez które ma przebiegać ten obiekt, jak również m.in. właścicieli nieruchomości sąsiednich.

---

<sup>362</sup> Wyrok NSA z 3.10.2017 r., II OSK 1517/17, LEX nr 2388538.

W praktyce w przypadku budowy drogi czy też linii energetycznej będzie to obejmowało dużą liczbę osób. Samo ustalenie dokładnego ich kręgu może się wiązać z nie lada trudnościami<sup>363</sup>. Przepis ten stanowi przejaw uproszczenia procedury w omawianym zakresie nie tylko z punktu widzenia potencjalnej liczby stron i konieczności wykonania doręczeń, ale przede wszystkim skutków obwieszczenia. Zgodnie z art. 49 § 2 k.p.a. dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

To doprecyzowanie w sposób istotny wpływa na sprawność i szybkość postępowania w sprawach dotyczących budowy rzeczonoego obiektu liniowego. Często bowiem wielokilometrowy przebieg tego typu inwestycji skutkuje mnogością podmiotów znajdujących się w obszarze oddziaływania budowanych obiektów<sup>364</sup>. Co równie istotne – obiekt liniowy może swoim zasięgiem objąć kilka gmin czy miejscowości. W przypadku obiektów liniowych przebiegających przez kilka gmin organ powinien zatem dokonywać obwieszczenia w każdej gminie czy też miejscowości, przez którą przebiega obiekt lub w ramach której będą miały miejsce roboty budowlane<sup>365</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazuje na podkreślaną już wcześniej analizę określenia „dana miejscowość”. W ocenie tego sądu w rozumieniu art. 49 k.p.a. jest to miejscowość, w której mieszkają lub mają siedzibę strony postępowania, do nich bowiem ma dotrzeć zawiadomienie, a nie miejscowość będąca siedzibą organu wydającego akt administracyjny. Jeżeli zatem organ wydający akt administracyjny ma siedzibę w innej miejscowości niż miejscowość, w której zamieszkują strony postępowania, to wywieszenie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu nie stanowi skutecznego zawiadomienia w rozumieniu art. 49 k.p.a.<sup>366</sup>

Na gruncie art. 5a ust. 1 p.b. organ prowadzący postępowanie będzie uprawniony do skorzystania z tego przepisu, jeżeli liczba stron przekroczy 20 osób oraz postępowanie dotyczy budowy nowego obiektu liniowego, którego przebieg został ustalony w miejscowym planie

---

<sup>363</sup> J. Góralski, *Komentarz do art. 5a [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, D. Sypniewski (red.), Warszawa 2025, LEX.

<sup>364</sup> A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 5a [w:] Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Gdańsk 2024, LEX.

<sup>365</sup> J. Góralski, *Komentarz do art. 5a [w:] Prawo budowlane...*, D. Sypniewski (red.).

<sup>366</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 17.08.2017 r., II SA/Sz 482/17, LEX nr 2350229.

zagospodarowania przestrzennego lub też postępowanie dotyczy robót budowlanych dotyczących obiektu budowlanego innych niż budowa.

Zgodnie z art. 5a ust. 1a p.b. w przypadku budowy obiektu liniowego, którego przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także wykonywania innych robót budowlanych dotyczących tego obiektu, przepis art. 49 k.p.a. stosuje się także w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 u.g.n., na której są lub będą wykonywane roboty budowlane. Przepis art. 113 ust. 6 u.g.n. zakłada, że przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

Prawodawca w projekcie ustawy założył, że proponuje się dodanie regulacji, która umożliwi zastosowanie art. 49 k.p.a. do sytuacji, w której decyzja starosty dotycząca umożliwienia wejścia na grunt dotyczy gruntu o nieuregulowanym stanie prawnym. W przypadku budowy obiektu liniowego lub innych robót budowlanych dotyczących tego obiektu, którego przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, można zastosować przywołany przepis Kodeksu postępowania administracyjnego także w przypadku, gdy stan prawny nieruchomości nie jest uregulowany. W konsekwencji decyzja starosty będzie podawana do publicznej wiadomości w formie publicznego obwieszczenia lub innej formie zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości<sup>367</sup>.

Jak wskazują T. Asman i Z. Niewiadomski, *ratio legis* regulacji wynikającej z obu omówionych ustępów tkwi w uproszczeniu i zredukowaniu kosztów postępowania. Ustawodawca jest świadomy, że istnieją przypadki, w których stosowanie uproszczonego trybu powiadamiania mogłoby prowadzić do rażącego naruszenia interesów stron. Dotyczy to bez wątpienia sytuacji, gdy roboty budowlane są lub będą prowadzone na nieruchomościach określonych osób. Właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy takich nieruchomości są bez wątpienia stronami w postępowaniach dotyczących robót budowlanych, których przedmiotem są określone obiekty liniowe, i muszą być powiadamiani na zasadach ogólnych (art. 5a ust. 2 p.b.). W odniesieniu do tych osób art. 49 k.p.a. nie ma zastosowania<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 3185, s. 4.

<sup>368</sup> T. Asman, Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5a [w:] Prawo budowlane...*, Z. Niewiadomski (red.).

Wskazany art. 5a ust. 2 p.b. stanowi, że przepisu ust. 1 nie stosuje się do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, jeżeli na tych nieruchomościach są lub będą wykonywane roboty budowlane. Jak podkreśla W. Piątek, wobec podmiotów, o których stanowi art. 5a ust. 2 p.b., stosowane są ogólne zasady zawiadamiania o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej w trakcie prowadzonego postępowania, o których stanowią art. 39–48 k.p.a. Ustawodawca przyznał w ten sposób prymat gwarancji zapewnienia czynnego udziału tych podmiotów w prowadzonym postępowaniu przed zwiększeniem jego szybkości<sup>369</sup>. Inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości i zarządcy nieruchomości – to podmioty szczególnie zainteresowane postępowaniem, których udział w nim jest niezbędny i najbardziej oddziałuje na prawa i obowiązki właścicielskie. Z tego też powodu prawodawca zdecydował się wyłączyć te podmioty spod grona podmiotów, którym doręczenia wykonuje się poprzez obwieszczenie – zgodnie z art. 5a ust. 1 i 1a p.b.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że art. 5a p.b. stanowi przykład świadomej ingerencji ustawodawcy w model postępowania administracyjnego, której celem jest pogodzenie dwóch wartości – sprawności działania organów i gwarancyjnej ochrony praw stron. Rozwiązanie to wpisuje się w szerszą tendencję postępowania administracyjnego do poszukiwania równowagi między interesem publicznym, wymagającym sprawnego przeprowadzania inwestycji liniowych o strategicznym znaczeniu, a interesem jednostkowym, chronionym przez kodeksowe zasady postępowania. W tym sensie art. 5a p.b. jest nie wyłącznie przepisem technicznym dotyczącym doręczeń, lecz przejawem koncepcji, zgodnie z którą prawo szczególne powinno dostosowywać procedurę do specyfiki danej dziedziny, bez naruszania podstawowych gwarancji procesowych. Zastosowany mechanizm obwieszczenia oraz wyłączenia go wobec podmiotów szczególnie zainteresowanych unaocznia, że intencją ustawodawcy było nie ograniczenie praw stron, lecz racjonalizacja procedury w warunkach, w których jej literalne stosowanie według ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego prowadziłoby do paraliżu decyzyjnego. Artykuł 5a p.b. stanowi tym samym jeden z pierwszych i najbardziej przejrzystych przykładów sektorowej modyfikacji postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym – ukazuje, że już na gruncie Prawa budowlanego ustawodawca odchodzi od pełnej jednolitości modelu kodeksowego na rzecz rozwiązań dostosowanych do specyfiki określonej kategorii inwestycji.

---

<sup>369</sup> W. Piątek, *Komentarz do art. 5a [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, A. Gliniecki (red.), Warszawa 2016, LEX.

Z perspektywy problematyki niniejszej rozprawy art. 5a p.b. ma znaczenie szersze niż tylko techniczne uregulowanie sposobu zawiadamiania stron. Przepis ten stanowi bowiem przykład umiarkowanej modyfikacji postępowania administracyjnego, w której ustawodawca nie rezygnuje z gwarancji procesowych jako takich, lecz różnicuje ich intensywność w zależności od sytuacji podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Uproszczenie procedury dotyczy tu przede wszystkim tych uczestników, których związek z nieruchomością objętą robotami ma charakter pośredni, przy jednoczesnym zachowaniu pełnych doręczeń wobec inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, na których roboty są lub będą wykonywane. W tym sensie art. 5a p.b. dobrze ilustruje charakterystyczny dla Prawa budowlanego model modyfikacji selektywnej i proporcjonalnej, odmienny od dalej idących rozwiązań przyjmowanych w specustawach inwestycyjnych.

### **III. Odwołanie od decyzji lub zażalenia na postanowienie wydane na podstawie przepisów Prawa budowlanego**

Istotną zmianą Prawa budowlanego była nowelizacja dokonana na mocy ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>370</sup>, która weszła w życie z dniem 7 stycznia 2026 r.

Stosownie do treści dodanego do Prawa budowlanego art. 10b ust. 1 odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie wydane na podstawie ustawy zawiera zarzuty odnoszące się do decyzji lub postanowienia, zakres żądania będącego przedmiotem odwołania lub zażalenia oraz wskazuje dowody uzasadniające to żądanie. Z kolei w ust. 2 tego przepisu prawodawca określił, że w przypadku, gdy odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie nie spełnia wymogów, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepis art. 64 § 2 k.p.a., z tym że wezwanie wnoszącego do usunięcia braków nie powinno nastąpić później niż po upływie 14 dni od dnia wpływu odwołania lub zażalenia.

Dodany art. 10b p.b. modyfikuje dotychczas obowiązującą zasadę ogólną wynikającą z art. 128 k.p.a., zgodnie z którą odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Na gruncie tego przepisu wyrażenie niezadowolenia jest elementem koniecznym odwołania – niejako zastępuje szczegółowe uzasadnienie. Niezależnie od wyrażenia niezadowolenia, dla kwalifikacji pisma jako odwołania konieczne jest, aby zawierało taką wypowiedź, która wskazuje na zamiar strony traktowania tego pisma jako odwołania od decyzji organu pierwszej

---

<sup>370</sup> Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1847).

instancji. Z użytych przez stronę sformułowań powinna wynikać wola strony wniesienia odwołania. Odczytanie rzeczywistej woli strony powinno uwzględniać całość wniesionego pisma. Ten wyraz względnego niesformalizowania sporządzenia odwołania ma służyć ochronie interesów prawnych podmiotu odwołującego się, gdyż na etapie postępowania administracyjnego nie ma przymusu korzystania z pełnomocników zawodowych, profesjonalnych. Ustawodawca przyjął więc rozwiązanie, w którym sam fakt udokumentowanego „zasygnalizowania” przez adresata decyzji odwoływania się od decyzji, przez doręczenie odpowiedniego pisma/odwołania, uruchamia tok instancji, przejście sprawy od organu pierwszej instancji do organu drugiej instancji<sup>371</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że jeżeli składający odwołanie wskazuje, że nie zgadza się z wydaną decyzją, oznacza to po stronie organu obowiązek rozpoznania sprawy w jej całokształcie<sup>372</sup>.

Prawodawca w uzasadnieniu wskazanej na wstępie nowelizacji ustawy nie zawarł uzasadnienia dla takiej zmiany, co należy ocenić krytycznie ze względu na to, że przyjęta regulacja zdecydowanie osłabiła prawa stron postępowania przez wprowadzenie wymogów dla odwołania. Wydarzyło się to prawdopodobnie z tego powodu, że pierwotnie planowano dodać ten przepis na mocy ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, która na dzień pisania rozprawy jest procedowana przez Rządowe Centrum Legislacji<sup>373</sup>. Jednak i tam projektodawca lakonicznie wskazał, że celem tej zmiany jest wprowadzenie przepisu zobowiązującego strony postępowań niezadowolone z rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane do jednoznacznego określenia w odwołaniach i zażaleniach zarzutów wobec rozstrzygnięć organu administracji publicznej, zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie. Przedmiotowa konstrukcja prawna jest wzorowana na obowiązującym przepisie art. 53 ust. 6 u.p.z.p.<sup>374</sup>

Analizowana regulacja zasługuje na ocenę krytyczną, ponieważ stanowi wyraźne odejście od tradycyjnie przyjmowanego w postępowaniu administracyjnym modelu odwołania jako środka względnie odformalizowanego, dostępnego także dla podmiotów niekorzystających z profesjonalnej pomocy prawnej. Dodany art. 10b p.b. nakłada na stronę obowiązek sformułowania zarzutów, określenia zakresu żądania oraz wskazania dowodów

---

<sup>371</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 24.09.2025 r., II SA/Gd 380/25, LEX nr 3922820.

<sup>372</sup> Wyrok NSA z 9.10.2024 r., II OSK 2838/22, LEX nr 3810816.

<sup>373</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394350/katalog/13110202> (dostęp: 3.03.2026 r.).

<sup>374</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, nr wykazu UA10, s. 10.

uzasadniających to żądanie. W razie niespełnienia tych wymogów ustawodawca odsyła do art. 64 § 2 k.p.a. i przewiduje przy tym 14-dniowy termin na wezwanie do usunięcia braków. Oznacza to, że środek zaskarżenia w sprawach budowlanych przestaje być oparty wyłącznie na zakomunikowaniu niezadowolenia z rozstrzygnięcia, a staje się pismem o znacznie wyższym stopniu formalizacji.

Z perspektywy aksjologicznej rozwiązanie to dobrze obrazuje coraz wyraźniejszą tendencję ustawodawcy do wzmacniania sprawności i efektywności postępowania kosztem osłabienia praw jednostki. Niewątpliwie można bronić stanowiska, że wymóg sprecyzowania zarzutów i żądania ma służyć uporządkowaniu sporu administracyjnego już na etapie instancyjnym, przeciwdziałać odwołaniom blankietowym i ułatwiać organowi odwoławczemu szybsze uchwycenie rzeczywistego zakresu kwestionowania rozstrzygnięcia. W tym sensie art. 10b p.b. wpisuje się w znaną już z ustaw szczególnych logikę koncentracji materiału procesowego oraz dyscyplinowania uczestników postępowania. Jednocześnie jednak odbywa się to przez podwyższenie progu formalnego skutecznego wniesienia odwołania lub zażalenia, a więc przez ograniczenie jednego z klasycznych elementów gwarancyjnych procedury administracyjnej. Sama treść art. 10b p.b. potwierdza to przesunięcie z modelu gwarancyjnego ku modelowi bardziej zarządczemu i efektywnościowemu.

Nie bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że tak doniosła zmiana nie została w sposób należyty uzasadniona. W uzasadnieniu ustawy trudno dostrzec pogłębioną refleksję nad wpływem tej regulacji na pozycję procesową strony, a w materiałach projektowych odnoszących się do wcześniejszego projektu podkreślano jedynie potrzebę „jednoznacznego określenia” zarzutów, zakresu żądania i dowodów. Tak lakoniczne ujęcie motywów tak dużej dla praw stron postępowań reformy należy ocenić negatywnie, zwłaszcza że chodzi o zmianę dotyczącą samej konstrukcji dwuinstancyjności i faktycznej dostępności środka zaskarżenia. Innymi słowy, ustawodawca wyraźnie zwiększył wymagania wobec strony, ale nie przedstawił przekonującego wyводу, dlaczego tak istotne osłabienie odformalizowanego charakteru odwołania było konieczne właśnie w Prawie budowlanym.

W ujęciu systemowym art. 10b p.b. należy zatem postrzegać jako kolejny przejaw dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie zmienia bowiem art. 128 k.p.a., lecz wprowadza od niego wyjątek w ustawie szczególnej. Powoduje to dalsze osłabienie roli Kodeksu postępowania administracyjnego jako jednolitego wzorca procedury i wzmacnia zjawisko sektorowego różnicowania standardów procesowych. Co istotne, rozwiązanie to zbliża Prawo budowlane do techniki regulacyjnej właściwej specustawom inwestycyjnym, gdzie formalizacja środków zaskarżenia oraz ograniczanie ich efektywności

od dawna służą ochronie sprawności procesu inwestycyjnego, o czym będzie mowa w dalszych częściach rozprawy.

Jeżeli zaś spojrzeć na tę zmianę z perspektywy zasad ogólnych postępowania administracyjnego, to formalnie nie znosi ona zasady dwuinstancyjności, ale niewątpliwie wpływa na sposób jej urzeczywistniania. Odwołanie nadal przysługuje, lecz jego uruchomienie wymaga obecnie większej aktywności argumentacyjnej i dowodowej po stronie uczestnika postępowania. Tym samym dwuinstancyjność zostaje zachowana na poziomie formalnym, lecz jej dostępność praktyczna staje się bardziej wymagająca. Można więc mówić nie o uchyleniu tej zasady, lecz o jej funkcjonalnym osłabieniu. Podobnie rzecz ma się z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej oraz zasadą informowania stron – im bardziej sformalizowany staje się środek zaskarżenia, tym większe znaczenie powinny mieć po stronie organu jasne pouczenia i rzeczywiste umożliwienie stronie obrony jej interesu. Jeżeli zaś ustawodawca zwiększa ciężar formalny odwołania bez zapewnienia adekwatnych instrumentów kompensacyjnych, to równowaga między efektywnością postępowania a ochroną jednostki zostaje wyraźnie zachwiana.

Zaznaczyć także należy, że skoro ustawodawca wzoruje się na art. 53 ust. 6 u.p.z.p., to w świetle orzecznictwa na gruncie przytoczonego przepisu odwołanie od takiej decyzji będzie musiało zawierać racjonalne argumenty i uzasadnienie poprzez powiązanie planowanej inwestycji z sytuacją strony odwołującej się. Uzasadnienie w znaczeniu tego przepisu to zbiór, zestawienie argumentów, motywów, dowodów i pobudek przemawiającym za złożeniem odwołania. Wymóg taki musi spełniać przedstawienie zarzutów skierowanych przeciwko decyzji. Zarzuty to bowiem zastrzeżenie zawierające negatywną ocenę czegoś. Innymi słowy, strona musi w odwołaniu konkretnie uargumentować, dlaczego jest niezadowolona z planowanej inwestycji. Przez określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania należy rozumieć dokładnie wskazane oczekiwania strony, które miałyby być spełnione przez organ orzekający. Żądanie to bowiem życzenie wyrażone w kategorycznej formie<sup>375</sup>. Poprzez wskazanie zarzutów odnoszących się do decyzji należy wymienić wadliwości związane z konkretnym naruszeniem prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego. Wadliwości te winny mieć w szczególności charakter kwalifikowany. Zarzutów nie można ograniczyć tylko do wskazania podstawy prawnej, lecz

---

<sup>375</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 11.03.2009 r., II SA/Łd 805/08, LEX nr 555446.

należy uzasadnić i wykazać powiązanie treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z wadliwym zastosowaniem przepisów prawa lub np. wadliwym ustaleniem stanu faktycznego<sup>376</sup>.

#### **IV. Krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę**

Jak podkreśla P. Daniel, prawidłowe określenie stron postępowania administracyjnego jest jednym z kluczowych zagadnień stojących przed organami administracji publicznej prowadzącymi postępowanie. Ustalenie kręgu podmiotów mających przymiot strony służy zagwarantowaniu prawidłowości prowadzonego postępowania i stanowi realizację zasady czynnego udziału stron, brak prawidłowego oznaczenia stron postępowania to zaś kwalifikowana wada postępowania<sup>377</sup>.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Strona jest niezbędnym elementem postępowania administracyjnego, gdyż bez udziału żadnej strony postępowania nie można zakończyć – na co wskazuje art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a., traktujący o konieczności oznaczenia w decyzji administracyjnej strony lub stron danego postępowania.

Na gruncie cytowanego powyżej art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, „czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie” albo każdy, „kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

A. Wróbel wskazuje, że przepis art. 28 k.p.a. był i nadal jest źródłem sporów w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, która podzieliła się na przedstawicieli tzw. subiektywnej i obiektywnej wersji pojęcia strony<sup>378</sup>. Wymienia, że przedstawiciele subiektywnej, określanej także jako procesowa albo formalna, teorii strony wywodzili w szczególności, iż procesowe pojęcie strony odpowiada ogólnej tendencji Kodeksu postępowania administracyjnego, którego nowe lub ulepszone w stosunku do dawnego postępowania rozwiązania zmierzały do rozszerzania uprawnień obywateli i innych podmiotów żądających czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek<sup>379</sup>. Wskazywali oni również, że interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może być ujmowany nie jako kategoria materialnoprawna, lecz jako kategoria procesowa, wyrażająca

---

<sup>376</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.01.2009 r., II SA/Wr 493/08, LEX nr 519845.

<sup>377</sup> P. Daniel, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, PPP 2012, nr 5, s. 7.

<sup>378</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 28* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*

<sup>379</sup> Zob. Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 95.

możliwość żądania od organu administracji publicznej wydania decyzji<sup>380</sup>. W konsekwencji aktualne ujęcie strony w Kodeksie postępowania administracyjnego traktowano jako realizację procesowej koncepcji legitymacji strony. Podkreślano przy tym, że art. 28 k.p.a. nie stanowi *expressis verbis*, iż interes strony musi być interesem opartym na prawie materialnym<sup>381</sup>. A. Wróbel przytacza również stanowiska przedstawicieli obiektywnej (materialnej) teorii strony, którzy wskazują w szczególności, że uprzednie prawo podmiotowe jest warunkiem dopuszczenia w charakterze strony<sup>382</sup>. Podstawą legitymacji jest interes oparty na prawie, a więc stosunek materialnoprawny określony w przepisie prawnym poza Kodeksem postępowania administracyjnego<sup>383</sup>.

W orzecznictwie częściej można spotkać się z poglądami opowiadającymi się za drugą z przedstawionych koncepcji, tj. obiektywną teorią strony postępowania. Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego Kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, tj. z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, tj. stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym<sup>384</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył również, że pojęcie strony, którym posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która

---

<sup>380</sup> Zob. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 442.

<sup>381</sup> Zob. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 71.

<sup>382</sup> G. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*, „La Revue Administrative” 1960, nr 72, s. 538.

<sup>383</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3, s. 446.

<sup>384</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku<sup>385</sup>. Podmiot ma interes prawny w postępowaniu, jeżeli pomiędzy jego sytuacją prawną a przedmiotem postępowania istnieje – uzasadnione treścią normy prawa materialnego – realne, rzeczywiste powiązanie, czyniące go zainteresowanym tym postępowaniem i w konsekwencji uprawnionym do udziału w nim w charakterze strony. Nie jest zatem legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, takimi, które według jego zamiarów wystąpią dopiero w przyszłości<sup>386</sup>.

Problematyka pojęcia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. stanowi jeden z najbardziej doniosłych i zarazem najbardziej spornych obszarów teorii postępowania administracyjnego, ale i praktyki. W istocie bowiem od sposobu zdefiniowania tego pojęcia zależy nie tylko ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu, lecz również zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz granice dopuszczalności ingerencji jednostki w sferę działania administracji publicznej. Interes prawny należy rozumieć jako interes indywidualny, własny, aktualny i obiektywnie chroniony przez normę prawa materialnego. Wymóg indywidualności oznacza, że interes musi dotyczyć konkretnego podmiotu, a nie ogółu społeczeństwa czy grupy osób o zbliżonej sytuacji faktycznej. Z kolei kryterium własności wskazuje, że nie jest dopuszczalne powoływanie się na interes cudzy lub pośredni. Aktualność interesu wyraża się natomiast w tym, że związek między normą prawa materialnego a sytuacją faktyczną strony musi istnieć w chwili wszczęcia postępowania oraz w jego toku, a nie być jedynie potencjalny czy hipotetyczny.

Wreszcie obiektywna ochrona przez normę prawną oznacza, że interes ten musi znajdować oparcie w konkretnym przepisie materialnego prawa powszechnie obowiązującego, który kształtuje sytuację prawną danego podmiotu w sposób bezpośredni i indywidualizowany. Z powyższego wynika, że interes faktyczny, choć często zbieżny z interesem prawnym w płaszczyźnie społecznej czy ekonomicznej, nie stanowi wystarczającej przesłanki do przyznania statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Interes faktyczny może bowiem wyrażać się wyłącznie w subiektywnym odczuciu jednostki, że określone rozstrzygnięcie organu administracji oddziałuje na jej sytuację życiową, gospodarczą czy majątkową, lecz nie znajduje on oparcia w obowiązującej normie prawa materialnego. Legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym przysługuje wyłącznie temu

---

<sup>385</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, Legalis nr 39149.

<sup>386</sup> Wyrok NSA z 25.10.2006 r., II GSK 163/06, LEX nr 274855.

podmiotowi, którego sytuacja prawna wprost wynika z regulacji prawa materialnego i pozostaje w realnym związku z przedmiotem sprawy.

Odnotować jednak należy, że choć co do zasady nie jest dopuszczalne wywodzenie statusu strony z samego pośredniego interesu prawnego, to w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na szczególną kategorię praw refleksowych. Chodzi o sytuacje, w których rozstrzygnięcie wydane w sprawie dotyczącej bezpośrednio jednego podmiotu oddziałuje również na sferę prawną innego podmiotu w stopniu uzasadniającym przyznanie mu statusu strony postępowania. W takich przypadkach możliwość udziału w postępowaniu wynika nie z interesu faktycznego ani z samego ekonomicznego lub organizacyjnego oddziaływania decyzji, lecz z istnienia prawnie relewantnego związku między rozstrzygnięciem a sytuacją prawną tego podmiotu<sup>387</sup>. Prawo refleksowe jest pojęciem wywodzącym się z doktryny prawa administracyjnego, odnoszącym się do szczególnego rodzaju sytuacji, w której jednostka odczuwa korzystne lub niekorzystne skutki prawne działań organu administracji publicznej, ale nie posiada własnego, bezpośredniego uprawnienia lub obowiązku wynikającego z normy prawa materialnego. Innymi słowy, skutki te są „odbiciem” (stąd nazwa: refleksowe) uprawnień lub obowiązków, które przysługują innemu podmiotowi lub samej administracji publicznej, ale nie wynikają wprost z prawa osoby powołującej się na nie. Prawo refleksowe jest prawem nie podmiotowym, lecz wtórnym, pochodnym efektem stosowania prawa wobec innego adresata. Powstaje ono wówczas, gdy działanie organu administracji (np. wydanie decyzji) wpływa na sytuację faktyczną lub nawet prawną osoby trzeciej, jednak bez przyznania jej własnych, samodzielnych uprawnień lub obowiązków. Z tego względu podkreśla się, że prawo refleksowe nie stanowi źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż nie jest ono wyrażone w normie prawa materialnego w sposób indywidualny i bezpośredni. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że potencjalna strona może wywodzić swój interes prawny z tzw. prawa refleksowego, z którym mamy do czynienia, gdy prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego może prowadzić do naruszenia normy prawa przysługującego<sup>388</sup>. Na gruncie art. 28 k.p.a. istnieje możliwość wywodzenia interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, które polega na tym, że prawo podmiotowe wykonywane przez uprawniony podmiot może prowadzić do naruszenia nieobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawnych, uzasadniających interes tej osoby w udzieleniu ochrony prawnej. Przy wywodzeniu interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego należy mieć na względzie, że

---

<sup>387</sup> M. Romańska, *Komentarz do art. 28 [w:] Kodeks postępowania...*, H. Knysiak-Sudyka (red.).

<sup>388</sup> Wyrok NSA z 19.01.2016 r., I OSK 1138/14, LEX nr 2032692.

podstawę przyznania uprawnień jednemu podmiotowi stanowią normy prawa materialnego inne niż te, z których wywodzi się interes osoby trzeciej<sup>389</sup>. Prawo refleksowe kształtuje specyficzną więź prawną między podmiotem dysponującym publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym a osobą trzecią dysponującą prawem publicznym negatywnym. Związek ten ma charakter materialny i formalny. Materialny wyraża się w tym, że wykonywanie (przyznanie) uprawnień pierwszemu z nich powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego. Formalny z kolei wiąże się z koniecznością ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem refleksowym w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji<sup>390</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące strony refleksowej, należy stwierdzić, że instytucja prawa refleksowego stanowi pojęcie o istotnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym na gruncie postępowania administracyjnego. W sensie dogmatycznym prawo refleksowe należy postrzegać jako pośredni, wtórny efekt stosowania norm prawa materialnego, który oddziałuje na sytuację osoby trzeciej, lecz nie kreuje wobec niej samodzielnego prawa podmiotowego ani obowiązku. Oznacza to, że prawo refleksowe nie może być utożsamiane z interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż nie znajduje ono swojego źródła w bezpośrednim, indywidualnym uprawnieniu wynikającym z normy prawa materialnego. Nie stanowi zatem klasycznej podstawy legitymacji procesowej, umożliwiającej uzyskanie statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak w pewnych sytuacjach orzecznictwo sądowoadministracyjne dopuszcza pochodną legitymację procesową opartą na prawie refleksowym, jeżeli związek między wykonywaniem prawa przez uprawniony podmiot a sferą interesów osoby trzeciej ma charakter realny, aktualny i normatywnie relewantny. W tym kontekście podkreśla się, że prawo refleksowe kształtuje szczególną więź prawną pomiędzy podmiotem dysponującym pozytywnym publicznym prawem podmiotowym (tj. takim, które upoważnia do określonego działania lub korzystania z uprawnień) a osobą trzecią, której przysługuje tzw. publiczne prawo negatywne, a zatem takie polegające na możliwości żądania, aby organ administracji przyznając lub realizując dane uprawnienie, nie naruszył norm prawnych chroniących jej interesy. Związek ten ma wymiar zarówno materialnoprawny, jak i procesowy. W wymiarze materialnym przejawia się w tym, że realizacja uprawnień jednego podmiotu hipotetycznie prowadzi do naruszenia norm prawnych chroniących interesy innego. W wymiarze formalnym natomiast wyraża się w dopuszczalności

---

<sup>389</sup> Wyrok NSA z 26.03.2013 r., II GSK 27/12, LEX nr 1334134.

<sup>390</sup> Postanowienie NSA z 5.02.2014 r., II GSK 9/13, LEX nr 1452776.

przyznania osobie dysponującej prawem refleksowym ochrony procesowej, w szczególności prawa do udziału w postępowaniu, przedstawiania stanowiska czy zaskarżania decyzji administracyjnych. Z tego względu, mimo że prawo refleksowe nie ma charakteru klasycznego prawa podmiotowego, może ono pełnić funkcję ochronną w sferze proceduralnej, zwłaszcza w kontekście realizacji konstytucyjnych zasad: prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady udziału jednostki w postępowaniu dotyczącym jej interesów (art. 10 § 1 k.p.a.). Prawo refleksowe należy traktować jako pomostową kategorię pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym. Choć nie stanowi samodzielnej podstawy legitymacji materialnoprawnej, może – w pewnych szczególnych przypadkach – uzasadniać dopuszczenie podmiotu do udziału w postępowaniu administracyjnym ze względu na potrzebę ochrony jego sytuacji prawnej przed pośrednimi, lecz realnymi, skutkami decyzji administracyjnych. Tak rozumiane prawo refleksowe pełni zatem istotną funkcję w równoważeniu interesów jednostki i administracji publicznej – stanowi instrument pośredniego rozszerzenia gwarancji proceduralnych w duchu zasady demokratycznego państwa prawnego.

Powracając jednak do ogólnych zasad, należy przyjąć, że konstrukcja strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. ma charakter pochodny wobec prawa materialnego, co oznacza, że źródłem legitymacji procesowej jest zawsze norma materialnoprawna kształtująca interes lub obowiązek jednostki. Organ administracji, dokonując ustalenia kręgu stron postępowania, zobowiązany jest zatem do przeprowadzenia swoistej subsumpcji materialnoprawnej, polegającej na ustaleniu, czy określony przepis prawa materialnego przyznaje danemu podmiotowi uprawnienie lub nakłada obowiązek, który może zostać zrealizowany lub ograniczony w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Nie sposób przy tym pominąć, że obiektywne ujęcie pojęcia strony stanowi również gwarancję poszanowania zasady praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasady zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), gdyż ogranicza możliwość arbitralnego rozszerzania lub zawężania kręgu stron przez organ administracyjny. W tym kontekście należy wskazać, że koncepcja interesu prawnego jako przesłanki legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym pełni funkcję ochronną wobec jednostki, ale jednocześnie zabezpiecza system administracyjny przed nadmiernym formalizmem i instrumentalnym wykorzystywaniem procedury przez podmioty niemające rzeczywistego związku z przedmiotem postępowania. Przepis art. 28 k.p.a. należy interpretować w duchu obiektywnej teorii strony, zgodnie z którą o statusie strony decyduje istnienie materialnoprawnego interesu jednostki, wyrażonego w obowiązującej normie prawa powszechnego. Tylko taki model gwarantuje spójność systemową między

prawem materialnym a procesowym oraz zapewnia zgodność z zasadą legalizmu i zasadą ochrony praw jednostki w relacjach z administracją publiczną.

W art. 28 k.p.a. mowa jest jeszcze o obowiązku, który czyni dany podmiot stroną postępowania. Obowiązek, tak samo jak interes prawny, jest stanowiony przepisem prawa materialnego. Obowiązek może być wymierny, co daje podstawy do określenia jego rozmiaru ściśle, w przedziale wielkości albo tylko z wyznaczeniem wielkości maksymalnej, albo też może on być niewymierny, nakazujący lub zakazujący pewnych typów czy rodzajów zachowań. Obowiązek ten, tak samo jak interes prawny, powinien być indywidualny, konkretny, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, wsparty okolicznościami faktycznymi będącymi przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego, a orzekać o nim albo go stwierdzać trzeba w postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji administracyjnej<sup>391</sup>.

Opisane powyżej zasady ogólne zostały zmodyfikowane przez ustawodawcę w przepisach Prawa budowlanego. Stosownie do treści art. 28 ust. 2 p.b. stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W pierwszej kolejności ustalić należy, komu przysługuje status inwestora w rozumieniu art. 28 ust. 2 p.b. Prawodawca nigdzie w przepisach Prawa budowlanego nie określił legalnej definicji inwestora. W art. 18 p.b. przewidział jednak jego prawa i obowiązki w procesie budowlanym. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, choć samo pojęcie inwestora nie zostało wprost zdefiniowane w przepisach Prawa budowlanego, to nie powinno nasuwać większych wątpliwości – literalnie, a także wg słownika języka polskiego, to osoba fizyczna lub prawna dokonująca inwestycji (czyli nakładów gospodarczych, których celem jest stworzenie nowych lub powiększenie istniejących obiektów majątku trwałego). Inwestorem jest zawsze podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, a który następnie będzie adresatem wydanej w tym przedmiocie decyzji. Jest też on niewątpliwie uczestnikiem procesu budowlanego (art. 17 pkt 1 p.b.)<sup>392</sup>. W orzecznictwie odróżnia się inwestora od wykonawcy robót. Wskazuje się bowiem, że o przymiocie inwestora nie mogą decydować wyłącznie czynności wykonawcze. Wykonawca bowiem w ramach jakiegoś stosunku zobowiązaniowego działa w imieniu i na rzecz faktycznego inwestora<sup>393</sup>. Inwestor jest również jedynym uczestnikiem procesu budowlanego wymienionym w art. 17 p.b., który nie pełni

---

<sup>391</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 28.

<sup>392</sup> Wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.

<sup>393</sup> Wyrok NSA w Gdańsku z 12.06.2002 r., II SA/Gd 1862/01, LEX nr 680934.

samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Rola inwestora w postępowaniu administracyjnym oraz w całym procesie budowlanym ma charakter centralny. To właśnie on inicjuje postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, określa zakres inwestycji, wybiera uczestników procesu budowlanego, a także ponosi odpowiedzialność za prawidłowe przygotowanie i realizację przedsięwzięcia. Z tego względu ustawodawca przypisał mu liczne kompetencje, ale również obowiązki, które determinują dopuszczalność oraz legalność prowadzenia robót budowlanych. Inwestor jest podmiotem odpowiedzialnym za kompletność dokumentacji projektowej, prawidłowe ustanowienie kierownika budowy, a także zapewnienie objęcia nadzoru nad robotami przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane. To on odpowiada również za spełnienie wszelkich wymogów formalnoprawnych koniecznych do rozpoczęcia i prowadzenia inwestycji, w tym za uzyskanie wymaganych prawem zgód. Odnotować także należy, że inwestor jest podmiotem, który w sferze faktycznej i prawnej sprawuje kontrolę nad procesem inwestycyjnym. Oznacza to, że nawet jeżeli poszczególne czynności techniczne wykonywane są przez projektantów, kierowników robót czy inspektorów nadzoru inwestorskiego, to i tak ostateczne decyzje dotyczące kierunku oraz sposobu prowadzenia inwestycji podejmuje właśnie inwestor. Odpowiedzialność inwestora nie ma zatem charakteru czysto formalnego, obejmuje ona również należyte zorganizowanie procesu i zapewnienie, aby wszystkie pozostałe podmioty uczestniczące w inwestycji realizowały swoje zadania zgodnie z prawem oraz zasadami wiedzy technicznej. Jak wskazuje się także w piśmiennictwie, bez inwestora nie można mówić w ogóle o istnieniu procesu budowlanego. Jako uczestnik procesu budowlanego w rozumieniu Prawa budowlanego jest on koniecznym podmiotem w tym procesie. Bez powzięcia przez podmiot, który przyjmuje na siebie rolę inwestora, zamiaru realizacji określonej inwestycji budowlanej, nie ma mowy o działalności budowlanej w zakresie określonej inwestycji budowlanej. Dopiero zrodzenie się u inwestora sprecyzowanego zamiaru podjęcia realizacji inwestycji budowlanej i zlecenie pierwszych czynności polegających na przygotowaniu inwestycji umożliwiają prowadzenie procesu budowlanego<sup>394</sup>.

Do kręgu stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę prawodawca zaliczył także właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Analiza statusu właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców jako – obok inwestora – stron postępowania w sprawie pozwolenia

---

<sup>394</sup> A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 17 [w:] Prawo budowlane...*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.).

na budowę wymaga ich szczegółowego omówienia na płaszczyźnie podmiotowej. Dopiero na tym tle możliwe będzie wyjaśnienie pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, które stanowi kryterium decydujące o tym, czy dany podmiot z omawianej kategorii faktycznie uzyskuje status strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym.

Właściciel nieruchomości jest podmiotem, którego interes prawny może zostać dotknięty przez realizację inwestycji budowlanej, dlatego ustawodawca przyznał mu ustawową legitymację uczestnictwa w postępowaniu. Jako właściciel wykonuje pełnię uprawnień wynikających z prawa własności, w tym prawo do ochrony przed ingerencjami mogącymi wpływać na sposób korzystania z nieruchomości, jej wartość lub stan techniczny. O ile organy administracji weryfikują później, czy dana nieruchomość faktycznie znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu, o tyle sam status właściciela jako strony postępowania nie budzi wątpliwości. Użytkownik wieczysty został zrównany w prawach z właścicielem nieprzypadkowo. Użytkowanie wieczyste jako silne prawo rzeczowe o charakterze zbliżonym do własności zapewnia użytkownikowi swobodę korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem oraz ochronę przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Z tego względu użytkownik wieczysty również może być stroną postępowania, jeżeli potencjalnie zostaje dotknięty skutkami planowanej inwestycji. Na poziomie podmiotowym jego pozycja w procesie budowlanym jest więc analogiczna do pozycji właściciela. Zarządca nieruchomości jest natomiast podmiotem występującym szczególnie w imieniu i na rzecz właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, takich jak nieruchomości wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych czy nieruchomości publicznych. Przepisy Prawa budowlanego przewidują dla zarządcy legitymację do występowania jako strona w zakresie, w jakim reprezentuje interesy właścicielskie związane z utrzymaniem nieruchomości, jej bezpieczeństwem oraz prawidłowym korzystaniem z niej. Rola ta ma w swej istocie charakter zastępczy, albowiem zarządca nie wpływa na przysługujące właścicielom prawa, lecz wykonuje je w granicach powierzonego mu zarządu.

Aby obok inwestora zostać stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, należy spełnić zatem dwie przesłanki wynikające z art. 28 ust. 2 p.b., a mianowicie posiadać wskazany w tym przepisie tytuł do nieruchomości oraz znajdować się w obszarze oddziaływania. Do uznania za stronę postępowania nie wystarczy więc jedynie przesłanka podmiotowa, niezbędne jest jeszcze bowiem pozostawianie w obszarze oddziaływania. O ile definicja inwestora i innych podmiotów wskazanych w art. 28 ust. 2 p.b. nie ma charakteru definicji legalnej, o tyle obszar oddziaływania taką definicję już posiada. Stosownie do treści art. 3 pkt 20 p.b., ilekroć w ustawie jest mowa o: obszarze oddziaływania obiektu – należy przez

to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Za przepisy odrębne, o których mowa w art. 3 pkt 20 p.b., należy uznać przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim przepisy techniczno-budowlane, choć nie tylko, które regulują problematykę odległości budynków i związanych z nimi urządzeń od innych obiektów i granic nieruchomości. To właśnie na podstawie tych przepisów ustala się, czy realizacja projektowanego obiektu będzie powodowała ograniczenia w możliwości zabudowy nieruchomości położonych w jego otoczeniu. Jako przykład takich przepisów można wskazać rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>395</sup>. W grę będą również wchodziły przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego czy też ochrony środowiska<sup>396</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zauważył także, że definicja obszaru oddziaływania obiektu determinująca krąg stron postępowania odsyła do przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z obiektem stanowiącym planowaną inwestycję. Do przepisów tych należą w szczególności przepisy materialnego prawa administracyjnego z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawa wodnego, ochrony przeciwpożarowej, gospodarki odpadami, przepisy techniczno-budowlane, a także akty prawa miejscowego. Do wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu nie mają natomiast zastosowania przepisy prawa cywilnego dotyczące ochrony prawa własności, ponieważ sam fakt oddziaływania nieruchomości, na której projektowana jest inwestycja, na nieruchomość sąsiednią nie uzasadnia objęcia tej nieruchomości obszarem oddziaływania obiektu<sup>397</sup>.

Ponadto za obszar oddziaływania obiektu należy uznać obszar określany dla projektowanego obiektu budowlanego w chwili wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę tego obiektu, na podstawie jego rodzaju i charakterystyki. Do organów administracji architektoniczno-budowlanej należy w każdym przypadku zakreślenie tego obszaru i wskazanie stron tego postępowania. Właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości sąsiadujących z projektowaną budową, aby uzyskać status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, muszą wskazać konkretny przepis, przewidujący w danej sytuacji ograniczenie w swobodnym korzystaniu z ich nieruchomości,

---

<sup>395</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.).

<sup>396</sup> A. Nędzarek, *Strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę*, ZNSA 2011, nr 2, s. 28.

<sup>397</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2025 r., IV SA/Po 482/25, LEX nr 3903501.

wprowadzone ze względu na powstanie określonego obiektu budowlanego<sup>398</sup>. Analiza definicji obszaru oddziaływania obiektu prowadzi do wniosku, że składa się ona z dwóch kluczowych elementów, których interpretacja i stosowanie mogą generować istotne trudności praktyczne. Po pierwsze, organ administracji zobowiązany jest do identyfikacji wszystkich przepisów odrębnych, które ustanawiają ograniczenia w zabudowie terenu wynikające z planowanego obiektu. Chodzi tu nie wyłącznie o przepisy Prawa budowlanego, lecz o szerokie spektrum regulacji – od norm techniczno-budowlanych, przez przepisy ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, aż po regulacje infrastrukturalne czy sanitarne. Następnie, po ustaleniu relevantnych norm prawnych, organ musi dokonać ich subsumpcji w konkretnym stanie faktycznym, a więc „wyznaczyć teren w otoczeniu obiektu”, na który oddziaływanie to rozciąga się w świetle obowiązujących ograniczeń. Wymaga to oceny zarówno parametrów projektowanego obiektu, jak i konfiguracji przestrzennej otoczenia, co dodatkowo komplikuje proces decyzyjny. W konsekwencji definicja ta, choć pozornie precyzyjna, nakłada na organ obowiązek przeprowadzenia kompleksowej i wieloaspektowej analizy prawno-technicznej, której wynik przesądza o tym, czy dany podmiot spełnia drugą z przesłanek koniecznych do uzyskania statusu strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, dla inwestycji niezgodnej z przepisami techniczno-budowlanymi nie powinna w ogóle zostać wydana decyzja zezwalająca na budowę. Ustalenie kręgu stron ma zatem inny charakter niż sama ocena prawidłowości zatwierdzanego projektu budowlanego. Strony powinny mieć przede wszystkim zagwarantowany udział w postępowaniu, w celu chociażby wglądu do dokumentacji projektowej i przedstawienia swoich racji opartych na uzasadnionych interesach w świetle obowiązującego porządku prawnego. Słuszne jest przy tym twierdzenie, że obszar oddziaływania obiektu budowlanego nie może być utożsamiany wyłącznie z zachowaniem przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi, albowiem budowany obiekt może wprowadzać ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, co nie oznacza, że jego realizacja jest niezgodna z obowiązującymi przepisami<sup>399</sup>.

Właściwe ustalenie obszaru oddziaływania obiektu na gruncie przepisów Prawa budowlanego ma fundamentalne znaczenie zarówno dla przebiegu postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, jak i dla realizacji konstytucyjnych zasad ochrony praw jednostki oraz prawidłowego kształtowania ładu

---

<sup>398</sup> M. Spiżewska, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, ST 2004, nr 5, s. 44.

<sup>399</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.07.2025 r., II SA/Wr 450/25, LEX nr 3897904.

przestrzennego. To właśnie obszar oddziaływania pełni funkcję kryterium materialnoprawnego decydującego o tym, kto – obok inwestora, jako obligatoryjnego uczestnika postępowania w tym zakresie – jest stroną postępowania o pozwolenie na budowę. Błędne określenie tego obszaru może zatem prowadzić do wadliwej identyfikacji kręgu stron, a w konsekwencji – naruszenia przysługujących im gwarancji procesowych.

Po pierwsze, prawidłowe wyznaczenie obszaru oddziaływania warunkuje zachowanie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, które to prawo gwarantowane jest na gruncie ogólnych przepisów postępowania administracyjnego i nie jest ograniczone w żadnym przepisie Prawa budowlanego (art. 10 k.p.a.). Jeżeli organ nie uwzględni podmiotów, których nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania, pozbawia je możliwości zgłaszania uwag, składania wniosków dowodowych czy kwestionowania ustaleń projektowych, co w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych stanowi istotne naruszenie procedury. Zaniechania takie mogą skutkować wzruszeniem decyzji o pozwoleniu na budowę w trybach nadzwyczajnych, albowiem stosownie do treści art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Celem wznowienia postępowania jest ustalenie, czy postępowanie zwykle było dotknięte określonymi wadami, i usunięcie ewentualnych wadliwości; zweryfikowanie, czy i w jakim zakresie ta wadliwość wpłynęła na byt prawny decyzji ostatecznej oraz – w razie stwierdzenia wadliwości decyzji dotychczasowej – doprowadzenie do jej uchylecia i wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy albo potwierdzenia, że decyzja dotychczasowa została wydana z określonym naruszeniem prawa. Podstawy wznowienia postępowania zostały w sposób enumeratywny wyliczone w art. 145 k.p.a. Jedną z nich, zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., traktuje o wznowieniu postępowania w sytuacji, w której strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Jest ona bezpośrednio związana z prawem czynnego udziału strony w postępowaniu, które obejmuje uprawnienie do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. Gwarantowana w art. 10 § 1 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów<sup>400</sup>. Pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu wyczerpuje przesłankę braku wyjaśnienia sprawy w zakresie mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie<sup>401</sup>. W kontekście postępowania wznowieniowego

---

<sup>400</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 21.07.2023 r., II SA/Kr 631/23, LEX nr 3603881.

<sup>401</sup> Wyrok NSA z 21.02.2024 r., II OSK 62/24, LEX nr 3697872.

prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania nabiera szczególnego znaczenia, gdyż determinuje ono prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania zwykłego. Jeżeli w pierwotnym postępowaniu organ błędnie określił obszar oddziaływania obiektu (np. ustalił go zbyt wąsko), konsekwencją jest pominięcie podmiotów, które powinny były uczestniczyć w postępowaniu jako strony i które o postępowaniu należałoby zawiadomić. Taka sytuacja może stanowić podstawę wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., tj. w przypadku, gdy stronie bez własnej winy nie umożliwiono czynnego udziału w postępowaniu. W tym ujęciu to właśnie prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania obiektu jest warunkiem *sine qua non* prawidłowego stosowania art. 28 ust. 2 p.b. Jeżeli organ w postępowaniu zwykłym błędnie określił ten obszar, efektem jest wadliwe – a często rażąco wadliwe – ustalenie kręgu stron, które zostały pozbawione możliwości wypowiedzenia się co do materiału dowodowego, zgłoszenia uwag do projektu budowlanego czy podniesienia zarzutów dotyczących naruszenia przepisów odrębnych. Prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania obiektu jest zatem etapem nie tylko merytorycznym, ale również procesowym, albowiem błędne wyznaczenie tego obszaru prowadzi do stworzenia sytuacji, w której decyzja o pozwoleniu na budowę zostaje wydana bez udziału podmiotów prawnie zainteresowanych. W takich okolicznościach wznowienie postępowania jest nie tylko dopuszczalne, lecz często konieczne dla przywrócenia prawidłowości przeprowadzonego postępowania i zapewnienia realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W konsekwencji zagadnienie obszaru oddziaływania obiektu pozostaje jednym z kluczowych punktów styknych między prawem materialnym (Prawo budowlane) a procesem administracyjnym, a jego wadliwe ustalenie może wprost prowadzić do wzruszenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Po drugie, właściwe ustalenie obszaru oddziaływania ma znaczenie gwarancyjne dla ochrony prawa własności i innych praw rzeczowych. Jeżeli inwestycja generuje ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych (np. co do odległości, dopuszczalnych immisji, bezpieczeństwa pożarowego), to właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, na którą te ograniczenia oddziałują, musi mieć możliwość weryfikacji projektu i zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń. Pominięcie go w kręgu stron prowadziłoby do obejścia gwarancji prawnych i faktycznego osłabienia ochrony jego prawa.

Po trzecie, poprawne ustalenie obszaru oddziaływania wpływa na prawidłowe stosowanie norm techniczno-budowlanych. W praktyce organy nadzoru budowlanego muszą ocenić, czy projektowane zamierzenie spełnia standardy dotyczące odległości, bezpieczeństwa konstrukcyjnego, dostępu do światła, przewietrzania, ochrony środowiska czy dojazdu przeciwpożarowego. Ustalenie błędnego zasięgu oddziaływania może prowadzić do aprobaty

rozwiązań projektowych, które w rzeczywistości naruszają przepisy odrębne, co w skrajnych przypadkach może rodzić zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

Po czwarte – ostatnie, obszar oddziaływania pełni także funkcję systemową. Zapewnia równowagę między interesem publicznym, interesem inwestora a interesem podmiotów trzecich. Stanowi zatem mechanizm, który zapobiega nadmiernej ingerencji inwestycji w otoczenie, a jednocześnie nie dopuszcza do nadużywania prawa przez sąsiadów, którzy mogliby próbować blokować inwestycję bez istnienia obiektywnych podstaw normatywnych.

W świetle powyższego prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania jest nie jedynie formalnością, lecz kluczowym etapem postępowania, determinującym zarówno zgodność decyzji z prawem, jak i ochronę interesów wszystkich uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego.

Istotnym zagadnieniem w obrębie kręgu stron postępowania w Prawie budowlanym jest art. 28 ust. 3 p.b., zgodnie z którym przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Wspomniany art. 31 § 1 k.p.a. zakłada, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania (pkt 1) i – co istotniejsze z punktu widzenia analizowanej tematyki – dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu (pkt 2), jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W art. 31 k.p.a. uregulowano zatem szczególną instytucję udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby. Przepis ten stanowi wyraz zasady partycypacji społecznej w działaniach władzy publicznej oraz realizuje konstytucyjną ideę współudziału obywateli w sprawowaniu kontroli nad funkcjonowaniem administracji. Artykuł 31 k.p.a. przyznaje organizacjom społecznym, w szczególności stowarzyszeniom, fundacjom czy innym podmiotom działającym *non profit*, możliwość inicjowania postępowania administracyjnego lub przystępowania do niego na prawach strony, o ile ich udział znajduje uzasadnienie w celach statutowych i gdy przemawia za tym interes społeczny. Regulacja ta ma charakter wieloelementowy. Po pierwsze, przewiduje dwa rodzaje uprawnień procesowych: żądanie wszczęcia postępowania oraz żądanie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu już toczącym się przed organem. Po drugie, art. 31 zawiera mechanizm ocenny, gdyż organ administracji jest zobowiązany zweryfikować, czy statutowe cele organizacji oraz interes społeczny uzasadniają jej udział. Po trzecie, przepis określa konsekwencje procesowe dopuszczenia organizacji do postępowania. Organizacja działa wówczas na prawach strony, co oznacza pełne uprawnienia procesowe, w tym możliwość składania środków zaskarżenia. Ponadto art. 31 p.b. przewiduje obowiązek

informacyjny organu wobec organizacji społecznej w sytuacji wszczęcia postępowania dotyczącego innej osoby, jeżeli spełnienie przesłanek udziału organizacji jest prawdopodobne. Uzupełniając przepis umożliwia organizacji, która nie uzyskała statusu strony, przedstawienie organowi swojego poglądu w sprawie, co stanowi łagodniejszą, ale wciąż istotną, formę społecznego wpływu na tok postępowania. Artykuł 31 k.p.a. jest więc normą o charakterze gwarancyjnym, wzmacniającą transparentność postępowań administracyjnych, udział społeczeństwa obywatelskiego w ochronie wartości publicznych oraz kontrolę działań organów administracji publicznej. Właśnie dlatego jego wyłączenie w art. 28 ust. 3 p.b. stanowi istotny wyjątek, mający znaczący wpływ na określenie kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Ogólną zasadą udziału organizacji wymienionej w art. 31 k.p.a. jest to, aby udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie służył partykularnym celom samej organizacji społecznej, lecz odpowiadał wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych<sup>402</sup>. Nawet wtedy, gdy udział organizacji społecznej w postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi, to organ administracji publicznej może uznać żądanie organizacji społecznej za niezasadne ze względu na interes społeczny. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie w konkretnym wypadku wymagań interesu społecznego i wymagań realizacji konkretnych celów statutowych organizacji społecznej. Co istotne, pojęcie interesu społecznego jest pojęciem niedookreślonym, co powoduje, że interes społeczny należy interpretować każdorazowo na tle określonego stanu prawnego i przepisów mających zastosowanie w danym postępowaniu oraz stanu faktycznego ustalonego w sprawie<sup>403</sup>.

Modyfikacja wyrażona w art. 28 ust. 3 p.b. wyłącza przepis art. 31 k.p.a. Zasadą jest wyłączenie udziału organizacji społecznych ze wszystkich postępowań prowadzonych w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 i 3 p.b.), z wyjątkiem postępowań w tym przedmiocie wymagających udziału społeczeństwa, w których organizacje te, powołując się na swoje cele statutowe, mogą uczestniczyć. Katalog spraw, w których udział społeczeństwa musi być zagwarantowany, został określony precyzyjnie. Postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest bowiem tylko takie postępowanie, co do którego wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa jest przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego. Brak takiej regulacji jest więc równoznaczny z zaliczeniem określonego

---

<sup>402</sup> Wyrok NSA z 25.06.2025 r., II OSK 1262/24, LEX nr 3908729.

<sup>403</sup> Wyrok NSA z 12.06.2025 r., III OSK 3386/23, LEX nr 3888244.

postępowania do grupy spraw niewymagających udziału społeczeństwa<sup>404</sup>. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, przepis art. 31 k.p.a. nie ma zastosowania do postępowania o pozwolenie na budowę, co wprost statuuje norma art. 28 ust. 3 p.b. Tym samym w postępowaniu zwykłym dotyczącym pozwolenia na budowę to organ administracji samodzielnie czuwa nad przestrzeganiem przepisów prawa – stoi na straży praworządności i podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli<sup>405</sup>.

Skoro przepis art. 28 ust. 3 p.b. wyłącza na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę stosowanie przepisu art. 31 k.p.a., to wskutek tego organizacje społeczne zostały pozbawione uprawnień do uczestnictwa w tym postępowaniu na prawach strony. Organizacja społeczna, tak jak inne podmioty, może jednak brać udział w powyższym postępowaniu na zasadach określonych w art. 28 ust. 2 p.b., jeżeli wykaże, że jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu<sup>406</sup>. Przepis art. 28 ust. 3 p.b. wprowadzony został do Prawa budowlanego w 2003 r. na mocy art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>407</sup>. Jak wynika z materiałów umieszczonych na stronie Sejmu, zamierzeniem ustawodawcy było uproszczenie procedur związanych z przebiegiem procesu budowlanego i przyspieszenie procesu inwestycyjnego<sup>408</sup>. Powyższa nowelizacja stanowiła zresztą w dużej mierze odpowiedź na nadużywanie w tych sprawach przez organizacje społeczne swojej pozycji procesowej wynikającej z art. 31 k.p.a. Zmiana ta spotkała się też na ogół ze zrozumieniem w literaturze przedmiotu. Podkreślano, że organizacje społeczne będą mogły skutecznie realizować swoje cele statutowe w innych postępowaniach związanych z działalnością inwestycyjną. Należy zaznaczyć, że art. 28 ust. 3 p.b. nie może być interpretowany rozszerzająco. Organizacje społeczne na mocy tego przepisu utraciły prawo wzięcia udziału na prawach strony wyłącznie w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę. Uchylenie stosowania art. 31 k.p.a. nie będzie więc obejmować innych postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane, w szczególności w sprawie pozwolenia na rozbiórkę,

---

<sup>404</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 11.02.2020 r., II SA/OI 984/19, LEX nr 2924632.

<sup>405</sup> Wyrok NSA z 23.10.2015 r., II OSK 386/14, LEX nr 2108497.

<sup>406</sup> Wyrok NSA z 19.01.2016 r., II OSK 1366/14, LEX nr 2034077.

<sup>407</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 ze zm.).

<sup>408</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm IV kadencji, druk nr 493.

czy należących do kompetencji organów nadzoru budowlanego, np. dotyczących samowoli budowlanej<sup>409</sup>. W orzecnictwie wskazywano również, powołując się na dorobek doktryny prawniczej, że przyjęte rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie wyjątek od ogólnej zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, było podyktowane praktyką nadużywania przyznanych uprawnień przez niektóre organizacje społeczne, prowadzącą do powstania zjawisk patologicznych<sup>410</sup>. Jak podkreśla Z. Cieślik, organizacje społeczne mogą skutecznie realizować swoje cele statutowe na etapie przygotowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni, a w przypadku braku takiego planu – w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Ustawodawca wyszedł przy tym z założenia, że skoro dana inwestycja jest zgodna z ustalonymi przez organ wyposażony we władztwo planistyczne warunkami zabudowy, to nie istnieją podstawy do kwestionowania przez organizacje społeczne pozwolenia na budowę<sup>411</sup>. We wskazanych powyżej postępowaniach następuje faktyczne przesądzenie, gdzie i jaka inwestycja będzie zrealizowana<sup>412</sup>, to właśnie w nich mogą zatem uczestniczyć organizacje społeczne.

Bez wątpienia na gruncie nowelizacji z 2003 r., w której dodano aktualny art. 28 ust. 3 p.b. doszło do swego rodzaju ograniczenia udziału organizacji społecznych w postępowaniach w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę.

Jak podkreśla P. Daniel, wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. nie ma jednak charakteru absolutnego<sup>413</sup>. Artykuł 28 ust. 3a oraz 4 p.b. przewidują szczególną regulację odnoszącą się do postępowań w sprawie pozwolenia na budowę poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W tego typu sprawach zastosowanie znajdują przepisy art. 86g i 86h 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<sup>414</sup>, które wprowadzają autonomiczny, specjalistyczny model udziału organizacji ekologicznych

---

<sup>409</sup> A. Nędzarek, *Przepisy szczególne regulujące udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, W. Chróścielewski, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2018, LEX.

<sup>410</sup> Wyrok NSA z 10.10.2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057.

<sup>411</sup> Z. Cieślik, *Komentarz do art. 28* [w:] S. Szuster, Z. Cieślik, *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa 2003, LEX.

<sup>412</sup> R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX, komentarz do art. 28.

<sup>413</sup> P. Daniel, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 11.

<sup>414</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

i społeczeństwa w postępowaniach. Mechanizmy te mają charakter *lex specialis* względem ogólnej konstrukcji udziału organizacji społecznych w postępowaniu, co uzasadnia pozostawienie ich skuteczności mimo generalnego wyłączenia art. 31 k.p.a. w Prawie budowlanym.

Szczególną cechą postępowań środowiskowych jest to, że obowiązek zapewnienia udziału w postępowaniach społeczeństwa wynika bezpośrednio z prawa unijnego. Regulacje unijne nakładają na państwa członkowskie obowiązek stworzenia rzeczywistych, a nie iluzorycznych, mechanizmów pozwalających społeczeństwu i organizacjom ekologicznym uczestniczyć w procesie decyzyjnym dotyczącym inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ustawodawca polski, wdrażając i implementując te zobowiązania, zagwarantował organizacjom ekologicznym szeroką legitymację procesową, obejmującą prawo wniesienia odwołania i skargi do sądu administracyjnego nawet bez wcześniejszego udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (art. 86g ust. 1 i ust. 5 u.o.i.ś.). Zagwarantowanie udziału społeczeństwa w postępowaniach środowiskowych jest uzasadnione również charakterem tych spraw, które dotyczą wartości o szczególnej randze – ochrony środowiska jako dobra wspólnego<sup>415</sup>. Inwestycje objęte obowiązkiem oceny oddziaływania na środowisko niosą potencjalnie szeroki zakres skutków wykraczających poza interes jednostkowy, a ich wpływ może obejmować społeczeństwo jako całość, ekosystemy oraz przyszłe pokolenia. Z tego względu ustawodawca uznał, że w takich sprawach interes społeczny ma szerszy wymiar i wymaga wzmocnionych gwarancji proceduralnych, wykraczających poza standard wynikający z ogólnego reżimu Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa budowlanego. Ponadto udział organizacji ekologicznych w postępowaniach ma pełnić funkcję kontrolną nad działaniami organów administracji oraz inwestorów. Organizacje te dysponują specjalistyczną wiedzą, doświadczeniem i zasobami, które umożliwiają im wykrywanie nieprawidłowości w dokumentacji środowiskowej, kwestionowanie zaniżania skali oddziaływania przedsięwzięć czy wskazywanie na potrzebę zastosowania dodatkowych środków kompensujących lub zabezpieczających. Włączenie takich podmiotów do postępowania, zwłaszcza na etapach odwoławczym i sądownoadministracyjnym, nie tylko wzmacnia społeczną kontrolę nad procesem inwestycyjnym, ale również przyczynia się do podniesienia jakości merytorycznej decyzji administracyjnych.

---

<sup>415</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Pojęcie "środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015, nr 1, s. 24–36.

Istotne znaczenie w kontekście tego zagadnienia miała ratyfikowana przez Polskę Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus<sup>416</sup>. Dostęp do sprawiedliwości w sprawach środowiskowych należy ujmować jako kluczowy instrument urzeczywistniania prawa do środowiska, ponieważ dopiero możliwość kwestionowania działań i zaniechań organów publicznych oraz podmiotów prywatnych nadaje temu prawu realny, a nie wyłącznie deklaracyjny, charakter. W tym sensie założenia Konwencji z Aarhus funkcjonalnie pozostają powiązane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i tworzą spójny mechanizm ochrony zarówno interesu indywidualnego, jak i dobra wspólnego. Rosnące znaczenie tej zasady w prawie unijnym i krajowym potwierdza, że efektywność ochrony środowiska zależy dziś nie tylko od treści norm materialnych, lecz także od rzeczywistej dostępności środków proceduralnych i sądowych<sup>417</sup>. Warto wskazać, że w myśl postanowień Konwencji z Aarhus interes organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska i spełniającej wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za wystarczający w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. a tej konwencji. Taką organizację uważa się ponadto za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. b Konwencji z Aarhus<sup>418</sup>. Organizacje spełniające wymogi art. 2 ust. 5 Konwencji z Aarhus, w tym wymagania przewidziane w prawie krajowym, są automatycznie uważane za posiadające wystarczający interes lub prawa mogące zostać naruszone w myśl art. 9 ust. 2 tej konwencji. Legitymacja takich uznanych zrzeszeń ochrony środowiska określana jest mianem legitymacji *de lege*<sup>419</sup>.

Wreszcie szczególny model przewidziany w art. 86g i 86h u.o.i.ś. stanowi odpowiedź na potencjalne luki wynikające z zamkniętego kręgu stron w postępowaniu budowlanym. Ustawodawca, świadomy ryzyka, że oddziaływanie środowiskowe przedsięwzięć bywa szersze niż obszar oddziaływania obiektu w rozumieniu Prawa budowlanego, zapewnił możliwość interwencji organizacjom, które nie spełniają przesłanek z art. 28 ust. 2 p.b., lecz reprezentują

---

<sup>416</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.).

<sup>417</sup> P. Korzeniowski, *Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska* [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński (red.), Warszawa 2022, LEX.

<sup>418</sup> D. Bobek, M. Ukowska, *Ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych w świetle standardów unijnych*, EPS 2020, nr 10, s. 38.

<sup>419</sup> B. Filipcová, *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, EPS 2020, nr 11, s. 36.

interes publiczny w ochronie środowiska. W ten sposób tworzy się spójny system, w którym zamknięty krąg stron w Prawie budowlanym jest równoważony specjalnym reżimem udziału społeczeństwa w sprawach o szczególnym znaczeniu dla środowiska. Warto odnotować, że art. 28 p.b. został uzupełniony o ust. 4 w związku z zarzutami Komisji Europejskiej uznającymi za niedopuszczalny art. 28 ust. 2 p.b. w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiska, dla których konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko<sup>420</sup>.

Mając na względzie określone na wstępie rozprawy cele badawcze, należy sformułować pytanie, czy słusznie zmodyfikowano treść art. 28 k.p.a. przez art. 28 ust. 2–4 p.b. i czy przyjęty przez ustawodawcę model kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę rzeczywiście realizuje założone cele uproszczenia i usprawnienia postępowań administracyjnych.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że regulacja ta stanowi klasyczny przykład dekodyfikacji norm postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie do ustawy szczególnej rozwiązań modyfikujących w sposób istotny podstawową, kodeksową konstrukcję strony postępowania. Z jednej bowiem strony ustawodawca rezygnuje z otwartego, opartego na interesie prawnym modelu art. 28 k.p.a., zastępując go zamkniętym katalogiem podmiotów oraz dodatkowymi przesłankami (tytuł do nieruchomości i obszar oddziaływania), z drugiej – przenosi ciężar rozstrzygnięć z płaszczyzny ogólnych zasad procesowych na poziom szczegółowych przesłanek materialnoprawnych, wymagających skomplikowanej analizy techniczno-prawnej.

W świetle takiego ukształtowania kręgu stron trudno udzielić jednoznacznie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy modyfikacja ta rzeczywiście upraszcza postępowanie i czyni je bardziej przejrzystym dla uczestników obrotu. Niewątpliwie przyczynia się ona do wzmocnienia pozycji inwestora oraz ograniczenia liczby podmiotów mogących ingerować w tok postępowania, co z perspektywy polityki przyspieszania procesu inwestycyjno-budowlanego może być postrzegane jako rozwiązanie proinwestorskie i sprzyjające sprawności działania organów. Jednocześnie jednak konstrukcja obszaru oddziaływania, odesłanie do szerokiego kręgu przepisów odrębnych oraz konieczność ścisłego związania statusu strony z normami materialnego prawa administracyjnego powodują, że model ten jest w praktyce wysoce złożony, a jego zastosowanie rodzi istotne ryzyko błędów skutkujących wznowieniem

---

<sup>420</sup> H. Kisilowska, *Komentarz do art. 28 [w:] Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, H. Kisilowska (red.), Warszawa 2010, LEX.

postępowania. W tym sensie odformalizowaniu w wymiarze „ilościowym” (mniej stron) towarzyszy swoiste doformalizowanie w wymiarze jakościowym (bardziej skomplikowane kryteria ustalenia legitymacji), co nie odpowiada wprost intuicji o prostszym i łatwiejszym do stosowania systemie.

Dekodifikacja nie ma charakteru jednokierunkowego. Obok ograniczenia udziału organizacji społecznych w zwykłym postępowaniu budowlanym (art. 28 ust. 3 p.b.) ustawodawca wprowadza bowiem odrębny, znacznie bardziej otwarty reżim udziału społeczeństwa w sprawach z komponentem środowiskowym (art. 28 ust. 3a i 4 p.b. w zw. z art. 86g–86h u.o.i.ś.). Powoduje to dalsze rozwarstwienie regulacji procesowych – dla jednego typu decyzji (pozwolenie na budowę) funkcjonują równolegle dwa odmienne modele partycypacji, zależne od tego, czy inwestycja podlega ocenie oddziaływania na środowisko. Z perspektywy postawionych pytań badawczych oznacza to, że przepisy modyfikujące postępowania administracyjne w ustawach szczególnych niekoniecznie zwiększają przejrzystość systemu, jednakże czynią go bardziej relewantnym do specyfiki danego typu spraw, ale zarazem bardziej rozproszonym, trudniejszym do ogarnięcia przez strony i wymagającym wysokiego stopnia koordynacji między różnymi aktami prawnymi. W konsekwencji analizowany model kręgu stron w sprawie pozwolenia na budowę należy uznać za jedną z najbardziej wyrazistych ilustracji ambiwalentnych skutków dekodifikacji postępowania administracyjnego. Z jednej strony wzmacnia on sprawność i przewidywalność procesu inwestycyjnego, z drugiej zaś komplikuje rekonstrukcję legitymacji procesowej i osłabia dostęp części podmiotów do proceduralnych gwarancji ochronnych. W doktrynie wskazano także, że przyjęcie w Prawie budowlanym konstrukcji ograniczającej pojęcie strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę zostało podyktowane chęcią zmniejszenia liczby uczestników postępowania oraz skarg i odwołań do organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. W ten sposób ustawodawca chciał chronić interes inwestora przez przyspieszenie i uproszczenie postępowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że regulacja ta przez ograniczenie możliwości uczestnictwa w postępowaniu podmiotów, których interesów lub obowiązków dotyczy to postępowanie, może naruszać zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także wyrażone w art. 32 Konstytucji prawo do równego traktowania przez władze publiczne<sup>421</sup>.

---

<sup>421</sup> H. Kisilowska, D.K. Sypniewski, *Strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę* [w:] H. Kisilowska, D.K. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, LEX.

D. Trzcińska wskazuje, że od strony podmiotowej w procesie inwestycyjnym oprócz inwestora uczestniczy wiele podmiotów, które urzeczywistniają przebieg tego procesu i ponoszą odpowiedzialność za poszczególne jego etapy czy czynności<sup>422</sup>. A w związku z tym, jak podkreślają K. Małysa-Sulińska i A. Jakubowski, analizując przepisy dotyczące ustalania kręgu stron postępowania na gruncie Prawa budowlanego, można dojść do przekonania, że są one trudne do pogodzenia z Konstytucją RP. Zabiegi ustawodawcy mające na celu przyspieszenie procesu budowlanego poprzez ograniczenie kręgu podmiotu mających przymiot strony wydają się nie tylko prawnie wadliwe, ale również nieskuteczne<sup>423</sup>.

Celem wprowadzenia powyższej regulacji było doprowadzenie do ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w postępowaniu administracyjnym w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę, a w rezultacie uproszczenie tego postępowania i jego przyspieszenie. W stanie prawnym obowiązującym przed 2003 r. interes prawny w postępowaniu prowadzonym w sprawie pozwolenia na budowę miał każdy sąsiad nieruchomości objętej wnioskiem o udzielenie pozwolenia. Nie było przy tym istotne, czy zamierzenie inwestycyjne (planowany obiekt budowlany) mogło w jakikolwiek sposób oddziaływać w przyszłości na nieruchomość sąsiada. W literaturze podkreślano, że zbytni automatyzm w uznawaniu określonego podmiotu za stronę przedmiotowego postępowania mógł być wykorzystywany przez osoby, które działały wyłącznie w celu utrudnienia uzyskania pozwolenia na budowę. Pobudki takich osób mogły być kwalifikowane jako nadużycie przysługującego prawa, podobnie jak w przypadku działalności niektórych organizacji ekologicznych<sup>424</sup>.

W świetle przedstawionych stanowisk doktryny można zauważyć, że ocena modyfikacji kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę w dużej mierze skupia się na konsekwencjach gwarancyjnych tego rozwiązania. Choć ustawodawca dążył do usprawnienia i odformalizowania postępowania poprzez ograniczenie liczby uczestników, to przyjęta konstrukcja prowadzi do realnego zawężenia dostępu do procedury administracyjnej dla podmiotów, których interesy mogą w rzeczywistości zostać naruszone przez planowaną inwestycję. Wskazuje się, że taka regulacja – motywowana chęcią przeciwdziałania nadużyciom prawa i eliminacji tzw. stron blokujących – może zarazem naruszać konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawnego, w szczególności nakaz równego traktowania

---

<sup>422</sup> D. Trzcińska, *Wstęp* [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, LEX.

<sup>423</sup> K. Małysa-Sulińska, A. Jakubowski, *Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), Warszawa 2022, s. 795.

<sup>424</sup> T. Asman, Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 3* [w:] *Prawo budowlane...*, Z. Niewiadomski (red.).

oraz ochrony interesów jednostki wobec władzy publicznej. Wcześniejszy model, choć szeroki, gwarantował pełniejszą ochronę interesów sąsiadów i łatwiejszy dostęp do postępowania, natomiast rozwiązanie przyjęte w Prawie budowlanym w 2003 r. wprowadziło istotne ograniczenia, które mogą prowadzić do marginalizowania praw podmiotów rzeczywiście narażonych na skutki realizowanej inwestycji. Z tego względu, choć intencją ustawodawcy było przyspieszenie procedur, to efekt w postaci ograniczenia partycypacji może pozostawać w kolizji z fundamentalnymi zasadami postępowania administracyjnego oraz wartościami konstytucyjnymi, jednakże z pewnością służy inwestorowi, który postępowanie może załatwić szybciej przy mniejszej liczbie stron postępowania, a to w jego interesie jest sprawne przeprowadzenie postępowania i jak najszybsze uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z perspektywy podejmowanej problematyki art. 28 ust. 2–4 p.b. stanowi jeden z najbardziej reprezentatywnych przykładów sektorowej modyfikacji postępowania administracyjnego. Pokazuje on bowiem, że ustawodawca, odchodząc od ogólnej formuły interesu prawnego z art. 28 k.p.a., nie tyle eliminuje problem ustalania stron, ile przenosi go na poziom bardziej złożonych kryteriów szczególnych, wymagających każdorazowo analizy technicznej, przestrzennej i materialnoprawnej. W rezultacie uproszczenie postępowania następuje przede wszystkim na poziomie organizacyjnym i inwestycyjnym, natomiast nie zawsze oznacza rzeczywiste uproszczenie w wymiarze gwarancyjnym. Przepis ten dobrze ilustruje zatem jedną z głównych tez rozprawy, że modyfikacje proceduralne w prawie inwestycyjno-budowlanym służą przede wszystkim zwiększeniu sterowalności i sprawności postępowania, nawet jeśli dzieje się to kosztem osłabienia klasycznej, kodeksowej koncepcji udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

## **V. Terminy w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę**

Ustawodawca w art. 35 ust. 6 p.b. przewidział rzadko spotykane w postępowaniu administracyjnym rozwiązanie polegające na systemie wymierzenia kary organowi za brak terminowego wydania decyzji – w tym przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę. Regulacja ta różni się od wymierzenia organowi grzywny z tytułu beczynności (art. 149 § 2 p.p.s.a.), albowiem to nie do inwestora trafia orzeczona należność, lecz stanowi ona dochód budżetu państwa. Istotniejsze znaczenie ma natomiast fakt, że ustawodawca w art. 149 § 2 p.p.s.a. przewidział alternatywę – wymierzenie organowi grzywny lub przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. Artykuł 35 ust. 6 p.b. w żadnym stopniu nie uchyla i nie modyfikuje art. 149 § 2 p.p.s.a. w zakresie możliwości przyznania od organu na rzecz skarżącego beczynność sumy pieniężnej. Sąd może to zrobić, niezależnie od faktu, że organ,

który nie dochował terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 p.b., zobowiązany będzie do zapłaty wymierzonej mu kary.

Zgodnie z art. 35 ust. 6 p.b. w przypadku, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę:

- 1) w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji albo
  - 2) w zakresie realizacji inwestycji kolejowej lub inwestycji w zakresie biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu<sup>425</sup>, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji;
  - 3) w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji w zakresie:
    - a) realizacji inwestycji zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, służących bezpieczeństwu i obronności państwa,
    - b) instalowania na budynku instalacji odnawialnego źródła energii wykorzystującej do wytwarzania energii energię promieniowania słonecznego o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW oraz wchodzących w jej skład magazynów energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 pkt 10k ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,
    - c) nadbudowy, rozbudowy, przebudowy lub remontu:
      - instalacji odnawialnego źródła energii,
      - urządzeń i instalacji w rozumieniu art. 3 odpowiednio pkt 9 i 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niezbędnych do przyłączenia do sieci instalacji odnawialnego źródła energii
- organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

Przepis art. 35 ust. 6 p.b. wprowadza zatem szczególny mechanizm dyscyplinujący organy administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie terminowego załatwiania spraw o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i stanowi jednocześnie istotne odstępstwo od

---

<sup>425</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597).

ogólnych zasad odpowiedzialności organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wydawać by się mogło, że regulacja ta polega na ustanowieniu sztywnych, materialnoprawnie relewantnych terminów do wydania decyzji, zróżnicowanych w zależności od rodzaju i znaczenia inwestycji, oraz na powiązaniu ich przekroczenia z sankcją finansową przysługującą z mocy prawa, a wymierzaną przez organ wyższego stopnia. W konsekwencji termin określony w tym przepisie traci charakter instrukcyjny, typowy dla art. 35 k.p.a., i zostaje przekształcony w termin o charakterze prekluzyjnym w sferze odpowiedzialności organu, którego naruszenie rodzi bezpośrednie skutki prawne niezależne od winy czy stopnia zawinienia. Artykuł 35 ust. 6 p.b. pełni zatem funkcję normatywnego instrumentu przeciwdziałania beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego w sprawach inwestycyjnych, wzmacniając zasadę sprawności działania administracji publicznej oraz realizując konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednocześnie przepis ten wpisuje się w szerszą tendencję sektorowego różnicowania standardów proceduralnych, w ramach której ustawodawca, kierując się względami interesu publicznego i gospodarczego, wprowadza szczególne reżimy odpowiedzialności administracyjnej organów w postępowaniach o podwyższonym znaczeniu społecznym lub strategicznym.

Powstaje jednak pytanie, jaki jest stosunek terminów załatwienia spraw określonych w art. 35 § 1 k.p.a. względem regulacji wynikającej z art. 35 ust. 6 p.b. – w szczególności czy art. 35 ust. 6 p.b. ma charakter modyfikujący terminy określone w art. 35 § 1 k.p.a., czy jedynie dookreślający zagadnienie kary po upływie określonego terminu.

Z jednej strony literalna wykładnia art. 35 ust. 6 p.b. wskazuje, że upływ terminu co do zasady 65 dni jest jedynie przesłanką nałożenia kary na organ administracji architektoniczno-budowlanej<sup>426</sup>. W orzecznictwie pojawił się jednakże pogląd, zgodnie z którym przepis art. 35 ust. 6 p.b. zawiera odrębną w stosunku do art. 35 § 3 k.p.a. regulację, ustanawiając dłuższy (65-dniowy) termin niż termin dla rozpoznania sprawy szczególnie skomplikowanej. Jako przepis szczególny, art. 35 ust. 6 p.b. winien być interpretowany literalnie (ściśle) zgodnie z zasadą, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*)<sup>427</sup>. Jak wskazuje J. Dessoulavy-Śliwiński, art. 35 ust. 6 p.b. stanowi regulację o innym charakterze prawnym. Instytucja wymierzania kar za niewydanie w terminie

---

<sup>426</sup> D. Sypniewski, *Komentarz do art. 35 [w:] Prawo budowlane...*, D. Sypniewski (red.).

<sup>427</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 15.05.2019 r., II SAB/Gd 134/18, LEX nr 2677577; wyrok WSA w Lublinie z 1.02.2022 r., II SAB/Lu 2/22, LEX nr 3352726.

pozwolenia na budowę w założeniu miała zdyscyplinować organy administracji architektoniczno-budowlanej. Zarazem jednak termin załatwienia sprawy został wydłużony do 65 dni, a to w porównaniu z regulacjami zawartymi w art. 35 § 3 k.p.a. (załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a taką sprawą niewątpliwie jest udzielenie pozwolenia na budowę – 1 miesiąc, a sprawy szczególnie skomplikowanej – 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania) nie jest dla inwestora korzystne, gdyż stanowi termin dłuższy niż maksymalny termin przewidziany w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Termin liczy się od dnia wszczęcia postępowania, co następuje z dniem doręczenia właściwemu organowi wniosku o pozwolenie na budowę (art. 61 § 3 k.p.a.). W przypadku przekroczenia powyższego 65-dniowego terminu, organ wyższego stopnia wymierza organowi prowadzącemu postępowanie karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Należy przyjąć, że 65-dniowy termin do rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę zaczyna swój bieg od dnia jego wpływu do właściwego urzędu obsługującego organ administracji architektoniczno-budowlanej. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby aprobatę dla nieokreślonego bliżej skrócenia ustawowego terminu do załatwienia sprawy administracyjnej<sup>428</sup>. Cytowany autor przyjmuje zatem, że jest to termin na rozpatrzenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Podobnie wskazuje H. Kisilowska, która podaje, że przyjęty termin załatwienia sprawy został wydłużony do 65 dni i jest dłuższy niż terminy załatwiania spraw przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>429</sup>.

W inny sposób do tej problematyki odnosi się A. Kosicki, który wskazuje, że ustawodawca oprócz instytucji zawartych w przepisach prawa procesowego także w przepisach prawa materialnego umieścił dodatkowe instrumenty służące realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania<sup>430</sup>. Badacz ten w żaden sposób nie odnosi się do ewentualnej modyfikacji terminu wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Podobnie inni przedstawiciele doktryny wskazują, że ust. 6 (oraz pozostałe ustępy komentowanego przepisu) określa odpowiedzialność organu administracji architektoniczno-budowlanej za nieuzasadnione wydłużanie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński, *Komentarz do art. 35 [w:] Prawo budowlane...*, Z. Niewiadomski (red.).

<sup>429</sup> H. Kisilowska, *Komentarz do art. 35 [w:] Prawo budowlane z umowami...*, H. Kisilowska (red.).

<sup>430</sup> A. Kosicki, *Komentarz do art. 35 [w:] Prawo budowlane...*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.).

<sup>431</sup> G. Kuźma, A. Kornecka, J. Kornecki, *Komentarz do art. 35 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, D. Okolski (red.), Warszawa 2025, Legalis.

Przytoczyć należy także stanowisko E. Śleszyńskiej<sup>432</sup>, które może wydawać się niespójne na płaszczyźnie kwalifikacji normatywnej art. 35 ust. 6 p.b. oraz przypisywanego mu celu regulacyjnego. Z jednej strony autorka prezentuje ujęcie, w którym art. 35 ust. 6 p.b. ma stanowić przepis szczególny wobec przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminów załatwienia sprawy, a więc normę modyfikującą kodeksowy reżim czasowy postępowania. Taka kwalifikacja oznaczałaby, że centralną funkcją komentowanego przepisu jest ustalenie odmiennego – dłuższego lub krótszego – terminu na rozstrzygnięcie sprawy o pozwolenie na budowę, a dopiero wtórnie powiązanie jego przekroczenia z konsekwencją w postaci kary. Z drugiej strony E. Śleszyńska wskazuje, że przepis ten został wydany w celu przeciwdziałania beczynności organu, a więc jako instrument dyscyplinujący administrację, co przesuwaa akcent z normowania czasu prowadzenia postępowania na ustanowienie sankcji za jego przewlekłe prowadzenie. Takie ujęcie jest problematyczne, ponieważ cel „przeciwdziałania beczynności” sam w sobie nie przesądza o tym, że ustawodawca zamierzał ustanowić nowy, szczególny termin załatwienia sprawy w miejsce terminów kodeksowych. Instrumenty przeciwdziałania beczynności mogą bowiem przyjmować postać wyłącznie sankcyjną lub nadzorczą i nie ingerować w reżim terminów materialnoprawnie relewantnych w rozumieniu art. 35 k.p.a. Innymi słowy, z samego faktu wprowadzenia mechanizmu dyscyplinującego organ nie wynika jeszcze, że ustawodawca dokonał modyfikacji kodeksowych terminów załatwienia sprawy; możliwe jest także rozwiązanie, w którym terminy kodeksowe obowiązują nadal, a przepis szczególny ustanawia jedynie dodatkowy próg czasowy aktualizujący odpowiedzialność organu. Jeżeli zatem art. 35 ust. 6 p.b. miałby być rozumiany jako przepis modyfikujący co do terminu załatwienia sprawy, to twierdzenie, że jego podstawowym celem jest przeciwdziałanie beczynności, powinno zostać powiązane z tezą, iż ustawodawca równocześnie przekształcił kodeksowe terminy załatwienia sprawy, przez ukształtowanie nowego standardu czasowego dla postępowań w przedmiocie pozwolenia na budowę. Jeżeli natomiast uznaje się, że *ratio legis* tej regulacji polega wyłącznie na wzmocnieniu mechanizmów przeciwdziałania beczynności, to konsekwentnie należałoby przyjąć, iż art. 35 ust. 6 p.b. nie zastępuje terminów kodeksowych, lecz funkcjonuje obok nich jako norma sankcyjna ustanawiająca dopiero szczególną przesłankę wymierzenia kary. Brak rozstrzygnięcia tej alternatywy oraz równoczesne operowanie obiema kwalifikacjami prowadzi do wniosku, że argumentacja autorki pozostaje niekonsekwentna: raz

---

<sup>432</sup> E. Śleszyńska, *Termin wydania decyzji o pozwoleniu na budowę według art. 35 ust. 6 i 6a pr. bud.* [w:] *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2016, LEX.

traktuje art. 35 ust. 6 p.b. jako normę ustalającą termin załatwienia sprawy, innym razem jako instrument dyscyplinujący organ bez przesądzania o relacji do reżimu kodeksowego.

W konsekwencji powyższych rozważań, a także mając na względzie przede wszystkim literalne brzmienie przepisów tak Prawa budowlanego, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego, zasadne staje się przyjęcie, że art. 35 ust. 6 p.b. nie zastępuje ani nie uchyla ogólnych terminów załatwienia sprawy określonych w art. 35 k.p.a., lecz funkcjonuje względem nich w odmiennym, autonomicznym wymiarze normatywnym wyłącznie w zakresie dotyczącym kary. Przepis ten nie tyle bowiem reguluje sam obowiązek terminowego załatwienia sprawy, ile ustanawia swoisty reżim odpowiedzialności finansowej organu administracji architektoniczno-budowlanej za przekroczenie określonego w nim progu czasowego. Oznacza to, że do momentu upływu terminów wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego organ pozostaje związany ogólnymi zasadami proceduralnymi, w tym obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy oraz zasadą szybkości postępowania, natomiast art. 35 ust. 6 p.b. aktualizuje się dopiero jako szczególna sankcja za dalsze trwanie stanu opóźnienia. Takie ujęcie pozwala uniknąć wniosku, że ustawodawca w drodze przepisu prawa materialnego dokonał milczącej derogacji standardów czasowych postępowania administracyjnego ukształtowanych w procedurze administracyjnej. Przyjęcie, że co do zasady 65-dniowy termin stanowi jedyny i wiążący termin załatwienia sprawy o pozwolenie na budowę, prowadziłoby bowiem do osłabienia gwarancyjnej funkcji art. 35 k.p.a. oraz mogłoby być postrzegane jako rozwiązanie sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa. W tym sensie art. 35 ust. 6 p.b. należy interpretować jako normę wtórną wobec regulacji kodeksowej, której funkcją jest nie legitymizowanie opóźnień organu, lecz wprowadzenie dodatkowego bodźca motywującego do terminowego działania.

Nie bez znaczenia pozostaje również charakter prawny samej kary przewidzianej w art. 35 ust. 6 p.b. Kara ta nie ma charakteru odszkodowawczego ani kompensacyjnego, gdyż jej beneficjentem jest nie inwestor, lecz budżet państwa. Jednocześnie jest to nie klasyczna sankcja dyscyplinarna ani odpowiedzialność osobista urzędnika, ale forma odpowiedzialności publicznoprawnej o charakterze finansowym, obciążającej organ jako jednostkę organizacyjną administracji publicznej. Taka konstrukcja wzmacnia jej prewencyjny charakter, jednocześnie jednak rodzi pytania o jej rzeczywistą efektywność, skoro ciężar sankcji nie jest bezpośrednio powiązany z sytuacją prawną strony postępowania. Na tym tle art. 35 ust. 6 p.b. ujawnia się jako przykład nietypowego instrumentu oddziaływania ustawodawcy na praktykę stosowania

prawa administracyjnego, sytuującego się pomiędzy klasycznymi środkami procesowymi zwalczania bezczynności a rozwiązaniami właściwymi dla prawa finansowego i ustrojowego. Przepis ten wpisuje się tym samym w szerszy proces poszukiwania alternatywnych mechanizmów zapewnienia sprawności administracji, które nie ograniczają się wyłącznie do kontroli sądowoadministracyjnej, lecz przenoszą akcent na wewnętrzny system odpowiedzialności organów.

## **VI. Elementy decyzji o pozwoleniu na budowę**

W art. 107 § 1 k.p.a. w sposób enumeratywny wymieniono elementy składowe, które powinna zawierać decyzja administracyjna. Zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a. przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Do takich należy art. 36 p.b. Stosownie do treści art. 36 ust. 1 p.b. w decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej w razie potrzeby:

- 1) określa szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych;
- 2) określa czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych;
- 3) określa terminy rozbiórki:
  - a) istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania,
  - b) tymczasowych obiektów budowlanych;
- 4) określa szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie;
- 5) zamieszcza informację o obowiązkach i warunkach wynikających z art. 54 lub art. 55.

Elementy wskazane w art. 36 ust. 1 p.b. mają charakter normatywny, albowiem nie ograniczają się do opisu stanu prawnego, lecz ustanawiają konkretne obowiązki po stronie inwestora, często o charakterze ciągłym lub terminowym. W szczególności określenie warunków zabezpieczenia terenu budowy (pkt 1), terminów rozbiórki (pkt 3) czy wymagań dotyczących nadzoru (pkt 4) prowadzi do konkretyzacji norm prawa budowlanego w odniesieniu do indywidualnego adresata decyzji. W tym zakresie decyzja o pozwoleniu na budowę wykracza poza klasyczny model decyzji administracyjnej jako aktu jednorazowego i zbliża się do konstrukcji aktu administracyjnego o charakterze regulacyjnym.

Artykuł 36 p.b. pełni istotną funkcję systemową w mechanizmie modyfikowania ogólnych reguł postępowania administracyjnego przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jego znaczenie nie ogranicza się bowiem do prostego uzupełnienia katalogu

elementów decyzji administracyjnej określonych w art. 107 § 1 k.p.a., lecz polega na głębszej ingerencji w samą konstrukcję aktu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. Przepis ten stanowi wyraz sektorowej autonomii procedury budowlanej, w ramach której ustawodawca świadomie odchodzi od uniwersalnego modelu decyzji administracyjnej, dostosowując jej treść do specyfiki procesu inwestycyjno-budowlanego. Wprowadzenie do decyzji o pozwoleniu na budowę dodatkowych elementów o charakterze materialnoprawnym powoduje, że akt ten przestaje pełnić wyłącznie funkcję reglamentacyjną, polegającą na udzieleniu zgody na realizację zamierzenia budowlanego, a zaczyna odgrywać także role organizacyjną i prewencyjną. Decyzja ta staje się instrumentem, za pomocą którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie tylko dopuszcza realizację inwestycji, lecz również kształtuje sposób jej prowadzenia oraz określa ramy prawne dalszych etapów procesu budowlanego. Tym samym art. 36 p.b. prowadzi do rozszerzenia treści decyzji administracyjnej poza klasyczne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, nadając jej cechy aktu o charakterze regulacyjnym. Na tle art. 107 k.p.a. szczególnie istotne jest to, że elementy wskazane w art. 36 ust. 1 p.b. nie mają wyłącznie charakteru informacyjnego ani porządkującego, lecz prowadzą do konkretyzacji obowiązków inwestora w sposób bezpośrednio wiążący. W rezultacie decyzja o pozwoleniu na budowę nie zamyka relacji administracyjnoprawnej między organem a inwestorem, lecz inicjuje jej dalsze trwanie, często przez cały okres realizacji robót budowlanych, a niekiedy również po ich zakończeniu. Taka konstrukcja decyzji pozostaje w wyraźnej korelacji z tradycyjnym ujęciem decyzji administracyjnej jako aktu jednorazowego i definitywnego, co wskazuje na ewolucję tego pojęcia w prawie administracyjnym materialnym. Z perspektywy systemowej art. 36 p.b. należy więc postrzegać jako element szerszego zjawiska fragmentaryzacji i specjalizacji procedury administracyjnej, w ramach którego przepisy szczególne nie tylko modyfikują tryb postępowania, lecz także ingerują w strukturę i funkcję rozstrzygnięcia administracyjnego. Skutkiem tego decyzja o pozwoleniu na budowę staje się aktem o zwiększonej gęstości normatywnej, łączącym w sobie elementy decyzji klasycznej z cechami aktu zarządzania procesem inwestycyjnym. Rozwiązanie to wpisuje się w tendencję obserwowaną w prawie administracyjnym współczesnym, polegającą na odchodzeniu od jednolitego modelu decyzji administracyjnej na rzecz aktów sektorowych, których treść i funkcja są determinowane przez specyfikę regulowanej dziedziny.

## **VII. Wygaśnięcie, uchylenie albo stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę**

Prawodawca w przepisie art. 37 oraz 37b p.b. w istotny sposób modyfikuje podstawowe zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wygaśnięcia, uchylenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji – w tym zakresie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Stosownie do treści art. 37 ust. 1 p.b. decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli 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. Artykuł 37 ust. 1 p.b. wprowadza szczególną regulację dotyczącą trwałości decyzji o pozwoleniu na budowę, ustanawiając autonomiczne przesłanki jej wygaśnięcia. Ustawodawca w art. 37 p.b. przyjmuje bowiem koncepcję czasowo ograniczonej trwałości pozwolenia na budowę – wiąże dalsze obowiązywanie decyzji z faktycznym rozpoczęciem i kontynuowaniem robót budowlanych w określonym horyzoncie czasowym. Rozwiązanie to nadaje decyzji o pozwoleniu na budowę charakter aktu o skuteczności warunkowej, uzależnionej od aktywności inwestora, a jednocześnie wprowadza materialnoprawny mechanizm porządkujący proces inwestycyjny, zmierzający do zapewnienia aktualności rozstrzygnięć administracyjnych oraz ochrony interesu publicznego związanego z ładem przestrzennym i bezpieczeństwem procesu budowlanego.

Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu czasowego ograniczenia skuteczności decyzji administracyjnej nie należy do konstrukcji typowych dla ogólnego modelu postępowania administracyjnego, ukształtowanego na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W modelu tym decyzja administracyjna co do zasady wywołuje skutki prawne bezterminowo, a jej trwałość może zostać zakwestionowana jedynie w drodze nadzwyczajnych trybów wzruszenia lub w wyjątkowych przypadkach stwierdzenia jej wygaśnięcia. Czasowe limitowanie obowiązywania decyzji, polegające na jej automatycznym wygaśnięciu z mocy prawa po upływie określonego terminu, stanowi zatem odstępstwo od zasady trwałości decyzji administracyjnej, która pełni funkcję gwarancyjną w systemie prawa administracyjnego. Jednocześnie należy zauważyć, że konstrukcja decyzji administracyjnej o ograniczonej w czasie skuteczności występuje w prawie administracyjnym materialnym w sposób sektorowy, przede wszystkim w obszarach regulacji o charakterze

reglamentacyjnym<sup>433</sup>. W takich dziedzinach ustawodawca uzależnia dalsze obowiązywanie decyzji od aktualności stanu faktycznego i prawnego, a także od realizacji celu, dla którego decyzja została wydana. Na tym tle art. 37 p.b. wpisuje się w nurt regulacji, w których decyzja administracyjna nie kreuje trwałego i nieograniczonego w czasie uprawnienia, lecz ustanawia sytuację prawną wymagającą jej faktycznej realizacji w określonym przedziale czasowym. Rozwiązanie to służy zapobieganiu utrwalaniu się rozstrzygnięć oderwanych od realiów społecznych, technicznych lub przestrzennych, a także przeciwdziała „rezerwowaniu” uprawnień inwestycyjnych bez zamiaru ich wykonania. W tym sensie art. 37 p.b. może być oceniany nie jako regulacja incydentalna lub przypadkowa, lecz jako świadome odejście od klasycznego modelu trwałości decyzji administracyjnej, uzasadnione specyfiką procesu inwestycyjno-budowlanego. Jednocześnie rozwiązanie to potwierdza, że w Prawie budowlanym ustawodawca przyznaje pierwszeństwo interesowi publicznemu, rozumianemu jako potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego, bezpieczeństwa i aktualności ocen administracyjnoprawnych, nad interesem indywidualnym polegającym na nieograniczonej w czasie stabilizacji sytuacji prawnej adresata decyzji.

K. Małysa-Sulińska stwierdza, że wskazany 3-letni termin jest terminem prawa materialnego, a w związku z tym nie podlega ani przedłużeniu, ani przywróceniu. Co do zasady, jego upływ powoduje więc bezwzględną utratę uprawnień zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, przy czym pozwolenie to wygasa niezależnie od okoliczności, czy wskazany w art. 37 ust. 1 p.b. termin upłynął z powodów zawinionych przez stronę, czy też nie. Wyjątkiem powodującym wstrzymanie biegu terminu z art. 37 ust. 1 p.b. jest tylko taka sytuacja, w której prowadzenie robót budowlanych nosiłoby cechy działania bezprawnego. Bieg 3-letniego terminu wskazanego w art. 37 p.b. może bowiem zostać przerwany na skutek wydania – bądź przez organ administracji publicznej, bądź przez sąd – postanowienia o wstrzymaniu wykonania pozwolenia na budowę. Nie do pogodzenia z istniejącym porządkiem prawnym byłaby zatem taka sytuacja, w której podporządkowanie się przez inwestora zakazom wynikającym z postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji uniemożliwiałoby mu zrealizowanie zagwarantowanych w ostatecznej decyzji uprawnień

---

<sup>433</sup> Tytułem przykładu można przytoczyć art. 81 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.), zgodnie z którym Główny Inspektor Farmaceutyczny, a w odniesieniu do hurtowni farmaceutycznej produktów leczniczych weterynaryjnych – Główny Lekarz Weterynarii, może cofnąć zezwolenie, jeżeli przedsiębiorca nie rozpoczął prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w terminie 4 miesięcy od dnia uzyskania zezwolenia lub nie prowadzi działalności objętej zezwoleniem przez okres co najmniej 6 miesięcy.

dotyczących budowy obiektu<sup>434</sup>. Jak podkreśla przy tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, sytuacje, w których pozwolenie na budowę jest usuwane z obrotu prawnego, należą do wyjątków, przy czym instytucja określona w art. 37 ust. 1 p.b. nie może być nadużywana. Przesłanki do wygaszenia pozwolenia na budowę muszą być traktowane ściśle, w przeciwnym razie zaprzeczałoby to woli ustawodawcy (państwa) w rozwijaniu budownictwa w interesie publicznym<sup>435</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza także, że wygaśnięcie decyzji następuje z upływem wskazanego terminu, niezależnie od tego, czy opóźnienie w rozpoczęciu robót było zawinione przez stronę, czy nie<sup>436</sup>. Przepis art. 37 ust. 1 p.b. regulujący instytucję wygaszenia pozwolenia na budowę nie wskazuje, czy wszczęcie postępowania w tym przedmiocie następuje na wniosek, czy z urzędu. Jest to rozwiązanie w pełni racjonalne, dopuszcza bowiem oba tryby. Wynika to stąd, że przepis art. 37 ust. 1 p.b. mówi o wygaśnięciu decyzji o pozwoleniu na budowę z mocy prawa. Taka konstrukcja oznacza, że decyzja organu ma charakter deklaratoryjny, potwierdzający zaistniały stan prawny w przypadku spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Jeżeli zatem właściwy organ poweźmie wiadomość o możliwym wystąpieniu okoliczności wskazanych w art. 37 ust. 1 p.b., wówczas rozpoznaje sprawę z urzędu<sup>437</sup>.

Przepis art. 37 ust. 1 p.b. stanowi samoistną podstawę prawną do wydania decyzji o wygaśnięciu pozwolenia na budowę. Nie można bowiem rzeczzonej regulacji rozumieć jako odpowiadającej pojęciu bezprzedmiotowości decyzji, o którym mowa w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., ponieważ w żadnym razie nie dotyczy ona uznania bezprzedmiotowości decyzji skutkującej jej wygaśnięciem<sup>438</sup>. Co również istotne, inwestor, który rozpoczyna albo kontynuuje budowę po upływie terminu określonego w art. 37 ust. 1 p.b., a zatem po utracie mocy obowiązującej pozwolenia na budowę, czyni to w warunkach samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 ust. 1 p.b., niezależnie od tego, czy wydana została decyzja stwierdzająca wygaśnięcie pozwolenia na budowę<sup>439</sup>.

Prawodawca w art. 37 ust. 2 p.b. wskazał, że w przypadku:

1) określonym w ust. 1 albo

---

<sup>434</sup> K. Małysa-Sulińska, *Wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę* [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, LEX.

<sup>435</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 10.03.2021 r., IV SA/Po 1858/20, LEX nr 3176682.

<sup>436</sup> Wyrok NSA z 10.03.2020 r., II OSK 1386/18, LEX nr 3047073.

<sup>437</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.02.2019 r., II SA/Go 897/18, LEX nr 2630850.

<sup>438</sup> A. Kosicki, *Komentarz do art. 37* [w:] *Prawo budowlane...*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.).

<sup>439</sup> A. Ostrowska, *Wygaśnięcie pozwolenia na budowę* [w:] *Pozwolenie...*

2) stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę

– rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 p.b. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje się również w przypadku zakończenia robót budowlanych. Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza, że aktualne brzmienie art. 37 ust. 2 pkt 2 p.b. stwarza inwestorowi możliwości doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem – w przypadkach, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 1 i 2 p.b. – bez konieczności angażowania organów nadzoru budowlanego, oczywiście o ile taką wolę wykaże inwestor i zastosuje się do rygorów Prawa budowlanego, które w przypadku zastosowania się do normy prawnej wynikającej z art. 37 ust. 2 p.b. nie niosą ze sobą zagrożenia zaistnienia takich negatywnych skutków, które wynikają z innych trybów postępowania, jak legalizacyjny (z art. 48 p.b.) czy naprawczy (z art. 50–51 p.b.)<sup>440</sup>. Istotne przy tym jest jednak to, że procedura z art. 37 ust. 2 pkt 2 p.b. przewiduje możliwość ponownego wydania pozwolenia na budowę według reżimu określonego w art. 28 ust. 1 p.b., jeżeli roboty budowlane były prowadzone legalnie<sup>441</sup>. Na gruncie cytowanych przepisów ustawodawca *ex post* zaakceptował dopuszczalność wydania pozwolenia na budowę po uchyleniu pozwolenia pierwotnego, w przypadku zakończenia robót budowlanych<sup>442</sup>.

Takie ukształtowanie art. 37 ust. 2 p.b. prowadzi do istotnej modyfikacji klasycznego schematu reakcji administracji publicznej na wadliwość decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten bowiem nie tylko przewiduje konsekwencje wygaśnięcia, uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji, lecz także jednocześnie tworzy autonomiczny mechanizm „powrotu do legalności”, oparty na ponownym wszczęciu postępowania jurysdykcyjnego w sprawie pozwolenia na budowę, zamiast uruchamiania trybów nadzorczo-represyjnych właściwych dla postępowań legalizacyjnych lub naprawczych na gruncie przepisów Prawa budowlanego. W tym sensie art. 37 ust. 2 p.b. realizuje funkcję sanacyjną i umożliwia ukształtowanie sytuacji prawnej inwestora w drodze nowej decyzji administracyjnej, bez konieczności ingerencji organów nadzoru budowlanego, a przy udziale organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Na tle ogólnych zasad prawa administracyjnego rozwiązanie to zasługuje na szczególną uwagę, gdyż dopuszcza wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, w której roboty budowlane zostały już zakończone. Oznacza to odejście od klasycznego rozumienia

---

<sup>440</sup> Wyrok NSA z 20.11.2024 r., II OSK 2296/23, LEX nr 3814968.

<sup>441</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 10.08.2023 r., II SA/Po 907/22, LEX nr 3599537.

<sup>442</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 19.10.2020 r., II SA/Gl 523/20, LEX nr 3100397.

pozwolenia na budowę jako aktu wyłącznie prospektywnego, warunkującego dopiero przyszłą realizację zamierzenia inwestycyjnego. W konsekwencji decyzja wydawana na podstawie art. 37 ust. 2 p.b. pełni funkcję retrospektywną, polegającą na potwierdzeniu zgodności z prawem robót już wykonanych, o ile zostały one zrealizowane w warunkach uprzedniej legalności. Takie ujęcie przesunęło akcent z formalnej ciągłości obowiązywania decyzji administracyjnej na materialną ocenę zgodności inwestycji z przepisami Prawa budowlanego. Jednocześnie możliwość ponownego wydania pozwolenia na budowę po uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji pierwotnej ujawnia wyraźną preferencję ustawodawcy dla stabilizacji skutków inwestycji zgodnych z prawem, nawet kosztem osłabienia zasady trwałości decyzji administracyjnej. Ustawodawca zakłada bowiem, że uchylenie lub wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego nie musi automatycznie prowadzić do zakwestionowania samej inwestycji, jeżeli jej realizacja pozostawała w zgodzie z normami materialnymi Prawa budowlanego. W tym zakresie art. 37 ust. 2 p.b. stanowi wyraz pragmatycznego podejścia do procesu inwestycyjnego, w którym pierwszeństwo przyznaje się ocenie skutków materialnych nad formalną wadliwością aktu administracyjnego.

Z perspektywy systemowej regulacja ta prowadzi do istotnego przesunięcia relacji pomiędzy postępowaniem jurysdykcyjnym a postępowaniem nadzoru budowlanego. Wprowadzenie możliwości „powrotu” do trybu wydania pozwolenia na budowę sprawia, że instrumenty nadzorcze przestają pełnić funkcję podstawowej reakcji administracji na wadliwość decyzji, a stają się środkami o charakterze subsydiarnym, uruchamianymi dopiero wówczas, gdy inwestor nie podejmuje działań zmierzających do zalegalizowania swojej sytuacji w trybie art. 37 ust. 2 p.b. Tym samym przepis ten wzmacnia pozycję inwestora jako aktywnego uczestnika procesu sanowania skutków wadliwości decyzji administracyjnej. W rezultacie art. 37 ust. 2 p.b. należy oceniać jako regulację, która w sposób świadomy i systemowy przekształca klasyczne mechanizmy reakcji na wadliwość decyzji administracyjnej, dostosowując je do specyfiki procesu budowlanego. Przepis ten nie tylko łagodzi konsekwencje wygaśnięcia lub eliminacji pozwolenia na budowę z obrotu prawnego, lecz także potwierdza tendencję do uprzywilejowania rozwiązań prowadzących do utrzymania w mocy skutków materialnych inwestycji, jeżeli pozostają one w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Przepis art. 37 p.b. zamyka ust. 3 – zgodnie z nim w przypadku, o którym mowa w art. 36a ust. 2, wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4. Regulacja zawarta w art. 37

ust. 3 p.b. odnosi się do szczególnej sytuacji procesowej, w której decyzja o pozwoleniu na budowę została uchylona na podstawie art. 36a ust. 2 p.b. w związku z wydaniem przez organ nadzoru budowlanego decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b., a więc w następstwie stwierdzenia istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu lub innych warunków decyzji. Przepis ten nie przewiduje w takim przypadku powrotu do klasycznego trybu ponownego ubiegania się o pozwolenie na budowę na zasadach ogólnych, lecz ustanawia autonomiczny mechanizm wznowienia robót budowlanych po uprzednim usunięciu stanu niezgodności z prawem w ramach postępowania nadzorczego. W konsekwencji wznowienie budowy zostaje uzależnione od wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, która pełni funkcję aktu legalizującego dalsze prowadzenie inwestycji po zatwierdzeniu projektu zamiennego. Z systemowego punktu widzenia art. 37 ust. 3 p.b. wyraźnie rozgranicza skutki uchylecia pozwolenia na budowę w następstwie kontroli jurysdykcyjnej od skutków uchylecia tej decyzji w toku postępowania nadzoru budowlanego. O ile w przypadkach określonych w art. 37 ust. 2 p.b. ustawodawca dopuszcza powrót do reżimu wydania nowej decyzji o pozwoleniu na budowę, o tyle w sytuacji istotnego odstąpienia od projektu akcent zostaje przesunięty na postępowanie naprawcze prowadzone przez organ nadzoru budowlanego.

Rozwiązanie to odzwierciedla założenie, że w razie stwierdzenia istotnych nieprawidłowości w realizacji inwestycji nie jest wystarczające ponowne rozstrzygnięcie sprawy w trybie jurysdykcyjnym, lecz konieczne jest uprzednie przywrócenie zgodności robót z prawem w drodze instrumentów nadzorczych. W tym sensie art. 37 ust. 3 p.b. pełni funkcję normy kolizyjno-porządkującej – wyznacza właściwy reżim prawny kontynuowania inwestycji po uchyleniu pozwolenia na budowę z przyczyn materialnych, a nie formalnych. Przepis ten zapobiega mieszaniu się trybów jurysdykcyjnych i nadzorczych, a jednocześnie wzmacnia rolę organów nadzoru budowlanego jako podmiotów właściwych do oceny i sanowania istotnych odstępień od projektu. Tym samym ustawodawca konsekwentnie różnicuje skutki uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę w zależności od przyczyn jej eliminacji z obrotu prawnego, co wpisuje się w szerszą tendencję sektorowego komplikowania modelu postępowania administracyjnego w prawie budowlanym.

Niezwykle istotnym zagadnieniem z punktu widzenia ochrony praw nabytych inwestora jest zagadnienie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Co do zasady zagadnienie stwierdzenia nieważności uregulowano w opisanym już art. 156 k.p.a., w którym również ustanowiono 10-letnią prekluzję dot. stwierdzenia nieważności decyzji

administracyjnej lub gdy decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie z treścią art. 37b ust. 1 p.b. nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Przepis art. 37b ust. 1 p.b. wprowadza istotne ograniczenie jednego z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji administracyjnej, jakim jest stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten ustanawia bowiem bezwzględną czasową barierę dopuszczalności eliminowania z obrotu prawnego tego rodzaju decyzji i uzależnia możliwość stwierdzenia ich nieważności od zachowania 5-letniego terminu liczonego od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Po upływie tego terminu decyzja o pozwoleniu na budowę, niezależnie od rodzaju i wagi naruszenia prawa, zostaje objęta szczególną ochroną stabilności, wyłączającą możliwość jej unieważnienia w trybie omawianego przepisu oraz w trybie art. 156 k.p.a.

Z normatywnego punktu widzenia art. 37b ust. 1 p.b. stanowi *lex specialis* wobec ogólnych zasad stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentowany przepis przesądza, że w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na budowę upływ 5-letniego okresu niweczy możliwość zastosowania tego trybu nadzwyczajnego. Jest to okres dwa razy krótszy niż podstawowy określony w art. 156 § 2 k.p.a. W konsekwencji ustawodawca świadomie osłabia zasadę legalizmu na rzecz zasady stabilności stosunków administracyjnoprawnych, przyznając pierwszeństwo pewności prawa i ochronie zaufania adresata decyzji. Istotne znaczenie ma również sposób określenia początku biegu terminu, który ustawodawca wiąże z dniem doręczenia lub ogłoszenia decyzji, a nie z dniem jej ostateczności. Takie rozwiązanie powoduje, że ochrona decyzji przed stwierdzeniem nieważności aktualizuje się niezależnie od ewentualnych środków zaskarżenia wniesionych w toku postępowania, a także niezależnie od daty, w której decyzja uzyskała przymiot prawomocności administracyjnej. Tym samym ustawodawca przyjmuje obiektywny, formalny moment inicjujący bieg terminu, co sprzyja jednoznaczności i przewidywalności stosowania prawa, choć jednocześnie ogranicza możliwość eliminowania z obrotu decyzji dotkniętych poważnymi wadami materialnoprawnymi. Regulacja ta ma szczególne znaczenie w obszarze procesu budowlanego, w którym decyzje administracyjne stanowią podstawę realizacji długotrwałych i kapitałochłonnych inwestycji, a ich późniejsze kwestionowanie mogłoby prowadzić do poważnych konsekwencji społecznych i gospodarczych. W tym sensie art. 37b ust. 1 p.b. realizuje funkcję stabilizacyjną, chroniąc skutki decyzji o pozwoleniu na budowę przed nieograniczoną w czasie ingerencją organów administracji publicznej.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, termin określony w art. 37b ust. 1 p.b. należy liczyć od dnia doręczenia decyzji o pozwoleniu na budowę tej stronie, która brała udział w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem ww. decyzji. Jeżeli w postępowaniu tym brało udział więcej stron, termin ten upłynie z końcem okresu 5-letniego od dnia doręczenia decyzji ostatniej spośród nich<sup>443</sup>. W doktrynie wyciąga się odmienne wnioski, zgodnie z którymi momentem, od którego biegnie wskazany termin, jest pierwsze doręczenie decyzji którejkolwiek ze stron postępowania<sup>444</sup>.

Prawodawca w art. 37b ust. 2 p.b. przesądził, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Zgodnie z treścią wymienionego przepisu, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Decyzja o stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) różni się zasadniczo od decyzji stwierdzającej nieważność. Ta ostatnia eliminuje bowiem z obrotu prawnego wadliwą decyzję oraz znosi jej skutki prawne, natomiast – co wymaga podkreślenia – pierwsza pozostawia ją w obrocie prawnym (niezgodność decyzji z prawem ma znaczenie tylko dla wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym)<sup>445</sup>.

Skrócenie terminu prekluzyjnego do 5 lat w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru przypadkowego, lecz wynika z odmiennych uwarunkowań aksjologicznych i funkcjonalnych, które towarzyszą procesowi inwestycyjno-budowlanemu. Decyzja o pozwoleniu na budowę stanowi bowiem akt administracyjny, który w sposób bezpośredni inicjuje realizację inwestycji o znacznym ciężarze ekonomicznym, przestrzennym i społecznym, a jej wykonanie prowadzi do trwałych zmian w stanie faktycznym, często niemożliwych do pełnego odwrócenia. W tym kontekście ustawodawca uznał, że długotrwała możliwość kwestionowania podstawy prawnej realizowanej lub zrealizowanej inwestycji pozostaje w sprzeczności z potrzebą zapewnienia stabilności stosunków prawnych oraz pewności obrotu gospodarczego. Wprowadzenie 5-letniego ograniczenia czasowego służy przede wszystkim ochronie interesów inwestora, który po uzyskaniu pozwolenia na budowę podejmuje działania o charakterze nie tylko prawnym, lecz także faktycznym i finansowym,

---

<sup>443</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26.05.2022 r., VII SA/Wa 476/22, LEX nr 3382657.

<sup>444</sup> A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 37b [w:] Prawo budowlane...*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.).

<sup>445</sup> Wyrok SN z 14.02.2019 r., IV CSK 575/17, LEX nr 2620285.

często angażując znaczne środki kapitałowe. Utrzymywanie przez dłuższy czas stanu niepewności co do trwałości decyzji administracyjnej mogłoby prowadzić do istotnego ryzyka inwestycyjnego i zniechęcać do podejmowania przedsięwzięć budowlanych lub prowadzić do ich sztucznego „zamrażania” do czasu upływu 10-letniego terminu przewidzianego w Kodeksie postępowania administracyjnego. W tym sensie krótszy termin prekluzyjny realizuje funkcję stabilizacyjną i prorozwojową, sprzyjając sprawności procesów inwestycyjnych oraz bezpieczeństwu obrotu. Jednocześnie regulacja ta służy również interesowi publicznemu, rozumianemu jako potrzeba zapewnienia trwałości rozstrzygnięć kształtujących ład przestrzenny oraz zapobiegania długotrwałemu podważaniu decyzji, które stały się podstawą faktycznie istniejącej zabudowy.

Po upływie kilku lat od wydania pozwolenia na budowę inwestycja często przestaje być jedynie planowanym zamierzeniem, a staje się elementem rzeczywistości przestrzennej, infrastrukturalnej i społecznej. Eliminowanie w takim momencie decyzji z obrotu prawnego mogłoby prowadzić do skutków nieproporcjonalnych, pozostających w sprzeczności z zasadą racjonalnego działania administracji publicznej. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że w sprawach budowlanych krąg potencjalnie zainteresowanych podmiotów jest relatywnie szeroki, a skutki decyzji o pozwoleniu na budowę wykraczają poza sferę indywidualnego interesu inwestora. Skrócenie terminu stwierdzenia nieważności pełni zatem również funkcję porządkującą relacje sąsiedzkie i społeczne oraz ogranicza możliwość inicjowania po wielu latach postępowań nadzwyczajnych, które mogłyby destabilizować utrwalony stan zagospodarowania terenu. Z perspektywy systemowej art. 37b ust. 1 p.b. stanowi zatem wyraz świadomego przesunięcia punktu ciężkości pomiędzy zasadą legalizmu a zasadą stabilności decyzji administracyjnych, przy czym w odniesieniu do pozwolenia na budowę ustawodawca przyznaje wyraźne pierwszeństwo tej drugiej. Krótszy termin prekluzyjny nie oznacza całkowitego wyłączenia kontroli legalności decyzji, lecz ogranicza ją w czasie, zakładając, że po upływie określonego okresu ochrona porządku prawnego realizowana jest w inny sposób niż przez eliminację decyzji z obrotu prawnego. Mechanizm ten potwierdza, że w Prawie budowlanym trwałość skutków inwestycji została uznana za wartość wymagającą szczególnej ochrony, nawet kosztem zawężenia zakresu stosowania nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji administracyjnych.

Powyższe uwagi dot. stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę odnieść można także do decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, albowiem stosownie do treści art. 59h p.b. nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli

upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna. Przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

### **VIII. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę**

S. Kasznica już w 1947 r. wskazywał, że publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z osobą, dla której zostały ustanowione, są nieprzenoszalne i nie ma co do nich następstwa prawnego<sup>446</sup>. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w publicznym charakterze stosunku administracyjnego, który sprowadza się do tego, że jednym z podmiotów tego stosunku jest reprezentant interesu publicznego (państwo lub związek publicznoprawny). W tradycyjnym ujęciu interesowi publicznemu podporządkowany jest interes prywatny, co skutkuje nierównością podmiotów uczestniczących w tym stosunku. Reprezentant interesu publicznego dysponuje środkiem, którego podmiot administrowany nie posiada, a mianowicie władztwem administracyjnym. W efekcie może on władczo jednostronnie ustalać nakazy i zakazy określonego zachowania, a ponadto w celu ich wyegzekwowania – stosować przymus państwowy<sup>447</sup>.

Na tle powyższych uwag szczególnego znaczenia nabiera problem następstwa prawnego w sferze administracyjnoprawnej, który w aktualnie obowiązującym prawie administracyjnym ma charakter wyraźnie wyjątkowy i fragmentaryczny. Zasada nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnoprawnych, wywodzona z publicznego charakteru stosunków administracyjnych, powoduje, że sukcesja – zwłaszcza singularna – nie jest zjawiskiem naturalnym ani domniemanym, lecz wymaga każdorazowo wyraźnej podstawy normatywnej. Następstwo prawne określane jest właśnie mianem sukcesji. Sukcesja to nic innego jak nabycie pochodne<sup>448</sup>. Odmienne niż w prawie cywilnym, gdzie następstwo prawne stanowi regułę, w prawie administracyjnym ma ono charakter odstępstwa, które musi wynikać wprost z przepisów prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje właśnie, że przejście praw i obowiązków administracyjnych wymaga wyraźnego przepisu prawa<sup>449</sup>.

---

<sup>446</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 135.

<sup>447</sup> Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2009, LEX; A. Hyżorek, M. Kruszyńska-Kośmicka, *Sukcesja praw i obowiązków w odniesieniu do decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawnego – wybrane zagadnienia*, PUG 2023, nr 11, s. 23–31.

<sup>448</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972, s. 121.

<sup>449</sup> Wyrok NSA z 25.01.2017 r., II GSK 1502/15, LEX nr 2252111.

Brak ogólnej regulacji sukcesji administracyjnoprawnej powoduje, że każdorazowo należy badać, czy ustawodawca dopuścił możliwość przejścia określonych praw lub obowiązków publicznoprawnych na rzecz innego podmiotu, a jeżeli tak – w jakim zakresie i pod jakimi warunkami. W konsekwencji sukcesja w prawie administracyjnym ma charakter sektorowy i kazuistyczny, zależny od specyfiki danej dziedziny regulacji. Ustawodawca, dopuszczając wyjątki od zasady nieprzenoszalności, czyni to zazwyczaj w odniesieniu do tych sytuacji, w których ochrona interesu publicznego nie wymaga ścisłego związania uprawnienia z pierwotnym adresatem decyzji bądź gdy względy funkcjonalne przemawiają za zapewnieniem ciągłości określonego stanu prawnego. Szczególnie istotne jest przy tym rozróżnienie pomiędzy skutkami czynności cywilnoprawnych a skutkami administracyjnoprawnymi. Choć następstwo prawne w sferze prawa cywilnego – w tym sukcesja uniwersalna wynikająca z przepisów prawa handlowego lub singularna wynikająca z poszczególnych ustaw materialnoprawnych – może stanowić faktyczny impuls do zmiany sytuacji administracyjnoprawnej, to sama czynność cywilnoprawna nie wywołuje jeszcze bezpośrednich skutków w tej sferze. Przejście praw lub obowiązków administracyjnoprawnych wymaga bowiem każdorazowo aktu władczego organu administracji publicznej, który weryfikuje dopuszczalność takiego następstwa oraz kształtuje nową sytuację prawną adresata. Tym samym sukcesja administracyjnoprawna jest nie prostą konsekwencją zdarzenia cywilnoprawnego, lecz rezultatem autonomicznej oceny administracyjnoprawnej. Instytucja sukcesji stanowi na tyle nietypowe w prawie administracyjnym zagadnienie, że i od niego dostrzec można wyjątki. Sąd Najwyższy uznał, że na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników<sup>450</sup> nabywca wstępuje w prawa i obowiązki prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, wynikające z udzielonej temu przedsiębiorstwu koncesji i ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w domaganiu się, na podstawie art. 155 k.p.a., zmiany decyzji o udzieleniu koncesji polegającej na zmianie oznaczenia podmiotu, któremu została ona udzielona<sup>451</sup>. W tej specyficznej konstrukcji tym samym uznano, że dopuszczalna jest sukcesja praw i obowiązków administracyjnych wynikających z aktu administracyjnego w następstwie umowy cywilnoprawnej<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).

<sup>451</sup> Wyrok SN z 20.11.2008 r., III SK 13/08, LEX nr 488807.

<sup>452</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 30 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks...*

Od powyższego odróżnić należy jeszcze następstwo procesowe, o którym mowa w art. 30 § 4 i 5 k.p.a. Z art. 30 § 4 k.p.a. wynika, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Z kolei zgodnie z art. 30 § 5 k.p.a. w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. H. Knysiak-Sudyka wskazuje, że przepis ten przyznaje kuratorowi spadku zdolność procesową w postępowaniu administracyjnym – stanowi, iż działa on w nim jako strona<sup>453</sup>, jednakże odnotować wyraźnie należy, że przepisy te nie są podstawą prawną przeniesienia praw lub obowiązków administracyjnoprawnych, lecz umożliwiają jedynie kontynuowanie postępowania, gdy wskutek zbycia lub dziedziczenia następuje zmiana podmiotu stosunku materialnoprawnego<sup>454</sup>. Oznacza to zatem, że poprzednik ustępuje z postępowania, a następca wstępuje w jego sytuację procesową, tak jakby od początku był stroną postępowania. W konsekwencji zbywca prawa traci uprawnienia strony w takim postępowaniu na rzecz nabywcy<sup>455</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreśla przy tym, że następca prawny wstępuje do postępowania na miejsce dotychczasowej strony, w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a., w takim stadium, w jakim postępowanie to znajduje się w chwili jego zgłoszenia się, co w szczególności oznacza, iż wszystkie czynności procesowe dokonane przez organ lub poprzednika prawnego przed zaistnieniem następstwa pozostają ważne (wiążące) i nie muszą być powtarzane. Jeżeli zaś jakaś czynność wykonana przez poprzednika ma charakter odwoławczy, to – zgodnie z ogólną zasadą dyspozycyjności – następca prawny może ją zmienić lub odwołać na takich zasadach, jak strona postępowania<sup>456</sup>.

W tym kontekście należy podkreślić, że brak ogólnych zasad następstwa prawnego w prawie administracyjnym prowadzi do znacznego zróżnicowania rozwiązań ustawowych oraz powstawania wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu dopuszczalnej sukcesji. Ustawodawca nie posługuje się jednolitym modelem, lecz każdorazowo kształtuje go w sposób dostosowany do specyfiki danej instytucji, często balansując pomiędzy zasadą ochrony interesu publicznego a potrzebą zapewnienia stabilności i ciągłości sytuacji prawnych jednostek. W rezultacie następstwo prawne w sferze administracyjnoprawnej jawi się jako konstrukcja

---

<sup>453</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, ST 2003, nr 9, s. 42–51.

<sup>454</sup> Wyrok NSA w Lublinie z 5.11.1997 r., I SA/Lu 1373/96, LEX nr 34642.

<sup>455</sup> Wyrok NSA z 6.06.2023 r., II OSK 1943/20, LEX nr 3573811.

<sup>456</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 18.01.2012 r., IV SA/Po 1121/11, LEX nr 1103880.

wyjątkowa, wymagająca szczególnej ostrożności interpretacyjnej i wyraźnego umocowania normatywnego<sup>457</sup>.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 p.b. organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, w drodze decyzji, przenieść to pozwolenie na wniosek nowego inwestora, jeżeli do wniosku inwestor dołączy:

1) oświadczenie:

- a) o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę,
- b) o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2;

2) zgodę dotychczasowego inwestora, na rzecz którego decyzja została wydana, lub kopię tej zgody.

Sukcesja singularna decyzji o pozwoleniu na budowę została w sposób wyraźny i autonomicznie uregulowana w art. 40 p.b., który stanowi jeden z nielicznych w polskim prawie administracyjnym przykładów normatywnego dopuszczenia przeniesienia praw i obowiązków wynikających z indywidualnego aktu administracyjnego na inny podmiot. Przepis ten należy postrzegać jako wyjątek od fundamentalnej zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnoprawnych, a jego stosowanie jest dopuszczalne wyłącznie w granicach wyraźnie określonych przez ustawodawcę. Występująca na gruncie tego przepisu sukcesja singularna w prawie administracyjnym nie może być utożsamiana z cywilnoprawnym następstwem prawnym i nie stanowi prostej konsekwencji czynności prawa prywatnego, takich jak sprzedaż nieruchomości czy przedsiębiorstwa. Strony nie mogą bowiem umówić się w drodze umowy na zbycie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę ani też na jej umowne przeniesienie. Jak trafnie podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, możliwość przeniesienia uprawnień na inny podmiot (w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę) oraz brak takiej możliwości (w przypadku zgłoszenia) wynika z przepisów Prawa budowlanego. Jakkolwiek umowy zawierane pomiędzy stronami odnośnie do „przeniesienia prawa do zabudowy” nie mogą więc zostać uznane za prawnie skuteczne<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> Zob. M. Kruszyńska-Kośmicka, *Problematyka sukcesji odpowiedzialności za delikt administracyjny w procesie łączenia spółek. Glosa do wyroku SN z dnia 19 września 2019 r., I NSK 78/18*, OSP 2021, nr 12, s. 99; M. Kruszyńska-Kośmicka, *Wyjątki od zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019/3, s. 39–48; A. Hyżorek, *Niedopuszczalność przeniesienia decyzji administracyjnej zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu wydanej na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody na rzecz innego podmiotu. Glosa aprobowująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2016 r. (II OSK 3119/14)*, OwSS 2023, nr 2, s. 114–123.

<sup>458</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 9.09.2013 r., II SA/Kr 691/13, LEX nr 1370814.

Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę wymaga bowiem każdorazowo wydania nowej decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym, na podstawie której następuje zmiana podmiotowa stosunku administracyjnoprawnego. Tym samym art. 40 p.b. nie przewiduje automatycznego przejścia decyzji, lecz ustanawia szczególną procedurę administracyjną, w ramach której organ administracji architektoniczno-budowlanej dokonuje ponownej indywidualizacji adresata uprawnień i obowiązków wynikających z pozwolenia. Istotnym elementem konstrukcyjnym sukcesji singularnej na gruncie art. 40 p.b. jest jej ściśle związanie z wolą stron postępowania<sup>459</sup>.

Przeniesienie pozwolenia na budowę może nastąpić wyłącznie na wniosek nowego inwestora, przy jednoczesnej zgodzie dotychczasowego oraz po złożeniu oświadczenia o przejęciu wszystkich warunków w niej określonych. Oznacza to, że przedmiotem sukcesji jest nie wyłącznie „prawo do realizacji inwestycji”, lecz pełny kompleks praw i obowiązków administracyjnoprawnych wynikających z decyzji, w tym także odpowiedzialność za dotychczasowy sposób prowadzenia robót budowlanych. Sukcesja ta ma zatem charakter całościowy, choć ograniczony do konkretnego aktu administracyjnego. Przepis art. 40 p.b. nie może być interpretowany rozszerzająco ani stosowany *per analogiam* w sytuacjach, w których ustawodawca przewidział sukcesję uniwersalną z mocy prawa. Przepis ten nie modyfikuje ani nie ogranicza zasad sukcesji wynikających z innych gałęzi prawa, lecz znajduje zastosowanie wyłącznie w tych stanach faktycznych, w których nie dochodzi do następstwa prawnego *ex lege*, jak np. sukcesja uniwersalna<sup>460</sup>. W konsekwencji art. 40 p.b. należy traktować jako samodzielną, szczególną podstawę sukcesji singularnej, której funkcją jest umożliwienie kontynuacji procesu inwestycyjnego w warunkach zmiany inwestora, bez konieczności ponownego wszczynania pełnego postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Konstytutywny charakter decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę przesądza o jej skutkach *ex nunc*. Dopiero z chwilą, gdy decyzja ta stanie się ostateczna, nowy inwestor uzyskuje legitymację do realizacji inwestycji w oparciu o przeniesione pozwolenie. Do tego momentu wszelkie czynności podejmowane przez nowy podmiot pozostają pozbawione podstawy administracyjnoprawnej. Mechanizm ten dodatkowo wzmacnia zasadę legalizmu

---

<sup>459</sup> A. Hyżorek, *Sukcesja decyzji...*, s. 38–44.

<sup>460</sup> Zgodnie z art. 494 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.) na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej.

i podkreśla wyjątkowy charakter dopuszczalności sukcesji singularnej w prawie administracyjnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 p.b. stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. Nie jest zatem dopuszczalne rozszerzenie przez organ tego katalogu stron. Jak trafnie podaje Naczelny Sąd Administracyjny, w omawianym przypadku nie ma zastosowania art. 28 k.p.a., ponieważ nikt poza inwestorem i podmiotem mającym realizować określone pozwolenie we własnym imieniu nie ma interesu prawnego w sprawie wydania przedmiotowej decyzji. Interesy pozostałych podmiotów mogą być bowiem naruszone tylko przez samo tworzenie obiektu budowlanego, a nie fakt, że roboty budowlane prowadzi inny niż pierwotnie inwestor. Zmiana inwestora w trybie art. 40 p.b. nie jest więc środkiem, który mógłby prowadzić do ponownej oceny bądź wzruszenia pozwolenia na budowę. Jest to wyłącznie zmiana adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, której organ administracji nie może odmówić, jeżeli spełnione zostaną warunki określone w tym przepisie<sup>461</sup>.

Omawianą powyżej regulację, na mocy art. 40 ust. 2 p.b., stosuje się odpowiednio do decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 p.b. Zgodnie także z art. 40 ust. 4 p.b., prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu, mogą być przeniesione na rzecz innej osoby w drodze decyzji. W takiej sytuacji również art. 40 ust. 1 p.b. stosuje się odpowiednio.

Warto w tym miejscu zastanowić się, czy bez istnienia podstawy prawnej wynikającej z art. 40 p.b. decyzja o pozwoleniu na budowę mogłaby zostać scedowana na rzecz innego adresata poprzez jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Stosownie do treści tego przepisu decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być jednoznacznie negatywna. W ramach zmiany decyzji wynikającej z art. 155 k.p.a. nie można dokonywać zmian w zakresie podmiotowym decyzji przez eliminację dotychczasowego adresata i zastąpienie go nowym. Dopuszczenie takiej interpretacji stanowiłoby naruszenie jednej z najbardziej zakorzenionych w systemie prawa administracyjnego zasad dotyczących nieprzenoszalności aktów administracyjnych i ich

---

<sup>461</sup> Wyrok NSA z 4.11.2025 r., II OSK 3082/24, LEX nr 3944654.

osobistego charakteru. Naczelny Sąd Administracyjny już w 1991 r. wskazał, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna (nawet przy wyrażeniu zgody) zmiana podmiotu decyzji administracyjnej<sup>462</sup>. Jak podkreśla również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w trybie art. 155 k.p.a. nie można zmienić zezwolenia wydanego na rzecz osoby fizycznej na spółkę prawa handlowego, nie jest bowiem możliwa cesja uprawnień zawartych w decyzji administracyjnej wydanej dla jednego podmiotu na rzecz innego podmiotu. W trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest jedynie zmiana w zakresie przedmiotu decyzji, niedopuszczalna jest natomiast zmiana podmiotu decyzji<sup>463</sup>. Do instytucji przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 40 p.b., w żaden sposób nie ma zastosowania art. 155 k.p.a.<sup>464</sup>

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że instytucja przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę potwierdza, że w procesie inwestycyjno-budowlanym ustawodawca dopuszcza wyjątki od klasycznych założeń prawa administracyjnego materialnego i procesowego, jeżeli przemawia za tym potrzeba zapewnienia ciągłości oraz efektywności realizacji inwestycji. Artykuł 40 p.b. nie znosi jednak zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnoprawnych, lecz ustanawia jej wąsko zakreślone odstępstwo, które może być stosowane wyłącznie w granicach wyraźnej podstawy normatywnej. Z tego względu regulacja ta jest zarazem instrumentem pragmatycznego dostosowania procedury do realiów obrotu inwestycyjnego, jak i potwierdzeniem, że sukcesja administracyjnoprawna pozostaje w polskim prawie konstrukcją wyjątkową, wymagającą ścisłej wykładni.

---

<sup>462</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1991 r., IV SA 1377/90, ONSA 1991, nr 2, poz. 37.

<sup>463</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13.09.2007 r., VII SA/Wa 1039/07, LEX nr 374827.

<sup>464</sup> A. Kosicki, *Komentarz do art. 40 [w:] Prawo budowlane...*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.).

## **Rozdział V. Specustawy inwestycyjne jako szczególny przypadek modyfikacji postępowania administracyjnego**

### **§ 1. Pojęcie specustaw inwestycyjnych i ich miejsce w systemie prawa administracyjnego**

Dotychczasowe rozważania koncentrowały się na zjawisku dekodyfikacji postępowania administracyjnego oraz na mechanizmach „modyfikowania” procedury ogólnej, wyrażonej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, przez przepisy szczególne występujące w regulacjach dotyczących procesu budowlanego.

W tym ujęciu modyfikacje były analizowane jako odstępstwa od standardu wynikającego z przepisów procedury administracyjnej, realizowane w ramach klasycznej relacji *lex specialis derogat legi generali* i – co do zasady – mieszczące się w logice systemu, w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zachowują funkcję procedury podstawowej dla rozstrzygnięć indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

Rozdział niniejszy stanowi domknięcie tej perspektywy poprzez skierowanie uwagi na specustawy inwestycyjne (tzw. specustawy budowlane), tj. akty prawne ustanawiające szczególne zasady przygotowania i realizacji wybranych inwestycji. Ich normatywna konstrukcja sprawia, że stanowią one skrajny – a zarazem najbardziej czytelny – przykład dekodyfikacji i proceduralnego „uprzywilejowania” określonych kategorii przedsięwzięć. Znaczenie specustaw inwestycyjnych jako odrębnego zjawiska systemowego zostało dostrzeżone również w uzasadnieniu projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wskazano w nim, że ogólny system planistyczny nie radzi sobie z realizacją inwestycji celu publicznego z uwagi na ich skomplikowanie, zaangażowanie wielu podmiotów oraz częsty przebieg przez obszar kilku jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie ta niewydolność systemu ogólnego doprowadziła do uchwalania kolejnych specustaw inwestycyjnych, dedykowanych poszczególnym rodzajom inwestycji. Jednocześnie zauważono, że specustawy – mimo swojej skuteczności praktycznej i zdolności do istotnego skracania procesu inwestycyjnego – doprowadziły do dychotomii systemu prawnego realizacji inwestycji celu publicznego. Inwestorzy objęci specustawami korzystają bowiem ze szczególnego trybu realizacji inwestycji, podczas gdy pozostali uczestnicy procesu inwestycyjnego pozostają w systemie ogólnym, niedostosowanym zwłaszcza do specyfiki inwestycji liniowych. W uzasadnieniu projektu podkreślono także, że oparcie większości istotnych inwestycji na

specustawach powoduje ich oderwanie od systemu planistycznego na wszystkich szczeblach<sup>465</sup>.

W specustawach dochodzi bowiem nie tylko do punktowego korygowania poszczególnych instytucji postępowania (np. terminów, właściwości, trybów nadzwyczajnych czy zasad zawiadamiania), lecz często także do ukształtowania postępowania w sposób, który ma cechy procedury częściowo autonomicznej – skoncentrowanej wokół jednego rozstrzygnięcia o charakterze zintegrowanym, wywołującego szerokie skutki materialnoprawne (w tym w sferze prawa własności), a jednocześnie wyposażonego w mechanizmy mające minimalizować ryzyka opóźnień inwestycyjnych.

Celem rozdziału jest zatem ocena specustaw jako instrumentów modyfikacji postępowania administracyjnego w dwóch wymiarach. Po pierwsze, rozdział ma ustalić, w jakim zakresie i przy użyciu jakich technik prawodawczych specustawy modyfikują standard proceduralny wynikający z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – czy pozostają one w ramach klasycznej relacji *lex specialis* względem procedury ogólnej, czy też w praktyce prowadzą do konstrukcji, w których Kodeks ten traci funkcję „tła” normatywnego. Po drugie, rozdział ma zweryfikować konsekwencje tych modyfikacji dla gwarancji procesowych uczestników postępowania (w szczególności podmiotów niebędących inwestorem, takich jak właściciele i użytkownicy nieruchomości oraz podmioty potencjalnie dotknięte oddziaływaniem inwestycji), a także dla spójności systemu prawa administracyjnego procesowego. Oznacza to konieczność analizy nie tylko tego, „czy” i „jak” specustawy przyspieszają realizację inwestycji, lecz przede wszystkim tego, jaką cenę normatywną (w kategoriach przejrzystości, jednolitości i przewidywalności procedury oraz standardów ochrony praw jednostki) ponosi system prawa na skutek utrwalania się rozwiązań specustawowych. Zakres przedmiotowy rozdziału obejmuje wybrane reprezentatywne akty prawne, przy czym kryterium doboru jest nie kompletność, lecz typowość zastosowanych rozwiązań proceduralnych i ich znaczenie dla modelu postępowania w sprawach inwestycyjnych.

W pierwszej kolejności odnotować warto, że pojęcie specustaw nie ma charakteru normatywnego – nie istnieje takie legalne pojęcie. Pomimo tego posługuje się nim zarówno orzecznictwo, jak i doktryna. Specustawy można przyrównać do miana rozwiązań

---

<sup>465</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy - Kodeks urbanistyczno-budowlany, s. 10 i n., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 10.03.2026 r.).

normatywnych wprowadzających szczegółowe, odmienne od „bazowych” (tj. na ogół kodeksowych) rozwiązania materialne i proceduralne, których celem jest zapewnienie szybkości postępowania administracyjnego poprzez uproszczenie procedur związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych<sup>466</sup>. Specustawy mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów innych ustaw właściwych dla procesu inwestycyjnego<sup>467</sup>.

Do cech specustaw należy skonkretyzowanie celu, dla którego zostały wydane, zamknięty przedmiotowo zakres stosowania oraz pierwszeństwo wobec ustaw ogólnych. Ponadto specustawy często cechuje incydentalność ze względu na z góry wyznaczony okres ich obowiązywania. Zważywszy na szczególny charakter regulacji specustaw, istotne jest ograniczenie ich stanowienia do wyjątkowych sytuacji, które wymagają odstępstwa od ogólnych regulacji prawnych. Nieuzasadnione wprowadzanie do porządku prawnego specustaw prowadzi do negatywnego zjawiska „fragmentaryzacji” prawa administracyjnego, które naraża ustawodawcę na zarzut instrumentalizacji prawa w celu osiągnięcia bieżących, partykularnych celów politycznych<sup>468</sup>.

W płaszczyźnie dogmatycznej specustawy należy analizować nie tyle jako jednorodną kategorię legislacyjną, ile jako zbiór technik normotwórczych, które – w zależności od przyjętego modelu – w różnym stopniu ingerują w „standard” procedury administracyjnej. Zasadnicze znaczenie ma tu ustalenie, czy dana regulacja szczególna jedynie modyfikuje określone instytucje postępowania (np. tryb zawiadamiania, terminy, właściwość organów, zakres uzasadnienia rozstrzygnięcia), czy też wprowadza rozwiązania o charakterze reorganizującym całą ścieżkę inwestycyjną, koncentrując rozstrzygnięcia materialnoprawne i procesowe w jednym akcie lub w ograniczonej liczbie aktów. W tym drugim ujęciu specustawa nie jest wyłącznie „zbiorem wyjątków” wobec regulacji ogólnych, lecz zaczyna

---

<sup>466</sup> M. Hadel, I. Zachariasz, *Analiza stosowania art. 12 specustawy covidowej z perspektywy standardów państwa prawnego*, ST 2022, nr 1–2, s. 44; M. Hadel, *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego jako przejaw kryzysu tej gałęzi prawa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2018/2, s. 150–164.

<sup>467</sup> W. Bryś, *Zakres przedmiotowy tzw. specustawy drogowej*, PPP 2010, nr 10, s. 16; B. Błońska, *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywateli*, T. Górzyńska, M. Błachucki (red.), Warszawa 2014, s. 97.

<sup>468</sup> K. Szlachetko, J.H. Szlachetko, *Komentarz do art. 1 [w:] Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, K. Szlachetko, E. Skorczyńska, J.H. Szlachetko (red.), Gdańsk 2021, s. 13–14; P. Ostojski, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 149. Zob. więcej: M. Hadel, *Fragmentaryzacja prawa...*, s. 150–163; H. Nowak, *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania przestrzeni*, PPP 2018, nr 7–8, s. 137–138; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 29–30.

pełnić rolę quasiautonomicznej procedury, w której przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego tracą funkcję domyślnego punktu odniesienia. Z perspektywy prawa postępowania administracyjnego istotne jest, że specustawy ingerują w elementy konstytutywne modelu postępowania, tj. w te rozwiązania, które decydują o rozkładzie ciężarów i gwarancji między organem a uczestnikami postępowania. W praktyce oznacza to, że analiza specustaw powinna obejmować co najmniej mechanizmy inicjowania i prowadzenia postępowania (w tym stopień formalizacji i zakres postępowania wyjaśniającego), kształt udziału podmiotów zainteresowanych (w szczególności stron „trzecich” względem inwestora), model weryfikacji rozstrzygnięcia (instancyjny i sądowy) oraz dopuszczalność i realność zastosowania trybów nadzwyczajnych. Dopiero w tych płaszczyznach ujawnia się rzeczywisty ciężar modyfikacji. Nawet przy zachowaniu pozorów podstawowego trybu postępowania administracyjnego przesunięcie akcentów w powyższych obszarach może w sposób istotny przeobrażać standard ochrony praw jednostki. Warto w tym miejscu odróżnić sytuacje, w których specustawa posługuje się konstrukcją klasycznego odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego (z jednoczesnym wprowadzeniem enumeratywnie wskazanych odstępstw), od przypadków, w których prawodawca tworzy szczególny reżim proceduralny bez wyraźnej klauzuli odesłania lub przyjmuje odesłanie „szczętkowe”. W pierwszym wariancie relacja między regulacją ogólną a szczególną jest zwykle bardziej przejrzysta. Można stosunkowo łatwo odtworzyć zakres zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz katalog wyjątków. W drugim wariancie powstaje ryzyko niejako rozproszonej procedury, w której uczestnik postępowania musi rekonstruować reguły procesowe z wielu przepisów szczególnych, a brak jednoznacznych odesłań zwiększa znaczenie wykładni organu prowadzącego postępowanie.

Z punktu widzenia pewności prawa różnica ta ma znaczenie zasadnicze, gdyż wpływa na przewidywalność sposobu procedowania oraz możliwość realnego korzystania z uprawnień procesowych. Jednocześnie specustawy są dobrym polem obserwacji napięcia między zasadą sprawności działania administracji a zasadą ochrony praw jednostki w postępowaniu. Należy podkreślić, że przyspieszenie postępowań nie jest celem aksjologicznie obojętnym ani z definicji nieprawidłowym. Szybkość i efektywność mogą służyć interesowi publicznemu, a w określonych sytuacjach – wzmacniać też stabilność obrotu prawnego. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy mechanizmy służące sprawności są realizowane kosztem standardów, które stanowią minimum proceduralnej rzetelności. Przykładowo efektywności nie można utożsamiać z redukcją postępowania do formalnego ciągu czynności prowadzących do z góry

przesądzanego rezultatu. W tym ujęciu badanie specustaw wymaga ustalenia, czy zastosowane rozwiązania zachowują proporcję pomiędzy dążeniem do szybkości a koniecznością zapewnienia uczestnikom postępowania rzeczywistego wpływu na przebieg sprawy i jej wynik. W kontekście tytułowych modyfikacji postępowań szczególnego znaczenia nabiera również problem koncentracji rozstrzygnięć. Specustawy często zmierzają do ograniczenia wieloetapowości procesu inwestycyjnego poprzez łączenie w jednym rozstrzygnięciu skutków, które w reżimie ogólnym byłyby rozłożone na kilka postępowań. Taka koncentracja co prawda upraszcza strukturę procesu inwestycyjnego, ale jednocześnie podnosi stawkę pojedynczego aktu administracyjnego. W jednym momencie procesowym przesądzone są rozstrzygnięcia istotne dla wielu podmiotów i wielu sfer regulacyjnych.

Z tych względów specustawy można potraktować jako przypadek graniczny dla oceny dopuszczalnej intensywności dekodyfikacji. Chodzi nie wyłącznie o to, że regulacje szczególne istnieją, lecz o to, czy ich liczba i zakres ingerencji nie prowadzą do sytuacji, w której standard wynikający z procedury administracyjnej przestaje pełnić funkcję spoiwa dla postępowań administracyjnych. Jeżeli bowiem procedura ogólna staje się w praktyce jedynie reżimem szczątkowym, stosowanym w ograniczonym zakresie i w sposób trudny do odtworzenia, to dochodzi do osłabienia systemowej funkcji Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawowego instrumentu porządkowania relacji administracja – jednostka. To z kolei wpływa nie tylko na komfort stosowania prawa przez organy, lecz także na poziom zaufania uczestników postępowań do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Analiza specustaw inwestycyjnych przeprowadzona w niniejszym rozdziale ma charakter selektywny i celowy. Jej celem jest nie przedstawienie pełnego katalogu aktów prawnych określanych w piśmiennictwie mianem specustaw, lecz identyfikacja takich regulacji, które w sposób reprezentatywny i modelowy ukazują różne sposoby modyfikowania postępowania administracyjnego względem standardu wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjętym kryterium doboru były zatem: intensywność ingerencji w procedurę administracyjną, znaczenie danej regulacji dla rozwoju ustawodawstwa inwestycyjnego oraz jej wpływ na ukształtowanie późniejszych rozwiązań normatywnych.

W pierwszej kolejności przedmiotem analizy uczyniono przepisy specustawy drogowej. Jej przepisy stanowią klasyczny i zarazem wzorcowy przykład specustawy inwestycyjnej. Akt ten zapoczątkował w polskim porządku prawnym model koncentracji rozstrzygnięć administracyjnych inwestycyjnych w jednej decyzji oraz szerokiego ograniczenia zastosowania

ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie stały się punktem odniesienia dla kolejnych regulacji szczególnych, co czyni ją niezbędnym elementem każdej analizy systemowej specustaw.

Kolejną regulacją objętą analizą są przepisy ustawy o EURO 2012, które wprowadziły szczególne zasady realizacji inwestycji o charakterze czasowym i jednorazowym. Ustawa ta została uwzględniona z uwagi na jej incydentalny charakter oraz szeroki zakres modyfikacji proceduralnych, obejmujących m.in. koncentrację kompetencji organów i ograniczenia standardowych mechanizmów kontrolnych. Regulacja ta pozwala uchwycić moment, w którym model specustawowy został zastosowany nie tylko w odniesieniu do infrastruktury liniowej, lecz także do złożonych przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych pod presją czasu.

Zakres analizy zamyka ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, która stanowi najbardziej zaawansowany przykład zastosowania rozwiązań specustawowych. Akt ten kumuluje doświadczenia wcześniejszych regulacji, wprowadza daleko idącą koncentrację rozstrzygnięć oraz szerokie modyfikacje zasad postępowania administracyjnego. Uwzględnienie tej ustawy pozwala na ocenę, czy współczesne specustawy pozostają jeszcze w ramach klasycznej relacji *lex specialis* względem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też prowadzą do wykształcenia procedur o charakterze w istocie autonomicznym.

Przyjęty dobór ustaw umożliwia zatem analizę specustaw inwestycyjnych w ujęciu dynamicznym i porównawczym – od regulacji inicjujących model specustawowy, przez rozwiązania incydentalne i sektorowe, aż po współczesne regulacje o najwyższym stopniu ingerencji w standard postępowania administracyjnego. Pozwala to na sformułowanie wniosków o charakterze systemowym odnoszących się do granic dopuszczalności modyfikowania procedury administracyjnej w drodze ustaw szczególnych.

## **§ 2. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych**

### **I. Specustawa drogowa jako regulacja szczególna. Od ustawy epizodycznej do trwałego instrumentu polityki infrastrukturalnej**

W uzasadnieniu do projektu specustawy drogowej określono, że ma ona charakter specjalny, a jej działanie jest ograniczone w czasie. Jej celem miało być w założeniu zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

krajowych. Ustalono, że był to warunek konieczny do wyraźnego przyspieszenia procesu budowy tych dróg, a zwłaszcza autostrad, dróg szybkiego ruchu oraz obwodnic miast aż do 2010 r. Wskazywano, że istniejące procedury lokalizacji dróg krajowych wymagają zarówno uproszczenia, jak i ujednolicenia<sup>469</sup>. Pierwotnie specustawa drogowa miała utracić moc z końcem 2007 r., jednak 16 grudnia 2006 r. zmieniono art. 45 u.ZRID<sup>470</sup> i wydłużono ten okres do końca 2013 r. Z kolei w 2008 r. okres obowiązywania specustawy drogowej przedłużono o kolejne 12 lat<sup>471</sup> – aż do końca 2020 r. W 2015 r. dokonano przedłużenia jej obowiązywania do końca 2023 r.<sup>472</sup>, a w 2022 r. – aż do końca 2050 r.<sup>473</sup> Ostatecznie w 2023 r. uchylono w całości art. 45 ust. 2 u.ZRID<sup>474</sup>, a zatem przepis zakładający okres obowiązywania tej ustawy do końca 2050 r. Z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego specustawa drogowa stała się regulacją stałą – nie ma bowiem określonego końca jej obowiązywania. W projekcie ustawy nowelizującej wskazano, że proponuje się uchylene w specustawie drogowej przepisu o utracie jej mocy z dniem 31 grudnia 2050 r. Z tą datą co do zasady utraciłyby moc przepisy proceduralne, ustrojowe i materialnoprawne zawarte w tej ustawie, a pozostałyby jedynie utrzymane w mocy przepisy przejściowe i końcowe, które zakładają trwanie poszczególnych merytorycznych przepisów specustawy drogowej do czasu zakończenia wszczętych w okresie jej obowiązywania postępowań. Ustawodawca wskazał jednak, że rozwiązania zawarte w przepisach obowiązującej od lat specustawy drogowej sprawdziły się w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Ponadto są one konieczne do prowadzenia sprawnej procedury realizacji inwestycji polegających na budowie, rozbudowie i odbudowie dróg publicznych w Polsce. Należy również zauważyć, że przepisu wygaszającego ich obowiązywanie nie zawierają takie specustawy, jak:

1) ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym;

---

<sup>469</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, druk nr 858, Sejm IV Kadencji.

<sup>470</sup> Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

<sup>471</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. nr 154, poz. 958).

<sup>472</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590).

<sup>473</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768).

<sup>474</sup> Art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1890 ze zm.).

2) ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>475</sup>;

3) ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>476</sup>.

Ustawy te obowiązują bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych w ich stosowaniu. Ze względu na ciągle duże potrzeby inwestycji w sieć drogową w Polsce wskazane jest zatem ustanowienie przepisów specustawy drogowej jako przepisów stałych, a nie epizodycznych<sup>477</sup>. W 2013 r. w piśmiennictwie również wspomniano, że ustawodawca wskazuje końcowy termin obowiązywania komentowanego aktu, co stanowi o epizodycznym charakterze regulacji. Termin obowiązywania jest stosunkowo długi. Można przypuszczać, że przewidziany okres obowiązywania specustawy drogowej – do 31 grudnia 2020 r. – wiąże się ze stworzeniem możliwości do jak najpełniejszego wykorzystania funduszy unijnych. Wskazany termin należy łączyć z koncepcją realizacji projektów drogowych pokrywających się z transeuropejską siecią transportową, która ma powstać do 2020 r.<sup>478</sup>

Na tym etapie rozważań nie jest jeszcze celem szczegółowa analiza poszczególnych rozwiązań proceduralnych przyjętych w przepisach specustawy drogowej ani ocena ich zgodności ze standardem postępowania administracyjnego wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego. Analiza ta zostanie przeprowadzona w dalszej części rozdziału poprzez identyfikację konkretnych instytucji postępowania administracyjnego podlegających modyfikacji oraz rekonstrukcję skutków tych modyfikacji dla pozycji procesowej uczestników postępowania. Już jednak na poziomie ogólnych założeń normatywnych oraz ewolucji regulacji możliwe jest dostrzeżenie zasadniczego celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy utrzymaniu specustawy drogowej w porządku prawnym. Zestawienie pierwotnych założeń ustawodawcy, zgodnie z którymi regulacja ta miała charakter czasowy i wyjątkowy, z późniejszymi decyzjami o wielokrotnym przedłużaniu jej obowiązywania, a ostatecznie nadaniu jej charakteru bezterminowego wskazuje bowiem na

---

<sup>475</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1222).

<sup>476</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 104 ze zm.).

<sup>477</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX Kadencji, druki nr 3304 oraz 3304-A.

<sup>478</sup> B. Sagan, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, komentarz do art. 45.

zmianę funkcji, jaką specustawa drogowa pełni w systemie prawa. Z regulacji epizodycznej, uzasadnianej nadzwyczajnymi potrzebami inwestycyjnymi, przekształciła się ona w trwały instrument realizacji polityki infrastrukturalnej państwa. Sam ten fakt pozwala postawić tezę, że przyjęty w niej model proceduralny został uznany przez ustawodawcę za efektywny i adekwatny do specyfiki inwestycji drogowych, ale też, czego się przy tym również nie ukrywa – wygodny dla organów, co ukazane będzie w dalszych częściach rozdziału, przez wskazanie konkretnych regulacji. Już w tym miejscu dostrzegalne jest, że zasadniczym motywem utrzymania specustawy drogowej była nie wyłącznie czasowa kumulacja potrzeb inwestycyjnych, lecz potrzeba zapewnienia sprawnego, przewidywalnego i możliwie jednolitego mechanizmu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w dłuższej perspektywie. W tym sensie specustawa drogowa jawi się jako odpowiedź ustawodawcy na ocenę, że standardowe procedury administracyjne – choć gwarancyjne – nie zapewniają wystarczającej sprawności w przypadku inwestycji o dużej skali i znaczeniu publicznym. Cel ten realizowany jest poprzez koncentrację rozstrzygnięć, ograniczenie wieloetapowości postępowań oraz wzmocnienie trwałości decyzji administracyjnych, co jednak wiąże się z modyfikacją klasycznego modelu postępowania administracyjnego. Powyższe uwagi mają charakter wprowadzający i nie przesądzają jeszcze, czy przyjęte rozwiązania pozostają w granicach dopuszczalnej modyfikacji procedury administracyjnej, czy też prowadzą do jej nadmiernej dekodyfikacji. Ich zadaniem jest jedynie wskazanie kierunku dalszej analizy oraz zarysowanie problemu badawczego, który zostanie rozwinięty w kolejnych częściach rozdziału. Dopiero szczegółowe omówienie poszczególnych przepisów specustawy drogowej pozwoli bowiem na ocenę, czy utrwalenie tego modelu regulacyjnego stanowi funkcjonalne dostosowanie procedury administracyjnej do specyfiki inwestycji drogowych, czy też przyczynia się do trwałego osłabienia jednolitego standardu postępowania administracyjnego wyrażonego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

## **II. Relacja specustawy drogowej do Kodeksu postępowania administracyjnego**

Przechodząc do oceny konkretnych rozwiązań zawartych w specustawie drogowej, warto wskazać na art. 1 ust. 1 u.ZRID, zgodnie z którym ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach. Z punktu widzenia problematyki tej rozprawy istotny badawczo staje się rozdział 2a tej ustawy – „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”. Kluczowy dla rozważań na temat przepisów tego rozdziału jest art. 11c u.ZRID, zgodnie z którym do postępowania

w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Przepis art. 11c u.ZRID pełni fundamentalną funkcję systemową dla tej ustawy, ponieważ wyznacza relację pomiędzy reżimem proceduralnym przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego a regulacją szczególną znajdującą się w specustawie drogowej. Zawarte w nim odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, opatrzone klauzulą „z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”, przesądza, że prawodawca formalnie nie wyłączył stosowania procedury ogólnej, lecz zdecydował się na jej zastosowanie w modelu podporządkowanym rozwiązaniom szczególnym. Tym samym art. 11c u.ZRID stanowi klasyczny przykład odesłania modyfikującego, w którym Kodeks postępowania administracyjnego zachowuje funkcję punktu odniesienia, jednak jego zastosowanie zostaje ograniczone do zakresu nieuregulowanego odmiennie w ustawie szczególnej. Z perspektywy problematyki modyfikacji postępowań administracyjnych przepis ten ma znaczenie podwójne. Po pierwsze, potwierdza on, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zachowuje formalnie charakter postępowania administracyjnego *sensu stricto*, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a. Oznacza to, że co do zasady znajdują do niego zastosowanie podstawowe instytucje i zasady procedury administracyjnej, takie jak zasada praworządności, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. Po drugie jednak, treść art. 11c u.ZRID jednoznacznie zapowiada, że zakres i sposób stosowania tych zasad mogą ulec istotnym modyfikacjom wynikającym z dalszych przepisów specustawy drogowej. W konsekwencji art. 11c u.ZRID nie pełni jedynie funkcji porządkującej, lecz stanowi normatywną zapowiedź ingerencji w standard postępowania administracyjnego.

Ustawodawca wprost przesądza bowiem, że Kodeks postępowania administracyjnego nie ma w tym postępowaniu charakteru bezwzględnie obowiązującego, lecz znajduje zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie koliduje z celem i konstrukcją procedury szczególnej. Przepis ten otwiera zatem drogę do wprowadzania zarówno modyfikacji punktowych, odnoszących się do poszczególnych instytucji postępowania, jak i rozwiązań o charakterze bardziej kompleksowym, wpływających na cały tok procedury. Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne jest także to, że art. 11c u.ZRID przerzuca ciężar rekonstrukcji reżimu proceduralnego na uczestników postępowania oraz organy administracji publicznej. Aby

ustalić, jakie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują w danym przypadku zastosowanie, konieczne jest każdorazowe zestawienie regulacji ogólnych z przepisami szczególnymi specustawy drogowej. W praktyce oznacza to, że to nie Kodeks postępowania administracyjnego wyznacza ramy domyślne procedury, lecz specustawa określa, w jakim zakresie i w jakiej formie regulacje kodeksowe mogą być stosowane. Taki sposób ukształtowania relacji pomiędzy *lex generalis* a *lex specialis* wzmacnia funkcjonalny charakter procedury, a jednocześnie osłabia jej przejrzystość z perspektywy uczestników postępowania. Już na tym etapie można zatem stwierdzić, że art. 11c u.ZRID pełni rolę przepisu wejściowego, który formalnie utrzymuje postępowanie w ramach procedury administracyjnej, lecz równolegle umożliwia daleko idące odstępstwa od standardu kodeksowego. W dalszej części rozdziału analiza poszczególnych przepisów rozdziału 2a u.ZRID pozwoli ocenić, w jakim zakresie ustawodawca skorzystał z tej możliwości oraz czy przyjęte modyfikacje mieszczą się jeszcze w granicach dopuszczalnej ingerencji w ogólny model postępowania administracyjnego, czy też prowadzą do jego istotnego przekształcenia.

Warto napomknąć również, że – na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wykładnia literalna art. 11c u.ZRID jednoznacznie wskazuje, iż odesłanie ma charakter bezpośredni i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego winny być stosowane „wprost”, a nie „odpowiednio”<sup>479</sup>. Norma art. 11c u.ZRID *expressis verbis* wyraża regułę stosowania wprost przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w komentowanej ustawie. To oznacza, że przepisy procesowe Kodeksu postępowania administracyjnego będą miały zastosowanie w każdym przypadku w odniesieniu do procedury wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w którym specustawa drogowa nie zawiera postanowień odmiennych. Komentowany przepis jest przepisem odsyłającym. Przepisy art. 11c u.ZRID należy traktować jako normę kolizyjną, która pozwala ustalić pierwszeństwo stosowania norm procesowych wynikających z omawianej ustawy w razie ich sprzeczności z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>480</sup>. M. Wolanin wskazuje, że każdorazowo organy prowadzące postępowania administracyjne na podstawie specustawy drogowej powinny zatem poszukiwać norm procesowych w Kodeksie postępowania administracyjnego, o ile okaże się, że omawiana ustawa nie zawiera takiej normy bądź nie określa skutków prawnych stosowanej normy procesowej. Należy przy tym zastrzec,

---

<sup>479</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2021 r., II SA/Wr 208/21, LEX nr 3415585.

<sup>480</sup> M. Tetera-Jankowska, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2025, LEX, komentarz do art. 11c.

że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego są wyłączone ze stosowania wobec decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie specustawy drogowej tylko wtedy, gdy dana okoliczność procesowa uregulowana została w samej ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych bądź też w innej ustawie materialnego prawa administracyjnego mającej zastosowanie do tych decyzji. Z całą ostrożnością należy więc stosować dyrektywę wykładni prawa określanej mianem a *contrario* w przypadku ustalania treści normy procesowej na podstawie specustawy drogowej i Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak uregulowania w specustawie drogowej określonej okoliczności procesowej nie oznacza bowiem wykluczenia stosowania takiej regulacji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wykluczenie to musi bowiem wynikać wprost z literalnej treści przepisów specustawy drogowej albo z funkcjonalnej wykładni jej przepisów<sup>481</sup>.

### **III. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jako przykład koncentracji rozstrzygnięć administracyjnych**

W art. 11a ust. 1 u.ZRID określono właściwość organów w sprawach z zakresu tej specustawy. Ustalono, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Ponadto w przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw albo powiatów decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi wydaje odpowiednio wojewoda albo starosta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część powierzchni przeznaczonej na realizację inwestycji drogowej (ust. 2). Mechanizm ten znany jest z art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a., z którego wynika, że właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości.

W myśl art. 11a ust. 2a u.ZRID wojewoda albo starosta wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego zarządcy drogi, w tym dla wszystkich elementów, o których mowa w art. 11f ust. 1. Przepis art. 11a

---

<sup>481</sup> M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 11c.

ust. 2a u.ZRID ma istotne znaczenie dla rekonstrukcji modelu postępowania administracyjnego przewidzianego w tej ustawie, albowiem w sposób wyraźny przesądza o koncentracji rozstrzygnięcia administracyjnego w jednej decyzji, wydawanej przez organ właściwy ze względu na kategorię drogi. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wojewoda albo starosta wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego zarządcy drogi, w tym dla wszystkich elementów” określonych w art. 11f ust. 1 u.ZRID, prowadzi do odejścia od klasycznego, wieloetapowego modelu postępowania administracyjnego charakterystycznego dla procesu inwestycyjno-budowlanego. M. Wolanin słusznie podaje, że z omawianego przepisu wynika niedopuszczalność arbitralnego dzielenia przez organ orzekający inwestycji drogowej na różne decyzje, jeżeli inwestycja ta jest objęta jednym wnioskiem. Zakres i rozmiar orzekania są oczywiście zdeterminowane nie tylko wnioskiem, lecz także oceną organu tego wniosku przez pryzmat obowiązującego prawa. Rozmiar i zakres orzekania w omawianej decyzji są więc konsekwencją rozmiaru i zakresu inwestycji określonych we wniosku, jako niepozostających w kolizji z obowiązującym prawem. Tylko niezgodność z prawem uprawnia zatem organ orzekający do wydania rozstrzygnięcia w takim rozmiarze i zakresie wnioskowanej inwestycji drogowej, w jakim nie będą pozostawać niezgodne z prawem. Nie można oczywiście wykluczyć zmiany rozmiaru i zakresu orzekania przez organ wobec złożonego wniosku, jeżeli zmiany te będą wynikać z woli wnioskodawcy. Literalne wskazanie przez ustawodawcę na orzekanie przez właściwy organ w jednej decyzji o wszystkich elementach, które decyzja ta powinna zawierać, a które zostały wyliczone w art. 11f ust. 1 u.ZRID, służy zaś podkreśleniu niedopuszczalności swobodnego kształtowania treści decyzji przez organ orzekający. Należy oczywiście odróżnić swobodne dokonywanie oceny przez organ orzekający całego materiału dowodowego i swobodne prowadzenie przez ten organ postępowania wyjaśniającego od braku swobody organu w kształtowaniu rozmiaru i zakresu rozstrzygnięcia adekwatnie do złożonego wniosku i elementów tego rozstrzygnięcia określonych w art. 11f ust. 1 omawianej ustawy w granicach zgodności z obowiązującym prawem. Podkreślenie przez ustawodawcę wydawania decyzji dla wszystkich elementów określonych w art. 11f ust. 1 omawianej ustawy, chociaż może być poczytane za *superfluum*, skoro w powołanym art. 11f ust. 1 wyliczone zostały (w sposób niewyczerpujący) niezbędne elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, służy zaakcentowaniu wydawania jednej decyzji także wtedy, gdy którykolwiek z elementów objętych wnioskiem lub wyliczony w powołanym art. 11f ust. 1 wymagałby odrębnego

orzekania, szczególnie przez inny organ<sup>482</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił także, że art. 11a ust. 2a u.ZRID, który stanowi, że wojewoda albo starosta wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego zarządcy drogi, w tym dla wszystkich elementów, o których mowa w art. 11f ust. 1, należy rozumieć w ten sposób, iż w celu uproszczenia i skrócenia procedury uzyskiwania zezwolenia jeden organ może wydać stosowną decyzję, która może obejmować przebudowę elementów dróg innych kategorii. Oznacza to, że inwestor nie będzie musiał uzyskiwać odrębnych pozwoleń organów, które by były właściwe właśnie ze względu na inną kategorię drogi<sup>483</sup>, co koresponduje z przytoczonym powyżej stanowiskiem.

Z perspektywy prawa postępowania administracyjnego przepis ten ustanawia szczególny typ decyzji administracyjnej o charakterze niejako zintegrowanym, która zastępuje kilka odrębnych rozstrzygnięć podejmowanych w trybie różnych postępowań administracyjnych. W reżimie ogólnym decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji, nabycia praw do nieruchomości, zatwierdzenia projektu budowlanego czy pozwolenia na budowę funkcjonują jako osobne akty, wydawane w odrębnych postępowaniach, często przez różne organy administracji publicznej. Artykuł 11a ust. 2a u.ZRID wprowadza natomiast mechanizm ich proceduralnej kumulacji, co prowadzi do skupienia skutków materialnoprawnych i procesowych w jednym akcie administracyjnym. Jak wskazuje się w orzecznictwie, decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej ma szczególny charakter w stosunku do innych aktów administracyjnych. Zezwolenie to pełni rolę decyzji zintegrowanej, która obejmuje m.in. zgodę budowlaną na realizację inwestycji drogowej, dodatkowo w decyzji tej zatwierdza się geodezyjny podział nieruchomości, wskazuje nieruchomości przechodzące z mocy prawa na rzecz podmiotu publicznego, jak również określa towarzyszące realizacji inwestycji drogowej ograniczenia na nieruchomościach znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego<sup>484</sup>.

Taka koncentracja rozstrzygnięcia wywołuje doniosłe konsekwencje proceduralne. Po pierwsze, wpływa na zakres postępowania wyjaśniającego, które musi objąć jednocześnie okoliczności relewantne dla kilku obszarów regulacyjnych. Po drugie, determinuje pozycję procesową uczestników postępowania, którzy zmuszeni są do realizacji swoich uprawnień w jednym skumulowanym postępowaniu, zamiast w kilku następujących po sobie procedurach. Po trzecie, podnosi znaczenie pojedynczego rozstrzygnięcia administracyjnego, gdyż

---

<sup>482</sup> M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych...*, komentarz do art. 11a.

<sup>483</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2017 r., VII SA/Wa 1595/17, LEX nr 2394363.

<sup>484</sup> Wyrok SN z 13.04.2023 r., II CSKP 1281/22, LEX nr 3588183.

ewentualne uchybienia proceduralne lub materialnoprawne dotyczą jednego aktu, który przesądza o całości procesu inwestycyjnego. W kontekście modyfikacji postępowania administracyjnego art. 11a ust. 2a u.ZRID należy postrzegać jako normę, która przesuwa ciężar ochrony praw jednostki z etapu wielokrotnej kontroli następcej do etapu jednorazowego postępowania decyzyjnego. W modelu ogólnym rozproszenie decyzji na kilka postępowań pozwalało na stopniowe weryfikowanie poszczególnych elementów inwestycji w trybie zarówno instancyjnym, jak i sądowoadministracyjnym. W modelu przyjętym w specustawie drogowej możliwość taka zostaje ograniczona, co zwiększa znaczenie gwarancji procesowych na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jednocześnie art. 11a ust. 2a u.ZRID wzmacnia pozycję inwestora w postępowaniu administracyjnym. Decyzja wydawana jest bowiem wyłącznie „dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego zarządcy drogi”, co oznacza, że to inwestor w sposób zasadniczy determinuje zakres przedmiotowy postępowania. Uczestnicy postępowania, w szczególności właściciele nieruchomości objętych inwestycją, nie mają wpływu na ukształtowanie zakresu sprawy administracyjnej, a ich aktywność procesowa ogranicza się do reagowania na wnioski inwestora w ramach jednego skumulowanego postępowania. Z punktu widzenia relacji pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego a regulacją szczególną art. 11a ust. 2a u.ZRID stanowi przykład modyfikacji przedmiotowej postępowania administracyjnego. Przepis ten nie eliminuje formalnie zastosowania kodeksowych zasad i instytucji, lecz redefiniuje przedmiot sprawy administracyjnej, a tym samym zakres ich praktycznego oddziaływania. Kodeksowe reguły prowadzenia postępowania stosowane są bowiem do sprawy o znacznie szerszym i bardziej złożonym przedmiocie niż w modelu ogólnym, co w praktyce prowadzi do ich funkcjonalnego przekształcenia. W konsekwencji art. 11a ust. 2a u.ZRID należy uznać za jeden z kluczowych przepisów wyznaczających specustawowy model postępowania administracyjnego, oparty na koncentracji rozstrzygnięć, wzmocnieniu roli inwestora oraz ograniczeniu wieloetapowości procedury. Jego znaczenie nie sprowadza się zatem do określenia właściwości organu czy zakresu decyzji, lecz polega na istotnym przeobrażeniu klasycznego modelu postępowania administracyjnego, co będzie przedmiotem dalszej szczegółowej analizy kolejnych przepisów rozdziału 2a u.ZRID.

#### **IV. Terminy w postępowaniu i mechanizmy dyscyplinujące organ administracji publicznej**

Odnosić także należy, że inicjatywa wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 11a u.ZRID, należy do właściwego zarządcy drogi. Naczelny Sąd

Administracyjny podkreślił, że organy orzekające nie mają uprawnienia do oceny racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany<sup>485</sup>.

Istotna modyfikacja względem klasycznych zasad postępowania administracyjnego ma miejsce w art. 11a ust. 3 u.ZRID, zgodnie z którym decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

Ustanowienie w art. 11a ust. 3 u.ZRID terminu 90 dni na wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy rozpatrywać w bezpośrednim odniesieniu do art. 35 k.p.a., który statuuje ogólne zasady terminowego załatwiania spraw administracyjnych. Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast § 3 tego przepisu określa maksymalne ramy czasowe dla załatwienia spraw wymagających postępowania wyjaśniającego (miesiąc lub dwa miesiące w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych). Jednocześnie art. 35 § 4 k.p.a. wprost dopuszcza możliwość określenia odmiennych terminów w przepisach szczególnych. W tym sensie art. 11a ust. 3 u.ZRID stanowi realizację upoważnienia zawartego w art. 35 § 4 k.p.a. przez wprowadzanie szczególnego terminu załatwienia sprawy administracyjnej, dostosowanego do specyfiki postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Różnica pomiędzy regulacją kodeksową a rozwiązaniem przyjętym w specustawie drogowej polega jednak nie wyłącznie na wydłużeniu maksymalnego czasu trwania postępowania, lecz na zmianie funkcji, jaką termin ten pełni w strukturze procedury administracyjnej. Terminy określone w art. 35 k.p.a. mają charakter normatywny, jednak ich naruszenie nie wpływa bezpośrednio na ważność ani skuteczność rozstrzygnięcia administracyjnego. Pełnią one przede wszystkim funkcję gwarancyjną i organizacyjną, a ich przekroczenie uruchamia środki ochrony procesowej strony, takie jak ponaglenie czy skarga na bezczynność lub przewlekłość postępowania. W modelu kodeksowym ciężar reakcji na opóźnienie spoczywa zatem na stronie, która musi podjąć inicjatywę procesową w celu zdyscyplinowania organu.

Tymczasem termin przewidziany w art. 11a ust. 3 u.ZRID wpisuje się w odmienną logikę normatywną. Jest on nie jedynie instrumentem ochrony strony przed opieszałością organu, lecz

---

<sup>485</sup> Wyrok NSA z 14.09.2021 r., II OSK 1332/21, LEX nr 3248525.

elementem konstrukcyjnym procedury, mającym zapewnić realną sprawność postępowania niezależnie od aktywności uczestników. Ustawodawca odchodzi tu od modelu reaktywnego, właściwego dla Kodeksu postępowania administracyjnego, na rzecz modelu proaktywnego, w którym to sam przepis prawa ma wymuszać odpowiednią organizację postępowania po stronie organu administracji publicznej – uwzględniając sankcję określoną w art. 11h u.ZRID. Co istotne, art. 11a ust. 3 u.ZRID ustanawia jeden jednolity termin dla wszystkich spraw dotyczących decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, niezależnie od stopnia ich skomplikowania. Oznacza to odejście od kodeksowego zróżnicowania terminów w zależności od charakteru sprawy oraz od elastycznego podejścia, które pozwalało organowi dostosować tok postępowania do jej indywidualnych cech. W specustawie drogowej ustawodawca przyjmuje założenie, że nawet sprawy o wysokim stopniu złożoności powinny zostać rozstrzygnięte w ściśle określonym, relatywnie krótkim czasie, co przesądza o priorytecie sprawności nad pełną adaptacyjnością procedury. W konsekwencji art. 11a ust. 3 u.ZRID należy postrzegać nie jako prostą modyfikację terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a., lecz jako przejaw zmiany aksjologicznej w podejściu do czasu trwania postępowania administracyjnego. Termin ten staje się jednym z głównych instrumentów realizacji celu specustawy, jakim jest przyspieszenie procesu inwestycyjnego, a jednocześnie zapowiada dalsze rozwiązania ustawowe, które wzmacniają jego znaczenie poprzez wprowadzenie szczególnych mechanizmów dyscyplinujących organ administracji publicznej w przypadku jego niedochowania. Analiza tych mechanizmów pozwoli ocenić, w jakim stopniu specustawa drogowa zastępuje klasyczne gwarancje procesowe przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego odmiennym modelem odpowiedzialności organu za tempo prowadzenia postępowania.

W kontekście omawianego zagadnienia istotne znaczenie ma przywołany art. 11h u.ZRID. Przepis ten jest instrumentem związanym z szybkością działania organów wyrażoną w art. 12 k.p.a. Zgodnie z art. 11h ust. 1 u.ZRID w przypadku, gdy właściwy organ nie wyda decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. W myśl ust. 2 karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w ust. 1. W przypadku nieuiszczenia kary, o której mowa w ust. 1, podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z kolei w art. 11h ust. 3 u.ZRID wskazano, że do terminu,

o którym mowa w ust. 1, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Artykuł 11h u.ZRID przewiduje swego rodzaju szczególny mechanizm sankcyjny adresowany bezpośrednio do organu administracji publicznej. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność finansową organu pierwszej instancji w przypadku niedochowania terminu 90 dni, realizowaną w drodze postanowienia organu wyższego stopnia. Konstrukcja ta stanowi wyraźne odejście od klasycznego modelu ochrony stron postępowania przed beczynnością lub przewlekłością, ukształtowanego na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W reżimie ogólnym Kodeksu postępowania administracyjnego przekroczenie terminów załatwienia sprawy nie skutkuje automatyczną sankcją wobec organu, lecz uruchamia środki prawne pozostające w dyspozycji strony, w szczególności ponaglenie oraz skargę do sądu administracyjnego. Odpowiedzialność organu ma w tym modelu charakter pośredni i jest związana przede wszystkim z oceną legalności jego działania w toku kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej. Artykuł 11h u.ZRID wprowadza natomiast mechanizm o charakterze bezpośrednim i niejako automatycznym, w którym samo przekroczenie terminu rodzi obowiązek nałożenia kary pieniężnej, niezależnie od inicjatywy uczestników postępowania. Z punktu widzenia modyfikacji postępowania administracyjnego istotne jest, że sankcja przewidziana w art. 11h u.ZRID nie pełni funkcji kompensacyjnej względem stron postępowania. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa, a nie świadczenie należne podmiotom, których interesy mogły zostać naruszone w wyniku opóźnienia lub opieszałego działania administracji publicznej. Oznacza to, że ustawodawca zdecydował się na model odpowiedzialności, który służy przede wszystkim ochronie interesu publicznego rozumianego jako sprawna realizacja inwestycji infrastrukturalnych, a nie indywidualnej ochronie praw jednostki. W tym sensie art. 11h u.ZRID nie wzmacnia gwarancji procesowych stron, lecz zastępuje je instrumentem dyscyplinującym administrację.

Kolejną cechą wyróżniającą art. 11h u.ZRID jest jego ustrojowy charakter. Kara pieniężna nakładana jest przez organ wyższego stopnia, co oznacza, że mechanizm kontroli terminowości postępowania został wpisany w relacje hierarchiczne administracji publicznej. Rozwiązanie to przesuwając punkt ciężkości z kontroli zewnętrznej (sądowej) na kontrolę wewnętrzną opartą na podporządkowaniu organizacyjnemu. W efekcie odpowiedzialność za tempo postępowania staje się elementem zarządzania administracją, a nie wyłącznie konsekwencją naruszenia praw procesowych stron. Na uwagę zasługuje również regulacja zawarta w art. 11h ust. 3 u.ZRID,

która w istotnym zakresie zawęży podstawy odpowiedzialności organu. Wyłączenie z biegu terminu okresów zawieszenia postępowania, opóźnień zawinionych przez stronę oraz przyczyn niezależnych od organu odpowiada co do zasady rozwiązaniom znanym z art. 35 § 5 k.p.a. Jednocześnie jednak w specustawie drogowej regulacja ta pełni funkcję ochronną nie tyle wobec strony, ile wobec organu administracji publicznej, ograniczając ryzyko ponoszenia sankcji w sytuacjach, w których niedochowanie terminu nie wynika z jego działania lub zaniechania. Wprowadzenie art. 11h u.ZRID należy zatem oceniać jako element szerszej koncepcji proceduralnej, w której ustawodawca dąży do zapewnienia sprawności postępowania nie poprzez rozbudowę środków ochrony procesowej stron, lecz poprzez zastosowanie narzędzi o charakterze sankcyjno-zarządczym wobec organów administracji publicznej. W konsekwencji klasyczne instytucje postępowania administracyjnego, takie jak ponaglenie czy skarga na bezczynność, tracą na znaczeniu praktycznym, gdyż ustępują miejsca mechanizmom wewnętrznej dyscypliny administracyjnej. Z perspektywy dalszych rozważań istotne jest, że art. 11h u.ZRID wzmacnia skuteczność terminu określonego w art. 11a ust. 3 u.ZRID, nadając mu realny, a nie jedynie deklaracyjny, charakter. Jednocześnie jednak przepis ten pogłębia modyfikację klasycznego modelu postępowania administracyjnego – przesuwa akcent z ochrony praw procesowych jednostki na efektywność realizacji celu inwestycyjnego. Ocena, czy taki model pozostaje w zgodzie z zasadami postępowania administracyjnego i granicami dopuszczalnej dekodyfikacji, wymaga dalszej analizy kolejnych instytucji proceduralnych przewidzianych w specustawie drogowej. Co za tym idzie, określenie ustawowego terminu, w którym organ powinien zakończyć postępowanie i rozstrzygnąć w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ma stanowić gwarancję ochrony praw inwestora do rozpatrzenia wniosku w rozsądnym terminie. A zatem wniosek ten powinien być załatwiony bez zbędnej zwłoki, czyli takiej, która wynika z nieuzasadnionych odstępów czasu pomiędzy poszczególnymi czynnościami dokonywanymi przez organ, błędnymi działaniami organu powodującymi przewlekłość postępowania lub stanu całkowitej bezczynności organu<sup>486</sup>.

Co także ciekawe i różnicujące względem klasycznych zasad postępowania administracyjnego, to fakt, że ustawodawca w art. 11h ust. 1 u.ZRID wyraźnie stanowi o dacie złożenia wniosku o wydanie decyzji. Początek terminu do wydania decyzji należy liczyć od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji, nawet w sytuacji gdy wniosek ten nie jest

---

<sup>486</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., VII SA/Wa 37/17, LEX nr 2436520.

kompletny<sup>487</sup>. Również w innym orzeczeniu NSA uznał, że przepis ten należy wyklądać w ten sposób, że wskazany w nim termin 90 dni na wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinien być liczony od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, bez względu na to, czy wniosek ten spełnia wszystkie ustawowe wymogi<sup>488</sup>.

Z jednej strony cytowany już powyżej art. 11h. ust 3 u.ZRID stanowi, że do terminu, o którym mowa w ust. 1, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Natomiast WSA w Warszawie podkreślił, że do czynności podlegających odliczeniu od ustawowego biegu terminu postępowania nie można zaliczyć zwykłych czynności procesowych, które, jakkolwiek wynikają z przepisów prawa, w tym z Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowią zwykłe działania organu składające się na to postępowanie i nie wymagają dodatkowych nadzwyczajnych działań – nie można uznać za takie czynności np. zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, o czym mowa w art. 61 § 1 k.p.a., zawiadomienia stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym, uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu czy też oczekiwania organu na potwierdzenie otrzymania przez stronę innego pisma, a do terminów podlegających odliczeniu, o których mowa w art. 11h ust. 3 u.ZRID, można zaliczyć okres czasu przeznaczonego na zajęcie przez inwestora stanowiska w sprawie podniesionych przez strony postępowania zastrzeżeń co do planowanej inwestycji drogowej<sup>489</sup>. W doktrynie podkreśla się, że do 90-dniowego terminu na wydanie ZRID należy wliczać wszelkie okresy niezbędne do wykonania typowych obowiązków ciążących na organie administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie wynikające z przepisów prawa – czy to prawa materialnego, czy też procesowego – a niezbędnych do wydania decyzji ZRID. Natomiast okresy przewidziane w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, takie jak np. współdziałanie organów w wydaniu decyzji i wynikający z tej przyczyny okres oczekiwania na sformułowanie stanowiska organu współdziałającego, nie mogą być wliczane do terminu przewidzianego przez ustawodawcę do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej<sup>490</sup>.

---

<sup>487</sup> Wyrok NSA z 18.09.2019 r., II OSK 2632/17, LEX nr 3073292.

<sup>488</sup> Wyrok NSA z 13.06.2019 r., II OSK 1977/17, LEX nr 2865133.

<sup>489</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., VII SA/Wa 37/17, LEX nr 2436520.

<sup>490</sup> M. Tetera-Jankowska, *Ustawa o szczególnych...*, komentarz do art. 11h.

## **V. Opinie, współdziałanie organów i koncentracja materiału na etapie wszczęcia postępowania**

W kontekście modyfikacji postępowania administracyjnego na etapie inicjowania procedury istotne znaczenie ma również art. 11b u.ZRID. Zgodnie z art. 11b ust. 1 u.ZRID właściwy zarządca drogi składa wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stosownie do art. 11b ust. 2 u.ZRID niewydanie tych opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o ich wyrażenie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Na gruncie prawa postępowania administracyjnego regulacja ta wprowadza szczególny model współdziałania organów, odmienny od klasycznych rozwiązań znanych z Kodeksu postępowania administracyjnego. Opinie, o których mowa w art. 11b u.ZRID, nie są bowiem uzyskiwane w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ właściwy do wydania decyzji ZRID, lecz stanowią element etapu poprzedzającego formalne wszczęcie postępowania. W konsekwencji mechanizm współdziałania organów zostaje wyprowadzony poza ramy postępowania administracyjnego *sensu stricto*, a tym samym poza bezpośredni zakres zastosowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jeżeli zarządca drogi wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej bez wymaganej opinii organu jednostki samorządu terytorialnego lub przed upływem przewidzianego przez ustawę 14-dniowego terminu do jej wydania, zastosowanie powinien znaleźć, zgodnie z art. 11c u.ZRID, art. 64 § 2 k.p.a. W myśl drugiego z przytoczonych przepisów, jeżeli podanie nie spełnia wymagań określonych w przepisach prawa, organ wzywa do uzupełnienia braków w terminie 7 dni, pouczając jednocześnie, że nieusunięcie braków w terminie będzie skutkować pozostawieniem podania bez rozpoznania<sup>491</sup>.

Z perspektywy modyfikacji postępowania administracyjnego rozwiązanie to należy oceniać jako zmianę o charakterze przedmiotowym, polegającą na zawężeniu zakresu sprawy administracyjnej rozpoznawanej przez organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Elementy, które w modelu ogólnym mogłyby stanowić przedmiot uzgodnień lub współdziałania w toku postępowania (por. art. 106 k.p.a.), zostają w specustawie

---

<sup>491</sup> B. Sagan, *Ustawa o szczególnych zasadach...*, komentarz do art. 11b.

drogowej przesunięte na etap przygotowawczy i podporządkowane inicjatywie inwestora. Organ prowadzący postępowanie rozpoznaje zatem sprawę już po ocenie i stanowisku potencjalnych zastrzeżeń innych organów administracji publicznej. Szczególne znaczenie normatywne ma przy tym rozwiązanie przewidziane w art. 11b ust. 2 u.ZRID, wprowadzające fikcję prawną braku zastrzeżeń w przypadku niewydania opinii w terminie 14 dni. W specustawie drogowej ustawodawca świadomie eliminuje ryzyko opóźnień wynikających z bierności innych organów – przyjmuje, że brak reakcji w krótkim, ustawowo określonym, terminie oznacza dorozumianą akceptację planowanego przedsięwzięcia. Warto sformułować również pytanie o celowość takiej opinii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podaje, że stanowisko organu współdziałającego (wyrażającego opinię) ma charakter autonomiczny. Dana jednostka winna kierować się w nim dobrem ogółu, przy uwzględnieniu w jak największym stopniu interesu jednostki. Jednakże nie sądowi oceniać stanowisko organów współdziałających, gdyż brak ku temu przesłanek. Ustawa nie określa żadnych kryteriów ani wytycznych, które winny zostać uwzględnione przy formułowaniu opinii<sup>492</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazuje przy tym uzupełniająco, że zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, to znaczy w ten sposób, że samorząd może działać wszędzie tam, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych<sup>493</sup>. Specustawa drogowa pozwala zarządowi województwa, zarządowi powiatu oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) na wypowiedzenie się co do wniosku dotyczącego projektowanej inwestycji drogowej poprzez:

- 1) wyrażenie opinii pozytywnej;
- 2) niewyrażenie w ogóle opinii (co po upływie 14 dni od dnia zwrócenia się o nią uznaje się za brak zastrzeżeń);
- 3) wyrażenie opinii negatywnej co do całości wniosku;
- 4) wyrażenie opinii negatywnej co do części wniosku<sup>494</sup>.

W pierwszych dwóch sytuacjach (opinia pozytywna, niewyrażenie opinii) wojewoda ma prawo podjąć decyzję, która jest dodatkowo „umocniona” stanowiskiem pozytywnym (lub dorozumianym brakiem sprzeciwu) organów jednostek samorządowych. W trzeciej i czwartej możliwej sytuacji (opinia negatywna lub częściowo negatywna) – wojewoda, podejmując

---

<sup>492</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 21.09.2016 r., II SA/GI 668/15, LEX nr 2136548.

<sup>493</sup> Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

<sup>494</sup> P. Antoniak, M. Cherka, *Komentarz do art. 11b* [w:] F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, P. Antoniak, M. Cherka, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX.

decyzję, nie ma prawnego obowiązku uzależniania decyzji od opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda powinien jednak przed podjęciem decyzji brać pod uwagę także ewentualne negatywne konsekwencje takiego rozstrzygnięcia. Opinia właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego, mimo że nie jest wiążąca, powinna zatem być brana pod uwagę chociażby z tego względu, iż lokalizacja drogi ma znaczenie zarówno ogólnopństwowe, jak i lokalne<sup>495</sup>.

W konsekwencji opinie, o których mowa w art. 11b u.ZRID, mają charakter formalnie obligatoryjny, lecz ich znaczenie materialne i proceduralne ulega istotnemu ograniczeniu. Krótki termin na ich wydanie oraz brak negatywnych konsekwencji prawnych niewyrażenia stanowiska prowadzą do funkcjonalnej marginalizacji tego instrumentu. Z punktu widzenia struktury postępowania administracyjnego rozwiązanie to sprzyja koncentracji procesu decyzyjnego oraz wzmacnia pozycję inwestora jako podmiotu kształtującego zakres i tempo procedury, w tym jej wszczęcia. Artykuł 11b u.ZRID wpisuje się tym samym w szerszą logikę specustawowego modelu postępowania administracyjnego, którego celem jest eliminacja potencjalnych elementów, które mogą opóźniać całą procedurę, a to jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID. Choć przepis ten nie modyfikuje bezpośrednio instytucji uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, to w sposób pośredni wpływa na ich praktyczne znaczenie, ograniczając zakres zagadnień podlegających rozpoznaniu w toku postępowania administracyjnego i tym samym redukując przestrzeń dla realizacji zasady czynnego udziału stron oraz zasady współdziałania organów. Z tego względu art. 11b u.ZRID należy traktować jako element uzupełniający analizę modyfikacji postępowania administracyjnego w specustawie drogowej. Przepis ten nie stanowi centralnego punktu regulacji proceduralnej, lecz ilustruje konsekwentnie realizowany przez ustawodawcę cel polegający na przyspieszeniu i uproszczeniu procesu inwestycyjnego poprzez ograniczenie liczby i znaczenia etapów proceduralnych, które w modelu ogólnym mogłyby prowadzić do jego wydłużenia lub komplikacji.

Artykuł 11d u.ZRID traktuje o treści i załącznikach do wniosku, a także o zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W art. 11d ust. 1 u.ZRID prawodawca przewidział, jakie elementy winien zawierać wniosek. Jest to rozbudowany katalog elementów, który prowadzi do koncentracji materiału dowodowego już na etapie inicjowania postępowania. W modelu ogólnym postępowania administracyjnego zasadnicza część ustaleń faktycznych

---

<sup>495</sup> Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

dokonywana jest w toku postępowania wyjaśniającego. W specustawie drogowej ustawodawca przyjmuje odmienne założenie, zgodnie z którym to inwestor ma obowiązek zgromadzić i przedłożyć organowi kompletny materiał niezbędny do wydania rozstrzygnięcia. W modelu kodeksowym to co do zasady organ, działając z urzędu, zobowiązany jest do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, przy czym ciężar inicjatywy dowodowej strony ma charakter wtórny i uzupełniający. Tymczasem w specustawie drogowej ustawodawca w sposób wyraźny przesuwa zasadniczy ciężar dowodowy na inwestora, który już na etapie składania wniosku zobowiązany jest do przedstawienia dokumentacji umożliwiającej całościowe rozstrzygnięcie sprawy. Rozbudowany katalog elementów wniosku, obejmujący dokumenty o charakterze zarówno planistycznym, geodezyjnym, środowiskowym, jak i projektowym, powoduje, że postępowanie administracyjne prowadzone przez organ ulega istotnej koncentracji i formalizacji. W praktyce zakres postępowania wyjaśniającego zostaje ograniczony do weryfikacji kompletności oraz spójności przedłożonego materiału, a nie jego samodzielnego gromadzenia. Oznacza to, że art. 11d ust. 1 u.ZRID nie tylko porządkuje wymagania formalne wniosku, lecz także w sposób pośredni redefiniuje funkcję postępowania wyjaśniającego w sprawach objętych zakresem tej ustawy.

Z punktu widzenia zasad postępowania administracyjnego rozwiązanie to prowadzi do funkcjonalnej modyfikacji zasady oficjalności oraz zasady prawdy obiektywnej. Choć organ administracji publicznej nadal pozostaje odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy, to realizacja tych zasad następuje w warunkach, w których zasadnicza część materiału dowodowego pochodzi od jednej ze stron postępowania. Taki model sprzyja przyspieszeniu procedury, lecz jednocześnie zwiększa znaczenie jakości i kompletności dokumentacji sporządzanej przez inwestora. Należy również zauważyć, że koncentracja materiału dowodowego na etapie inicjowania postępowania wpływa na pozycję procesową pozostałych stron. Zakres sprawy administracyjnej zostaje bowiem w dużej mierze określony przez treść wniosku i załączone do niego dokumenty, co ogranicza możliwość realnego oddziaływania innych uczestników postępowania na kształt rozstrzygnięcia. W tym sensie art. 11d ust. 1 u.ZRID wzmacnia rolę inwestora jako podmiotu kształtującego przedmiot postępowania, a jednocześnie osłabia znaczenie późniejszej aktywności procesowej pozostałych stron. W konsekwencji art. 11d ust. 1 u.ZRID należy oceniać jako przepis o znaczeniu konstrukcyjnym dla całej procedury prowadzącej do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Poprzez rozbudowany katalog elementów wniosku ustawodawca realizuje cel koncentracji i przyspieszenia postępowania, jednocześnie dokonując

istotnej modyfikacji klasycznego modelu postępowania administracyjnego, w którym zasadnicze ustalenia faktyczne dokonywane są dopiero w toku postępowania wyjaśniającego.

W praktyce strony postępowania (szczególnie te, które wskutek potencjalnego wydania decyzji będą bezpośrednio dotknięte jej skutkami) bardzo często podnoszą zarzut, że wnioskodawca na etapie inicjowania postępowania nie przedstawił wariantów alternatywnych realizacji inwestycji. Odnosić należy, że obowiązek taki nie wynika z art. 11d ust. 1 u.ZRID. W orzecznictwie także podkreśla się, że prawodawca nie nałożył na inwestora obowiązku rozważenia i przedstawienia alternatywnych rozwiązań i wariantów przebiegu drogi, co w konsekwencji oznacza, że organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi (jest kompletny, inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie i zezwolenia) oraz czy przedłożony projekt jest zgodny ze specustawą drogową i dotyczy dróg publicznych. Pozytywna ocena w tym zakresie nie pozwala organom na inne rozstrzygnięcie niż wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej przedstawionej w badanym wniosku. W szczególności zaś art. 11e u.ZRID uniemożliwia uzależnienie takiego zezwolenia od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach<sup>496</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że o przebiegu drogi decyduje zarządca (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Przepisy specustawy drogowej nie zobowiązują inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem takiego wariantu, który przedstawił wnioskodawca<sup>497</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi podkreśla nawet, że w zasadzie niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, o ile nie jest to obejście prawa bądź działanie pozorujące proces inwestycyjny w drogę publiczną<sup>498</sup>. Skoro poza oceną organu pozostaje kwestia wyboru sposobu realizacji inwestycji wskazanej przez inwestora, to również poza granicami możliwości kontrolnych i orzeczniczych sądu administracyjnego znajdują się zagadnienia oceny celowości,

---

<sup>496</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 20.09.2023 r., II SA/Gd 383/23, LEX nr 3613368.

<sup>497</sup> Wyrok NSA z 12.12.2019 r., II OSK 3190/19, LEX nr 3065692.

<sup>498</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 7.05.2021 r., II SA/Łd 726/20, LEX nr 3192358.

racjonalności lub zasadności projektowanego przebiegu lub zakresu inwestycji drogowych realizowanych na podstawie przepisów specustawy drogowej<sup>499</sup>.

W art. 11d ust. 1 pkt 8 u.ZRID ustawodawca pozostawił otwarty katalog opinii, które musi przedłożyć inwestor razem z wnioskiem. Zgodnie z art. 11d ust. 2 u.ZRID właściwy organ wydaje opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Artykuł 11d ust. 2 u.ZRID ma charakter normy proceduralnej o funkcji koordynacyjno-dyscyplinującej skierowanej do organów administracji publicznej uczestniczących pośrednio w czynnościach wstępnych przed wszczęciem postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepis ten określa zarówno sposób inicjowania czynności opiniodawczych, jak i sztywny termin ich dokonania, a jednocześnie wprowadza szczególny skutek prawny związany z biernością organu. Z punktu widzenia postępowania administracyjnego istotne jest, że czynności opiniodawcze, o których mowa w art. 11d ust. 2 u.ZRID, są realizowane nie w ramach współdziałania organów w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, lecz na wniosek inwestora i przed formalnym rozpoznaniem sprawy przez organ właściwy do wydania decyzji ZRID. Oznacza to, że ustawodawca świadomie wyłączył te czynności spod reżimu art. 106 k.p.a. i zastąpił klasyczny model współdziałania organów odrębną, uproszczoną procedurą opiniodawczą. Kluczowym elementem normatywnym art. 11d ust. 2 u.ZRID jest wprowadzenie fikcji prawnej braku zastrzeżeń w przypadku niewydania opinii w terminie 30 dni. Mechanizm ten nadaje przepisowi wyraźnie przyspieszający charakter, dzięki czemu eliminuje ryzyko opóźnień wynikających z beczynności organów opiniujących. Jednocześnie oznacza to, że brak aktywności organu nie może stanowić przeszkody w dalszym procedowaniu wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W tym zakresie art. 11d ust. 2 u.ZRID należy postrzegać jako normę, która zastępuje klasyczne gwarancje proceduralne mechanizmem domniemanej akceptacji. O ile w modelu ogólnym niewyrażenie stanowiska przez organ współdziałający mogłoby prowadzić do przedłużenia postępowania lub konieczności podejmowania dodatkowych czynności wyjaśniających, o tyle w specustawie drogowej bierność organu zostaje normatywnie ograniczona poprzez fikcję braku uwag.

---

<sup>499</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.03.2021 r., II SA/Rz 228/21, LEX nr 3185410.

Przepis ten służy zatem nie tyle zapewnieniu rzetelności procesu decyzyjnego, ile jego sprawności i przewidywalności czasowej. Z perspektywy zasad postępowania administracyjnego regulacja ta prowadzi do funkcjonalnego ograniczenia zasady współdziałania organów oraz pośrednio wpływa na zakres realizacji zasady prawdy obiektywnej. Skoro bowiem brak opinii traktowany jest jako brak zastrzeżeń, to ustawodawca akceptuje możliwość wydania decyzji ZRID bez merytorycznego stanowiska wszystkich organów, które w modelu ogólnym miałyby wpływ na ocenę określonych aspektów inwestycji. W konsekwencji art. 11d ust. 2 u.ZRID należy kwalifikować jako przepis o charakterze instrumentalnym, realizujący cel koncentracji i przyspieszenia postępowania administracyjnego kosztem ograniczenia znaczenia współdziałania organów administracji publicznej. Co istotne z punktu widzenia sprawności postępowania, opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami (ust. 3).

Na marginesie rozważań odnośnie do regulacji dotyczących treści wniosku i opinii warto wspomnieć, że art. 11d ust. 4 u.ZRID wprowadza kolejną modyfikację postępowania administracyjnego, tym razem o charakterze międzyustawowym. Przepis ten podporządkowuje procedurę wydania zgody wodnoprawnej reżimowi specustawy drogowej, przez wprowadzenie zarówno sztywnego terminu jej wydania, jak i wyłączenie stosowania wybranych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>500</sup>. Z punktu widzenia postępowania administracyjnego rozwiązanie to prowadzi do ograniczenia autonomii procedury wodnoprawnej i do podporządkowania jej celowi realizacji inwestycji drogowej. Wprowadzenie 30-dniowego terminu oraz uproszczonych zasad ustalania stanu prawnego nieruchomości, opartych na danych z katastru, wskazuje na priorytetowe traktowanie sprawności proceduralnej kosztem pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej. W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca przede wszystkim ustanowił termin załatwienia sprawy na 30 dni. Regulację tę należy zatem traktować jako *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 35 § 3 k.p.a., dopuszczającego załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej w terminie 2 miesięcy<sup>501</sup>.

---

<sup>500</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.).

<sup>501</sup> J. Dolny, *Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat*, PPP 2022, nr 1, s. 38–50.

## **VI. Krąg stron, zawiadomienia i ograniczenie zasady czynnego udziału strony**

Istotne z punktu widzenia udziału stron w postępowaniu administracyjnym oraz modyfikacji zasad wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego są regulacje zawarte w art. 11d ust. 5–10 u.ZRID. Zgodnie z art. 11d ust. 5 u.ZRID wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Tak ukształtowany model zawiadamiania stron stanowi istotne odstępstwo od kodeksowych zasad doręczeń oraz od standardu wynikającego z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W przeciwieństwie do modelu przyjętego w Kodeksie postępowania administracyjnego, w którym doręczenie indywidualne ma charakter podstawowy, a obwieszczenie stanowi wyjątek uzasadniony szczególnymi okolicznościami, w specustawie drogowej ustawodawca nadaje obwieszczeniu charakter powszechnie stosowanego instrumentu procesowego. Skutkiem tego jest przeniesienie na strony ryzyka braku faktycznego zapoznania się z informacją o wszczęciu postępowania.

Z punktu widzenia kręgu stron określonego w art. 11d ust. 5 u.ZRID powstaje pytanie, czy stroną może być podmiot, który wykaże interes prawny. W orzecznictwie przyjmuje się, że poza właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji interes prawny w tym postępowaniu mają również jako „pozostałe strony” podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi, publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie oraz podmioty, dla których w decyzji ustala się ograniczenia ze względu na konieczność dokonania

przebudowy sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych<sup>502</sup>. Jednakże nie przesądza o istnieniu interesu prawnego twierdzenia, że planowana inwestycja będzie powodować uciążliwości takie jak np. hałas, spaliny czy kurz, które będą negatywnie oddziaływać na daną nieruchomość<sup>503</sup>. Właściciel działki znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji drogowej powinien mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniu służącym wyjaśnieniu, jak ograniczenia związane z inwestycją drogową (przebudową określonej działki) wpłyną na jego sytuację prawną. Należy przyjąć, że jeżeli na gruncie prawa materialnego ograniczenia związane z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mają wpływ na korzystanie z nieruchomości sąsiednich przez ich właścicieli, to ci właściciele są stroną postępowania<sup>504</sup>.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, powiadomienie osób określonych w art. 11d ust. 5 u.ZRID o toczącym się postępowaniu przez wysłanie korespondencji na adres podany w ewidencji ma charakter wykonawczy, wobec czego wpis do ewidencji nie może przesądzać o tym, kto jest lub powinien być stroną toczącego się postępowania. O tym, kto jest stroną, czyli kto może być podmiotem praw i obowiązków ustalanych w decyzji, przesądza bowiem tytuł prawny do nieruchomości, a nie sposób, w jaki podmiot ten ma być ustalany, a następnie jak ma mu być doręczana korespondencja<sup>505</sup>.

Artykuł 11d ust. 5 u.ZRID nie redefiniuje zatem samego pojęcia strony postępowania administracyjnego, które nadal należy rekonstruować w oparciu o przesłankę interesu prawnego, lecz w sposób istotny modyfikuje mechanizmy jego realizacji na etapie inicjowania postępowania. Przyjęty w specustawie drogowej model zawiadamiania stron prowadzi do ograniczenia realnego udziału części uczestników postępowania już na jego wstępnym etapie, a tym samym osłabia gwarancyjną funkcję zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W tym sensie art. 11d ust. 5 u.ZRID stanowi przykład modyfikacji proceduralnej, która nie narusza formalnie konstrukcji interesu prawnego, lecz wpływa na faktyczną możliwość jego ochrony w toku postępowania.

Szczególne wątpliwości z punktu widzenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym rodzi regulacja zawarta w art. 11d ust. 7 u.ZRID. Zgodnie z tym przepisem w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

---

<sup>502</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 7.06.2023 r., II SA/Sz 182/23, LEX nr 3595400.

<sup>503</sup> Wyrok NSA z 18.05.2021 r., II OSK 3262/20, LEX nr 3355129.

<sup>504</sup> Wyrok NSA z 25.01.2013 r., II OSK 2763/12, LEX nr 1354938.

<sup>505</sup> Wyrok NSA z 20.02.2014 r., II OSK 111/14, LEX nr 1495232.

zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej kierowane jest wyłącznie do wnioskodawcy. Oznacza to, że podmioty potencjalnie legitymowane interesem prawnym nie są obejmowane żadną formą zawiadomienia o toczącym się postępowaniu. Rozwiązanie to nie prowadzi do formalnego pozbawienia tych podmiotów statusu strony postępowania administracyjnego, gdyż przesłanka interesu prawnego pozostaje niezmienną. Niemniej jednak przyjęty mechanizm zawiadamiania powoduje, że realizacja prawa do udziału w postępowaniu zostaje istotnie ograniczona, a w praktyce może okazać się iluzoryczna. Brak jakiejkolwiek formy poinformowania o wszczęciu postępowania uniemożliwia bowiem podjęcie czynności procesowych na etapie, na którym kształtowany jest przedmiot sprawy. W konsekwencji art. 11d ust. 7 u.ZRID należy postrzegać jako przepis wprowadzający daleko idącą modyfikację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Ograniczenie to znajduje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia sprawności postępowania i uniknięcia jego paraliżu w sytuacjach, w których ustalenie kręgu adresatów zawiadomień jest obiektywnie utrudnione. Jednocześnie jednak regulacja ta przesuwaa punkt równowagi pomiędzy efektywnością postępowania a ochroną praw procesowych stron wyraźnie na korzyść celu inwestycyjnego.

## **VII. Wyłączenie zawieszenia postępowania i aktywny model ochrony interesów strony**

Istotna modyfikacja klasycznego postępowania administracyjnego względem spraw rozstrzyganych na gruncie specustawy drogowej weszła w życie z dniem 16 października 2023 r. Zgodnie z dodanym art. 11ea u.ZRID w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przepisów art. 30 § 5, art. 34 i art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. nie stosuje się (ust. 1). W przypadkach określonych w art. 30 § 5 i art. 34 k.p.a. wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wyznacza z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jeżeli jest to konieczne do przeprowadzenia postępowania (ust. 2). Projektodawca w uzasadnieniu wskazał, że w nowo dodawanym art. 11ea u.ZRID przewiduje się wyłączenie wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego niektórych przesłanek zawieszenia postępowania, które zdecydowanie niepotrzebnie wydłużają postępowanie. Podobny przepis obowiązuje w niektórych specustawach. Proponuje się zatem, aby organ administracji publicznej wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie zawieszał postępowania w następujących sytuacjach:

- 1) w razie śmierci strony lub jednej ze stron;

- 2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- 3) w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych.

Wprowadzenie przedmiotowego przepisu jest konieczne dla przyspieszenia prowadzenia inwestycji drogowych, a więc tym samym zasadne z punktu widzenia interesu publicznego. W wyroku z dnia 16 października 2012 r.<sup>506</sup> Trybunał Konstytucyjny, badając proporcjonalność przepisów specustawy drogowej dotyczących również modyfikacji procedury odwoławczej, powtórzył swoje wcześniejsze stanowisko i podkreślił, że poprawa infrastruktury drogowej w Polsce oraz konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych stanowi priorytetowy interes publiczny, który może być podstawą ograniczenia stosowania innych ustaw, a także pewnych praw i wolności. Zaproponowane rozwiązanie nie stanowi zatem nadmiernej ingerencji w prawa obywateli<sup>507</sup>.

Na tle art. 11ea u.ZRID istotne jest jednak nie tylko samo wyłączenie określonych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz przede wszystkim ważna jest zmiana funkcji, jaką w postępowaniu administracyjnym pełni instytucja zawieszenia postępowania. W modelu kodeksowym zawieszenie postępowania w sytuacjach określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną, a więc zabezpiecza interesy strony w okresie, w którym – z przyczyn obiektywnych – nie jest ona w stanie skutecznie uczestniczyć w postępowaniu. Wyłączenie tej instytucji w sprawach o wydanie decyzji ZRID prowadzi do zasadniczej zmiany akcentów aksjologicznych procedury administracyjnej, w której pierwszeństwo przyznaje się ciągłości i nieprzerwanemu tokowi postępowania. Z perspektywy konstrukcyjnej art. 11ea u.ZRID nie znosi potrzeby ochrony interesów strony, lecz rekonstruuje jej mechanizm w sposób podporządkowany celowi sprawności postępowania. Ochrona ta realizowana jest nie przez czasowe wstrzymanie biegu postępowania, lecz przez wyznaczenie przedstawiciela działającego w imieniu strony. Oznacza to przejście od modelu ochrony pasywnej, polegającej na zawieszeniu postępowania, do modelu ochrony aktywnej, w którym postępowanie toczy się dalej, a interes strony reprezentowany jest przez podmiot wyznaczony przez organ administracji publicznej. Takie rozwiązanie prowadzi do istotnego przesunięcia odpowiedzialności za zabezpieczenie praw

---

<sup>506</sup> Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

<sup>507</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX Kadencji, druk nr 3304 oraz 3304-A.

strony z niezależnego organu sądowego na organ prowadzący postępowanie. W praktyce to organ administracji publicznej decyduje zarówno o potrzebie ustanowienia przedstawiciela, jak i o zakresie jego udziału w postępowaniu. Zmiana ta wzmacnia pozycję organu jako podmiotu zarządzającego przebiegiem procedury, a jednocześnie ogranicza znaczenie zewnętrznych mechanizmów kontroli gwarancyjnej. W konsekwencji art. 11ea u.ZRID należy oceniać jako przepis wprowadzający jakościowo nowy typ modyfikacji postępowania administracyjnego, polegający nie na uproszczeniu poszczególnych czynności procesowych, lecz na redefinicji funkcji instytucji o charakterze gwarancyjnym. Regulacja ta potwierdza tendencję właściwą specustawom inwestycyjnym do przekształcania klasycznych instytucji procesowych w instrumenty służące realizacji celu inwestycyjnego, nawet kosztem ograniczenia standardu ochrony praw procesowych jednostki.

### **VIII. Treść decyzji ZRID i jej kompleksowy charakter prawny**

W art. 11f ust. 1 u.ZRID ustawodawca traktuje o elementach składowych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W siedmiu enumeratywnych punktach wskazuje konkretne parametry oraz w ósmym określa elementy, które organ może w ramach potrzeby określić. Artykuł 11f ust. 1 u.ZRID jest modyfikacją klasycznych elementów składowych podstawowej treści decyzji wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a. Oprócz elementów wskazanych w art. 11f ust. 1 u.ZRID decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej musi również spełniać wymogi określone w art. 107 § 1 k.p.a. Uzupełnienie decyzji o dodatkowe wymogi zgodne jest z art. 107 § 2 k.p.a., który traktuje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

Na wstępie tej części rozważań należy zwrócić uwagę na sposób ukształtowania treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w art. 11f ust. 1 u.ZRID, który stanowi, że decyzja ta zawiera w szczególności wskazane w tym przepisie elementy. Na tle tej regulacji szczególnej uwagi wymaga użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności”, które na pierwszy rzut oka mogłoby sugerować otwarty i swobodny zakres kształtowania treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Taka wykładnia byłaby jednak sprzeczna z fundamentalną zasadą legalizmu, zgodnie z którą organ administracji publicznej działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a treść decyzji administracyjnej musi znajdować oparcie w normach prawa powszechnie obowiązującego. Szczegółowa analiza możliwości kształtowania treści decyzji i ich dodatkowych składników była już przedmiotem rozważań w niniejszej rozprawie. Sformułowanie „w szczególności” nie może być zatem

interpretowane jako przyznanie organowi kompetencji do dowolnego kreowania elementów decyzji administracyjnej, lecz należy je rozumieć jako wyraz konstrukcji normatywnej, w której ustawodawca dopuszcza uzupełnienie treści decyzji wyłącznie o takie rozstrzygnięcia, które znajdują wyraźną podstawę w przepisach prawa materialnego lub proceduralnego. W tym znaczeniu otwartość katalogu elementów decyzji ZRID ma charakter funkcjonalny, a nie blankietowy.

Wskazany w art. 11f ust. 1 pkt 8 u.ZRID katalog „innych ustaleń” stanowi jednocześnie normatywne zawężenie zakresu możliwych rozstrzygnięć, gdyż obejmuje wyłącznie obowiązki i ograniczenia ściśle związane z realizacją inwestycji drogowej. Organ administracji publicznej uzyskuje zatem kompetencje nie do nakładania nowych (dowolnych), nieprzewidzianych przez ustawodawcę obowiązków, lecz jedynie do konkretyzacji tych obowiązków, które wynikają z innych przepisów prawa i które – z uwagi na koncentrację rozstrzygnięcia – zostały włączone do jednej decyzji administracyjnej. W tym kontekście użycie zwrotu „w szczególności” należy odczytywać jako wyraz zasady koncentracji i elastyczności rozstrzygnięcia, a nie jako odstępstwo od zasady związania organu prawem. Przepis ten nie rozszerza materialnoprawnych kompetencji organu, lecz umożliwia ich skumulowane wykonanie w ramach jednego aktu administracyjnego. Otwarty charakter katalogu elementów decyzji ZRID służy zatem zapewnieniu skuteczności i kompletności rozstrzygnięcia, a nie dowolności w kształtowaniu sytuacji prawnej stron. W konsekwencji art. 11f ust. 1 u.ZRID nie narusza klasycznej zasady, zgodnie z którą organ administracji publicznej może nałożyć na stronę wyłącznie takie obowiązki, które wynikają z przepisów prawa. Przepis ten stanowi jedynie modyfikację techniki legislacyjnej określania treści decyzji administracyjnej, polegającą na połączeniu w jednym rozstrzygnięciu elementów wynikających z różnych reżimów prawnych, co jest charakterystyczne dla specustaw inwestycyjnych.

Na tle art. 11f ust. 1 u.ZRID szczególnego znaczenia nabiera fakt, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej łączy w sobie elementy rozstrzygnięć, które w klasycznym modelu postępowania administracyjnego byłyby przedmiotem kilku odrębnych decyzji administracyjnych lub innych aktów władczych. W konsekwencji decyzja ZRID pełni funkcję aktu kompleksowego, obejmującego ustalenia zarówno lokalizacyjne, budowlane, własnościowe, jak i elementy ingerujące w sposób korzystania z nieruchomości. Z punktu widzenia konstrukcji postępowania administracyjnego art. 11f ust. 1 u.ZRID realizuje zasadę koncentracji rozstrzygnięcia polegającą na skupieniu w jednym akcie administracyjnym licznych rozstrzygnięć o zróżnicowanym charakterze prawnym. Koncentracja ta stanowi

istotne odstępstwo od modelu kodeksowego, w którym poszczególne etapy procesu inwestycyjnego są rozdzielone pomiędzy różne postępowania, prowadzone przez różne organy administracji publicznej i zakończone odrębnymi decyzjami. W szczególności zatwierdzenie podziału nieruchomości, wskazanie nieruchomości przechodzących na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego prowadzą do sytuacji, w której decyzja ZRID wywołuje bezpośrednie skutki w sferze prawa zarówno administracyjnego materialnego, jak i rzeczowego. Tym samym granica pomiędzy rozstrzygnięciem procesowym a skutkiem materialnoprawnym ulega istotnemu zatarciu. Na uwagę zasługuje również otwarty charakter katalogu ustaleń określonych w art. 11f ust. 1 pkt 8 u.ZRID. Przyznanie organowi kompetencji do formułowania „w razie potrzeby” dodatkowych obowiązków i ograniczeń oznacza istotne poszerzenie zakresu władztwa administracyjnego w ramach jednego rozstrzygnięcia. W porównaniu z art. 107 § 1 k.p.a., który określa minimalne elementy decyzji administracyjnej, regulacja ta przesuwaa akcent z formalnej kompletności decyzji na jej funkcjonalną skuteczność w realizacji celu inwestycyjnego.

Z perspektywy stron postępowania tak ukształtowana treść decyzji ZRID prowadzi do kumulacji skutków prawnych w jednym momencie procesowym. Strona, składając środek zaskarżenia od decyzji ZRID, kwestionuje jednocześnie rozstrzygnięcia o charakterze lokalizacyjnym, budowlanym, własnościowym oraz ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. W efekcie zakres kontroli instancyjnej i sądowej ulega znacznemu rozszerzeniu, co z jednej strony sprzyja kompleksowości ochrony prawnej, z drugiej zaś zwiększa stopień skomplikowania postępowania odwoławczego. W konsekwencji art. 11f ust. 1 u.ZRID stanowi jedną z kluczowych modyfikacji postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przepis ten nie tylko rozszerza katalog elementów decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 107 k.p.a., lecz także redefiniuje funkcję decyzji administracyjnej jako aktu kompleksowego, służącego jednoczesnej realizacji wielu celów publicznych. Rozwiązanie to wpisuje się w szerszą tendencję charakterystyczną dla specustaw, polegającą na upraszczaniu i przyspieszaniu procedur kosztem klasycznego rozdzielania kompetencji oraz etapów postępowania administracyjnego.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest zatem aktem o wielu skutkach, w tym najbardziej oddziałującym na sferę praw jednostki – skutku wywłaszczeniowym. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 u.ZRID decyzją o zezwoleniu na

realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, skutek wywłaszczeniowy decyzji ZRID sprawia, że w toku postępowania prowadzonego przez właściwy organ administracji musi być zagwarantowana rzeczywista ochrona interesów osób trzecich. Powinnością inwestora jest ustosunkowanie się do zastrzeżeń dotyczących zaprojektowanej lokalizacji inwestycji drogowej, a rzeczą organu jest taka weryfikacja wniosku, aby nie dochodziło do arbitralnego wyznaczenia nieruchomości podlegających wywłaszczeniu. W rezultacie ostateczne określenie kształtu inwestycji może być efektem uwzględnienia przez inwestora zarzutów co do lokalizacji inwestycji drogowej i modyfikacji dokumentacji projektowej<sup>508</sup>.

Ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powoduje, że wygasają ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomościach, które z mocy prawa (na skutek wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej) stały się własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Nieruchomości, na których planowana jest inwestycja drogowa, przejmowane są bez obciążeń prawnych. Z tytułu wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego osobom, które takie prawo przysługiwało, należy się odszkodowanie. Wypada zauważyć, że przytoczone powyżej przepisy specustawy stanowią kompletną regulację w zakresie: ustanowienia prawa do odszkodowania, ustalenia kwoty odszkodowania oraz określenia osób, którym przysługuje prawo do odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach, które z mocy prawa, w trybie specustawy drogowej, przeszły na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>509</sup>.

Istotne znaczenie mieć będzie również uzasadnienie takiej decyzji. W orzecznictwie podkreśla się, że strona postępowania prowadzonego w trybie i na zasadach specustawy drogowej ma prawo poznać szczególne i nadzwyczajne przesłanki, którymi kierowały się organy przy ingerencji w konstytucyjne prawa własności w celu dokonania wywłaszczenia będących w posiadaniu strony nieruchomości, a organy administracji mają obowiązek wyjaśnienia w sposób transparentny zasadności przesłanek, którymi kierowały się przy podjęciu swoich decyzji<sup>510</sup>.

---

<sup>508</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 18.04.2024 r., II SA/Po 567/23, LEX nr 3712539.

<sup>509</sup> Wyrok NSA z 20.02.2025 r., I OSK 48/22, LEX nr 3849175.

<sup>510</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 30.10.2014 r., II SA/Bk 574/14, LEX nr 1584365.

## **IX. Doręczenie decyzji ZRID i zawiadamianie o jej wydaniu**

Na tle treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej istotne znaczenie mają również regulacje dotyczące jej doręczania oraz zawiadamiania stron o jej wydaniu. Zgodnie z art. 11f ust. 3 u.ZRID wojewoda albo starosta doręczają decyzję wyłącznie wnioskodawcy, natomiast pozostałe strony są jedynie zawiadamiane o jej wydaniu w drodze obwieszczeń publikowanych w siedzibach organów administracji, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w prasie lokalnej. Jednocześnie ustawodawca przewidział wysłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości, przy czym doręczenie dokonane na ten adres uznaje się za skuteczne. Takie ukształtowanie mechanizmu doręczeń stanowi kolejne odstępstwo od kodeksowego modelu, w którym doręczenie decyzji administracyjnej stronie ma charakter podstawowy i gwarancyjny, a jego celem jest zapewnienie realnej możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia. W specustawie drogowej ustawodawca ponownie wprowadza rozwiązanie oparte na doręczeniach zastępczych – przyjmuje, że obwieszczenie oraz zawiadomienie wysłane na adres ujawniony w katastrze nieruchomości są wystarczające dla uruchomienia skutków procesowych decyzji. W ocenie NSA prawidłowa wykładnia art. 11f ust. 3 u.ZRID prowadzi do wniosku, że termin do złożenia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.) dla właścicieli i użytkowników wieczystych biorących udział w postępowaniu w sprawie realizacji inwestycji drogowej rozpoczyna się po upływie 14 dni od dnia obwieszczenia (art. 49 § 2 k.p.a.). Zasada ta nie podlega zaś modyfikacji ze względu na fakt, że dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych także indywidualnie zawiadamia się o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Nie zmienia jej również doręczenie stronie odpisu decyzji w trybie art. 49b § 1 k.p.a., który stanowi, że w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie. Takie udostępnienie stronie odpisu decyzji nie stanowi bowiem jej doręczenia wywołującego skutki procesowe związane z biegiem terminu do wniesienia odwołania. Termin do wniesienia odwołania jest w takim przypadku liczony zgodnie z regułą

wyrażoną w art. 49 k.p.a.<sup>511</sup> Podkreślenia także wymaga, że w art. 11f ust. 3 u.ZRID ustawodawca wyraźnie rozróżnia dwie kategorie stron postępowania w sprawie realizacji inwestycji drogowej – wnioskodawcę oraz pozostałe strony i w odniesieniu do każdej z tych kategorii stron postępowania przyjmuje odmienny sposób realizacji doręczenia decyzji. W przypadku kategorii pierwszej, obejmującej wyłącznie wnioskodawcę, specustawa drogowa zakłada (nakazuje) doręczenie decyzji w formie właściwej. Formą doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji przyjętą w art. 11f ust. 3 zd. pierwsze u.ZRID w odniesieniu do kategorii określonej przez ustawodawcę mianem „pozostałych stron postępowania” jest obwieszczenie, a więc forma publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a. Wskazać należy, że art. 11f ust. 3 zd. pierwsze u.ZRID w sposób kompletny wskazuje formy doręczeń, które znajdują zastosowanie przy wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Oznacza to, że skutek prawnoprocesowy w postaci przyjęcia wynikającego z art. 49 k.p.a. domniemania, iż po upływie terminu 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia nastąpiło doręczenie decyzji stronom, którym decyzja nie została doręczona na piśmie, znajduje zastosowanie względem wszystkich stron, z wyjątkiem wnioskodawcy, a zatem również w stosunku do potencjalnie wszystkich właścicieli i użytkowników wieczystych<sup>512</sup>.

Ograniczony zakres informacji przekazywanych stronom potwierdza art. 11f ust. 4 u.ZRID, zgodnie z którym zawiadomienie o wydaniu decyzji zawiera jedynie informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z jej treścią. Oznacza to, że ustawodawca nie wymaga indywidualnego doręczenia treści rozstrzygnięcia, lecz przerzuca na strony obowiązek aktywnego ustalenia zarówno treści decyzji, jak i terminu do wniesienia odwołania.

W porównaniu z art. 109 i n. k.p.a. rozwiązanie to prowadzi do dalszego osłabienia gwarancyjnej funkcji doręczeń procesowych. Dalsze ograniczenie obowiązków informacyjnych organu przewidziano w art. 11f ust. 5 u.ZRID, który wyłącza stosowanie art. 11f ust. 3 zd. drugie w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz w sytuacjach, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyją, a ich spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku. Regulacja ta koresponduje z wcześniej omówionymi przepisami art. 11d ust. 7 i 8 u.ZRID i potwierdza konsekwentną tendencję ustawodawcy do ograniczania zakresu informowania stron w przypadkach, w których mogłoby to prowadzić do przedłużenia postępowania. Na mocy art. 11f ust. 6 u.ZRID ustawodawca rozszerza stosowanie opisanych

---

<sup>511</sup> Wyrok NSA z 4.03.2025 r., II OSK 1723/22, LEX nr 3857557.

<sup>512</sup> Wyrok NSA z 14.01.2025 r., II OSK 1069/24, LEX nr 3848862.

zasad doręczania i zawiadamiania stron również na decyzje wydawane przez organ drugiej instancji. Oznacza to, że specustawowy model doręczeń nie ma charakteru incydentalnego, lecz obejmuje całe postępowanie administracyjne, w tym etap instancyjnej kontroli rozstrzygnięcia. Jeszcze dalej idące konsekwencje wynikają z art. 11f ust. 7 u.ZRID, który nakazuje stosować przepisy ust. 3–5 także do zawiadamiania stron o postanowieniach i decyzjach wydawanych w toku postępowań nadzwyczajnych, w szczególności dotyczących uchylecia, zmiany, wznowienia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W rezultacie ograniczony standard doręczeń obejmuje nie tylko postępowanie główne, lecz także te etapy procedury, które w modelu kodeksowym pełnią funkcję korekcyjną i gwarancyjną wobec wadliwych rozstrzygnięć.

Uzupełnieniem analizowanych regulacji jest art. 11f ust. 7a u.ZRID, zgodnie z którym w przypadku decyzji poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a ustawy ocenowej. Przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej tendencji ograniczania obowiązków informacyjnych organu i przywraca w określonym zakresie standardy jawności i udziału społeczeństwa wynikające z prawa ochrony środowiska oraz prawa unijnego. W konsekwencji art. 11f ust. 3–7a u.ZRID należy oceniać jako regulacje systemowo utrwalające specustawowy model doręczeń i zawiadamiania stron, oparty na ograniczeniu indywidualnej komunikacji procesowej na rzecz obwieszczeń i fikcji skutecznego zawiadomienia. Rozwiązania te istotnie modyfikują kodeksowe zasady doręczeń oraz wpływają na realną możliwość korzystania przez strony z przysługujących im środków ochrony prawnej, podporządkowując standard gwarancji procesowych nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji drogowych.

## **X. Zmiana decyzji ZRID**

W art. 11f ust. 8 u.ZRID modyfikuje się zasadę wynikającą z art. 155 k.p.a., zgodnie z którą uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, wymaga zgody strony. W klasycznym modelu postępowania administracyjnego pojęcie zgody strony odnosi się do wszystkich stron, których sfera prawna została ukształtowana decyzją administracyjną, a zatem do każdego podmiotu, który nabył na jej podstawie określone uprawnienie lub którego interes prawny został objęty ochroną. Specustawa drogowa wprowadza w tym zakresie istotne zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do wyrażenia zgody na zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zastrzeżenie, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie tej decyzji, prowadzi do

wyłączenia pozostałych stron postępowania z mechanizmu współdecydowania o trwałości rozstrzygnięcia administracyjnego. W efekcie zgoda, o której mowa w art. 155 k.p.a., zostaje przekształcona z instytucji o charakterze wielostronnym w instrument pozostający wyłącznie w dyspozycji inwestora. Z punktu widzenia konstrukcji postępowania administracyjnego rozwiązanie to stanowi kolejne odstępstwo od zasady równorzędnej ochrony interesów wszystkich stron postępowania. Decyzja ZRID, mimo że wywołuje skutki prawne także w sferze praw i obowiązków innych podmiotów, w szczególności właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, może zostać zmieniona bez konieczności uzyskania ich zgody, o ile spełnione są pozostałe przesłanki określone w art. 155 k.p.a. Takie ukształtowanie mechanizmu zmiany decyzji wzmacnia pozycję inwestora jako podmiotu dominującego w postępowaniu.

Modyfikacja przewidziana w art. 11f ust. 8 u.ZRID wpływa również na rozumienie zasady trwałości decyzji administracyjnej. W modelu kodeksowym trwałość decyzji ostatecznej jest chroniona nie tylko przez przesłanki materialne zmiany lub uchylecia decyzji, lecz także przez konieczność uzyskania zgody wszystkich stron, których sytuacja prawna została tą decyzją ukształtowana. W specustawie drogowej ochrona ta zostaje ograniczona, gdyż zgoda pozostałych stron traci znaczenie normatywne. Z perspektywy celów specustawy drogowej rozwiązanie to należy wiązać z dążeniem ustawodawcy do zapewnienia elastyczności procesu inwestycyjnego na etapie realizacji inwestycji drogowej. Możliwość sprawnego dostosowania treści decyzji ZRID do zmieniających się uwarunkowań technicznych lub organizacyjnych inwestycji wymaga ograniczenia liczby podmiotów, których zgoda warunkuje dopuszczalność zmiany rozstrzygnięcia. Jednocześnie jednak prowadzi to do dalszego osłabienia pozycji procesowej pozostałych stron postępowania. W konsekwencji art. 11f ust. 8 u.ZRID należy oceniać jako przepis wprowadzający modyfikację zasady wyrażonej w art. 155 k.p.a. nie na poziomie przesłanek materialnych zmiany decyzji, lecz na poziomie podmiotowym. Ograniczenie kręgu stron uprawnionych do wyrażenia zgody na zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi kolejny przykład podporządkowania gwarancji procesowych jednostki nadrzędnemu celowi sprawnej i elastycznej realizacji inwestycji publicznych. Pamiętać jednak należy, że postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. zmierza do zmiany ostatecznej decyzji, nie zaś do kontroli jej legalności<sup>513</sup>, nie mógłby on stanowić więc podstawy do niejako zainicjowania przez strony kolejnej kontroli legalności podjętego aktu. Zgoda na zainicjowanie tego nadzwyczajnego trybu musi być wyrażona

---

<sup>513</sup> Wyrok NSA z 18.07.2019 r., II OSK 2271/17, LEX nr 2720326.

jednoznacznie przed wydaniem w trybie tego przepisu decyzji zmieniającej – nie może być dorozumiana bądź domniemana<sup>514</sup>.

## **XI. Modyfikacje postępowania odwoławczego i sądowoadministracyjnej kontroli decyzji ZRID**

Kolejna modyfikacja na gruncie specustawy drogowej dotyczy procedury odwoławczej. Zgodnie z art. 11g ust. 1 u.ZRID od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym – w zależności od organu pierwszej instancji – jest wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Na tym poziomie regulacja ta odpowiada zasadzie wyrażonej w art. 127 § 1 k.p.a., gwarantującej stronie prawo do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Istotna modyfikacja pojawia się jednak już w art. 11g ust. 1a u.ZRID, zgodnie z którym odwołanie od decyzji ZRID musi zawierać zarzuty odnoszące się do tej decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Przepis ten wprowadza podwyższony standard formalny odwołania, wykraczający poza minimalne wymagania przewidziane w art. 128 k.p.a., zgodnie z którym odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczające jest wyrażenie niezadowolenia z decyzji. Na gruncie art. 128 k.p.a. instytucja odwołania jest względnie niesformalizowana co do formy i treści, w związku z tym za wystarczające jest uważane złożenie przez odwołującego się w terminie pisma do właściwego organu, z którego wynika, że skarżący jest niezadowolony z treści decyzji administracyjnej. Ten wyraz względnego niesformalizowania sporządzenia odwołania ma służyć ochronie interesów prawnych podmiotu odwołującego się, gdyż na etapie postępowania administracyjnego nie ma przymusu korzystania z pełnomocników zawodowych, profesjonalnych. Ustawodawca przyjął rozwiązanie, w którym sam fakt udokumentowanego „zasygnalizowania” przez adresata decyzji odwoływania się od decyzji przez doręczenie odpowiedniego pisma/odwołania uruchamia tok instancji, przejście sprawy od organu pierwszej instancji do organu drugiej instancji<sup>515</sup>.

Artykuł 11g ust. 1a u.ZRID przekształca odwołanie z prostego środka zaskarżenia o charakterze dewolutywnym w środek o cechach zbliżonych do skargi procesowej,

---

<sup>514</sup> Wyrok NSA z 22.10.2015 r., II OSK 399/14, LEX nr 2002674.

<sup>515</sup> Wyrok NSA z 12.05.2021 r., II OSK 2251/18, LEX nr 3265618.

wymagający od strony aktywnego i precyzyjnego sformułowania zarzutów oraz przedstawienia materiału dowodowego już na etapie postępowania odwoławczego. Rozwiązanie to stanowi istotne ograniczenie zasady oficjalności postępowania odwoławczego i przesuwa ciężar inicjatywy procesowej na stronę. Przepis ten obowiązuje od stosunkowo niedawna – od 16 października 2023 r., a uprzednio w procedurze prowadzonej na gruncie specustawy drogowej obowiązywały ogólne zasady odnoszące się do wymogów formalnych odwołania. Projektodawca wskazał, że propozycja dodania w art. 11g u.ZRID nowego ust. 1a polega na określeniu podstawowego zakresu odwołania od decyzji ZRID. Odwołanie powinno zatem zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Należy zauważyć, że nagminnie odwołania są składane bardzo ogólnie lub wręcz bez bezpośredniego odniesienia się do wydanej decyzji. Przepisy określające wymogi formalne odwołania znajdują się w większości specustaw<sup>516</sup>. Podobny kierunek widoczny jest w omówionym już art. 10b p.b., który w odniesieniu do decyzji i postanowień wydawanych na podstawie przepisów Prawa budowlanego przewiduje wymóg wskazania zarzutów, zakresu żądania oraz dowodów uzasadniających to żądanie. Regulacja ta pokazuje, że formalizacja środków zaskarżenia nie jest już rozwiązaniem właściwym wyłącznie specustawom inwestycyjnym, lecz staje się elementem szerszego modelu postępowań prowadzonych w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego.

Wprowadzona w art. 11g ust. 1a u.ZRID modyfikacja wymogów formalnych odwołania niewątpliwie realizuje założony przez ustawodawcę cel porządkujący i dyscyplinujący tok postępowania odwoławczego. Z punktu widzenia organów administracji publicznej rozwiązanie to pozwala na ograniczenie liczby odwołań o charakterze blankietowym, składanych wyłącznie w celu przedłużenia postępowania lub wstrzymania realizacji inwestycji. W tym sensie regulacja ta sprzyja zwiększeniu efektywności postępowania odwoławczego oraz koncentracji sporu administracyjnego na rzeczywistych, merytorycznych zarzutach wobec decyzji ZRID. Jednocześnie jednak art. 11g ust. 1a u.ZRID prowadzi do istotnego osłabienia gwarancyjnego charakteru instytucji odwołania, która w klasycznym modelu postępowania administracyjnego pełni funkcję powszechnie dostępnego środka ochrony prawnej, niewymagającego od strony specjalistycznej wiedzy prawniczej ani

---

<sup>516</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX Kadencji, druk nr 3304 oraz 3304-A.

umiejętności procesowych. Podwyższenie standardu formalnego odwołania powoduje, że skuteczne skorzystanie z tego środka zaskarżenia wymaga od strony zdolności precyzyjnego formułowania zarzutów, określania zakresu żądania oraz wskazywania dowodów już na etapie postępowania administracyjnego, co w praktyce może prowadzić do faktycznej konieczności korzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Istotne znaczenie ma również fakt, że organ, do którego wpłynęło odwołanie, jest zobligowany w pierwszym rzędzie sprawdzić spełnienie wymogów formalnych odwołania, w tym tych wymienionych w treści art. 11g ust. 1a u.ZRID. W razie stwierdzenia braków formalnych odwołania organ administracji publicznej winien wezwać wnoszącego odwołanie do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania<sup>517</sup>.

W tym kontekście należy zauważyć, że regulacja art. 11g ust. 1a u.ZRID wprowadza rozwiązanie typowe raczej dla postępowania sądowoadministracyjnego niż administracyjnego i zaciera granicę pomiędzy tymi dwoma etapami ochrony prawnej. Odwołanie, które w założeniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego miało charakter środka inicjującego ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy przez organ wyższego stopnia, zostaje przekształcone w instrument o charakterze kontradyktoryjnym, zbliżonym do skargi, w której to na stronie spoczywa ciężar wykazania wadliwości rozstrzygnięcia. Z perspektywy zasady dwuinstancyjności oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wątpliwości może budzić także fakt, że rygory formalne odwołania w sprawach dotyczących inwestycji drogowych są istotnie surowsze niż w innych postępowaniach administracyjnych, mimo że skutki decyzji ZRID często głęboko ingerują w sferę praw majątkowych i osobistych jednostki. Oznacza to, że w sprawach o szczególnie doniosłych konsekwencjach dla stron standard ochrony procesowej zostaje paradoksalnie obniżony. Nie bez znaczenia pozostaje również argument temporalny. Wprowadzenie art. 11g ust. 1a u.ZRID oznacza odejście od dotychczasowego modelu postępowania odwoławczego w sprawach ZRID, w którym przez wiele lat stosowano ogólne zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego. Zmiana ta nie została poprzedzona wprowadzeniem mechanizmów kompensujących, takich jak np. obowiązek pouczenia strony o szczegółowych wymogach odwołania czy elastyczne podejście do braków formalnych w pierwszym okresie obowiązywania nowej regulacji. W konsekwencji art. 11g ust. 1a u.ZRID należy ocenić jako rozwiązanie funkcjonalnie uzasadnione z punktu widzenia sprawności postępowania i interesu

---

<sup>517</sup> M. Tetera-Jankowska, *Ustawa o szczególnych...*, komentarz do art. 11g.

publicznego, lecz jednocześnie problematyczne z perspektywy standardów ochrony procesowej strony w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten stanowi kolejny przykład modyfikacji procedury administracyjnej, w której ustawodawca świadomie przesuwając punkt ciężkości z zasady dostępności i niesformalizowania środków ochrony prawnej na rzecz efektywności i szybkości realizacji inwestycji publicznych.

Kolejną modyfikację w zakresie prawa do odwołania wprowadza art. 11g ust. 2 u.ZRID, który przewiduje, że odwołanie strony rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego – w terminie 2 miesiące. Przepis ten ustanawia szczególne skrócone terminy rozpoznania środków zaskarżenia, odbiegające od ogólnych zasad wynikających z art. 35 k.p.a. oraz przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Regulacja ta ma charakter dyscyplinujący organy administracji i sądy, podporządkowując tok instancyjny nadrzędnemu celowi sprawności i szybkości realizacji inwestycji drogowych.

Na tle art. 11g ust. 2 u.ZRID szczególnego komentarza wymaga ustanowienie ustawowego terminu do rozpoznania skargi przez sąd administracyjny. W systemie prawa administracyjnego procesowe rozwiązanie to ma charakter wyjątkowy. Co do zasady bowiem ustawodawca nie określa wprost terminów, w jakich sądy administracyjne powinny rozpoznać sprawę, ograniczając się do ogólnych dyrektyw sprawności postępowania oraz zasady rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują co do zasady generalnych terminów instrukcyjnych dla sądu co do czasu wydania orzeczenia, lecz pozostawiają organizację toku postępowania w sferze autonomii władzy sądowniczej. Zdarzają się od tej zasady wyjątki – przykładowo w zakresie terminu rozpoznania sprzeciwu od decyzji, o którym mowa w art. 64d p.p.s.a., natomiast w dalszym ciągu stanowi to wyjątek, a nie zasadę procesową. Na tym tle art. 11g ust. 2 u.ZRID stanowi wyraźne odstępstwo od przyjętego modelu, gdyż wprowadza szczególny termin 2-miesięczny dla rozpoznania skargi przez sąd administracyjny. Termin ten ma charakter instrukcyjny i dyscyplinujący, a nie zawity, co oznacza, że jego przekroczenie nie powoduje bezpośrednich skutków procesowych dla ważności orzeczenia. Niemniej jednak samo ustawowe określenie terminu dla sądu administracyjnego należy uznać za rozwiązanie nietypowe i systemowo doniosłe. Wprowadzenie takiego terminu należy postrzegać jako element szerszej koncepcji ustawodawczej, w której sprawność realizacji inwestycji publicznych uzyskuje pierwszeństwo także na etapie kontroli sądowej decyzji administracyjnych. Regulacja ta prowadzi do wyraźnego połączenia postępowania sądowoadministracyjnego z celami polityki inwestycyjnej państwa, co stanowi odstępstwo od

klasycznego założenia o neutralności i autonomii sądu w zakresie tempa rozpoznania sprawy. Jednocześnie należy zauważyć, że analogiczne rozwiązania występują również w innych specustawach inwestycyjnych, co potwierdza, iż ustawodawca traktuje ingerencję w czas trwania postępowania sądowego jako dopuszczalny instrument realizacji interesu publicznego w sprawach o szczególnym znaczeniu gospodarczym lub infrastrukturalnym. Nie zmienia to jednak faktu, że regulacja ta budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady niezależności sądów oraz konstytucyjnej zasady podziału władz, gdyż ustawodawca wkracza w sferę organizacji pracy sądów poprzez narzucenie im określonego horyzontu czasowego rozpoznania sprawy.

W konsekwencji art. 11g ust. 2 u.ZRID należy oceniać jako przepis wyjątkowy, rzadko spotykany w systemie prawa administracyjnego procesowego, który wzmacnia efektywność i przewidywalność procesu inwestycyjnego, lecz jednocześnie stanowi przejaw dalszego podporządkowania postępowania sądowoadministracyjnego celom specustawowym. Regulacja ta potwierdza, że modyfikacje procedury administracyjnej w ramach specustawy drogowej nie tylko obejmują etap administracyjny, lecz także sięgają do sfery sądowej kontroli legalności działań administracji.

Najdalej idącą ingerencję w model kontroli instancyjnej przewidziano w art. 11g ust. 3 u.ZRID, zgodnie z którym w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, jeżeli wadą dotknięta jest jedynie część decyzji dotycząca określonego odcinka drogi, nieruchomości lub działki. Przepis ten wprowadza wyraźne ograniczenie zakresu kognicji organu odwoławczego oraz sądu administracyjnego i modyfikuje klasyczną zasadę pełnej kontroli legalności decyzji administracyjnej.

W modelu kodeksowym oraz sądowoadministracyjnym wadliwość części decyzji może prowadzić do jej uchylecia w całości, jeżeli naruszenie prawa ma charakter istotny i wpływa na rozstrzygnięcie sprawy. Specustawa drogowa wprowadza w tym zakresie swego rodzaju zasadę braku niepodzielności funkcjonalnej inwestycji, zgodnie z którą decyzja ZRID powinna w miarę możliwości pozostać w mocy w zakresie nieobjętym wadą, nawet kosztem ograniczenia skuteczności kontroli instancyjnej. Z perspektywy praw stron regulacja ta prowadzi do osłabienia ochrony procesowej, gdyż uniemożliwia eliminację z obrotu prawnego decyzji w całości, nawet w sytuacji stwierdzenia istotnych naruszeń prawa odnoszących się do części inwestycji. Jednocześnie rozwiązanie to wyraźnie wzmacnia stabilność decyzji ZRID jako aktu umożliwiającego realizację inwestycji o charakterze publicznym.

W konsekwencji art. 11g u.ZRID należy oceniać jako przepis wprowadzający wielopoziomową modyfikację prawa do odwołania: zarówno poprzez zaostrzenie wymogów formalnych środka zaskarżenia, skrócenie terminów jego rozpoznania, jak i przez istotne ograniczenie zakresu kontroli instancyjnej i sądowej. Regulacje te wpisują się w szerszą tendencję charakterystyczną dla specustaw inwestycyjnych, polegającą na podporządkowaniu zasady dwuinstancyjności oraz prawa do skutecznego środka prawnego nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznych.

Dalszym skutkiem normatywnym art. 11g ust. 3 u.ZRID jest istotne zawężenie funkcji kontrolnej zarówno organu odwoławczego, jak i sądu administracyjnego, polegające na odejściu od klasycznego modelu kontroli legalności decyzji administracyjnej jako całościowego aktu władczego. Wprowadzone ograniczenie powoduje, że kontrola ta ulega fragmentaryzacji, a jej zakres zostaje podporządkowany konstrukcji decyzji ZRID jako aktu wieloelementowego, obejmującego liczne, funkcjonalnie powiązane rozstrzygnięcia. W praktyce oznacza to, że nawet w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa, odnoszącego się do określonego fragmentu inwestycji – na przykład konkretnej nieruchomości lub odcinka drogi – organ odwoławczy oraz sąd administracyjny zostają pozbawione możliwości eliminacji z obrotu prawnego całej decyzji, jeżeli pozostałe jej elementy nie są dotknięte wadą. Rozwiązanie to prowadzi do ograniczenia klasycznego rozumienia zasady legalności, zgodnie z którą decyzja administracyjna obciążona istotnym naruszeniem prawa powinna zostać wyeliminowana w całości, jeżeli wada ta wpływa na wynik sprawy.

Z perspektywy systemowej art. 11g ust. 3 u.ZRID wprowadza swoistą hierarchizację elementów decyzji administracyjnej, w której pierwszeństwo przyznaje się stabilności i wykonalności rozstrzygnięcia nad jego formalną zgodnością z prawem w każdym aspekcie. Taki model kontroli instancyjnej prowadzi do relatywizacji skutków naruszenia prawa – uzależnia zakres ingerencji organów kontrolnych od przestrzennego lub funkcjonalnego zakresu wadliwości decyzji, a nie od jej znaczenia prawnego. Regulacja ta rodzi również istotne konsekwencje dla sytuacji procesowej stron postępowania. Strona, której interes prawny został naruszony w związku z wadliwością decyzji w części dotyczącej jej nieruchomości, zostaje pozbawiona możliwości doprowadzenia do uchylenia całej decyzji, nawet jeżeli wada ma charakter istotny i wpływa na jej sytuację prawną. W konsekwencji ochrona praw jednostki zostaje ograniczona do zakresu fragmentu inwestycji, podczas gdy cała decyzja – jako akt umożliwiający realizację inwestycji – pozostaje w mocy. Nie bez znaczenia pozostaje również wpływ art. 11g ust. 3 u.ZRID na relację pomiędzy postępowaniem administracyjnym

a sądowoadministracyjnym. Przepis ten wprost ogranicza zakres rozstrzygnięć, które może wydać sąd administracyjny przez ingerencję w jego konstytucyjną funkcję sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Choć formalnie nie pozbawia sądu prawa do kontroli legalności decyzji, to jednak w sposób istotny ogranicza jej skuteczność, wyłączając możliwość eliminacji decyzji w całości z obrotu prawnego. Z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony prawnej regulacja ta może budzić wątpliwości w świetle art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP, gwarantujących prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ograniczenie zakresu kontroli sądowej, polegające na uniemożliwieniu uchylenia decyzji w całości, nawet w przypadku istotnych naruszeń prawa, prowadzi bowiem do sytuacji, w której środek ochrony prawnej traci w określonym zakresie swoją realną skuteczność.

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca świadomie przyjął rozwiązanie, w którym stabilność decyzji ZRID oraz ciągłość realizacji inwestycji publicznych uzyskują wyraźne pierwszeństwo nad pełnym standardem kontroli legalności. Artykuł 11g ust. 3 u.ZRID stanowi zatem wyraz konsekwentnej polityki legislacyjnej, polegającej na ograniczaniu ryzyka hamowania inwestycji poprzez eliminowanie możliwości blokowania całej inwestycji z powodu wad odnoszących się jedynie do jej części. W konsekwencji analizowany przepis należy postrzegać jako jedno z najbardziej daleko idących odstępstw od klasycznego modelu kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym. Artykuł 11g ust. 3 u.ZRID nie tylko modyfikuje zakres uprawnień organu odwoławczego i sądu administracyjnego, lecz także redefiniuje relację pomiędzy zasadą legalności a zasadą sprawności postępowania, jednoznacznie przesuwając punkt ciężkości na rzecz efektywnej realizacji inwestycji publicznych. W orzecznictwie kategoryzuje się wady, których mogą dopuścić się organy orzekające w sprawie. Przykładowo wskazano, że uchybienia organu w zakresie ustalenia katalogu stron postępowania administracyjnego nie mogą prowadzić do wniosku, że decyzja jest z tego powodu dotknięta wadą tylko w części. Katalog stron postępowania w sprawach dotyczących lokalizowania inwestycji na określonym terenie oraz udzielania pozwolenia na budowę ustala się każdorazowo z uwzględnieniem stopnia oddziaływania inwestycji na interesy prawne również tych osób, których nieruchomości znajdują się w tzw. sąsiedztwie terenu inwestycji<sup>518</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także, że przepis art. 11g ust. 3 u.ZRID wskazuje nie na zakres zaskarżenia, lecz na zakres stwierdzonej wady, co uniemożliwia

---

<sup>518</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 19.02.2013 r., II SA/Kr 1144/12, LEX nr 1277987.

uchylenie decyzji w całości i stwierdzenia jej nieważności wówczas, gdy „wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki”<sup>519</sup>.

## **XII. Subsidiarne stosowanie przepisów Prawa budowlanego**

Artykuł 11i u.ZRID dopełnia konstrukcję proceduralną decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej poprzez określenie reżimu prawnego właściwego dla spraw nieuregulowanych w samej specustawie drogowej oraz przez wyrażne wyłączenie stosowania wybranych aktów normatywnych. Zgodnie z art. 11i ust. 1 u.ZRID w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa budowlanego, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Z kolei po myśli ust. 2 tego przepisu w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>520</sup>.

Regulacja ta wprowadza wielopoziomowy mechanizm odesłań, w którym specustawa drogowa zachowuje prymat, natomiast przepisy Prawa budowlanego pełnią funkcję subsydiarną. Zastosowanie klauzuli „stosuje się odpowiednio” oznacza, że przepisy Prawa budowlanego nie znajdują zastosowania wprost, lecz jedynie w takim zakresie, w jakim dają się pogodzić z charakterem i celem postępowania ZRID. Sąd Najwyższy podkreśla bowiem, że pojęcie odpowiedniości stosowania określonego przepisu oznacza, że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować<sup>521</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny dodaje, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa polega na stosowaniu określonych przepisów prawa do drugiego zakresu odniesienia, z zastrzeżeniem, że nie mają one zastosowania całkowicie lub w pewnej części swojej treści ulegają zmianie te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi już dane stosunki, do których mają być zastosowane<sup>522</sup>.

Tym samym organ administracji publicznej zobowiązany jest każdorazowo dokonywać oceny, czy dana regulacja Prawa budowlanego może zostać zaadaptowana do specustawowego modelu postępowania, bez naruszenia jego funkcji przyspieszającej i koncentracyjnej.

---

<sup>519</sup> Wyrok NSA z 28.10.2011 r., II OSK 1932/11, LEX nr 1132119.

<sup>520</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

<sup>521</sup> Uchwała SN(7) z 17.01.2013 r., III CZP 57/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 69.

<sup>522</sup> Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2726/12, LEX nr 1316120.

Szczególnego znaczenia nabiera przy tym wyłączenie art. 28 ust. 2 p.b., który określa krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Wyłączenie tego przepisu potwierdza autonomiczność regulacji dot. decyzji ZRID w zakresie określania stron postępowania oraz zasad ich udziału. Oznacza to, że ustawodawca świadomie rezygnuje z klasycznego, „budowlanego” modelu partycypacji stron na rzecz odrębnych, specustawowych rozwiązań, które – jak wykazano wcześniej – prowadzą do istotnego ograniczenia standardów udziału stron w postępowaniu administracyjnym.

Jeszcze dalej idącą ingerencję w system prawa wprowadza art. 11i ust. 2 u.ZRID, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy o rewitalizacji. Przepis ten prowadzi do całkowitego wyłączenia dwóch istotnych reżimów prawnych, które w klasycznym modelu procesu inwestycyjno-budowlanego pełnią funkcję podstawowego punktu odniesienia dla lokalizacji i realizacji inwestycji. Wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza, że decyzja ZRID zastępuje zarówno ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzję o warunkach zabudowy. Jak podkreśla M. Wolanin, powyższe wyłączenie to niedopuszczalność dokonywania oceny wniosku inwestora przez pryzmat jego obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inwestor drogi publicznej nie jest bowiem związany wymogami tej ustawy, jeżeli wnioskuje o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w szczególności nie stosuje się wymogów formalnych wniosku (forma, treść i załączniki) ani wymogów materialnych dotyczących zakresu treści decyzji<sup>523</sup>.

Tym samym decyzja administracyjna wydawana w trybie specustawy drogowej przejmując funkcję aktu planistycznego, co prowadzi do istotnego przesunięcia kompetencji z poziomu planowania przestrzennego na poziom indywidualnego rozstrzygnięcia administracyjnego. Z perspektywy systemowej stanowi to jedno z najbardziej daleko idących odstępstw od klasycznego modelu ładu przestrzennego. Analogicznie wyłączenie stosowania przepisów ustawy o rewitalizacji prowadzi do wyeliminowania mechanizmów partycypacyjnych oraz ochronnych przewidzianych dla obszarów rewitalizowanych. Oznacza to, że realizacja inwestycji drogowej w trybie przepisów specustawy drogowej może następować niezależnie od lokalnych polityk rewitalizacyjnych, nawet jeżeli ingeruje

---

<sup>523</sup> M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych...*, komentarz do art. 11i.

w obszary objęte szczególną ochroną społeczną lub urbanistyczną. Z punktu widzenia problematyki modyfikacji postępowania administracyjnego art. 11i u.ZRID stanowi przepis o fundamentalnym znaczeniu, gdyż nie tylko określa pomocnicze stosowanie przepisów Prawa budowlanego, lecz przede wszystkim dokonuje selektywnego „wyłączenia” całych gałęzi prawa materialnego z procesu decyzyjnego. Regulacja ta potwierdza, że specustawa drogowa nie jest jedynie zbiorem szczególnych rozwiązań proceduralnych, lecz tworzy autonomiczny reżim prawny, w którym klasyczne instrumenty planistyczne i partycypacyjne zostają podporządkowane nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznych. W konsekwencji art. 11i u.ZRID należy postrzegać jako przepis systemowo wzmacniający proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Poprzez jednoczesne odesłanie do Prawa budowlanego oraz wyłączenie stosowania przepisów planistycznych i rewitalizacyjnych ustawodawca tworzy hybrydowy model proceduralny, w którym decyzja ZRID staje się centralnym instrumentem rozstrzygającym o dopuszczalności i warunkach realizacji inwestycji drogowej kosztem klasycznego rozdzielenia etapów procesu inwestycyjno-budowlanego.

Zgodnie z art. 11ia u.ZRID do postępowań w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ustawy o ocenie.

Artykuł 11ia u.ZRID wprowadza szczególną regulację dotyczącą środków zaskarżenia w sprawach o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli decyzja ta została poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepis ten nie tworzy autonomicznego modelu odwoławczego, lecz poprzez odesłanie nakazuje stosować wybrane regulacje ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, odnoszące się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych. Z punktu widzenia systemu postępowania administracyjnego art. 11ia u.ZRID stanowi wyraźne odstępstwo od jednolitego, specustawowego modelu kontroli instancyjnej decyzji ZRID, który w pozostałym zakresie został istotnie ograniczony pod względem zarówno formalnym, jak i materialnym. W analizowanym przepisie ustawodawca decyduje się bowiem na „otwarcie” procedury ZRID na standardy wynikające z prawa ochrony środowiska, a pośrednio także z prawa unijnego (stanowi on transpozycję dyrektywy) w zakresie gwarancji procesowych przysługujących zainteresowanej społeczności. Normatywny sens art. 11ia u.ZRID polega na dokonaniu pełniejszego standardu kontroli administracyjnej i sądowej w tych sprawach, w których realizacja inwestycji drogowej może oddziaływać na środowisko i być przedmiotem oceny

środowiskowej przeprowadzonej z udziałem społeczeństwa. Oznacza to, że w tym szczególnym segmencie postępowań decyzja ZRID nie jest już wyłącznie aktem inwestycyjnym podporządkowanym zasadzie sprawności i stabilności, lecz staje się elementem szerszego procesu decyzyjnego, w którym ustawodawca zobowiązany jest zapewnić skuteczny dostęp do środków ochrony prawnej.

Z perspektywy modyfikacji postępowania administracyjnego istotne jest, że art. 111a u.ZRID prowadzi do dualizacji modelu odwoławczego decyzji ZRID. W sprawach „zwykłych” decyzja ta podlega rygorom specustawowym, ograniczającym zarówno formalne wymogi kontroli, jak i zakres ingerencji organów oraz sądów administracyjnych. Natomiast w sprawach poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach ustawodawca dopuszcza szerszą kontrolę, uwzględniającą nie tylko interesy stron *sensu stricto*, lecz również interesy zainteresowanej społeczności, w tym organizacji ekologicznych. Jednocześnie art. 111a u.ZRID nie znosi specustawowych modyfikacji w całości, lecz jedynie nakłada na nie dodatkowy reżim proceduralny wynikający z ustawy środowiskowej. W efekcie dochodzi do powstania hybrydowego modelu procedury, w którym decyzja ZRID funkcjonuje na styku dwóch porządków normatywnych: przyspieszonej procedury inwestycyjnej oraz gwarancyjnego postępowania środowiskowego. Model ten znacząco komplikuje konstrukcję postępowania zarówno dla organów administracji publicznej, jak i dla stron oraz uczestników postępowania. Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, że zastosowanie przepisów ustawy środowiskowej wiąże się z dodatkowymi wymaganiami formalnymi wobec odwołania i skargi do sądu administracyjnego. Oznacza to, że ochrona interesów środowiskowych została wzmocniona kosztem dalszego podwyższenia progu formalnego dostępu do środków zaskarżenia. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której rzeczywiste skorzystanie z tych instrumentów będzie wymagało specjalistycznej wiedzy prawnej mimo braku przymusu zastępstwa procesowego. Z punktu widzenia celów niniejszej rozprawy art. 111a u.ZRID stanowi istotny przykład selektywnej korekty specustawowych modyfikacji postępowania administracyjnego. Przepis ten pokazuje, że granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w standardy proceduralne wyznaczane są nie tylko przez krajowe zasady postępowania administracyjnego, lecz również przez zobowiązania wynikające z prawa unijnego. W konsekwencji art. 111a u.ZRID potwierdza, że proces dekodyfikacji i fragmentaryzacji procedury administracyjnej nie ma charakteru jednokierunkowego i w określonych obszarach podlega korekcie na rzecz wzmocnienia gwarancji procesowych.

### **XIII. Stabilizacja decyzji ZRID i ograniczenie trybów nadzwyczajnych**

Artykuł 31 u.ZRID wprowadza jedną z najbardziej daleko idących modyfikacji klasycznych instytucji postępowania administracyjnego, odnoszącą się do trwałości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz do zakresu nadzwyczajnej i sądowej kontroli legalności tego rozstrzygnięcia. Regulacja ta stanowi normatywne domknięcie specustawowego modelu stabilizacji decyzji ZRID i wyraźnie podporządkowuje zasadę legalności zasadzie nieodwracalności procesu inwestycyjnego.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.ZRID nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji ZRID, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Przepis ten wprowadza szczególną prekluzję czasową dla wszczęcia postępowania nieważnościowego, znacznie krótszą niż terminy wynikające z art. 156 § 2 k.p.a. W modelu kodeksowym stwierdzenie nieważności decyzji jako instytucja służąca eliminacji z obrotu aktów dotkniętych najcięższymi wadami prawnymi nie jest co do zasady ograniczone tak krótkim terminem, a ustawodawca wyjątkowo ostrożnie sięga po rozwiązania prekluzyjne w tym zakresie.

Wprowadzenie 60-dniowego terminu, powiązanego dodatkowo z faktem rozpoczęcia robót budowlanych, prowadzi do istotnego osłabienia funkcji ochronnej instytucji stwierdzenia nieważności. Od momentu ziszczenia się obu przesłanek decyzja ZRID uzyskuje szczególną ochronę trwałości, nawet jeżeli jest dotknięta wadami kwalifikowanymi, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 k.p.a. oznacza, że organ administracji publicznej może jedynie stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa, bez możliwości jej eliminacji z obrotu prawnego. Przepis art. 31 ust. 1 u.ZRID ogranicza nie możliwość prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a jedynie sposób rozstrzygania przez organ administracji wniosku o stwierdzenie nieważności takiej decyzji ostatecznej<sup>524</sup>. Skutkiem takiego stwierdzenia jest to, że strona, która udowodni uczynienie jej szkody ocenianą decyzją, będzie mogła zgłosić roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.<sup>525</sup> Natomiast ograniczenia wynikające z tego przepisu mają zastosowanie w konkretnej sprawie

---

<sup>524</sup> Wyrok NSA z 20.10.2015 r., II OSK 2137/15, LEX nr 1987090.

<sup>525</sup> M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych...*, komentarz do art. 31.

dopiero wtedy, kiedy organ stwierdzi, że ma miejsce chociaż jedna z okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.<sup>526</sup>

Analogiczny mechanizm stabilizacji decyzji przewidziano w art. 31 ust. 2 u.ZRID w odniesieniu do kontroli sądowoadministracyjnej. Po upływie 60 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję ZRID, może jedynie stwierdzić, że decyzja narusza prawo, nie zaś uchylić ją lub stwierdzić jej nieważność. Regulacja ta wprost ogranicza zakres orzekania sądu administracyjnego i ingeruje w konstytucyjną funkcję sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Z punktu widzenia konstrukcji prawa procesowego oznacza to przekształcenie skargi do sądu administracyjnego z instrumentu prowadzącego do eliminacji wadliwego aktu administracyjnego w środek o charakterze deklaratoryjnym, pozbawiony realnego wpływu na byt prawny decyzji. W efekcie ochrona sądowa zostaje ograniczona do symbolicznego potwierdzenia naruszenia prawa, przy jednoczesnym utrzymaniu w mocy decyzji umożliwiającej dalszą realizację inwestycji.

Rozwiązania przewidziane w art. 31 ust. 1 i 2 u.ZRID należy oceniać jako szczególnie intensywną ingerencję w klasyczne zasady postępowania administracyjnego, w tym w zasadę praworządności oraz zasadę skutecznej ochrony prawnej jednostki. Ustawodawca przyjmuje bowiem założenie, że po przekroczeniu określonego momentu inwestycyjnego interes publiczny związany z realizacją infrastruktury drogowej ma bezwzględne pierwszeństwo nad potrzebą eliminacji decyzji dotkniętych wadami prawnymi. Istotnym elementem równoważącym analizowaną regulację jest art. 31 ust. 2a u.ZRID, który wyłącza stosowanie mechanizmów stabilizacji decyzji w przypadku jej niezgodności z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach albo z postanowieniem wydanym w trybie przepisów ustawy oenowej. Przepis ten stanowi wyraźne potwierdzenie, że granice dopuszczalnej trwałości decyzji administracyjnej wyznaczone są przez standardy ochrony środowiska oraz zobowiązania wynikające z prawa unijnego. Z perspektywy systemowej art. 31 u.ZRID wprowadza zatem model warunkowej trwałości decyzji ZRID. Decyzja ta korzysta z daleko idącej ochrony stabilności, o ile nie narusza przepisów prawa środowiskowego. W ten sposób ustawodawca dokonuje hierarchizacji wartości chronionych – przyznaje bezwzględny priorytet realizacji inwestycji drogowych, lecz jednocześnie uznaje szczególną rangę norm środowiskowych jako granicę ingerencji w prawa jednostki i kompetencje organów kontrolnych. W konsekwencji

---

<sup>526</sup> Wyrok NSA z 27.08.2010 r., II OSK 1107/10, LEX nr 746408.

art. 31 u.ZRID należy uznać za jeden z kluczowych przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia problematyki modyfikacji postępowania administracyjnego. Przepis ten nie tylko radykalnie ogranicza stosowanie trybów nadzwyczajnych oraz zakres kontroli sądowoadministracyjnej, lecz także w sposób wyraźny ilustruje przesunięcie aksjologiczne właściwe dla specustaw inwestycyjnych, w których stabilność i nieodwracalność decyzji administracyjnej zostają uznane za wartości nadrzędne wobec klasycznych gwarancji legalności i ochrony prawnej jednostki.

#### **XIV. Uwagi podsumowujące**

Analiza przepisów specustawy drogowej prowadzi do wniosku, że akt ten nie stanowi jedynie epizodycznej regulacji proceduralnej, lecz wykształcił odrębny, autonomiczny model postępowania administracyjnego, istotnie odbiegający od standardu wyznaczonego przez Kodeks postępowania administracyjnego. Ewolucja normatywna specustawy drogowej – od regulacji czasowej, uzasadnianej nadzwyczajnymi potrzebami inwestycyjnymi, do ustawy o charakterze trwałym – potwierdza, że przyjęty w niej model proceduralny został przez ustawodawcę oceniony jako funkcjonalnie skuteczny i adekwatny do realizacji długofalowej polityki infrastrukturalnej państwa. Centralnym elementem tego modelu jest koncentracja rozstrzygnięć w jednej decyzji administracyjnej – decyzji ZRID.

Decyzja ZRID przejmuje funkcje, które w klasycznym modelu procesu inwestycyjno-budowlanego realizowane są w ramach kilku odrębnych postępowań, prowadzonych przez różne organy administracji publicznej. Skutkiem tej koncentracji jest zarówno uproszczenie i przyspieszenie procedury, jak i skumulowanie skutków prawnych o wyjątkowej doniosłości – w szczególności skutków wyłączeniowych – w jednym akcie władczym. Z perspektywy postępowania administracyjnego prowadzi to do istotnego zwiększenia znaczenia pojedynczego rozstrzygnięcia oraz do przesunięcia ciężaru ochrony praw jednostki na etap jednorazowego postępowania decyzyjnego. Równolegle ustawodawca konsekwentnie modyfikuje klasyczne instytucje proceduralne, choć formalnie nie eliminuje stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz podporządkowuje je rozwiązaniom szczególnym. Modyfikacje te obejmują w szczególności: ograniczenie realnego zakresu zasady czynnego udziału strony, przekształcenie zasad doręczeń i zawiadamiania stron, przeniesienie ciężaru inicjatywy dowodowej na inwestora oraz redukcję znaczenia współdziałania organów administracji publicznej przez fikcje prawne braku zastrzeżeń. Szczególnie istotne z punktu widzenia też rozprawy są rozwiązania dotyczące terminowości i sprawności postępowania.

Ustawodawca nie poprzestaje na deklaratywnym określeniu terminów, lecz wprowadza mechanizmy sankcyjne wobec organów administracji publicznej i zastępuje klasyczne środki ochrony stron instrumentami o charakterze zarządczo-dyscyplinującym. Jednocześnie modyfikacje te nie prowadzą do wzmocnienia pozycji procesowej stron, lecz służą przede wszystkim zabezpieczeniu interesu publicznego rozumianego jako niezakłócona realizacja inwestycji drogowych.

Analiza procedury odwoławczej i sądowoadministracyjnej ujawnia dalsze osłabienie gwarancyjnej funkcji środków zaskarżenia. Podwyższenie wymogów formalnych odwołania, skrócenie terminów jego rozpoznania, a przede wszystkim ograniczenie zakresu kognicji organów odwoławczych i sądów administracyjnych prowadzą do istotnej relatywizacji zasady dwuinstancyjności oraz prawa do skutecznego środka prawnego. W tym modelu kontrola instancyjna przestaje pełnić funkcję pełnej weryfikacji legalności rozstrzygnięcia, a staje się instrumentem korekty fragmentarycznej, podporządkowanej zasadzie stabilności decyzji inwestycyjnej. Kulminacją tego procesu jest art. 31 u.ZRID, który wprowadza szczególny reżim trwałości decyzji ZRID – ogranicza zarówno stosowanie trybów nadzwyczajnych, jak i zakres kontroli sądowoadministracyjnej po przekroczeniu określonego momentu inwestycyjnego. Regulacja ta jednoznacznie przesuwą punkt ciężkości z zasady legalności na zasadę nieodwracalności procesu inwestycyjnego i czyni stabilność decyzji administracyjnej wartością nadrzędną wobec klasycznych gwarancji proceduralnych. Jednocześnie wyjątki dotyczące decyzji środowiskowych pokazują, że granice tej ingerencji wyznaczane są przez zobowiązania wynikające z prawa unijnego, a nie przez wewnętrzną aksjologię procedury administracyjnej. Całość analizowanych rozwiązań pozwala sformułować wniosek, że specustawa drogowa nie stanowi jedynie szczególnej regulacji proceduralnej, lecz realizuje konsekwentną koncepcję dekodyfikacji i funkcjonalizacji postępowania administracyjnego, w której klasyczne instytucje Kodeksu postępowania administracyjnego zostają przekształcone w instrumenty służące realizacji celu inwestycyjnego. Model ten wzmacnia pozycję inwestora i organu administracji publicznej kosztem pozycji procesowej pozostałych stron oraz ogranicza skuteczność kontroli instancyjnej i sądowej. Tym samym specustawa drogowa staje się przykładem trwałego przełamania jednolitego standardu postępowania administracyjnego, a nie jedynie jego czasowego dostosowania do szczególnych potrzeb inwestycyjnych. Wnioski te stają się bezpośrednim punktem wyjścia do dalszej analizy zmierzającej do oceny, czy utrwalenie tego modelu mieści się jeszcze w granicach dopuszczalnej modyfikacji procedury

administracyjnej, czy też prowadzi do trwałego osłabienia systemowych gwarancji ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym.

### **§ 3. Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012**

#### **I. Specustawa EURO 2012 jako regulacja szczególna o charakterze zadaniowo-wydarzeniowym**

Kolejnym aktem normatywnym, który poddano analizie w niniejszym rozdziale, jest ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Regulacja ta stanowi szczególny przykład specustawy o charakterze zadaniowo-wydarzeniowym, której *ratio legis* była ściśle związana z koniecznością terminowego i sprawnego przygotowania infrastruktury niezbędnej do realizacji międzynarodowego wydarzenia sportowego o wyjątkowej randze. Już na poziomie przepisów ogólnych ustawodawca jednoznacznie określa cel regulacji – wskazuje, że ustawa normuje zasady przygotowania finałowego turnieju UEFA EURO 2012, a w szczególności warunki realizacji szeroko rozumianych przedsięwzięć budowlanych oraz organizacyjnych, określonych zbiorczo jako „przedsięwzięcia EURO 2012”. Takie ujęcie przedmiotu regulacji świadczy o intencjonalnym odejściu od klasycznego, sektorowego modelu regulacji administracyjnoprawnej na rzecz kompleksowego aktu normatywnego, obejmującego elementy prawa zarówno materialnego, jak i proceduralnego.

Z punktu widzenia problematyki niniejszej rozprawy istotne jest to, że ustawodawca już na etapie przepisów wprowadzających przyjmuje elastyczny model stosowania prawa i dopuszcza możliwość realizacji przedsięwzięć EURO 2012 albo w reżimie samej specustawy, albo w oparciu o inne specustawy inwestycyjne, w szczególności specustawę drogową oraz ustawę dotyczącą inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (art. 1 ust. 4 u.EURO2012). Konstrukcja ta prowadzi do powstania swoistego zbioru przepisów, w którym to sam charakter inwestycji determinuje wybór reżimu prawnego, a tym samym zakres i intensywność modyfikacji postępowania administracyjnego. Na uwagę zasługuje również wyłączenie spod zakresu stosowania ustawy inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu oraz dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (art. 1 ust. 3 u.EURO2012). Rozwiązanie to potwierdza, że ustawodawca dążył nie do

stworzenia jednolitego, całościowego modelu proceduralnego dla wszystkich inwestycji związanych z EURO 2012, lecz raczej do koordynacji istniejących mechanizmów specustawowych, przy jednoczesnym zachowaniu ich autonomii normatywnej.

W konsekwencji przepisy ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju UEFA EURO 2012 nie pełnią wyłącznie funkcji regulacji organizacyjnej czy wykonawczej, lecz stanowią istotny przykład celowej ingerencji ustawodawcy w klasyczne mechanizmy postępowania administracyjnego, uzasadnionej potrzebą zapewnienia terminowości, przewidywalności oraz skuteczności procesu inwestycyjnego. Już na poziomie przepisów ogólnych widoczna jest dominacja kryterium sprawności i efektywności nad standardowymi gwarancjami proceduralnymi, co zbliża tę regulację do innych specustaw inwestycyjnych, mimo jej formalnie incydentalnego charakteru. Analiza dalszych przepisów specustawy EURO2012 pozwala zatem na ocenę, w jakim zakresie przyjęte w niej rozwiązania proceduralne stanowią kontynuację tendencji dekodyfikacyjnych omówionych na gruncie specustawy drogowej, a w jakim – ze względu na wyjątkowy charakter wydarzenia sportowego – prowadzą do jeszcze dalej idących modyfikacji zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym sensie specustawa EURO 2012 stanowi cenny materiał badawczy, umożliwiający porównanie różnych modeli ingerencji ustawodawcy w ogólne postępowanie administracyjne, przy jednoczesnym zachowaniu wspólnego mianownika w postaci nadrzędnego celu publicznego.

Warto również zwrócić uwagę na intencję projektodawcy omawianej ustawy. Zgodnie z uzasadnieniem projektu projektowana ustawa jest aktem normatywnym, który miał stworzyć warunki umożliwiające organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W dniu 18 kwietnia 2007 r. Komitet Wykonawczy UEFA podjął decyzję o przyznaniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Ukrainy prawa organizacji UEFA EURO 2012. Wybór Polski i Ukrainy na gospodarzy tej prestiżowej imprezy oznaczał przyjęcie przez UEFA wspólnej oferty Polski i Ukrainy na organizację UEFA EURO 2012. Oferta zawiera wiele zobowiązań i gwarancji dotyczących podjęcia szerokiego zakresu działań, a w szczególności przygotowania odpowiedniej infrastruktury sportowej i innej infrastruktury użyteczności publicznej. Realizacja tych zobowiązań znajduje się w kompetencjach zarówno organów administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy omawianych zobowiązań oraz krótki okres, w którym mają być one zrealizowane, niezbędne stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego specjalnego aktu normatywnego, który umożliwi realizację tych zadań zgodnie z przyjętym

harmonogramem. Istotnym elementem projektu ustawy jest katalog przepisów zawierających konkretne ułatwienia i uproszczenia obowiązujących procedur, w szczególności administracyjnych. Uproszczenia te odnoszą się jedynie do przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 projektu ustawy. Istotna część przepisów upraszczających obecnie obowiązujące procedury dotyczy procesu budowlanego, w tym zakresie bowiem uproszczenia te są najbardziej potrzebne, aby wybudować infrastrukturę niezbędną do przeprowadzenia UEFA EURO 2012. Procedury zawarte w przedstawionym projekcie będą mogły być stosowane zarówno przez spółki celowe, jak i jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty realizujące przedsięwzięcia EURO 2012. Najważniejszą regulacją z punktu widzenia skrócenia procedury administracyjnej jest art. 33 ust. 1 projektu ustawy, który nadaje natychmiastową wykonalność wszelkim decyzjom administracyjnym wydawanym w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się od razu wykonalna i jednocześnie stanowi tytuł egzekucyjny, a wniesienie odwołania od takiej decyzji w terminie, przez jakikolwiek podmiot trzeci, nie wstrzymuje wykonywania tej decyzji przez podmiot, który ją uzyskał, przystępujący na tej podstawie do realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięć. Ponadto projekt ustawy przyjmuje, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organ administracji rozpatrzy takie odwołanie w terminie 14 dni<sup>527</sup>.

## **II. Zakres zastosowania ustawy i kwalifikacja przedsięwzięć EURO 2012**

Tę część rozważań należy rozpocząć od powtórzenia, że mechanizm przepisów specustawy EURO2012 opierał się na swego rodzaju warunkowości, która polega na tym, że przepisy tej ustawy mają zastosowanie do realizacji inwestycji, które dotyczą wyłącznie przedsięwzięć umieszczonych w rządowym wykazie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.EURO2012 Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz przedsięwzięć EURO 2012, biorąc pod uwagę znaczenie danego przedsięwzięcia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Akt wykonawczy realizujący powyższą delegację, to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć EURO 2012. Stosownie do § 1 rozporządzenia EURO2012 określa się wykaz przedsięwzięć EURO 2012 zawartych w ofercie przyjętej przez UEFA oraz objętych zobowiązaniami i gwarancjami Rządu

---

<sup>527</sup> Tekst rządowego projektu ustawy o przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Sejm RP V kadencji, druk nr 2114.

Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego, a także innych niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, stanowiący załącznik do rozporządzenia. W tabeli stanowiącej rzeczony załącznik umieszczono 136 obiektów podzielonych na przedsięwzięcia oraz lokalizację. Część przedsięwzięć ograniczona była wyłącznie do miast, w których realizowane były rozgrywki, np. rozbudowa Stadionu Miejskiego w Poznaniu, a część do większego obszaru istotnego z punktu widzenia tej imprezy sportowej, np. rozbudowa infrastruktury tramwajowej w Aglomeracji Górnośląskiej realizowana w województwie śląskim.

### **III. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 jako szczególny akt administracyjny**

Istotne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy są przepisy rozdziału 4 oraz 6 omawianej ustawy. Przed przejściem do rozważań o charakterze decyzji administracyjnej wydawanej pod reżimem przepisów specustawy EURO2012 warto zwrócić uwagę, że stosownie do treści art. 3 tej ustawy przedsięwzięcia, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, są celami publicznymi i inwestycjami celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co za tym idzie, przy braku dalszych szczegółowych regulacji ustawowych i braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściwym aktem, na podstawie którego mogłaby odbyć się lokalizacja obiektów, byłaby decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku podkreślił, że w chwili wydania ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 podjętej na podstawie art. 23 ust. 1 u.EURO2012, zastępuje ona decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. W tej sytuacji następuje więc zmiana przeznaczenia gruntu<sup>528</sup>. W doktrynie podkreśla się także, że przedsięwzięcia EURO 2012 stanowią cele publiczne, uzasadniające skutek wywłaszczeniowy z uwagi na wydanie decyzji lokalizacyjnej. Zamysłem ustawodawcy było, aby przedsięwzięcia związane z mistrzostwami Europy były lokalizowane wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych. Przepisy analizowanej ustawy przewidują, że własność tych inwestycji może przynależeć wyłącznie jednostkom samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa<sup>529</sup>.

---

<sup>528</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 7.05.2013 r., I SA/Gd 385/13, LEX nr 1368505.

<sup>529</sup> M. Kurach, T. Sobel, *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Glosa do wyroku WSA z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Wr 192/11*, NZS 2013, nr 1, s. 2.

Jednakże art. 23 ust. 1 i 2 u.EURO2012 ustanawiają szczególny model postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia lokalizacji przedsięwzięć EURO 2012. Przepisy te wprowadzają autonomiczną procedurę lokalizacyjną, która funkcjonalnie odpowiada decyzjom lokalizacyjnym znanym z innych specustaw inwestycyjnych, a jednocześnie istotnie odbiegają od klasycznych mechanizmów planistycznych i lokalizacyjnych przewidzianych w przepisach ogólnych.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 analizowanej ustawy decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć EURO 2012 wydaje wojewoda, na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu, w terminie jednego miesiąca od dnia złożenia wniosku. Spółka celowa to przewidziana w art. 7 u.EURO2012 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, którą tworzy Skarb Państwa w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć EURO 2012. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny ustalił, że „inny właściwy podmiot”, to każdy inwestor realizujący przedsięwzięcie uznane za niezbędne do przeprowadzenia turnieju EURO 2012<sup>530</sup>.

Już samo określenie właściwości organu wskazuje na koncentrację kompetencji na szczeblu administracji rządowej, co stanowi odstępstwo od rozproszonego modelu decyzyjnego właściwego dla postępowań lokalizacyjnych prowadzonych na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązanie to zmierza do zapewnienia jednolitości rozstrzygnięć oraz eliminacji potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego. Ustawowe określenie jednomiesięcznego terminu na wydanie decyzji lokalizacyjnej stanowi istotną modyfikację zasad ogólnych wyrażonych w art. 35 § 3 k.p.a. W przeciwieństwie do modelu kodeksowego, w którym termin miesięczny ma charakter instrukcyjny, art. 23 ust. 1 u.EURO2012 należy postrzegać jako wyraz ustawowego dążenia do maksymalnego skrócenia postępowania, przy jednoczesnym przeniesieniu ciężaru przygotowania sprawy na etap poprzedzający wszczęcie postępowania. Termin ten, choć formalnie nie został powiązany z sankcją, pełni funkcję normatywnego wyznacznika sprawności działania organu administracji publicznej, podporządkowanego nadrzędnemu celowi terminowej realizacji przedsięwzięć związanych z turniejem.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia konstrukcji proceduralnej ma art. 23 ust. 2 u.EURO2012, który określa elementy wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Ustawodawca posługuje się sformułowaniem „w szczególności”, co wskazuje na otwarty charakter katalogu, jednak zakres i stopień szczegółowości

---

<sup>530</sup> Wyrok NSA z 4.02.2011 r., II OSK 2403/10, LEX nr 992520.

wymienionych elementów prowadzi do wniosku, że wniosek ten ma charakter wysoce sformalizowany i kompleksowy. Regulacja ta realizuje założenie koncentracji materiału dowodowego już na etapie inicjowania postępowania, czym ogranicza rolę postępowania wyjaśniającego prowadzonego z urzędu przez organ administracji. Wymóg dołączenia do wniosku map, analiz infrastrukturalnych, projektów podziału nieruchomości oraz oznaczenia nieruchomości przeznaczonych do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przesądza o tym, że decyzja lokalizacyjna pełni jednocześnie funkcję aktu ingerującego w sferę prawa własności. W tym zakresie rozwiązania przyjęte w specustawie EURO 2012 korespondują z konstrukcją decyzji lokalizacyjnych występujących w innych specustawach inwestycyjnych, w których skutki wywłaszczeniowe lub quasiwywłaszczeniowe są integralnym elementem rozstrzygnięcia administracyjnego. Szczególne znaczenie ma również obowiązek dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co potwierdza, że postępowanie lokalizacyjne nie może abstrahować od wcześniejszej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie ustawodawca nie przewiduje ponownego badania kwestii środowiskowych w toku postępowania lokalizacyjnego, co prowadzi do funkcjonalnego rozdzielenia fazy środowiskowej i lokalizacyjnej, przy jednoczesnym ich ścisłym powiązaniu formalnym. Rozbudowany katalog opinii, które muszą zostać dołączone do wniosku, wskazuje na daleko idącą modyfikację zasad współdziałania organów administracji publicznej. Opinie te nie są uzyskiwane w toku postępowania prowadzonego przez wojewodę, lecz stanowią element wniosku inicjującego postępowanie, za którego kompletność odpowiada inwestor. Oznacza to odejście od klasycznego modelu współdziałania organów, opartego na art. 106 k.p.a., na rzecz modelu pozyskania tych dokumentów przez stronę przed wszczęciem procedury, w której organ prowadzący postępowanie pełni rolę weryfikatora uprzednio zgromadzonego materiału.

Z punktu widzenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego rozwiązanie to prowadzi do istotnego ograniczenia zasady oficjalności oraz zasady pogłębionego postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie wzmacnia ono pozycję inwestora jako podmiotu aktywnego procesowo, odpowiedzialnego za prawidłowe przygotowanie sprawy i skoordynowanie stanowisk wielu organów administracji publicznej jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania. W konsekwencji art. 23 ust. 1 i 2 u.EURO2012 należy oceniać jako przepisy wprowadzające wysoce skoncentrowany, przyspieszony i sformalizowany model postępowania lokalizacyjnego, w którym klasyczne gwarancje proceduralne ulegają istotnej modyfikacji na rzecz efektywności i terminowości realizacji przedsięwzięć o szczególnym

znaczeniu publicznym. Regulacja ta, podobnie jak specustawa drogowa, wpisuje się w szerszą tendencję charakterystyczną dla specustaw inwestycyjnych, polegającą na przesunięciu akcentu z ochrony proceduralnej jednostki na sprawność działania administracji publicznej i stabilność procesu inwestycyjnego.

#### **IV. Opinie organów i koncentracja materiału przed wszczęciem postępowania**

Uzupełnieniem konstrukcji wniosku o ustalenie lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 jest mechanizm pozyskiwania oraz skutków opinii wymienionych w art. 23 ust. 2 pkt 6 analizowanej ustawy, który został doprecyzowany w ust. 2a i 2b. Przepisy te wprowadzają szczególnie model współdziałania organów administracji publicznej, istotnie odbiegający od rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 23 ust. 2a u.EURO2012 właściwe organy wydają wymagane opinie na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Kluczowe znaczenie ma przyjęta przez ustawodawcę fikcja prawna, zgodnie z którą niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Zauważyć należy, że przepisy te zostały dodane do ustawy 15 października 2009 r., a zatem prawie 2 lata po tym, jak ustawa weszła w życie. Było to najpewniej spowodowane przewlekłym opiniowaniem przez organy omawianych zagadnień. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, że dodano ust. 2a–2c, które są powieleniem rozwiązań zawartych w specustawie drogowej i są konsekwencją zmiany uzgodnień z właściwymi organami treści decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Polegają one na zamianie konieczności uzyskania uzgodnień na konieczność uzyskania jedynie opinii co do treści składanego wniosku<sup>531</sup>.

Przyjęte rozwiązanie pełni funkcję wyrażnie dyscyplinującą wobec organów opiniujących i jednocześnie eliminuje ryzyko paraliżu postępowania lokalizacyjnego na skutek ich bezczynności. W porównaniu z modelem kodeksowym mechanizm ten stanowi istotną modyfikację zasad współdziałania organów. W klasycznym ujęciu brak stanowiska organu współdziałającego może prowadzić do przedłużenia postępowania, a niekiedy do konieczności podejmowania dodatkowych czynności procesowych przez organ prowadzący sprawę. Specustawa EURO 2012 odwraca tę zasadę – przyjmuje założenie, że milczenie organu należy

---

<sup>531</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Sejm RP VI kadencji, druk nr 1947.

interpretować jako aprobatę projektowanego rozstrzygnięcia. Tym samym ciężar ewentualnej ochrony interesów pozostających w kompetencji organów opiniujących zostaje przeniesiony na etap wcześniejszy lub na samą aktywność tych organów. Podobna logika przyjmowana jest np. w art. 53 ust. 5f u.p.z.p., gdzie przedstawienie opinii w określonym przez organ terminie, nie dłuższym niż 2 tygodnie, uważa się za przedstawienie opinii pozytywnej.

Jeszcze dalej idącą modyfikację wprowadza art. 23 ust. 2b u.EURO2012, zgodnie z którym opinie, o których mowa w ust. 2 pkt 6, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska wymagane na podstawie przepisów odrębnych. Przepis ten w sposób jednoznaczny znosi konieczność prowadzenia równoległych lub następczych postępowań administracyjnych przewidzianych w innych aktach prawnych, w tym w regulacjach sektorowych dotyczących ochrony środowiska, zabytków, infrastruktury transportowej czy gospodarki leśnej. Z punktu widzenia systemu prawa administracyjnego oznacza to daleko idącą kumulację kompetencji i skutków prawnych w ramach jednego postępowania lokalizacyjnego. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 staje się aktem wieloaspektowym i swego rodzaju zintegrowanym, którego wydanie prowadzi do jednoczesnego zastąpienia licznych indywidualnych aktów administracyjnych wymaganych w normalnym toku procesu inwestycyjnego. Takie rozwiązanie wprost realizuje założenie uproszczenia i przyspieszenia procedur, ale jednocześnie ogranicza możliwość etapowej kontroli legalności poszczególnych elementów procesu inwestycyjnego.

W aspekcie gwarancyjnym art. 23 ust. 2a i 2b u.EURO2012 prowadzą do istotnego osłabienia zasady pogłębionego postępowania wyjaśniającego oraz zasady wieloinstancyjności w odniesieniu do rozstrzygnięć częściowych. Organy, które w klasycznym modelu wydawałyby odrębne decyzje lub postanowienia, zostają sprowadzone do roli podmiotów opiniujących, przy czym brak ich aktywności procesowej nie wywołuje negatywnych skutków dla inwestora. Jednocześnie strony postępowania zostają pozbawione możliwości kwestionowania poszczególnych rozstrzygnięć sektorowych w autonomicznych postępowaniach. W konsekwencji art. 23 ust. 2a i 2b analizowanego aktu prawnego należy postrzegać jako przepisy wzmacniające koncentrację materiału dowodowego, kompetencji oraz skutków prawnych w jednym postępowaniu administracyjnym. Regulacja ta wpisuje się ponownie w charakterystyczną dla specustaw inwestycyjnych tendencję do redukcji liczby aktów administracyjnych kosztem zwiększenia doniosłości pojedynczego rozstrzygnięcia.

## **V.   Zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania w sprawie lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012**

W art. 23 ust. 3 u.EURO2012 ustalono, że wojewoda wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości oraz zawiadamia pozostałe strony o wszczęciu tego postępowania w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych dla lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. W ust. 3a zawarto z kolei otwarty katalog elementów tego zawiadomienia. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Regulacja dotycząca zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 stanowi kolejny przykład daleko idącej modyfikacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego, znanych zarówno z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i z chociażby – porównawczo – wcześniej analizowanej specustawy drogowej. Już na pierwszy rzut oka widoczne jest istotne odejście od modelu kodeksowego, w którym doręczenie indywidualne stanowi podstawowy sposób komunikacji organu ze stronami postępowania, a obwieszczenie ma charakter wyjątku, uzasadnionego szczególnymi okolicznościami, takimi jak znaczna liczba stron lub trudności w ich indywidualnym ustaleniu.

W analizowanej regulacji ustawodawca przyjmuje odwrotną konstrukcję normatywną, tj. obwieszczenie staje się standardowym instrumentem zawiadamiania pozostałych stron, natomiast doręczenie indywidualne zostaje ograniczone do wąsko określonej grupy podmiotów. Rozwiązanie to wykazuje wyraźne podobieństwo do modelu przyjętego w specustawie drogowej, w szczególności w art. 11d u.ZRID, gdzie również zastosowano hybrydowy system doręczeń, oparty na połączeniu doręczeń indywidualnych z obwieszczeniami. W obu przypadkach ustawodawca posługuje się domniemaniem skuteczności doręczenia na adres ujawniony w katastrze nieruchomości i przenosi na strony ryzyko nieaktualności danych ewidencyjnych. Mechanizm ten, choć funkcjonalnie uzasadniony potrzebą sprawnego prowadzenia postępowania, osłabia faktyczną realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, o której mowa w art. 10 k.p.a. Istotnym elementem analizowanej regulacji jest również określenie minimalnej treści zawiadomienia. Zgodnie z ust. 3a zawiadomienie musi zawierać oznaczenie nieruchomości lub ich części

objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Zakres ten odpowiada minimalnemu standardowi informacyjnemu, który umożliwia stronie zidentyfikowanie, czy jej interes prawny może zostać naruszony, oraz podjęcie ewentualnych czynności procesowych. Jednocześnie należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku przepisów specustawy drogowej – ustawodawca nie wiąże skuteczności zawiadomienia z faktycznym zapoznaniem się strony z jego treścią. Wystarczające jest formalne dokonanie obwieszczenia lub wysłanie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze. Oznacza to, że realna możliwość udziału strony w postępowaniu zostaje podporządkowana wymogom sprawności proceduralnej, a ciężar aktywności informacyjnej w istotnym stopniu zostaje przeniesiony na same strony. Na tle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulacja ta stanowi więc nie tylko modyfikację techniczną zasad doręczeń, lecz także ingerencję w aksjologię postępowania administracyjnego. Podobnie jak w specustawie drogowej, ustawodawca przyjmuje założenie, że w postępowaniach dotyczących inwestycji o szczególnym znaczeniu publicznym dopuszczalne jest ograniczenie standardowych gwarancji procesowych stron, o ile służy to zapewnieniu szybkości i przewidywalności procesu inwestycyjnego. W tym sensie przepisy dotyczące zawiadamiania stron w specustawie EURO2012 wpisują się w utrwalony już model procedury inwestycyjnej, w której zasada czynnego udziału strony ulega relatywizacji na rzecz efektywności administracyjnej. Z perspektywy niniejszej rozprawy regulacja ta potwierdza, że specustawy – niezależnie od ich formalnie incydentalnego charakteru – konsekwentnie wykorzystują podobne instrumenty modyfikacji postępowania administracyjnego. Na gruncie zarówno specustawy drogowej, jak i specustawy EURO2012 ustawodawca sięga po mechanizmy zbiorczego zawiadamiania stron oraz formalnego domniemania skuteczności doręczeń, co prowadzi do stopniowego ujednolicania specustawowego modelu proceduralnego, funkcjonującego równolegle do kodeksowego postępowania administracyjnego.

## **VI. Treść decyzji lokalizacyjnej i jej skutki proceduralne**

Artykuł 24 u.EURO2012 określa treść decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia, a także reguluje kwestie jej doręczania oraz instancyjnej kontroli. Przepis ten pełni funkcję analogiczną do art. 11 f u.ZRID – stanowi normatywne domknięcie szczególnego postępowania lokalizacyjnego poprzez wskazanie elementów rozstrzygnięcia oraz skutków proceduralnych jego wydania. Zgodnie z art. 24 ust. 1 analizowanego aktu prawnego decyzja lokalizacyjna zawiera „w szczególności” siedem elementów. Już samo użycie tego zwrotu wskazuje, że ustawodawca formalnie pozostawia organowi możliwość uzupełnienia treści decyzji o inne

elementy wynikające z przepisów prawa. Pośród takich elementów konstrukcyjnych w art. 24 ust. 1 pkt 7 u.EURO2012 przewidziano, że decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 zawiera w szczególności określenie terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Po myśli art. 24 ust. 6 tej ustawy termin, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 stała się ostateczna. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że brak określenia w decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 terminu wydania nieruchomości narusza przepis art. 24 u.EURO2012. Termin ten nie wynika wprost z treści art. 24 ust. 6 tej ustawy. Przepis ten określa bowiem jedynie, że termin ten nie może być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 stała się ostateczna. Tym samym z powołanej normy w zestawieniu jej z datą, w której decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 stała się ostateczna, można jedynie określić, z jaką datą może najwcześniej nastąpić wydanie nieruchomości. Termin ten jednak musi być konkretnie wskazany w treści decyzji, co wynika wprost z art. 24 u.EURO2012<sup>532</sup>. Przepis ten pełni funkcję ochronną, jednak należy zauważyć, że ochrona ta ma charakter wyłącznie minimalny i nie kompensuje daleko idących ograniczeń proceduralnych występujących na wcześniejszych etapach postępowania. W porównaniu z regulacjami kodeksowymi termin ten jest krótki, a jego bieg powiązany z momentem ostateczności decyzji, która – ze względu na specustawowe modyfikacje procedury odwoławczej – uzyskuje stabilność w przyspieszonym trybie.

Jednocześnie enumeratywne wyliczenie podstawowych składników rozstrzygnięcia prowadzi do wniosku, że zakres swobody organu jest w praktyce istotnie ograniczony, a decyzja ma charakter wysoce sformalizowany i kompleksowy. Konstrukcja ta odpowiada modelowi znanemu ze specustawy drogowej, w której decyzja ZRID również pełni funkcję aktu wieloelementowego, zastępującego kilka rozstrzygnięć wydawanych w klasycznym toku inwestycyjnym. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że decyzja lokalizacyjna EURO 2012 obejmuje zarówno elementy typowo planistyczne (linie rozgraniczające teren), techniczne (warunki realizacji przedsięwzięcia), jak i elementy o charakterze ingerującym w sferę prawa własności, w tym zatwierdzenie podziału nieruchomości oraz oznaczenie nieruchomości przejmowanych na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie decyzja ta wykazuje daleko idące podobieństwo do decyzji ZRID, a jednocześnie znacząco odbiega od klasycznego modelu decyzji administracyjnej, którego treść – zgodnie

---

<sup>532</sup> Wyrok NSA z 13.05.2011 r., II OSK 579/11, LEX nr 992605.

z art. 107 § 1 k.p.a. – co do zasady nie przesądza o skutkach wywłaszczeniowych. Istotnym elementem decyzji jest także zasygnalizowane powyżej określenie terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń.

Ustawodawca wprost włącza do treści rozstrzygnięcia element o charakterze wykonawczym, który w modelu kodeksowym byłby przedmiotem odrębnych czynności lub postępowań. Rozwiązanie to wzmacnia funkcję decyzji lokalizacyjnej jako aktu inicjującego nie tylko proces inwestycyjny, lecz również bezpośrednie skutki faktyczne i prawne po stronie właścicieli nieruchomości. W zakresie doręczania decyzji art. 24 ust. 2–4 u.EURO2012 powiela model znany również z art. 11f u.ZRID. Doręczenie indywidualne ograniczone zostaje do wnioskodawcy oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, przy czym doręczenie na adres ujawniony w katastrze nieruchomości uznawane jest za skuteczne. Pozostałe strony zawiadamiane są w drodze obwieszczeń publikowanych w wielu kanałach informacyjnych. A. Gill zaznacza, że wątpliwości budzi fakt możliwości dokonywania takich doręczeń na adres figurujący w katastrze nieruchomości. Wskazuje, że pomimo ciążącego na organach administracji geodezyjnej i kartograficznej obowiązku aktualizacji danych państwowego zasobu geodezyjnego istnieje niebezpieczeństwo, iż dane adresowe nie będą aktualne<sup>533</sup>.

Mechanizm ten stanowi wyraźne odstępstwo od kodeksowej zasady indywidualizacji doręczeń i ponownie przenosi na strony ryzyko braku faktycznego zapoznania się z treścią rozstrzygnięcia. Podobnie jak w przypadku specustawy drogowej, ustawodawca przyjmuje rozwiązanie, w którym skuteczność doręczenia i rozpoczęcie biegu terminów procesowych są uzależnione nie od rzeczywistego udziału strony w postępowaniu, lecz od formalnego dopełnienia czynności zawiadomienia przez organ administracji publicznej. Regulacja ta osłabia gwarancyjny charakter zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i podporządkowuje ją wymogom sprawności i szybkości realizacji inwestycji. Artykuł 24 ust. 5 tej ustawy wprowadza koncentrację instancyjną, tzn. wskazuje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jako organ odwoławczy od decyzji wojewody. Rozwiązanie to jest tożsame z modelem przyjętym w specustawie drogowej i potwierdza tendencję do wyłączania samorządu terytorialnego z decydującej roli w kontroli instancyjnej kluczowych rozstrzygnięć inwestycyjnych.

---

<sup>533</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 314 i 323.

Centralizacja instancji odwoławczej sprzyja jednolitości orzecniczej, lecz jednocześnie oddala proces decyzyjny od poziomu lokalnego, na którym najczęściej materializują się skutki inwestycji.

W porównaniu z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz z klasycznymi decyzjami planistycznymi decyzja ta charakteryzuje się zwiększoną ingerencją w sferę prawa własności, ograniczeniem gwarancji procesowych stron oraz centralizacją kompetencji decyzyjnych. Jednocześnie rozwiązania przyjęte w art. 24 u.EURO2012 wykazują daleko idącą zbieżność z regulacjami specustawy drogowej, co potwierdza tezę o stopniowej standaryzacji specustawowego modelu postępowania administracyjnego w procesach inwestycyjnych o szczególnym znaczeniu publicznym.

## **VII. Skutki rzeczowe decyzji lokalizacyjnej i koncentracja skutków prawnych**

Kolejna grupa przepisów specustawy EURO2012 (art. 24a–24i u.EURO2012) dopełnia regulację decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia przez określenie jej bezpośrednich skutków w sferze prawa rzeczowego, gospodarowania nieruchomościami oraz wykonania rozstrzygnięcia. Regulacje te nie dotyczą już samego toku postępowania administracyjnego *sensu stricto*, lecz koncentrują się na konsekwencjach wydania decyzji lokalizacyjnej oraz na mechanizmach umożliwiających jej sprawną realizację. Ustawodawca przyjął rozwiązanie polegające na koncentracji skutków prawnych w jednym akcie administracyjnym. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 nie tylko rozstrzyga o dopuszczalności inwestycji w określonym miejscu, lecz jednocześnie zatwierdza podział nieruchomości, przesądza o przejściu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego oraz prowadzi do wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. Skutki te następują z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja staje się ostateczna, co odpowiada konstrukcji znanej ze specustawy drogowej i stanowi istotne odstępstwo od klasycznego, wieloetapowego modelu wywłaszczenia. Decyzja lokalizacyjna pełni ponadto funkcję podstawy do ujawnienia zmian w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości oraz umożliwia inwestorowi dysponowanie nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. W rezultacie następuje znaczne uproszczenie i skrócenie procesu inwestycyjnego kosztem ograniczenia autonomii poszczególnych reżimów prawnych, które w modelu ogólnym funkcjonują niezależnie od siebie. Regulacja przewiduje również rozwiązania kompensacyjne dla właścicieli nieruchomości częściowo przejętych pod inwestycję przez umożliwienie nabycia pozostałej części nieruchomości, jeżeli nie nadaje się

ona do dotychczasowego wykorzystania. Mechanizm ten, znany także z innych specustaw inwestycyjnych, ma na celu ograniczenie negatywnych skutków ingerencji w prawo własności, jednak bez naruszania podstawowej zasady koncentracji rozstrzygnięć.

W dalszych przepisach ustawodawca normuje kwestie wygaśnięcia trwałego zarządu, rozwiązania stosunków obligacyjnych dotyczących nieruchomości publicznych oraz wygaśnięcia użytkowania wieczystego – przewiduje w tych przypadkach odpowiednie odszkodowanie. Równolegle wprowadzony zostaje kompleksowy mechanizm ustalania i wypłaty odszkodowań oparty na zasadzie pierwszeństwa porozumienia stron, a w razie jego braku – na decyzji wojewody wydawanej w przyspieszonym trybie. Konstrukcja ta odpowiada rozwiązaniom przyjętym w specustawie drogowej i potwierdza dominację instrumentów finansowych jako podstawowej formy rekompensaty za ograniczenia praw majątkowych. Ustawodawca przewiduje również szczególne rozwiązania ochronne w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w tym obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego w ściśle określonych przypadkach. Jednocześnie zakres tej ochrony jest wyraźnie ograniczony czasowo i funkcjonalnie, co wskazuje na podporządkowanie interesów indywidualnych nadrzędnemu celowi realizacji inwestycji publicznej. Dopełnieniem analizowanej regulacji są przepisy wyłączające stosowanie norm ochronnych dotyczących gruntów rolnych i leśnych oraz wprowadzające przyspieszony tryb wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Rozwiązania te, analogiczne do przyjętych w specustawie drogowej, potwierdzają konsekwentną linię legislacyjną polegającą na eliminowaniu barier proceduralnych i materialnoprawnych, które mogłyby opóźniać realizację inwestycji o szczególnym znaczeniu publicznym.

Z perspektywy niniejszej rozprawy omawiane przepisy mają znaczenie przede wszystkim sygnalizacyjne. Nie wprowadzają one nowych, odmiennych mechanizmów modyfikacji postępowania administracyjnego, lecz potwierdzają utrwalony w specustawach inwestycyjnych model koncentracji skutków prawnych, automatyzmu ingerencji w sferę prawa własności oraz marginalizacji klasycznych procedur wywłaszczeniowych na rzecz jednego, kompleksowego aktu administracyjnego.

### **VIII. Relacja decyzji lokalizacyjnej do aktów planistycznych i Prawa budowlanego**

Zasadnicze znaczenie dla rekonstrukcji specustawowego modelu postępowania inwestycyjno-budowlanego ma art. 25 u.EURO2012, który normuje relację pomiędzy decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia a przepisami mającymi zastosowanie w klasycznym

procesie budowlanym. Już w ust. 1 ustawodawca przesądza, że w sprawach uregulowanych w niniejszym rozdziale nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten wprowadza zatem pełną derogację reżimu planistycznego w zakresie objętym regulacją specustawy EURO2012, eliminując konieczność zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wyłączając obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, że z treści omawianego przepisu można wyprowadzić wniosek, że skoro w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 tej ustawy nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to lokalizacja przedsięwzięć EURO 2012 może nastąpić niezależnie od ustaleń przeznaczenia terenów określonych w planie miejscowym oraz w oderwaniu od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>534</sup>.

Wyłączenie to należy oceniać jako jedno z najbardziej doniosłych odstępstw od klasycznego modelu lokalizacji inwestycji, w którym prawo planistyczne pełni funkcję podstawowego instrumentu kształtowania ładu przestrzennego. W konsekwencji decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 przejmuje funkcję, jaką w modelu ogólnym spełniają akty planistyczne, przy czym jest ona wydawana w trybie administracyjnym o istotnie ograniczonych gwarancjach proceduralnych i partycypacyjnych. Z punktu widzenia postępowania administracyjnego oznacza to istotne osłabienie roli gminy oraz mechanizmów społecznej kontroli procesu inwestycyjnego. W ust. 2 art. 25 tej ustawy prawodawca określa relację pomiędzy decyzją lokalizacyjną a pozwoleniem na budowę – wskazuje, że wojewoda wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 oraz na przebudowę istniejących urządzeń infrastruktury technicznej na zasadach i w trybie przepisów prawa budowlanego. Konstrukcja ta oznacza, że przepisy Prawa budowlanego zachowują zastosowanie jedynie subsydiarnie, a pierwszeństwo mają regulacje specustawowe. W praktyce prowadzi to do podporządkowania postępowania budowlanego ustaleniom decyzji lokalizacyjnej, która determinuje zakres dopuszczalnych rozwiązań technicznych i przestrzennych. Istotne z punktu widzenia gwarancji procesowych jest rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust. 3 u.EURO2012, zgodnie z którym o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 wojewoda zawiadamia, w drodze obwieszczeń, w urzędach gmin i w prasie lokalnej. Ustawodawca rezygnuje tu z indywidualnego zawiadamiania stron, charakterystycznego dla klasycznego postępowania

---

<sup>534</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 22.09.2010 r., IV SA/Po 617/10, LEX nr 758561.

budowlanego i zastępuje je zbiorczym mechanizmem obwieszczeń. Rozwiązanie to stanowi kolejne ograniczenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i wpisuje się w konsekwentnie realizowaną w specustawach koncepcję proceduralnego uproszczenia kosztem intensywności ochrony procesowej jednostki. Najdalej idącą ingerencję systemową zawiera jednak ust. 4 art. 25, w którym ustawodawca stanowi, że ilekroć w przepisach prawa budowlanego jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Przepis ten wprowadza swego rodzaju normatywną fikcję, polegającą na zrównaniu decyzji lokalizacyjnej z decyzją planistyczną na potrzeby stosowania przepisów Prawa budowlanego. Dzięki temu możliwe staje się pominięcie całego etapu planistycznego, przy jednoczesnym zachowaniu formalnej ciągłości procedury budowlanej. Rozwiązanie to znacząco wzmacnia pozycję decyzji lokalizacyjnej jako aktu centralnego w procesie inwestycyjnym i potwierdza jej quasiplanistyczny charakter.

Podsumowując tę część rozważań, wypada stwierdzić, że art. 25 u.EURO2012 należy uznać za przepis o kluczowym znaczeniu dla niniejszej rozprawy. W sposób kompleksowy wyłącza on stosowanie prawa planistycznego, modyfikuje reżim Prawa budowlanego, ogranicza gwarancje procesowe stron na etapie postępowania budowlanego oraz wprowadza normatywną fikcję zastępowania decyzji planistycznej decyzją lokalizacyjną. W rezultacie przepis art. 25 u.EURO2012 stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przykładów tego, w jaki sposób specustawy kreują autonomiczny model postępowania administracyjnego, podporządkowany nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznych.

## **IX. Natychmiastowa wykonalność decyzji i modyfikacja modelu odwoławczego**

Niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia treści tej rozprawy ma rozdział 6 u.EURO2012, zatytułowany „Postępowanie administracyjne dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012”. Rozdział ten rozpoczyna art. 34, który w sposób wyraźny i wielopoziomowy modyfikuje klasyczny model kontroli instancyjnej ukształtowany w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i ingeruje zarówno w zasadę suspensywności odwołania, jak i w terminy procesowe.

Już w ust. 1 ustawodawca stanowi, że decyzje administracyjne wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012, określonych w rozporządzeniu EURO2012, podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Regulacja ta oznacza generalne odejście od zasady wyrażonej w art. 130 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którą wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie decyzji,

chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W modelu kodeksowym rygor ten ma charakter wyjątkowy i wymaga spełnienia określonych przesłanek (ochrona zdrowia, życia, zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami lub inny interes społeczny bądź wyjątkowo ważny interes strony). W specustawie EURO 2012 natychmiastowa wykonalność nie jest wyjątkiem, lecz zasadą – obejmującą całą kategorię decyzji wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć objętych ustawą. Rozwiązanie to prowadzi do istotnego osłabienia zasady dwuinstancyjności w jej wymiarze funkcjonalnym. Odwołanie zachowuje charakter dewolutywny, lecz traci co do zasady charakter suspensywny. Suspensywność, czyli skutek wniesienia odwołania w postaci zawieszenia wykonania decyzji<sup>535</sup>, jest zasadą na gruncie klasycznego modelu postępowania administracyjnego.

W praktyce oznacza to, że inwestycja może być realizowana mimo wniesienia środka zaskarżenia, a kontrola instancyjna następuje już w warunkach faktycznego wykonywania rozstrzygnięcia. Konstrukcja ta podporządkowuje ochronę interesu indywidualnego nadrzędnemu celowi sprawnej i terminowej realizacji przedsięwzięć o znaczeniu publicznym – tutaj realizuje cel publiczny (art. 3 u.EURO2012).

Istotne znaczenie ma również fakt, że ustawodawca przesądza, że w warunkach art. 34 ust. 1 u.EURO2012 chodzi wyłącznie o takie decyzje administracyjne, które są wydawane „w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ust. 1”. Oznacza to, że natychmiastowa wykonalność nie ma charakteru generalnego wobec wszystkich inwestycji powiązanych z turniejem, lecz odnosi się wyłącznie do przedsięwzięć enumeratywnie wskazanych w akcie wykonawczym. Rozwiązanie to ma doniosłe znaczenie systemowe. Rozporządzenie EURO2012 pełni bowiem funkcję materialnoprawnej regulacji, wyznaczającej zakres zastosowania szczególnego reżimu proceduralnego. Tylko inwestycje ujęte w tym wykazie korzystają z reżimu tej specustawy, w tym uprzywilejowanego statusu w postaci natychmiastowej wykonalności decyzji, skróconych terminów odwoławczych oraz przyspieszonego toku instancji. W konsekwencji, jeżeli decyzja administracyjna zostałaby wydana w odniesieniu do inwestycji, która nie została objęta rozporządzeniem, przepis art. 34 ust. 1 u.EURO2012 nie znajdowałby zastosowania. Taka decyzja podlegałaby ogólnym zasadom wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności zasadzie suspensywności odwołania określonej w art. 130 § 1 i 2 k.p.a. Oznacza to, że wniesienie odwołania wstrzymywałoby jej wykonanie, chyba że

---

<sup>535</sup> Wyrok NSA z 1.04.2014 r., I OSK 2682/12, LEX nr 2005781.

organ nadałby jej rygor natychmiastowej wykonalności w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego, przy spełnieniu ustawowych przesłanek.

Powstaje jednak pytanie o sytuację, w której organ zastosowałby art. 34 ust. 1 u.EURO2012 do inwestycji nieobjętej rozporządzeniem EURO2012. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z zastosowaniem normy szczególnej poza zakresem jej obowiązywania, a więc z naruszeniem prawa materialnego. Skutkiem byłoby wadliwe nadanie decyzji natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy. W płaszczyźnie procesowej mogłoby to prowadzić do skutecznego zakwestionowania wykonania decyzji w toku kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, a w określonych sytuacjach – do uznania, że wykonanie nastąpiło bez podstawy prawnej. Z punktu widzenia konstrukcji systemowej istotne jest, że ustawodawca nie posłużył się ogólną klauzulą „przedsięwzięć związanych z EURO 2012”, lecz odwołał do aktu wykonawczego. Oznacza to, że zakres ingerencji w zasadę suspensywności odwołania jest ściśle limitowany i zależny od formalnego ujęcia inwestycji w rozporządzeniu EURO2012. Takie rozwiązanie wzmacnia zasadę określoności ingerencji w prawa jednostki, a zarazem potwierdza, że szczególne przywileje proceduralne mają charakter wyjątkowy i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Z perspektywy niniejszej rozprawy oznacza to, że art. 34 analizowanego aktu prawnego nie wprowadza abstrakcyjnej, powszechnej derogacji zasad postępowania administracyjnego, lecz ustanawia reżim nadzwyczajny, którego zastosowanie jest uzależnione od spełnienia dodatkowej przesłanki formalnej. W ten sposób ustawodawca tworzy model selektywnego uprzywilejowania określonych inwestycji, przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałych przedsięwzięć w ramach ogólnego porządku proceduralnego.

Trybunał Konstytucyjny uchylił przepisy nowelizujące ustawę o przygotowaniu turnieju EURO 2012 w kierunku przedłużenia jej zastosowania po zakończeniu turnieju, gdyż uznał je za niezgodne z Konstytucją RP jako naruszające zasadę *lex retro non agit*. Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że ustawa o przygotowaniu turnieju EURO 2012 jest aktem normatywnym, który miał stworzyć warunki umożliwiające organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Pomyślana została jako ustawa specjalna w tym znaczeniu, że osadzono ją w zdefiniowanym przez prawodawcę kontekście, w którym mają funkcjonować jej normy. Kontekst ten został wyznaczony przez odwołanie się do zdarzenia przyszłego, jakim był finałowy turniej Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Celem ustawy było zrealizowanie określonego zadania – przygotowanie turnieju, a normy w niej wyrażone służyły realizacji tego zadania. Na czas obowiązywania tej ustawy

zawieszone zostało stosowanie wielu przepisów innych obowiązujących ustaw. Za niezbędne do realizacji wyznaczonego zadania w postaci przygotowania turnieju prawodawca uznał między innymi przygotowanie infrastruktury potrzebnej do przeprowadzenia turnieju. Wskazał przy tym konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne. Wykaz przedsięwzięć Euro 2012 zawarto w rozporządzeniu EURO2012<sup>536</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku podkreślił, że w świetle art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 2 u.EURO2012 pojęcie przedsięwzięcia EURO 2012 miało charakter normatywny i rozumiane było przez prawodawcę jako inwestycja infrastrukturalna wymieniona enumeratywnie w rozporządzeniu EURO2012, która została zawarta w ofercie przyjętej przez UEFA, objęta zobowiązaniami oraz gwarancjami rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego – i w tym sensie niezbędna do przeprowadzenia turnieju. Pojęcie przedsięwzięcia EURO 2012 zostało przy tym powiązane ze specjalnym charakterem ustawy. W konsekwencji zrealizowanie wskazanego w tytule i art. 1 ust. 1 tej ustawy zadania wpływało na prawną kwalifikację przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu EURO2012. Przed dniem rozpoczęcia turnieju nie zrealizowano wszystkich przedsięwzięć przewidzianych w rozporządzeniu EURO2012. Turniej rozpoczął się 8 czerwca 2012 r. i zakończył 1 lipca 2012 r. Według orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przedsięwzięcia nierozpoczęte przed rozpoczęciem turnieju, choć wskazane w rozporządzeniu EURO2012, nie odpowiadają kryterium niezbędności do przygotowania i przeprowadzenia turnieju. Jednocześnie TK zaznaczył, że przepisy specustawy EURO2012 nie zawierały postanowień pozwalających rozstrzygnąć wszystkie problemy intertemporalne, które powstały w związku z jej wejściem w życie oraz zakończeniem turnieju<sup>537</sup>.

Dalsza modyfikacja dotyczy terminu do wniesienia odwołania. Zgodnie z art. 34 ust. 2 analizowanego aktu prawnego odwołanie od decyzji administracyjnej wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012 wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji. Regulacja ta wprowadza odstępstwo od ogólnego, 14-dniowego terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a. W przypadku doręczenia indywidualnego termin zostaje skrócony o połowę. Tak istotne skrócenie czasu na sformułowanie środka zaskarżenia należy ocenić jako poważne ograniczenie gwarancji procesowych stron, zwłaszcza w sprawach o złożonym stanie faktycznym i prawnym, często wymagających analizy dokumentacji technicznej. Jednocześnie

---

<sup>536</sup> Wyrok TK z 6.03.2013 r., Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.

<sup>537</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 9.12.2015 r., II SA/Gd 409/15, LEX nr 2007208.

ustawodawca zachowuje dłuższy, 14-dniowy termin w sytuacji zawiadomienia w drodze obwieszczenia, co stanowi próbę zrównoważenia ograniczeń wynikających z braku indywidualnego doręczenia. Nie zmienia to jednak faktu, że ogólny model przyjęty w art. 34 ust. 2 zmierza do maksymalnego skrócenia czasu trwania fazy instancyjnej. Przewidziana w art. 34 ust. 2 u.EURO2012 możliwość wniesienia odwołania w terminie 14 dni od daty obwieszczenia dotyczy tylko decyzji wydanej na podstawie art. 24 ust. 2 ww. ustawy, tzn. decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012<sup>538</sup>.

Warto zaznaczyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że rozwiązanie przyjęte w art. 49 k.p.a. jest rozwiązaniem ekstraordynaryjnym, służącym zapewnieniu szybkiego skutku obwieszczenia wobec wszystkich podmiotów, które są adresatami danego aktu administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przewidują możliwość posłużenia się taką szczególną formą doręczenia, jaką jest publiczne ogłoszenie. Na gruncie wykładni językowej zwrot „dzień publicznego ogłoszenia” należy rozumieć jako termin, w którym doszło do publicznego (w sensie dostępności dla osób zainteresowanych) udostępnienia materiałów o określonej treści. Termin ten jest na gruncie przepisów prawa rozumiany jako zdarzenie prawne dające się obiektywnie określić. Jeżeli obwieszczenie nastąpiło w różnych datach, należy wziąć pod uwagę najpóźniejszą datę obwieszczenia, analogicznie do liczenia terminu do wniesienia odwołania dla strony pominiętej w postępowaniu. Dla takiej strony termin do wniesienia odwołania biegnie bowiem od najpóźniejszego doręczenia decyzji stronie, której zapewniono udział w postępowaniu. Przepis art. 34 ust. 2 u.EURO2012 stanowi, 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. I tak należy rozumieć dokonanie ogłoszenia (datę obwieszczenia), które zastępuje w tym przypadku doręczenie decyzji, od którego biegnie termin 14 dni do złożenia odwołania<sup>539</sup>. Wyrok ten został uchylony w całości przez Naczelny Sąd Administracyjny, który zaznaczył, że doręczenie decyzji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 następuje na podstawie art. 39–48 k.p.a., co powoduje, że niedopuszczalne jest stosowanie art. 49 k.p.a., a więc doręczanie takiej decyzji w drodze publicznego ogłoszenia. W rezultacie do wniesienia odwołania od takiej decyzji zastosowanie może mieć wyłącznie pierwsza część art. 34 ust. 2 u.EURO2012, a więc odwołanie od takiej decyzji należy złożyć w terminie 7 dni od dnia

---

<sup>538</sup> Wyrok NSA z 22.12.2011 r., I OSK 1724/11, LEX nr 1149228.

<sup>539</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2011 r., VII SA/Wa 835/11, LEX nr 996836.

doręczenia decyzji stronie. Przewidziana w tym przepisie możliwość wniesienia odwołania w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji może dotyczyć zaś decyzji z art. 24 ust. 2, a więc decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Strona pominięta przy doręczeniu decyzji może skutecznie złożyć odwołanie w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronom, którym ta decyzja została rzeczywiście doręczona<sup>540</sup>.

Przytoczone orzecznictwo ma istotne znaczenie dla prawidłowej wykładni art. 34 ust. 2 u.EURO2012 oraz określenia rzeczywistego zakresu dopuszczalności doręczeń w drodze obwieszczenia. Z punktu widzenia gwarancji procesowych stron stanowisko NSA ma charakter ochronny. Ogranicza ono możliwość rozszerzającej interpretacji przepisów szczególnych i zapobiega automatycznemu stosowaniu art. 49 k.p.a. do decyzji, wobec których ustawodawca nie przewidział wyraźnie takiego trybu doręczenia. Jednocześnie potwierdza ono, że skrócone terminy odwoławcze w specustawie EURO 2012 muszą być interpretowane ściśle, jako wyjątek od zasad ogólnych, a nie jako podstawa do dalszego ograniczania praw stron w drodze wykładni rozszerzającej.

## **X. Przyspieszona kontrola instancyjna i sądowoadministracyjna**

Kolejnym elementem przyspieszenia postępowania jest art. 34 ust. 3 u.EURO2012, zgodnie z którym odwołanie strony od decyzji administracyjnej wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012 rozpatruje się w terminie 14 dni. Termin ten jest wyraźnie krótszy od terminu wynikającego z art. 35 § 3 k.p.a., przewidującego co do zasady miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Regulacja ta ma charakter dyscyplinujący wobec organu odwoławczego i wpisuje się w koncepcję maksymalnej koncentracji i dynamizacji toku instancyjnego. Przepis ten należy ocenić pozytywnie, gdyż wpływa on korzystnie na prawa stron postępowania administracyjnego – istotnie wykonując dyrektywę szybkości postępowania. Dochodziło jednak do takich sytuacji, w których termin ten był przekraczany. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie formuły milczącego załatwienia sprawy ani mechanizmów dyscyplinujących organ wprost w specustawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że fakt wydania decyzji odwoławczej po terminie określonym w przepisie art. 34 u.EURO2012 nie może być kwalifikowany jako wydanie decyzji bez podstawy prawnej. Termin, o którym mowa, ma

---

<sup>540</sup> Wyrok NSA z 13.10.2011 r., II OSK 1888/11, LEX nr 1070363.

bowiem charakter terminu instrukcyjnego (podobnie jak termin określony w art. 35 k.p.a.), co oznacza, że jego upływ nie pozbawia organu odwoławczego możliwości orzekania w sprawie. Tym samym wydanie decyzji odwoławczej po upływie terminu zakreślonego w art. 34 ust. 3 u.EURO2012 nie stanowi o kwalifikowanej wadliwości zaskarżonej decyzji<sup>541</sup>. Podkreślono jednak, że przepis ten jest dla organu odwoławczego dyrektywą, aby rozpatrywać decyzje wydawane w związku z realizacją inwestycji zakwalifikowanych do przedsięwzięć EURO 2012 w pierwszej kolejności. Termin określony w art. 34 ust. 3 u.EURO2012 ma charakter instrukcyjny, jego upływ nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie, a fakt wydania decyzji po tym terminie nie powoduje niezgodności z prawem wydanej decyzji, a tym bardziej jej kwalifikowanej wadliwości. W przypadku przekroczenia tego terminu załatwienia sprawy decyzja jest ważna i skuteczna<sup>542</sup>.

Analizując art. 34 u.EURO2012 jako całość, należy zauważyć, że przepis ten wprowadza trzy skumulowane modyfikacje modelu odwoławczego. Po pierwsze, znosi suspensywny charakter odwołania przez generalne nadanie decyzjom natychmiastowej wykonalności. Po wtóre, skraca termin do wniesienia środka zaskarżenia. Ostatecznie po trzecie – wprowadza skrócony termin jego rozpoznania.

W rezultacie klasyczna konstrukcja kontroli instancyjnej, służąca weryfikacji legalności i celowości rozstrzygnięcia przed jego wykonaniem, zostaje zastąpiona modelem, w którym kontrola ta ma charakter następczy i odbywa się równolegle z realizacją inwestycji. Z perspektywy niniejszej rozprawy art. 34 u.EURO 2012 stanowi wyraźny przykład przesunięcia punktu ciężkości z ochrony proceduralnej jednostki na efektywność działania administracji publicznej.

Artykuł 35 u.EURO2012 stanowi dopełnienie wcześniej analizowanych regulacji dotyczących kontroli instancyjnej i wprowadza szczególny reżim przyspieszonej kontroli sądownoadministracyjnej w sprawach związanych z realizacją przedsięwzięć EURO 2012. Ustawodawca stanowi w ust. 1, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012 stosuje się przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z zastrzeżeniem przepisów ustawy, z tym że: przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi; skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz

---

<sup>541</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2011 r., II SA/Wr 393/11, LEX nr 1695211.

<sup>542</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.10.2011 r., II SA/Wr 398/11, LEX nr 1094837.

z odpowiedzią na skargę. Po myśli art. 35 ust. 2 u.EURO2012 termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej wynikającej z realizacji przedsięwzięć EURO 2012 wynosi 2 miesiące od jej wniesienia.

W porównaniu z regulacją ogólną Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przepisy te mają na celu przyspieszenie sądowej kontroli. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje co do zasady sztywnych, krótkich terminów instrukcyjnych dla sądów administracyjnych na rozpoznanie skargi czy skargi kasacyjnej. Na gruncie ogólnych regulacji wynikających z tej ustawy zasadą jest to, że przekazanie następuje w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi (art. 54 § 2 p.p.s.a.). O ile ustawa wyznacza terminy dla stron i organów, o tyle nie ustanawia generalnego, 30-dniowego obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji ani 2-miesięcznego terminu dla Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulacja art. 35 u.EURO2012 wpisuje się w tę samą logikę, którą wcześniej ustawodawca zastosował w odniesieniu do postępowania administracyjnego (art. 34 tej ustawy). Mamy tu do czynienia z konsekwentnym skracaniem terminów na wszystkich etapach kontroli – od odwołania administracyjnego, przez skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, aż po skargę kasacyjną. Systemowo prowadzi to do maksymalnego skondensowania czasu, w którym możliwe jest podważenie decyzji związanej z realizacją inwestycji. Z punktu widzenia funkcjonalnego rozwiązanie to służy przede wszystkim inwestorowi publicznemu oraz interesowi państwa, rozumianemu jako sprawna i terminowa realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu. Skrócone terminy mają zapobiegać sytuacji, w której postępowania sądowoadministracyjne – często wieloletnie – prowadziłyby do istotnych opóźnień realizacji inwestycji. Jednocześnie pojawia się wątpliwość natury ustrojowej. Wyznaczanie sądom administracyjnym ustawowych, bardzo krótkich terminów rozpoznania spraw może być postrzegane jako ingerencja ustawodawcy w sferę organizacji i tempa pracy wymiaru sprawiedliwości. O ile ustawodawca jest uprawniony do kształtowania procedury, o tyle nadmiernie restrykcyjne terminy – zwłaszcza w sprawach o znacznym stopniu skomplikowania technicznego i prawnego – mogą rodzić pytanie o wpływ na realne warunki wykonywania władzy sądowniczej. Niezależność sądów obejmuje nie tylko sferę orzekania co do treści rozstrzygnięcia, lecz także zapewnienie takich warunków proceduralnych, które umożliwiają rzetelną i pełną kontrolę legalności działania administracji<sup>543</sup>. W tym kontekście art. 35 u.EURO2012 należy oceniać podobnie jak

---

<sup>543</sup> Zob. A. Hyżorek, *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych. Studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2024, s. 9–15.

wcześniejsze przepisy przyspieszające postępowanie administracyjne. Formalnie nie narusza on zasady prawa do sądu ani nie wyłącza kontroli sądowej, jednak w praktyce podporządkowuje ją rygorowi czasowemu wynikającemu z priorytetu realizacji inwestycji. Może to prowadzić do sytuacji, w której kontrola sądowoadministracyjna ma charakter przyspieszony (choć nie oznacza automatycznie obniżenia jej jakości), co stwarza napięcie pomiędzy efektywnością inwestycyjną a pełnią gwarancji procesowych. W rezultacie art. 35 u.EURO2012 stanowi kolejny element systemowej tendencji charakterystycznej dla specustaw inwestycyjnych, tzn. zachowanie formalnej drogi sądowej przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu czasu, w którym kontrola ta może być efektywnie sprawowana.

## **XI. Stabilizacja decyzji i ograniczenie trybów nadzwyczajnych oraz kontroli sądowej**

Kolejny omawiany przepis – art. 36 u.EURO2012 – należy do najbardziej restrykcyjnych regulacji stabilizujących decyzje administracyjne w polskim prawie inwestycyjnym. Zgodnie z nim nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w związku z realizacją przedsięwzięcia EURO 2012 na podstawie Prawa budowlanego, 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. Przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Zgodnie z obowiązującym wówczas brzmieniem art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Decyzja ostateczna to zatem taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji<sup>544</sup>. Wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma istotne znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych. W wypadku gdy decyzja organu stała się ostateczna i prawomocna, wzruszenie jej jest możliwe jedynie w trybie nadzwyczajnych środków prawnych<sup>545</sup>.

W modelu kodeksowym (art. 156–159 k.p.a.) stwierdzenie nieważności służy eliminacji z obrotu decyzji dotkniętych kwalifikowanymi wadami, takimi jak brak podstawy prawnej, rażące naruszenie prawa czy wydanie decyzji wobec osoby niebędącej stroną. Kodeksowy tryb nieważnościowy nie jest ograniczony krótkim terminem zawitym. Zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej

---

<sup>544</sup> Postanowienie SN z 14.04.1964 r., III CR 62/64, LEX nr 1672110.

<sup>545</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z 29.05.1998 r., II SA/Wr 323/97, LEX nr 1684672.

doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Występujące ograniczenia mają zatem charakter materialny (np. nieodwracalne skutki prawne) i prowadzą do zastosowania art. 158 § 2 k.p.a., czyli do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa bez jej uchylenia. Artykuł 36 ust. 1 u.EURO2012 wprowadza natomiast sztywną prekluzję czasową (14 dni) sprzężoną z przesłanką faktyczną (rozpoczęcie budowy). Po spełnieniu obu warunków droga do stwierdzenia nieważności zostaje definitywnie zamknięta. W istocie ustawodawca *a priori* przesądza, że rozpoczęcie inwestycji tworzy sytuację podobną do nieodwracalnych skutków prawnych, ale czyni to w sposób generalny i automatyczny, bez potrzeby indywidualnej oceny. Z punktu widzenia zasad ogólnych wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza to wzmocnienie zasady trwałości decyzji (art. 16 § 1 k.p.a.) kosztem zasady praworządności materialnej i funkcji sanacyjnej nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji. Legalność ustępuje tu miejsca stabilności i efektywności inwestycyjnej.

Dla pełnej oceny art. 36 ust. 1 u.EURO2012 konieczne jest zestawienie go z art. 37b p.b., który wszedł w życie po imprezie objętej przepisami specustawy EURO2012, albowiem dopiero 19 września 2020 r. Zgodnie z tym przepisem nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat, przy odpowiednim stosowaniu art. 158 § 2 k.p.a. Zestawienie obu regulacji pokazuje wyraźny kontrast: art. 37b p.b. wprowadza 5-letni termin stabilizacyjny, liczony od doręczenia lub ogłoszenia decyzji, podczas gdy art. 36 ust. 1 u.EURO 2012 przewiduje 14-dniową prekluzję, liczoną od ostateczności decyzji, dodatkowo uzależnioną od rozpoczęcia budowy. Różnica jest zasadnicza nie tylko ilościowo, ale także jakościowo. Artykuł 37b p.b. ma charakter ogólny i systemowy, służy bowiem ochronie pewności obrotu budowlanego po upływie znacznego czasu. Artykuł 36 u.EURO2012 ma natomiast charakter interwencyjny i doraźny, podporządkowany potrzebie natychmiastowej stabilizacji inwestycji o szczególnym znaczeniu publicznym. Co istotne, art. 36 u.EURO2012 funkcjonował w porządku prawnym na długo przed wprowadzeniem art. 37b p.b. Można więc powiedzieć, że specustawa EURO 2012 antycypowała późniejszą tendencję ustawodawczą do wzmacniania stabilności pozwoleń na budowę, lecz czyniła to w sposób dalece bardziej radykalny. Czternastodniowy termin ma w praktyce charakter niemal natychmiastowej stabilizacji decyzji. W realiach skomplikowanych inwestycji infrastrukturalnych wykrycie kwalifikowanej wady decyzji – np. rażącego naruszenia przepisów planistycznych czy środowiskowych – w tak krótkim czasie może być bardzo utrudnione. Co więcej, rozpoczęcie budowy jako przesłanka dodatkowa jest

w istocie zdarzeniem zależnym od inwestora, który może w ten sposób z mocy prawa uruchomić mechanizm stabilizacyjny. Skutek jest daleko idący. Nawet decyzja dotknięta wadą z art. 156 § 1 k.p.a. nie może zostać wyeliminowana z obrotu, a organ może co najwyżej stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a. stosowany odpowiednio). Ochrona legalności ma więc charakter wyłącznie deklaratoryjny i nie wpływa na dalszy bieg inwestycji.

Z perspektywy konstytucyjnej oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego pojawia się pytanie o proporcjonalność tak daleko idącej ingerencji w mechanizmy nadzwyczajne. Nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji pełnią funkcję korekcyjną wobec najpoważniejszych naruszeń prawa. Ich istotą jest ochrona praworządności w sytuacjach wyjątkowych. Przepis art. 36 u.EURO2012 ogranicza tę funkcję w sposób skrajny. O ile art. 37b p.b. – z 5-letnim okresem stabilizacyjnym – może być uzasadniany potrzebą ochrony zaufania do państwa i bezpieczeństwa obrotu, o tyle 14-dniowa prekluzja w przepisach specustawy EURO2012 stanowi rozwiązanie wyjątkowo restrykcyjne. Z jednej strony w praktyce może ona prowadzić do utrwalenia w obrocie decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną, bez realnej możliwości ich eliminacji. Z drugiej strony przepis ten niewątpliwie służy realizacji interesu publicznego w postaci terminowej i niezakłóconej realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu. W modelu specustawowym ustawodawca konsekwentnie przyjmuje, że w pewnych sytuacjach stabilność i sprawność inwestycyjna mają pierwszeństwo przed pełnią gwarancji procesowych. Przepis art. 36 ust. 1 u.EURO 2012 w porównaniu z późniejszym art. 37b p.b. potwierdza, że regulacja ta ma charakter znacznie bardziej radykalny i interwencyjny. Potwierdza ona, że specustawy inwestycyjne kreują autonomiczny model stabilizacji decyzji administracyjnych, w którym ochrona praworządności ustępuje miejsca ochronie ciągłości i efektywności realizacji inwestycji publicznych. Z perspektywy niniejszej rozprawy przepis ten stanowi istotny dowód na to, że specustawy nie tylko modyfikują tok postępowania administracyjnego, lecz również ingerują w samą konstrukcję nadzwyczajnych trybów kontroli decyzji przez ograniczenie ich zakresu w sposób dalece wykraczający poza model ogólny przewidziany w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolejne przepisy art. 36 u.EURO 2012 – ust. 2 i 3 – stanowią logiczne dopełnienie analizowanej wcześniej regulacji stabilizacyjnej zawartej w ust. 1 – rozszerzają jej skutki na etap kontroli sądowoadministracyjnej oraz na decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia. Przepisy te mają charakter systemowy i w sposób wyraźny modyfikują model kontroli

legalności decyzji administracyjnych ukształtowany w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.EURO2012 w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a. Regulacja ta oznacza, że nawet jeżeli sąd administracyjny uzna skargę za zasadną, to po spełnieniu przesłanki czasowo-faktycznej (upływ 14 dni od rozpoczęcia budowy) traci możliwość uchylecia decyzji albo stwierdzenia jej nieważności. Może jedynie wydać orzeczenie deklaratoryjne, stwierdzające naruszenie prawa. W modelu ogólnym wynikającym z przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w szczególności art. 145 § 1, sąd administracyjny – uwzględniając skargę – uchyla decyzję w całości albo w części, ewentualnie stwierdza jej nieważność. Kontrola sądowa ma zatem charakter realny i może prowadzić do eliminacji wadliwego aktu z obrotu prawnego. Przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 wprowadza istotne ograniczenie tej kompetencji – przekształca kontrolę sądowoadministracyjną w kontrolę o charakterze czysto deklaratoryjnym, jeśli inwestycja została już faktycznie rozpoczęta i upłynął wskazany w przepisach ustawy termin. W rezultacie dochodzi do znaczącego osłabienia funkcji sanacyjnej sądownictwa administracyjnego. Nawet stwierdzenie naruszenia prawa – w tym wad kwalifikowanych z art. 156 k.p.a. – nie prowadzi do usunięcia decyzji z obrotu prawnego. Orzeczenie sądu ma skutek nie kasatoryjny, lecz jedynie konstatający. Taka konstrukcja stanowi wyjątek od klasycznej zasady pełnej kontroli legalności administracji przez sąd administracyjny. Regulacja ta może budzić wątpliwości z perspektywy prawa do sądu oraz efektywności sądowej kontroli administracji<sup>546</sup>. A. Gill zaznacza, że przepis ten jest korzystny dla realizacji danej inwestycji i tym samym dla strony, która wystąpiła z wnioskiem<sup>547</sup>. Choć formalnie droga sądowa nie zostaje wyłączona, to jej skuteczność zostaje ograniczona. Sąd może stwierdzić naruszenie prawa, lecz nie może doprowadzić do wyeliminowania wadliwej decyzji, jeśli inwestycja weszła już w fazę realizacji. W praktyce oznacza to uprzywilejowanie stabilności procesu inwestycyjnego kosztem pełnej ochrony praw jednostki. Artykuł 36 ust. 3 u.EURO2012 rozszerza zastosowanie mechanizmu stabilizacyjnego przewidzianego w ust. 1 i 2 również na decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Oznacza

---

<sup>546</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, nr 11, s. 21–34; M. Kamiński, *Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 17(1), s. 141–151.

<sup>547</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa...*, s. 326.

to, że zarówno decyzja budowlana, jak i decyzja lokalizacyjna korzystają z analogicznej ochrony przed skutecznym wzruszeniem – zarówno w trybie nadzwyczajnym przed organem administracji, jak i w toku kontroli sądowoadministracyjnej.

W efekcie ustawodawca konstruuje spójny mechanizm swego rodzaju dwutorowości. Po pierwsze, ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności przez organ administracji. Po drugie, ogranicza zakres kompetencji sądu administracyjnego do eliminowania decyzji z obrotu. Mechanizm ten ma charakter wyjątkowy w stosunku do ogólnego modelu wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym nawet po rozpoczęciu realizacji decyzji sąd zachowuje kompetencję do jej uchylecia. Z perspektywy funkcjonalnej rozwiązanie to służy ochronie interesu publicznego związanego z terminową realizacją przedsięwzięć infrastrukturalnych o znaczeniu strategicznym. W ujęciu systemowym jest to kolejny przejaw specustawowego modelu, w którym nadrzędnym celem jest zapewnienie nieodwracalności procesu inwestycyjnego po jego faktycznym rozpoczęciu. Jednocześnie jednak regulacja ta w istotny sposób redefiniuje relację między zasadą legalności a zasadą trwałości decyzji administracyjnych. W modelu specustawowym to nie legalność ma charakter absolutnie dominujący, lecz stabilność i efektywność realizacji inwestycji publicznych. Przepisy art. 36 ust. 2 i 3 u.EURO2012 stanowią więc jedną z najbardziej wyrazistych ingerencji w klasyczny model sądowej kontroli administracji przez ograniczenie jej skuteczności do wymiaru deklaratoryjnego w sytuacji, gdy proces inwestycyjny wszedł już w fazę realizacyjną.

W orzecznictwie pojawiały się również wątpliwości co do wykładni art. 36 ust. 1 u.EURO2012. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w pełni podziela poglądy, wyrażane także na gruncie oceny innych specustaw, w odniesieniu do omawianego zagadnienia, że nie jest prawidłowy pogląd, iż przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 wyłącza stosowanie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w sprawach ze skarg na decyzje wydane na podstawie specustawy EURO2012, w sytuacji gdy upłynęło 14 dni od rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia EURO 2012. Ze sformułowania zawartego w art. 36 ust. 3 u.EURO2012 wynika tylko tyle, że ust. 1 i 2 tego przepisu (odnoszące się do decyzji o pozwoleniu na budowę) mają również odpowiednie zastosowanie do decyzji lokalizacyjnych. Uprawnione jest zatem przypisanie takiego znaczenia, że przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 odnosi się do decyzji organu pierwszej instancji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012, a nie decyzji organu odwoławczego. Tak rozumiany przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 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<sup>548</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się także, że przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 odnosi się tylko do decyzji pierwszej instancji, ale nie wyłącza kompetencji sądu w stosunku do decyzji organu odwoławczego, wynikających z przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.<sup>549</sup> Przepis art. 36 ust. 2 u.EURO2012 odnosi się zatem do decyzji organu pierwszej instancji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012, a nie do decyzji organu drugiej instancji (organu odwoławczego). Tak rozumiany przepis art. 36 ust. 2 specustawy EURO2012 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. Z przepisu tego wynika jedynie sposób orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli upłynęło 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia EURO 2012, a są podstawy do objęcia orzekaniem sądu administracyjnego także tej decyzji, a nie tylko zaskarżonej decyzji organu odwoławczego. Takie rozumienie tego przepisu z jednej strony zapewnia realną kontrolę sądową zaskarżonej decyzji, ponieważ uchylenie, a nawet stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji (decyzji organu odwoławczego) umożliwia rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji zgodnej z prawem, a z drugiej strony – pozwala na realizowanie budowy przedsięwzięcia na podstawie decyzji organu pierwszej instancji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu, stosownie do art. 34 ust. 1 u.EURO2012. Inne rozumienie tego przepisu, a zwłaszcza takie, które nadali temu przepisowi wnoszący skargi kasacyjne, oznaczałoby wyłączenie stosowania art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. w sprawach ze skarg na decyzje wydane na podstawie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, co byłoby niezgodne z art. 45 Konstytucji RP, ponieważ pozbawiałoby w istocie możliwości kontroli takich decyzji w znacznym zakresie. W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie jako dostępność drogi sądowej, ale należy je rozumieć także materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej<sup>550</sup>.

Pozornie literalne brzmienie art. 36 ust. 2 specustawy EURO2012, zgodnie z którym sąd po upływie 14 dni od rozpoczęcia budowy może jedynie stwierdzić, że decyzja narusza prawo, mogłoby prowadzić do wniosku, że przepis ten wyłącza stosowanie art. 145 § 1 p.p.s.a.,

---

<sup>548</sup> Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2703/12, LEX nr 1340251.

<sup>549</sup> L. Bielecki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 2272/10*, LEX 2011.

<sup>550</sup> L. Bielecki, *Specustawa o Euro 2012. Przykłady regulacji* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2, *Inflacja prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012, LEX.

a więc kompetencję sądu do uchylenia decyzji administracyjnej. Taka interpretacja oznaczałaby daleko idące ograniczenie sądowej kontroli legalności i sprowadzała ją do formy deklaratoryjnej. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie jednak odrzucił wykładnię rozszerzającą, zgodnie z którą art. 36 ust. 2 u.EURO2012 miałby całkowicie wyłączać stosowanie art. 145 § 1 p.p.s.a. w sprawach dotyczących decyzji wydanych na podstawie specustawy EURO 2012. Sąd trafnie podkreślił, że przepis ten należy interpretować ściśle, jako wyjątek od zasad ogólnych, a jego zakres nie może być rozszerzany w drodze wykładni. Kluczowe znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy decyzją organu pierwszej instancji a decyzją organu odwoławczego. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że art. 36 ust. 2 analizowanego aktu prawnego odnosi się wyłącznie do decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez organ pierwszej instancji, a nie do decyzji organu odwoławczego. W konsekwencji przepis ten nie wyłącza kompetencji sądu do zastosowania art. 145 § 1 p.p.s.a. wobec decyzji organu odwoławczego, w szczególności w sytuacji stwierdzenia naruszenia przepisów postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Taka wykładnia ma istotne znaczenie systemowe, zachowuje bowiem minimalny poziom efektywnej kontroli sądowej. Ponadto wpisuje się w konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 78 Konstytucji RP) przez ograniczenie zakresu derogacji wynikającej ze specustawy do niezbędnego minimum. Z punktu widzenia konstrukcji dogmatycznej oznacza to, że art. 36 ust. 2 u.EURO2012 nie eliminuje całkowicie kompetencji kasatoryjnych sądu administracyjnego, lecz ogranicza je w ściśle określonym zakresie. Sąd może być związany ograniczeniem w odniesieniu do decyzji pierwszoinstancyjnej o pozwoleniu na budowę po spełnieniu przesłanek ustawowych, ale nie traci kompetencji do kontroli decyzji odwoławczej ani do uchylenia jej na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a. W rezultacie orzecznictwo NSA wprowadza istotny element równoważący w stosunku do rygorystycznej treści art. 36 u.EURO2012. Gdyby przyjąć wykładnię maksymalnie literalną i rozszerzającą, przepis ten mógłby prowadzić do niemal całkowitego wyłączenia realnej kontroli sądowej po rozpoczęciu budowy. Przyjęta przez NSA interpretacja ogranicza ten efekt – zachowuje choć częściowo efektywność sądowej kontroli legalności. Z perspektywy niniejszej rozprawy orzeczenie to potwierdza dwie istotne tezy. Po pierwsze, specustawy inwestycyjne wprowadzają daleko idące ograniczenia kontroli instancyjnej i sądowej, lecz ich zakres musi być interpretowany ściśle. Po drugie, sądownictwo administracyjne pełni w tym obszarze funkcję czynnika stabilizującego system i przeciwdziała nadmiernemu rozszerzaniu wyjątków od zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji art. 36 ust. 2–3 u.EURO 2012, choć niewątpliwie ogranicza skuteczność

kontroli sądowej, może być interpretowany nie jako całkowite wyłączenie stosowania art. 145 p.p.s.a., a jedynie jako przepis szczególny o zawężonym zakresie zastosowania. Trafnie w piśmiennictwie podkreślono, że postępowanie sądowe nie może być tak ukształtowane przez ustawę, by było fikcją. Decyzja organu drugiej instancji jest orzeczeniem wydawanym w sprawie pozwolenia na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 i w tej sytuacji przepis art. 36 ust. 2 analizowanej ustawy nie dotyczy tego rozstrzygnięcia<sup>551</sup>.

## **XII. Subsidiarne stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego**

Ostatnim przepisem poddanym analizie należy uczynić art. 38 u.EURO2012, zgodnie z którym z zastrzeżeniem przepisów ustawy do realizacji przedsięwzięć EURO 2012 określonych w rozporządzeniu EURO2012 stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie dla określenia charakteru normatywnego całej specustawy EURO2012 oraz jej relacji do modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Dogmatycznie przepis ten pełni funkcję klasycznej klauzuli subsydiarności (odesłania generalnego). Oznacza on, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego pozostają podstawowym reżimem proceduralnym w sprawach objętych ustawą, jednak jego zastosowanie jest ograniczone przez przepisy szczególne zawarte w specustawie. Mamy tu do czynienia z realizacją zasady *lex specialis derogat legi generali* – regulacje specustawy mają pierwszeństwo, a przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w zakresie nieuregulowanym odmiennie. Przepis ten ma istotne znaczenie interpretacyjne. Po pierwsze, przesądza, że specustawa EURO 2012 nie tworzy autonomicznego, kompletnego systemu postępowania administracyjnego, lecz modyfikuje model kodeksowy w wybranych, enumeratywnie wskazanych obszarach. Po drugie, nakazuje interpretować odstępstwa od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sposób ścisły. Skoro ustawodawca wyraźnie przewidział subsydiarne stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego, to wszelkie wyjątki od jego zasad muszą wynikać jednoznacznie z przepisów szczególnych i nie mogą być domniemywane. Z perspektywy zasad ogólnych postępowania administracyjnego oznacza to, że także w sprawach przedsięwzięć EURO 2012 obowiązują m.in. zasada praworządności (art. 6 k.p.a.), zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasada czynnego udziału strony (art. 10 k.p.a.) czy zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), o ile przepisy specustawy nie wprowadzają wyraźnych modyfikacji.

---

<sup>551</sup> T. Lewandowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 2272/10*, LEX 2011.

Przepisy specustawy EURO2012 nie znoszą więc systemu gwarancyjnego wynikającego z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz punktowo go ograniczają – przede wszystkim w zakresie terminów, suspensywności środków zaskarżenia, doręczeń czy stabilizacji decyzji. Klauzula zawarta w analizowanym przepisie, tj. „z zastrzeżeniem przepisów ustawy”, ma przy tym charakter normatywnie silny. Oznacza ona, że pierwszeństwo ma zawsze regulacja specustawowa, nawet jeżeli jej rozwiązanie jest mniej korzystne z punktu widzenia gwarancji procesowych strony. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której zasady ogólne wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego podlegają relatywizacji w zakresie, w jakim ustawodawca uznał za konieczne przyspieszenie i uproszczenie procedury. W ujęciu systemowym przepis ten potwierdza, że specustawa EURO 2012 jest nie ustawą proceduralną *sensu stricto*, lecz ustawą materialno-proceduralną o charakterze interwencyjnym – ekstraordynaryjnym. Tworzy ona szczególny reżim inwestycyjny, który funkcjonuje na tle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale go nie zastępuje. Można więc mówić o modelu procedury zmodyfikowanej, a nie o procedurze całkowicie odrębnej.

Z punktu widzenia niniejszej rozprawy przepis ten ma znaczenie kluczowe dla oceny zakresu ingerencji specustawy w klasyczny model postępowania administracyjnego. Po pierwsze, wskazuje, że ustawodawca zachowuje formalną ciągłość systemową – Kodeks postępowania administracyjnego pozostaje punktem odniesienia. Po drugie, umożliwia identyfikację wszystkich miejsc, w których dochodzi do rzeczywistego odstępstwa od modelu kodeksowego. To właśnie w tych punktach – a nie w całym systemie – należy lokalizować modyfikacje postępowania administracyjnego. Ostatecznie przepis ten potwierdza, że specustawa EURO2012 realizuje typową dla ustaw inwestycyjnych konstrukcję, tj. zachowanie ogólnego reżimu proceduralnego jako podstawy, przy jednoczesnym wprowadzeniu selektywnych, często daleko idących wyjątków podporządkowanych nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznych. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że „zgodnie z art. 38 omawianej ustawy, w rozpatrywanej sprawie przepisy rozdziału 6 ustawy z 7 września 2007 r. [specustawy EURO2012 – przyp. AH] stanowią *lex specialis* (przepis szczególny) w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przewidują one bowiem pewne odrębności w trybie postępowania administracyjnego przewidzianego dla realizacji przedsięwzięć EURO 2012, które charakteryzują się przede wszystkim, ale nie tylko, istotnym skróceniem wszystkich terminów obowiązujących w postępowaniu administracyjnym. Te odrębności dotyczą także postępowania sadowoadministracyjnego. Ze względu zatem na

zakres odmiennych regulacji prawnych, przepisy ustawy (...) [specustawy EURO2012 – przyp. AH] uznać należy za *lex specialis* także w stosunku do przepisów ustawy (...) – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) oraz ustawy (...) o gospodarce nieruchomościami (...).

Orzekając zatem na podstawie przepisów tej ustawy pamiętać należy, że ma ona charakter specjalny (jest to regulacja prawna zalicza[na] do grupy tzw. specustaw), a jej działanie ze względu na cel, którym jest przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, jest ograniczone w czasie najdalej do 31 grudnia 2012 r. Przewidywany i w tej chwili nieoficjalny termin przeprowadzenia turnieju to okres od 8 czerwca 2012 r. (mecz otwarcia w Warszawie) do 1 lipca 2012 r. (mecz finałowy Mistrzostw Europy w Kijowie). Ustawa ta ma zatem charakter epizodyczny. Jej celem jest zdecydowane uproszczenie wszelkich procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie przedsięwzięć EURO 2012, zlikwidowanie istniejących barier prawnych spowalniających cykl inwestycyjny oraz możliwości przygotowania inwestycji. Jest to bowiem warunek konieczny do przyspieszenia procesu przygotowania i wykonania przedsięwzięć EURO 2012, które są warunkiem wywiązania się przez Polskę z przyjętych na siebie zobowiązań międzynarodowych”<sup>552</sup>.

### **XIII. Uwagi podsumowujące**

Analiza przepisów specustawy EURO2012 potwierdza, że specustawy wydarzeniowo-zadaniowe nie mają charakteru jedynie „organizacyjnego”, lecz stanowią świadomie zaprojektowany instrument przebudowy (modyfikacji) modelu ogólnego postępowania administracyjnego w celu realizacji z góry założonego harmonogramu inwestycji publicznych. W badanym akcie centralnym kryterium legislacyjnym jest terminowość i wykonalność przedsięwzięć – a zatem ustawodawca konstruuje procedurę, w której klasyczne funkcje wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (jak przykładowo: gwarancyjna, kontrolna, partycypacyjna) zostają zrelatywizowane na rzecz funkcji sprawnościowej i stabilizacyjnej.

Z punktu widzenia celu rozprawy (rekonstrukcja i ocena specustawowego modelu ingerencji w ogólne postępowanie administracyjne) przepisy specustawy EURO2012 dostarczają materiału badawczego w co najmniej dwóch wymiarach. Po pierwsze, pokazują

---

<sup>552</sup> Wyrok NSA z 17.06.2010 r., I OSK 717/10, LEX nr 647924.

powtarzalność narzędzi znanych ze specustawy drogowej (centralizacja organu, hybrydowe doręczenia, ograniczanie współdziałania organów, preferencja dla jednego kompleksowego aktu czy wczesna koncentracja materiału dowodowego). Po drugie – ujawniają rozwiązania bardziej intensywne aksjologicznie, ponieważ odnoszące się już nie tylko do „przyspieszenia” procedury, lecz do radykalnej stabilizacji decyzji oraz ograniczenia realnego znaczenia kontroli następcej (zwłaszcza art. 36 u.EURO2012 i mechanizmy podobne). W ramach odpowiedzi na pytanie badawcze o mechanizmy dekodyfikacji specustawa EURO2012 potwierdza, że dekodyfikacja ma charakter nie tyle wyłomu w Kodeksie postępowania administracyjnego, ile proceduralnej architektury równoległej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego pozostają punktem odniesienia (odesłanie subsydiarne), ale newralgiczne elementy procedury – te, które decydują o czasie, wykonalności i trwałości rozstrzygnięcia – są regulowane w trybie szczególnym. W konsekwencji ustawodawca utworzył selektywny reżim wyjątków, który obejmuje jednak efektywność procesową, tj. właściwość organu, zawiadomienia i doręczenia, terminy, skutki odwołań, tempo kontroli sądowej i nadzwyczajnej.

W odniesieniu do pytania o relację efektywności do gwarancji procesowych wnioski są jednoznaczne. Przepisy tej ustawy wyrażają logikę nieprzerywania realizacji inwestycji. Widać to zwłaszcza w trzech sprzężonych rozwiązaniach:

- 1) przeniesienie ciężaru na etap wniosku (wysoki formalizm i wymóg dołączenia licznych map, podziałów, decyzji środowiskowej i opinii);
- 2) osłabienie partycypacji i indywidualizacji kontaktu ze stronami (obwieszczenia, domniemanie skuteczności doręczeń według katastru);
- 3) redukcja praktycznego znaczenia środków zaskarżenia (krótsze terminy, natychmiastowa wykonalność, szybkie terminy sądowe i prekluzja nieważności).

Z tego wynika zasadnicza obserwacja, że w przepisach specustawy EURO2012 gwarancje nie są zniesione wprost, lecz zmienione funkcjonalnie – mają działać w czasie krótszym i w warunkach, gdy decyzja bywa już wykonywana, a inwestycja rozpoczęta. W kontekście pytania o centralizację rozstrzygnięć analiza decyzji lokalizacyjnej oraz jej skutków rzeczowych (przejście własności, wygaszanie praw, wpisy, podziały, prawo do dysponowania nieruchomością) prowadzi do wniosku, że ustawodawca realizuje model typowy dla specustaw inwestycyjnych. Jedna decyzja staje się nośnikiem wielu skutków, które w modelu ogólnym byłyby rozłożone na kilka etapów i kilka aktów. Z perspektywy teoretycznej wzmacnia to efektywność i przewidywalność procesu, ale zwiększa wagę pojedynczego rozstrzygnięcia – a tym samym podnosi stawkę błędu, bo wadliwość decyzji

dotyczy wielu sfer naraz (lokalizacja, podziały, własność, ograniczone prawa rzeczowe). W kwestii odpowiedzi na pytanie o kontrolę instancyjną i sądową specustawy EURO2012 pokazuje mechanizm kontroli następczej. Artykuł 34 analizowanego aktu normatywnego osłabia suspensywność, skraca terminy i nakłada rygory szybkości – przez co kontrola administracyjna staje się *de facto* szybką weryfikacją już wykonywanego rozstrzygnięcia. Przepis art. 35 u.EURO2012 przenosi tę logikę na sąd administracyjny przez nadanie sprawom priorytetu czasowego. Ustawowe wyznaczanie sądom administracyjnym terminów rozpoznania może być oceniane jako narzędzie realizacji celu publicznego, ale jednocześnie rodzi napięcie ustrojowe – ponieważ ustawodawca ingeruje w realia sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co bywa odczytywane jako pośredni nacisk na sposób i tempo orzekania. Najbardziej nośny dla wniosków rozprawy jest wątek stabilizacji decyzji i prekluzji. Artykuł 36 u.EURO2012 buduje model, w którym po upływie bardzo krótkiego okresu i po rozpoczęciu robót eliminuje się możliwość skutecznego wyeliminowania decyzji z obrotu i zastępuje ją co najwyżej stwierdzeniem naruszenia prawa. W ten sposób ustawodawca materializuje nadrzędną wartość – nie tyle legalność, ile pewność i nieodwracalność procesu inwestycyjnego.

W porównaniu z późniejszym art. 37b p.b. (obowiązuje od 19 września 2020 r.) widać, że przepisy specustawy EURO2012 były rozwiązaniem skrajnym. Stabilizacja następowała niemal natychmiast – i to w sposób sprzężony z działaniem inwestora (rozpoczęcie budowy). Dla odpowiedzi na pytanie badawcze o granice dopuszczalnej prekluzji oznacza to, że specustawa EURO 2012 stanowi modelowy przykład ustawowego zamknięcia legalnościowej korekty na rzecz ekonomiki przedsięwzięcia i interesu publicznego definiowanego jako terminowa realizacja. Wreszcie istotnym rezultatem analizy jest ustalenie, że specustawa EURO2012 działa w logice warunkowego reżimu szczególnego. Uprzywilejowanie proceduralne i ograniczenia gwarancyjne dotyczą przedsięwzięć z wykazu z rozporządzenia EURO2012. Z punktu widzenia pytań badawczych ma to dwa skutki. Po pierwsze, ustawodawca ogranicza zakres wyjątków, co formalnie wzmacnia argument o ich nadzwyczajności. Po drugie, powstaje ryzyko sporów o kwalifikację inwestycji i o to, czy dana decyzja rzeczywiście mieści się w zakresie ustawy – a zatem granica zastosowania specustawy staje się granicą intensywności ingerencji w prawa jednostki.

## **§ 4. Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym**

### **I. Ustawa o CPK jako najbardziej zaawansowany model specustawowy**

Ostatnim aktem prawnym, który poddano analizie w ramach rozdziału poświęconego specustawom, jest ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Wybór tego aktu prawnego jako przedmiotu analizy w końcowej części rozważań poświęconych specustawom jest uzasadniony przede wszystkim tym, że w perspektywie przyjętych w rozprawie celów badawczych stanowi ona najbardziej jaskrawy i zarazem najbardziej wielowymiarowy przykład ingerencji ustawodawcy w ogólne reguły procedury administracyjnej.

W rozprawie przyjęto, że zasadniczym zadaniem badawczym jest rekonstrukcja intencji wprowadzania modyfikacji postępowania administracyjnego oraz ocena, czy modyfikacje te w realiach procesu inwestycyjno-budowlanego rzeczywiście upraszczają i usprawniają przebieg postępowań, czy też generują dodatkowe, potencjalnie nadmierne obciążenia proceduralne. Ustawa o CPK pozwala domknąć te wątki, ponieważ kumuluje rozwiązania charakterystyczne dla wcześniejszych regulacji szczególnych, a jednocześnie rozwija je w kierunku daleko idącej koncentracji rozstrzygnięć i szerokich modyfikacji zasad postępowania administracyjnego, co czyni ją materiałem szczególnie przydatnym dla weryfikacji postawionych w pracy pytań o praktyczny sens dekodyfikacji i o funkcjonalny bilans uproszczeń proceduralnych.

Uzasadnienie wyboru tej ustawy wynika również z tego, że w ramach przyjętej koncepcji badawczej analizie podlegają nie tylko pojedyncze instytucje proceduralne, lecz także ich wzajemne powiązania oraz sposób, w jaki ustawodawca projektuje reżim procesowy dla inwestycji o szczególnej wadze publicznej. W tym sensie ustawa o CPK stanowi egzemplifikację modelu, w którym procedura administracyjna ma pełnić rolę instrumentalną wobec celu materialnego, rozumianego jako doprowadzenie do realizacji wielkoskalowego przedsięwzięcia infrastrukturalnego, przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyk wynikających z rozproszenia kompetencji i z wielości postępowań cząstkowych. Taki wybór koresponduje z pytaniami badawczymi, w których wprost problematyzuje się, czy dekodyfikacja i przenoszenie norm procesowych do ustaw szczególnych zwiększa przejrzystość i elastyczność, ułatwia identyfikację przepisów właściwych dla konkretnego postępowania oraz czy służy precyzyjnierzemu regulowaniu szczególnych stanów faktycznych kosztem fragmentaryzacji systemu prawnego. Ustawa o CPK jako najbardziej zaawansowany przykład rozwiązań specustawowych pozwala te pytania skonfrontować z regulacją, w której

ustawodawca świadomie podkreśla prymat sprawności, koordynacji i zarządzania procesem inwestycyjnym, czyniąc z procedury narzędzie zarządzania ryzykiem realizacyjnym.

Filozofia ustawy o CPK ujawnia się już na poziomie jej zakresu regulacji, ponieważ nie ogranicza się do opisanego pojedynczej inwestycji, lecz ujmuje przedsięwzięcie jako złożony program publiczny, wymagający zarówno scentralizowanego zarządzania, jak i wieloobszarowego oddziaływania normatywnego. Ustawa o CPK określa bowiem zasady i tryb zarządzania przygotowaniem i realizacją CPK rozumianego jako zbiór przedsięwzięć ujętych w programie, obejmujących nie tylko inwestycję podstawową i inwestycje towarzyszące, lecz także inne zadania powiązane z realizacją tych inwestycji, w tym zadania o charakterze nieinwestycyjnym. Taki zabieg legislacyjny wskazuje, że ustawodawca traktuje CPK nie jako klasyczną „budowę obiektu”, lecz jako proces publiczny, który wymaga integrowania decyzji, działań organizacyjnych oraz działań zarządczych w jednym reżimie normatywnym, a zatem wymaga ukształtowania procedur w sposób zapewniający koordynację wielości wątków decyzyjnych i wykonawczych. Charakterystycznym elementem tej filozofii jest również włączenie do osi regulacyjnej zagadnień wykraczających poza tradycyjnie pojmowaną sferę administracyjnego zezwalania na inwestycję. Ustawa o CPK przewiduje bowiem nie tylko zasady przygotowania i realizacji przedsięwzięć, lecz także zasady zarządzania rozwojem obszaru otoczenia CPK oraz zasady przygotowania i realizacji procesów zorganizowanej relokacji związanej z nabywaniem gruntów. Tym samym ustawodawca ujmuje skutki inwestycji jako zjawisko przestrzenne i społeczne, które musi być objęte instrumentami administracyjnymi już na etapie projektowania reżimu prawnego, a nie dopiero w fazie wtórnych konsekwencji inwestycji. Z perspektywy aksjologicznej oznacza to, że specustawa o CPK zakłada jednoczesne zarządzanie inwestycją i jej oddziaływaniem.

W tym kontekście należy wskazać, że wybór specustawy o CPK jako ostatniego analizowanego aktu w części poświęconej specustawom pozwala w sposób syntetyczny pokazać punkt dojścia procesu legislacyjnego, w którym rozwiązania wyjątkowe przestają mieć charakter jedynie incydentalny i stają się kompleksową metodą organizowania procesu inwestycyjnego. W materiale badawczym przyjęto, że ustawa ta kumuluje doświadczenia wcześniejszych regulacji i stanowi najbardziej zaawansowany przykład zastosowania rozwiązań specustawowych, polegających w szczególności na koncentracji rozstrzygnięć oraz na szerokich modyfikacjach zasad postępowania administracyjnego. To właśnie ta kumulatywność ma znaczenie dla celów rozprawy, ponieważ umożliwia ocenę, czy model modyfikowania procedury w ustawach szczególnych prowadzi do rzeczywistego uproszczenia

i usprawnienia postępowań dla stron, czy też raczej do wielopiętrowej konstrukcji proceduralnej, w której instrumenty przyspieszające współistnieją z dodatkowymi obowiązkami i nowymi punktami spornymi. W konsekwencji specustawa o CPK stanowi adekwatny przedmiot domykający analizę. Pozwala odnieść się do zasadniczych wątków badawczych dotyczących intencji modyfikacji postępowań, ich funkcji w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz systemowych skutków dekodyfikacji norm proceduralnych.

Najogólniej ujmując, należy stwierdzić, że w założeniu celem programu CPK jest stworzenie nowoczesnego i rentownego lotniska, które uzyska miejsce w pierwszej dziesiątce najlepszych portów lotniczych świata. Ponadto przebudowany zostanie krajowy system transportu kolejowego, który będzie oferował atrakcyjną alternatywę dla transportu drogowego, przy zapewnieniu rozwoju i trwałej integracji aglomeracji warszawskiej i łódzkiej<sup>553</sup>. Projektodawca w uzasadnieniu założył, że dla zapewnienia skuteczności procesowi przygotowania i realizacji inwestycji w postaci międzykontynentalnego portu lotniczego połączonego z największym intermodalnym węzłem transportowym w kraju konieczne stało się wprowadzenie dodatkowych etapów proceduralnych zapewniających stopniowe przygotowanie bezprecedensowo dużego obszaru pod tego typu inwestycję, w połączeniu ze skoordynowaną realizacją przedsięwzięć nie tylko o znaczeniu krajowym, wynikających z różnych dokumentów programowych i mających różnych inwestorów, ale również związanych z istotnymi przemianami przestrzennymi w skali lokalnej (gmin). Rozproszenie aktorów instytucjonalnych oraz wykonawców inwestycji powiązanych w programie, którego uchwalenie przewiduje ustawa, nakazuje podjęcie działań mających na celu wprowadzenie wspólnych reguł ładu organizacyjnego, pozwalających na skoordynowanie procesów zarządczych. Wyłącznie szerokie, horyzontalne działania związane z procesami infrastrukturalnymi i rozwojowymi pozwolą na zapewnienie efektywnej kontroli publicznej nad tymi procesami<sup>554</sup>. Ponadto w rzeczonym uzasadnieniu wskazano, że rozwiązania proceduralne zostały osadzone w założeniu, że specyfika przedsięwzięcia CPK wymaga ustanowienia jednolitego i możliwie kompletnego reżimu postępowania administracyjnego, obejmującego etap zarówno lokalizacyjny, jak i budowlany, a następnie pełne spektrum weryfikacji instancyjnej, sądowoadministracyjnej oraz nadzwyczajnej. Ustawa o CPK została skonstruowana jako instrument zarządzania przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć składających się na CPK, co już na poziomie przepisów ogólnych oznacza, że regulacja

---

<sup>553</sup> [www.gov.pl/web/infrastruktura/rada-ministrow-przyjela-zaktualizowany-program-cpk](http://www.gov.pl/web/infrastruktura/rada-ministrow-przyjela-zaktualizowany-program-cpk) (dostęp: 15.03.2026 r.).

<sup>554</sup> Rządowy projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Sejm VIII kadencji, druk nr 2473.

wykracza poza klasyczną „pojedynczą inwestycję” i obejmuje także zadania powiązane oraz procesy relokacyjne związane z nabywaniem gruntów, a więc sfery, które w typowym modelu rozproszone są pomiędzy wiele odrębnych postępowań. W tej perspektywie w uzasadnieniu podkreślono, że rozdział 9 ustawy o CPK ustanawia przepisy proceduralne dla spraw nią objętych, w szczególności dla decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK oraz dla pozwoleń na budowę, przy czym regulacje te mają znaleźć zastosowanie także do postępowań odwoławczych i zażaleniowych, jak również do postępowań nadzwyczajnych wszczynanych na podstawie art. 145, 154–156 oraz 161–163 k.p.a. Jednocześnie podkreślono, że wybrane rozwiązania, zwłaszcza odnoszące się do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, mają obejmować również postępowania dotyczące decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, decyzji o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości oraz decyzji odszkodowawczych, natomiast w zakresie nieuregulowanym specustawą o CPK zastosowanie zachowują przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Taka technika legislacyjna ma prowadzić do ograniczenia luk proceduralnych i do zapewnienia przewidywalności toku spraw w całym łańcuchu decyzji i rozstrzygnięć zależnych, co jest uzasadniane strategicznym i wieloetapowym charakterem inwestycji.

Z uzasadnienia wynika ponadto, że ustawodawca przyjął szczególne rozwiązania w obszarze kontroli sądowoadministracyjnej – przewidział stosowanie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do skarg na decyzje administracyjne wydawane na podstawie ustawy, przy jednoczesnym wyłączeniu mechanizmu wstrzymania wykonania decyzji, co wprost wpisano w logikę zapewnienia nieprzerwanej realizacji przedsięwzięcia. Wskazano przy tym, że wszystkie opisane rozwiązania szczególne mają służyć sprawnej i terminowej realizacji inwestycji o charakterze strategicznym, a więc stanowią konsekwentną realizację nadrzędnego celu regulacji, jakim jest eliminowanie ryzyk proceduralnych typowych dla inwestycji rozległych terytorialnie i wielopodmiotowych. W uzasadnieniu podkreślono także konieczność koncentracji kompetencyjnej w sytuacji, gdy inwestycja obejmuje obszar właściwości więcej niż jednego organu, i przyjęto zasadę, że właściwy jest organ, na którego obszarze znajduje się największa część terenu inwestycji. Mechanizm ten ma ograniczać spory kompetencyjne oraz ryzyko rozszczępienia postępowań na odcinki prowadzone przez różne organy, co w praktyce mogłoby generować zarówno niespójność rozstrzygnięć, jak i opóźnienia trudne do zaakceptowania w realiach przedsięwzięcia o skali CPK. Szczególne znaczenie przypisano w uzasadnieniu problematyce

nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, definiowanych jako nieruchomości, dla których – z uwagi na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów lub innych dokumentów – nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe, a także nieruchomości, których dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje, a spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku. Zasadniczym założeniem przyjętym w uzasadnieniu jest to, że nieuregulowany stan prawny nie może stanowić przeszkody dla wydania decyzji i realizacji inwestycji, co ma zapobiegać blokowaniu procesu inwestycyjnego przez obiektywne braki w ustaleniu tytułów prawnych<sup>555</sup>.

Na gruncie przepisów ustawy o CPK zawarto kilka pojęć legalnych. Z punktu widzenia rozprawy kluczowe znaczenie ma definicja inwestora (art. 2 pkt 2 u.CPK) oraz inwestycji (art. 2 pkt 3 u.CPK). Przez inwestora należy rozumieć nie tylko podmiot powołany bezpośrednio do realizacji przedsięwzięć (spółkę celową oraz spółkę wskazaną w art. 15 ust. 1), lecz także szerzej zakreślony krąg podmiotów publicznych i kontrolowanych przez nie osób prawnych, o ile przygotowują lub realizują przedsięwzięcia objęte ustawą. Definicja obejmuje jednostki sektora finansów publicznych oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a ponadto osoby prawne pozostające pod dominującym wpływem wskazanych podmiotów publicznych, rozumianym poprzez kryteria finansowania, struktury kapitałowej, przewagi głosów, uprawnień personalnych w zakresie obsady organów, uprawnień majątkowych albo sprawowania zarządu lub transferu zysku. Włącza także osoby prawne, w których większość składu zarządu tworzą osoby pełniące funkcje w organach podmiotów publicznych objętych definicją, jeżeli również one uczestniczą w przygotowaniu lub realizacji przedsięwzięć. Tak ujęta definicja ma charakter funkcjonalny. Służy objęciu reżimem specustawowym wszystkich podmiotów, które w rzeczywistości wykonują zadania inwestycyjne CPK, niezależnie od przyjętej formy organizacyjnej i zależności od podmiotów pierwotnie wskazanych w ustawie.

Z kolei przez inwestycję należy rozumieć budowę lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów Prawa lotniczego<sup>556</sup> wraz z całym zespołem obiektów, urządzeń, wyposażenia, sieci i instalacji służących nie tylko wzniesieniu, lecz także przebudowie, remontowi, utrzymaniu, użytkowaniu, zmianie sposobu użytkowania, eksploatacji albo rozbiórce infrastruktury lotniskowej, jak również innych inwestycji pozostających z lotniskiem

---

<sup>555</sup> *Ibidem*.

<sup>556</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.).

w ścisłym związku. Ustawodawca ujmuje inwestycję jako kompleks infrastrukturalny, w ramach którego mieści się w szczególności infrastruktura drogowa, przesyłowa i dystrybucyjna w sektorze energetycznym, infrastruktura kolejowa, urządzenia i obiekty służące obsłudze ruchu lotniczego, urządzenia wodne oraz rurociągi ropy naftowej lub produktów naftowych wraz z infrastrukturą obsługową, pod warunkiem że elementy te są przestrzennie i funkcjonalnie powiązane z projektowanym lotniskiem. Definicja ta realizuje założenie integracji wielu kategorii robót i obiektów w jedną konstrukcję normatywną, tak aby reżim prawny ustawy obejmował nie wyłącznie lotnisko *sensu stricto*, lecz także całość infrastruktury koniecznej do jego powstania i efektywnego funkcjonowania.

Uwzględniając ponadlokalny charakter inwestycji CPK oraz wynikającą stąd konieczność operowania narzędziami zdolnymi do objęcia swoim zakresem jednocześnie wielu jednostek terytorialnych i wielu reżimów materialnoprawnych, ustawodawca sięgnął po konstrukcję delegacji do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, które pełni funkcję narzędzia uruchamiającego rozwiązanie szczególne w ściśle wyznaczonych granicach. Mechanizm ten jest zbliżony do rozwiązań przyjętych w opisanych powyżej przepisach specustawy EURO2012, gdzie Rada Ministrów była zobowiązana określać w drodze rozporządzenia wykaz przedsięwzięć objętych reżimem specustawowym, przy czym sam wykaz miał charakter załącznikowy i mógł podlegać zmianom adekwatnie do potrzeb realizacyjnych. W tym sensie ustawodawca w obu przypadkach zakłada, że punkt ciężkości uszczegółowienia zakresu zastosowania regulacji szczególnej zostaje przeniesiony na poziom aktu wykonawczego, co pozwala elastycznie dostosowywać zasięg oddziaływania specustawy do dynamiki przedsięwzięcia, bez każdorazowej ingerencji ustawowej w tekst ustawy. Na gruncie specustawy o CPK analogiczną funkcję pełni art. 28 u.CPK, który upoważnia Radę Ministrów do wskazania – w drodze rozporządzenia – gmin lub ich części, na których terenie, w określonych celach, mają być stosowane szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji, a także szczególne zasady nabywania nieruchomości lub udostępniania nieruchomości na cele badań przyrodniczych. Już samo brzmienie delegacji pokazuje, że prawodawca nie konstruuje jednolitej strefy o identycznym reżimie dla całego obszaru oddziaływania CPK, lecz dopuszcza model zróżnicowany, w którym rozporządzenie ma wskazywać, które z reżimów szczególnych mają zastosowanie i na jakich obszarach. Jest to klasyczny przykład normatywnej segmentacji przestrzeni, pozwalającej odrębnie traktować obszar *stricte* przygotowania inwestycji oraz

obszar otoczenia inwestycji, dla którego ustawodawca przewiduje cele rozwojowe o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym.

Istotnym elementem tego rozwiązania jest jego wariantowość w ramach jednego rozporządzenia. Artykuł 28 u.CPK przewiduje wprost możliwość ustanowienia różnych zasad dla różnych obszarów, przy jednoczesnym wymaganiu jednoznacznego określenia granic tych obszarów. Taki zabieg ma wymiar pragmatyczny. W realiach inwestycji liniowo-węzłowej, obejmującej zarówno komponent lotniskowy, jak i infrastrukturalne powiązania (kolejowe, drogowe, przesyłowe), potrzeby ingerencji w ład przestrzenny oraz w obrót nieruchomościami są jakościowo różne w poszczególnych częściach terytorium. Jednocześnie ustawodawca wprowadza czasową delimitację obowiązywania poszczególnych zbiorów zasad, co przesądza o ich tymczasowym charakterze i podkreśla, że są one projektowane jako instrument przygotowania inwestycji, a nie jako trwała modyfikacja systemu planowania przestrzennego. W art. 28 u.CPK ustawodawca wyraźnie formułuje również wymóg, aby rozporządzenie obejmowało całe działki ewidencyjne, co należy odczytywać jako zabieg mający ograniczać spory graniczne i wątpliwości co do zakresu obowiązywania reżimu szczególnego w obrębie jednej nieruchomości. Uzupełnieniem tej gwarancji jest nakaz uwzględniania ustaleń rządowych dokumentów strategicznych, Programu oraz Strategicznego Studium Lokalizacyjnego, jeżeli zostały przyjęte, a także wyznaczania obszaru w sposób możliwie zwarty, co wiąże rozporządzenie z uprzednimi etapami planowania strategicznego i studialnego. W warstwie konstrukcyjnej oznacza to, że rozporządzenie nie jest swobodną decyzją polityczną co do terytorialnego zakresu ingerencji, lecz ma pozostawać w relacji do dokumentów programowych i planistycznych, które stanowią punkt odniesienia dla racjonalności i proporcjonalności wyznaczania obszaru objętego szczególnymi zasadami.

W praktyczno-legislacyjnym tle art. 28 u.CPK ujawnia się także założenie o koordynacyjnej roli rozporządzenia w całym systemie przygotowania CPK. W materiałach dotyczących prac nad projektami rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 28 u.CPK podkreślano, że wskazanie gmin lub ich części ma służyć zarówno przygotowaniu obszaru inwestycji, jak i zapewnieniu optymalnych warunków rozwoju na obszarze otoczenia CPK, a także iż reżim ten może obejmować szczególne zasady z art. 29, 29b oraz 29f u.CPK<sup>557</sup>. Sama konstrukcja przygotowania pakietów rozwiązań (gospodarowanie nieruchomościami,

---

<sup>557</sup> [www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-gmin-na-ktorych-terenach-beda-stosowane-szczegolne-zasady-zwiazane-z-realizacja-inwestycji-celu-publicznego-w-zakresie-centralnego-portu-komunikacyjnego](http://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-gmin-na-ktorych-terenach-beda-stosowane-szczegolne-zasady-zwiazane-z-realizacja-inwestycji-celu-publicznego-w-zakresie-centralnego-portu-komunikacyjnego) (dostęp: 15.03.2026 r.).

planowanie, realizacja inwestycji, nabywanie nieruchomości, udostępnianie na badania) potwierdza, że celem jest nie wyłącznie przyspieszenie jednego postępowania administracyjnego, lecz stworzenie reżimu zarządzania konfliktem przestrzennym i własnościowym, który typowo narasta na etapie poprzedzającym wydanie decyzji lokalizacyjnych i budowlanych. Wykonaniem tej delegacji ustawowej jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego<sup>558</sup>.

## **II. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK jako instrument koncentracji rozstrzygnięć**

Istotne znaczenie z punktu widzenia treści tej rozprawy ma rozdział 3 u.CPK, który traktuje o decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Artykuł 38 ust. 1 u.CPK, otwierający ten rozdział, stanowi, że lokalizacja inwestycji następuje w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Już to sformułowanie pokazuje, że ustawodawca przyjmuje model koncentracji rozstrzygnięcia lokalizacyjnego w jednym akcie administracyjnym, który pełni funkcję podstawowego instrumentu prawnego służącego wyznaczeniu miejsca realizacji przedsięwzięcia. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie jest zatem jedynie odpowiednikiem klasycznej decyzji lokalizacyjnej znanej z systemu planowania przestrzennego, lecz stanowi centralny akt reżimu specustawowego, od którego uzależnione są dalsze etapy realizacji inwestycji. W tym sensie przepis ten wpisuje się w tendencję wcześniejszych specustaw infrastrukturalnych, w szczególności specustawy drogowej, gdzie również decyzja lokalizacyjna lub realizacyjna staje się osią całego procesu inwestycyjnego. Istotne znaczenie ma także art. 38 ust. 2 u.CPK, zgodnie z którym dopuszcza się wydanie odrębnej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK dla całości lub części inwestycji. Regulacja ta wprowadza element elastyczności do modelu koncentracyjnego. Ustawodawca zachowuje zasadę, zgodnie z którą lokalizacja inwestycji następuje w decyzji administracyjnej, ale jednocześnie dopuszcza etapowanie procesu lokalizacyjnego. Rozwiązanie to z pewnością należy wiązać ze skalą oraz złożonością przedsięwzięcia CPK, które nie ma charakteru jednolitej inwestycji, lecz obejmuje liczne elementy funkcjonalnie i przestrzennie powiązane. Dopuszczenie wydawania odrębnych

---

<sup>558</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2609).

decyzji dla części inwestycji oznacza, że procedura lokalizacyjna może zostać dostosowana do rzeczywistego przebiegu przygotowania poszczególnych komponentów przedsięwzięcia. Z punktu widzenia tematyki rozprawy jest to istotne, ponieważ pokazuje, że ustawodawca nie tylko koncentruje rozstrzygnięcia, lecz także tworzy narzędzia prawne pozwalające zarządzać sekwencyjnością i wieloetapowością inwestycji bez konieczności rezygnacji ze specustawowego modelu proceduralnego.

Najdalej idącą ingerencję w klasyczny model planowania przestrzennego przewiduje art. 38 ust. 3 u.CPK, który stanowi, że lokalizacji inwestycji można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie stosuje się. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia problematyki niniejszej rozprawy, ponieważ wprost ustanawia pierwszeństwo decyzji administracyjnej nad aktem planowania przestrzennego prawa miejscowego, który stanowi źródło prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to odejście od klasycznej zasady, zgodnie z którą realizacja inwestycji powinna pozostawać zgodna z ustaleniami planu miejscowego. W realiach specustawy o CPK decyzja lokalizacyjna nie tylko zastępuje plan w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia, lecz może wręcz przełamywać jego ustalenia. Jest to rozwiązanie jeszcze wyraźniej podkreślające nadrzędność celu inwestycyjnego nad lokalnym łańcem planistycznym niż w wielu wcześniejszych specustawach. Z perspektywy dogmatycznej oznacza to, że ustawodawca przyznaje decyzji lokalizacyjnej funkcję quasilanistyczną, a jednocześnie osłabia rolę samorządu gminnego w kształtowaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Konsekwencją tej konstrukcji jest art. 38 ust. 4 u.CPK, zgodnie z którym rada gminy uchyla miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w całości lub w części w zakresie, w jakim jest on niezgodny z ustaleniami ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 1. Przepis ten potwierdza, że decyzja lokalizacyjna w zakresie CPK nie jest jedynie incydentalnym wyjątkiem od planu miejscowego, lecz staje się aktem wymuszającym wtórne dostosowanie lokalnego porządku planistycznego do rozstrzygnięcia podjętego w trybie specustawowym. W warstwie systemowej oznacza to odwrócenie klasycznej relacji między planem miejscowym a decyzją administracyjną. W modelu ogólnym to decyzja administracyjna powinna mieścić się w granicach ustaleń planu. W założeniach przyjętych w specustawie CPK to plan ma zostać dostosowany do decyzji.

Szczegółnej oceny wymaga przy tym sam mechanizm przewidziany w art. 38 ust. 4 u.CPK, ponieważ jest on rozwiązaniem bardzo swoistym z punktu widzenia systemu źródeł

prawa oraz klasycznych relacji pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa. Co do zasady akt prawa miejscowego wyznacza normatywne ramy dla działań organów stosujących prawo, natomiast tutaj indywidualna decyzja administracyjna staje się impulsem do późniejszej zmiany aktu prawa miejscowego. Nie oznacza to wprawdzie formalnego odwrócenia hierarchii źródeł prawa, gdyż sama zmiana planu następuje nadal w przewidzianym prawem trybie uchwałodawczym rady gminy wynikającym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak z materialnego punktu widzenia plan zostaje podporządkowany wcześniejszemu rozstrzygnięciu administracyjnemu. W tym sensie art. 38 ust. 4 u.CPK można ocenić jako przejaw daleko posuniętej instrumentalizacji planu miejscowego, który przestaje być podstawowym instrumentem uprzedniego kształtowania ładu przestrzennego, a staje się aktem wtórnie porządkującym stan prawny po wydaniu decyzji inwestycyjnej. Z perspektywy funkcjonalnej rozwiązanie to służy zapewnieniu spójności systemu prawa i zapobiega długotrwałemu współistnieniu dwóch sprzecznych porządków normatywnych, tj. planistycznego i inwestycyjnego. Jednocześnie jednak budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia samodzielności planistycznej gminy oraz klasycznego rozumienia relacji między stanowieniem a stosowaniem prawa. W istocie bowiem rada gminy nie kształtuje już samodzielnie przeznaczenia terenu w granicach własnej polityki przestrzennej, lecz zostaje zobowiązana do usunięcia niezgodności wywołanej przez uprzednie rozstrzygnięcie organu administracji rządowej. W tym sensie analizowany przepis stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przykładów osłabienia planistycznego władztwa gminy w imię realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu strategicznym.

Pewne złagodzenie tej jednostronnej relacji widoczne jest w art. 38 ust. 5 u.CPK, który przewiduje, że spółka, za zgodą pełnomocnika rządu ds. CPK, może, na podstawie porozumienia zawartego z gminą, pokryć koszty sporządzenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezbędnego do zapewnienia spójności zagospodarowania przestrzennego w związku z realizacją inwestycji. Przepis ten wskazuje, że mimo uprzywilejowanej pozycji decyzji lokalizacyjnej ustawodawca dostrzega potrzebę zachowania pewnej spójności przestrzennej także poza ścisłym zakresem samej inwestycji. Ustawa dopuszcza więc wykorzystanie instrumentów planistycznych w sposób pomocniczy i wtórny wobec decyzji lokalizacyjnej. Nie zmienia to jednak zasadniczego kierunku regulacji. Plan miejscowy pełni tu funkcje nie wyjściową czy warunkującą, lecz dostosowawczą i porządkującą wobec już przyjętego rozstrzygnięcia inwestycyjnego.

Uzupełnieniem art. 38 u.CPK jest art. 38a, który stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK może obejmować lokalizację innych obiektów, urządzeń, sieci lub instalacji w zakresie, w jakim są one przestrzennie oraz funkcjonalnie powiązane z inwestycją. Już samo to sformułowanie ujawnia, że ustawodawca świadomie nadaje decyzji lokalizacyjnej charakter aktu integrującego różne sektory infrastrukturalne. Chodzi zatem nie wyłącznie o lokalizację lotniska jako obiektu zasadniczego, lecz o możliwość objęcia tą samą decyzją również innych elementów, które pozostają z inwestycją w związku przestrzennym i funkcjonalnym. Jest to rozwiązanie szczególnie istotne z punktu widzenia problematyki koncentracji rozstrzygnięć, ponieważ pozwala uniknąć konieczności prowadzenia odrębnych postępowań lokalizacyjnych dla infrastruktury towarzyszącej. Znaczenie tego przepisu wzmacnia dalsza jego część, w której ustawodawca wylicza przykładowo, że decyzja może obejmować m.in. „drogi publiczne”, „drogi kolejowe”, „urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego”, „urządzenia wodne” czy „rurociągi ropy naftowej lub produktów naftowych wraz z infrastrukturą niezbędną do obsługi”. Z punktu widzenia dogmatycznego mamy tu do czynienia z bardzo daleko posuniętą integracją różnych reżimów infrastrukturalnych w ramach jednego aktu administracyjnego. Zasadą jest to, że każda z tych kategorii obiektów mogłaby podlegać odrębnemu postępowaniu, prowadzonemu na podstawie odmiennych przepisów szczególnych. Ustawa o CPK pozwala natomiast włączyć je do jednej decyzji lokalizacyjnej, o ile tylko zachodzi wymagany związek przestrzenny i funkcjonalny z inwestycją podstawową. Oznacza to, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK pełni funkcję nie tylko lokalizacyjną, lecz także integracyjną i koordynacyjną. W konsekwencji art. 38 i 38a u.CPK należy oceniać jako przepisy o zasadniczym znaczeniu dla rekonstrukcji modelu proceduralnego przyjętego w tej ustawie. Po pierwsze, ustanawiają one decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK jako centralny akt administracyjny organizujący cały proces inwestycyjny. Po drugie, w sposób wyraźny przełamują klasyczny model podporządkowania inwestycji ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po trzecie, tworzą podstawę do objęcia jednym rozstrzygnięciem także infrastruktury towarzyszącej, funkcjonalnie związanej z inwestycją główną. W efekcie przepisy te dobrze ilustrują kierunek rozwoju specustaw inwestycyjnych, w którym decyzja administracyjna przestaje być jedynie aktem stosowania prawa w indywidualnej sprawie, a staje się instrumentem kompleksowego zarządzania procesem inwestycyjnym i jego oddziaływaniem przestrzennym.

### **III. Treść, skutki oraz wykonalność decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK**

Artykuł 40 u.CPK należy uznać za przepis o zasadniczym znaczeniu konstrukcyjnym dla całego postępowania lokalizacyjnego, ponieważ jednocześnie określa on właściwość organów oraz podstawowe elementy treści decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Już ust. 1, zgodnie z którym decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wydaje wojewoda, a organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, wpisuje się w dobrze już widoczny w specustawach inwestycyjnych model centralizacji kompetencji. Ustawodawca odchodzi od rozproszonego układu właściwości, charakterystycznego dla klasycznych procesów inwestycyjnych, i koncentruje rozstrzygnięcie lokalizacyjne na szczeblu administracji rządowej. Takie rozwiązanie należy wiązać z ponadlokalnym, a w istocie strategicznym charakterem inwestycji objętych przepisami ustawy o CPK. Skoro przedsięwzięcie ma znaczenie wykraczające poza interes jednej gminy czy nawet jednego województwa, ustawodawca uznaje, że rozstrzyganie o jego lokalizacji powinno zostać oderwane od poziomu lokalnego i powierzone organowi zdolnemu do uwzględnienia szerszej perspektywy państwowej. Jednocześnie wskazanie ministra jako organu odwoławczego potwierdza, że również kontrola instancyjna zostaje utrzymana w ramach administracji rządowej, co ma zapewniać jednolitość orzecznictwa administracyjnego i spójność polityki inwestycyjnej państwa. Na tle modelu kodeksowego rozwiązanie to nie jest całkowicie wyjątkowe, ponieważ także w ogólnym systemie administracyjnym wojewoda i właściwy minister mogą pozostawać w relacji organu pierwszej i drugiej instancji. Różnica polega jednak na tym, że w realiach specustawy o CPK centralizacja ta jest nie jedynie konsekwencją ustrojowego usytuowania wojewody, lecz elementem świadomie zaprojektowanego modelu specustawowego, którego celem jest ograniczenie znaczenia lokalnych uwarunkowań decyzyjnych oraz podporządkowanie postępowania jednolitej logice realizacji inwestycji strategicznej. W tym sensie art. 40 ust. 1 u.CPK należy odczytywać nie tylko jako normę ustrojowo-kompetencyjną, lecz także jako wyraz aksjologicznego pierwszeństwa interesu publicznego utożsamionego z realizacją programu CPK nad lokalnym wymiarem polityki przestrzennej.

Jeszcze większe znaczenie z punktu widzenia tematyki rozprawy ma art. 40 ust. 2 u.CPK, w którym ustawodawca wskazuje, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK określa w szczególności wiele elementów składających się na treść

rozstrzygnięcia. Już samo użycie zwrotu „w szczególności” wymaga ostrożnej wykładni. Nie może ono oznaczać przyznania organowi kompetencji do swobodnego kształtowania treści decyzji poza granicami prawa, lecz należy je rozumieć analogicznie do innych analizowanych wcześniej specustaw, a więc jako legislacyjne otwarcie katalogu składników decyzji na te elementy, które znajdują podstawę w innych przepisach prawa i są niezbędne dla kompletnego ukształtowania sytuacji prawnej inwestycji. Otwartość katalogu ma więc charakter funkcjonalny, a nie blankietowy. Organ nadal związany jest zasadą legalizmu i może zawrzeć w decyzji jedynie takie rozstrzygnięcia, które znajdują normatywne umocowanie, o czym była już mowa we wcześniejszych fragmentach rozprawy. Treść decyzji określona w art. 40 ust. 2 u.CPK potwierdza, że ustawodawca konstruuje ją jako akt o charakterze kompleksowym. Z jednej strony decyzja zawiera elementy klasycznie lokalizacyjne, takie jak linie rozgraniczające teren inwestycji czy charakterystykę inwestycji, a więc składniki służące ustaleniu przedmiotu i zakresu przestrzennego rozstrzygnięcia. Z drugiej strony obejmuje także elementy koordynacyjne, techniczne i ochronne, odnoszące się do powiązania inwestycji z drogami publicznymi, liniami kolejowymi oraz sieciami, do warunków ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony zabytków, potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, a nawet do ustaleń w zakresie kształtowania zieleni. Już to pokazuje, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie pełni wyłącznie funkcji odpowiednika klasycznej decyzji lokalizacyjnej, lecz staje się aktem integrującym wiele różnorodnych płaszczyzn ingerencji administracyjnej. W modelu ogólnym wiele z tych zagadnień byłoby przedmiotem odrębnych aktów, uzgodnień albo późniejszych etapów procesu inwestycyjnego. Ustawa o CPK kumuluje je natomiast w jednym rozstrzygnięciu. Szczególnie istotne jest to, że ustawodawca włącza do treści decyzji również elementy bezpośrednio ingerujące w sferę prawa własności. Dotyczy to przede wszystkim zatwierdzenia podziału nieruchomości, a nawet – w razie wniosku inwestora – także zatwierdzenia połączenia nieruchomości, następnie wykazu nieruchomości lub ich części, podlegających wywłaszczeniu, a także wykazu nieruchomości lub ich części, wobec których ogranicza się sposób korzystania z nieruchomości wraz ze wskazaniem sposobu ograniczenia. Oznacza to, że decyzja lokalizacyjna w zakresie CPK już na poziomie swej treści zostaje ukształtowana jako akt nie tylko lokalizacyjny, lecz również wywłaszczeniowy i reglamentacyjny. W tym właśnie przejawia się najdalej idąca koncentracja rozstrzygnięć. Przedmiotem jednego postępowania nie jest tylko ustalenie, gdzie inwestycja może być zrealizowana, lecz również określenie, które nieruchomości zostaną przejęte, które zostaną obciążone i w jaki sposób zmieni się możliwość korzystania z nich przez dotychczasowe podmioty uprawnione. Z perspektywy dogmatycznej prowadzi to do wniosku,

że decyzja przewidziana w art. 40 u.CPK ma charakter bardziej zintegrowany niż klasyczne decyzje lokalizacyjne występujące w systemie ogólnym, a nawet bardziej skondensowany niż wiele rozwiązań znanych z wcześniejszych specustaw. Ustawodawca nie rozdziela bowiem wyraźnie sfery planistyczno-lokalizacyjnej od sfery własnościowej i ochronnej, lecz traktuje je jako elementy jednego aktu, który ma możliwie kompletnie przygotować grunt pod realizację inwestycji. Taki model niewątpliwie sprzyja sprawności i przewidywalności procesu inwestycyjnego, gdyż ogranicza liczbę odrębnych postępowań i minimalizuje ryzyko rozbieżnych rozstrzygnięć. Jednocześnie jednak wzmacnia ciężar gatunkowy pojedynczej decyzji administracyjnej. To właśnie w jednym postępowaniu skupiają się skutki dotyczące ładu przestrzennego, praw rzeczowych, interesów osób trzecich, bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska i organizacji infrastruktury towarzyszącej.

Szczegółnej uwagi wymaga także art. 40 ust. 2 pkt 11 u.CPK, zgodnie z którym decyzja określa termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez spółkę celową. Jest to element niezwykle charakterystyczny dla specustawowego modelu decyzji administracyjnej. Ustawodawca nie poprzestaje na ukształtowaniu samego statusu prawnego nieruchomości, lecz już w sentencji decyzji przesądza o temporalnych warunkach jej wykonania w sferze faktycznej. Oznacza to, że akt lokalizacyjny nie tylko tworzy podstawę do dalszych działań inwestora, lecz równocześnie organizuje przejście od rozstrzygnięcia administracyjnego do objęcia nieruchomości we władanie. W modelu klasycznym taka kwestia mogłaby zostać pozostawiona dalszym czynnościom wykonawczym, natomiast tutaj zostaje zintegrowana z samą decyzją lokalizacyjną. Z punktu widzenia pozycji jednostki ma to duże znaczenie, ponieważ skraca dystans pomiędzy wydaniem decyzji a realną ingerencją w dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości.

Na odrębną ocenę zasługuje ust. 3, zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK może ustanowić na całości albo części terenu nią objętego teren zamknięty, określając klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie. Przepis ten wprowadza do decyzji lokalizacyjnej dodatkowy komponent związany z bezpieczeństwem państwa i ochroną informacji. W klasycznym modelu postępowania administracyjnego decyzja lokalizacyjna nie pełni co do zasady funkcji aktu ustanawiającego teren zamknięty. Ustawa o CPK łączy natomiast także ten skutek z jednym rozstrzygnięciem administracyjnym. W rezultacie decyzja lokalizacyjna może kształtować nie tylko przeznaczenie terenu i stosunki własnościowe, lecz również jego status z punktu widzenia

dostępności informacji i zasad funkcjonowania określonego obszaru. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>559</sup> potwierdza, że ustawodawca nie tworzy całkowicie autonomicznego reżimu terenów zamkniętych, lecz adaptuje do potrzeb inwestycji CPK już istniejące instrumenty prawne – podporządkowuje je jednak logice jednej, zintegrowanej decyzji. W konsekwencji art. 40 u.CPK należy uznać za przepis szczególnie reprezentatywny dla tendencji właściwej współczesnym specustawom inwestycyjnym. Z jednej strony centralizuje on właściwość organów i utrzymuje kontrolę instancyjną w ramach administracji rządowej. Z drugiej zaś nadaje decyzji lokalizacyjnej bardzo szeroki, wielowarstwowy zakres treści, obejmujący elementy lokalizacyjne, techniczne, ochronne, wyłączeniowe, ograniczające i wykonawcze. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK staje się tym samym aktem o wyjątkowo wysokim stopniu koncentracji skutków prawnych. Jest to rozwiązanie funkcjonalnie zrozumiałe w realiach inwestycji o skali strategicznej, ale jednocześnie bardzo wyraźnie pokazuje, że uproszczenie procesu inwestycyjnego polega tutaj nie na redukcji materii podlegającej rozstrzygnięciu, lecz przeciwnie – na jej skumulowaniu w jednym akcie administracyjnym, którego doniosłość prawna i ciężar procesowy są odpowiednio większe.

#### **IV. Koncentracja materiału dowodowego i przygotowanie postępowania lokalizacyjnego**

Artykuł 41 u.CPK stanowi kolejny bardzo wyraźny przykład techniki polegającej na koncentracji materiału dowodowego i koordynacji stanowisk organów jeszcze przed formalnym wszczęciem zasadniczego postępowania lokalizacyjnego. Już samo brzmienie ust. 1, zgodnie z którym spółka celowa składa wniosek o wydanie decyzji po uzyskaniu opinii, przesądza, że ustawodawca świadomie przenosi istotną część czynności przygotowawczych na etap poprzedzający rozpoznanie sprawy przez wojewodę. Chodzi tu zatem nie o klasyczne współdziałanie organów prowadzone w toku postępowania administracyjnego, lecz o uprzednie zgromadzenie rozbudowanego pakietu stanowisk sektorowych, które mają zostać dołączone do wniosku inicjującego postępowanie. Rozwiązanie to jest charakterystyczne dla specustaw inwestycyjnych i koresponduje z wcześniej analizowanymi mechanizmami występującymi na gruncie specustawy drogowej, czy specustawy EURO2012. W każdym z tych przypadków ustawodawca przyjmuje bowiem założenie, że sprawność postępowania

---

<sup>559</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.).

wymaga ograniczenia liczby zagadnień otwartych na etapie rozpoznawania sprawy przez organ właściwy do wydania decyzji głównej.

Na tle art. 41 u.CPK szczególnie widoczne jest to, że koncentracja materiału dowodowego nie sprowadza się jedynie do zgromadzenia dokumentów technicznych, map czy projektów, lecz obejmuje również koncentrację ocen, zastrzeżeń i stanowisk wyspecjalizowanych organów administracji publicznej. Katalog opinii wymienionych w ust. 1 jest rozbudowany i obejmuje organy reprezentujące bardzo różne sfery interesu publicznego, poczynając od samorządu terytorialnego, przez obronność państwa, lotnictwo cywilne, organizację ruchu lotniczego, ochronę zdrowia, środowiska, rolnictwa, gospodarki wodnej i leśnej, aż po ochronę zabytków, bezpieczeństwo pożarowe, ochronę granicy państwowej oraz zarządców istniejącej infrastruktury drogowej, kolejowej i sieciowej. Taki dobór organów pokazuje, że projektowana inwestycja w zakresie CPK jest ujmowana jako przedsięwzięcie wielosektorowe, którego lokalizacja wymaga uprzedniego rozpoznania licznych kolizji przestrzennych, funkcjonalnych i bezpieczeństwa. W konsekwencji ustawodawca nie pozostawia tych kwestii do pełnego wyjaśnienia dopiero w toku postępowania przed wojewodą, lecz oczekuje, że zostaną one w znacznym stopniu zidentyfikowane i uporządkowane już na etapie przygotowania wniosku przez inwestora. W tym sensie art. 41 u.CPK należy odczytywać jako normę wzmacniającą profesjonalizację inicjatywy procesowej. Spółka celowa nie wnosi zwykłego podania, lecz składa wniosek, który ma być poprzedzony szeroką fazą konsultacyjno-opiniodawczą i wyposażony w materiał pozwalający organowi na możliwie szybkie i kompleksowe rozstrzygnięcie sprawy. Jest to rozwiązanie odmiennie rozkładające ciężar prowadzenia postępowania niż model klasyczny, w którym to organ – kierując się zasadą oficjalności i zasadą prawdy obiektywnej – samodzielnie gromadzi znaczną część materiału dowodowego i zwraca się do innych organów o zajęcie stanowiska w toku sprawy.

Na gruncie art. 41 u.CPK ciężar ten zostaje w znacznej mierze przesunięty na inwestora, który ma nie tylko przygotować dokumentację, lecz także zainicjować i skoordynować uzyskanie wymaganych opinii jeszcze przed złożeniem wniosku. Postępowanie przed wojewodą zostaje przez to silnie skondensowane, ponieważ zasadnicza faza identyfikacji problemów sektorowych ma zostać przeprowadzona wcześniej. Mechanizm ten zostaje dodatkowo wzmocniony przez ust. 2, zgodnie z którym niewydanie opinii, o których mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia doręczenia wniosku o wydanie opinii traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Jest to klasyczna dla specustaw inwestycyjnych fikcja braku zastrzeżeń,

mająca wyraźnie przyspieszający i dyscyplinujący charakter. Ustawodawca wychodzi z założenia, że bierność organu opiniującego nie może blokować dalszego biegu procedury. Tym samym koncentracja materiału dowodowego polega nie wyłącznie na jego wcześniejszym zgromadzeniu, lecz także na ustawowym ograniczeniu czasu, w którym poszczególne organy mogą wpływać na kształt tego materiału. Jeżeli organ nie przedstawi opinii w ustawowym terminie, jego milczenie zostaje normatywnie zrównane z aprobatą albo co najmniej z brakiem sprzeciwu. Rozwiązanie to w oczywisty sposób wzmacnia przewidywalność i tempo procedury, ale równocześnie ogranicza realne znaczenie współdziałania organów w tych przypadkach, w których nie podejmą one aktywności w krótkim terminie. Z punktu widzenia systemowego art. 41 u.CPK wpisuje się więc w logikę koncentracji materiału sprawy jeszcze przed wszczęciem postępowania. Ustawodawca zakłada, że organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK powinien otrzymać sprawę możliwie przygotowaną, tzn. wyposażoną w zestaw opinii właściwych organów. Potwierdza to ust. 3, zgodnie z którym do wniosku o wydanie opinii, o których mowa w ust. 1, załącza się projekt wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wraz z załącznikami. Jest to rozwiązanie szczególnie znamienne. Organy opiniujące nie wypowiadają się bowiem w oderwaniu od konkretnego, ogólnego zamiaru inwestycyjnego, lecz otrzymują do oceny w istocie gotowy projekt przyszłego wniosku lokalizacyjnego wraz z jego dokumentacyjnym zapleczem. Oznacza to, że opiniowanie ma charakter silnie skonkretyzowany i następuje na podstawie materiału, który ma następnie stać się podstawą postępowania głównego. Tym samym ustawodawca dąży do tego, aby najważniejsze kwestie sporne, kolizyjne lub wymagające uzgodnienia zostały ujawnione już na etapie formowania wniosku, a nie dopiero po wszczęciu postępowania.

W efekcie art. 41 u.CPK należy oceniać jako przepis typowy dla zaawansowanego modelu specustawowego, w którym koncentracja materiału dowodowego staje się jednym z podstawowych instrumentów przyspieszania procedury. Materiał sprawy ma być możliwie kompletny już w chwili wniesienia wniosku, a faza postępowania prowadzonego przez organ właściwy ma w większym stopniu służyć ocenie i finalizacji zgromadzonej dokumentacji niż jej zasadniczemu tworzeniu. Rozwiązanie to niewątpliwie wzmacnia sprawność i ogranicza ryzyko przewlekłości wynikającej z późniejszego współdziałania organów, lecz równocześnie zwiększa formalizm i ciężar przygotowawczy po stronie inwestora oraz przesuwając rzeczywisty moment kształtowania rozstrzygnięcia na etap poprzedzający formalne wszczęcie postępowania administracyjnego. Z perspektywy tematyki rozprawy przepis ten potwierdza

więc, że jedną z podstawowych technik modyfikowania postępowania administracyjnego w specustawach jest właśnie przenoszenie zasadniczej części materiału dowodowego i koordynacji między organami na etap poprzedzający wszczęcie postępowania właściwego, co służy koncentracji postępowania, ale zarazem osłabia klasyczny model oficjalności i rozproszonego, etapowego wyjaśniania sprawy w toku postępowania.

Artykuł 43 u.CPK dopełnia wcześniej omówioną konstrukcję koncentracji materiału dowodowego – wskazuje już nie na same obowiązki opiniodawcze, lecz na konkretny zestaw załączników, które mają uczynić wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK kompletnym i zdatnym do merytorycznego rozpoznania od chwili jego wniesienia. Przepis ten potwierdza, że ustawodawca konsekwentnie buduje model postępowania, w którym zasadnicza część materiału faktycznego, przestrzennego, środowiskowego i prawnego ma zostać zgromadzona jeszcze przed wszczęciem właściwej fazy jurysdykcyjnej. Szczególne znaczenie mają załączniki kartograficzne i ewidencyjne, które pozwalają jednoznacznie określić obszar inwestycji, zakres planowanych podziałów, krąg nieruchomości objętych wywłaszczeniem albo ograniczeniem sposobu korzystania, a także dane adresowe stron postępowania. Równocześnie obowiązek dołączenia decyzji środowiskowej, promesy zezwolenia na założenie lotniska, opinii albo dowodów wystąpienia o ich wydanie oraz innych decyzji wymaganych przepisami odrębnymi pokazuje, że wniosek ma mieć charakter nie tylko technicznie kompletny, lecz również prawnie przygotowany do rozstrzygnięcia.

Na tym tle ust. 2, zgodnie z którym opinie, o których mowa w art. 41 ust. 1, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami do dokonania lokalizacji inwestycji, wzmacnia integracyjny charakter tej regulacji. Oznacza to, że załączniki do wniosku nie pełnią wyłącznie funkcji informacyjnej lub dowodowej, lecz materialnie zastępują część rozproszonych aktów współdziałania, które w modelu ogólnym musiałyby być uzyskiwane odrębnie. W konsekwencji art. 43 u.CPK należy postrzegać jako przepis organizujący pakiet dokumentacyjny niezbędny do wydania decyzji lokalizacyjnej, a zarazem jako kolejny przejaw specustawowego dążenia do ograniczenia wieloetapowości postępowania poprzez wcześniejsze skumulowanie dokumentów, ocen i stanowisk w jednym wniosku.

Z kolei art. 44 u.CPK należy zaliczyć do przepisów o szczególnie wysokiej doniosłości systemowej, ponieważ nie reguluje jedynie samej treści decyzji o ustaleniu lokalizacji

inwestycji w zakresie CPK, lecz przesądza o jej bezpośrednich skutkach prawnych oraz o jej miejscu w całym łańcuchu dalszych rozstrzygnięć administracyjnych. Jest to zatem przepis, który najpełniej ujawnia rzeczywisty ciężar gatunkowy tej decyzji jako aktu skondensowanego, wywołującego jednocześnie skutki geodezyjne, rzeczowe, budowlane, ewidencyjne i koordynacyjne. W tym sensie art. 44 u.CPK stanowi bardzo wyraźny przykład specustawowej koncentracji rozstrzygnięć, w której jeden akt administracyjny nie tylko rozstrzyga o dopuszczalności lokalizacji inwestycji, lecz także staje się punktem odniesienia dla dalszych działań organów oraz podstawą daleko idącej ingerencji w sferę praw rzeczowych. Już ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym decyzja dokonuje podziału oraz połączenia nieruchomości w liniach rozgraniczających teren inwestycji zgodnie z wnioskiem spółki celowej, pokazuje, że ustawodawca odchodzi od klasycznego modelu, w którym podział lub połączenie nieruchomości następują w odrębnych postępowaniach i na podstawie samodzielnych rozstrzygnięć. Na gruncie przepisów specustawy o CPK skutki te zostają skumulowane w jednej decyzji lokalizacyjnej. Oznacza to dalsze wzmocnienie zasady koncentracji materiału i skutków prawnych, o której była już mowa przy wcześniejszych specustawach. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca podkreśla związanie organu wnioskiem spółki celowej, co ponownie wzmacnia inwestorski charakter całej procedury i ogranicza rolę organu do kontroli legalności oraz zgodności z ustawowymi przesłankami, a nie do samodzielnego kształtowania założeń czy geometrii inwestycji.

Równie doniosły jest art. 44 ust. 1 pkt 2 u.CPK, który stanowi, że decyzja stanowi podstawę uzyskania pozwolenia na budowę i wiąże organ wydający to pozwolenie. W warstwie dogmatycznej oznacza to, że decyzja lokalizacyjna nie ma wyłącznie charakteru wstępnego czy przygotowawczego, lecz staje się aktem prejudycjalnym wobec dalszego etapu procesu inwestycyjno-budowlanego. Organ wydający pozwolenie na budowę nie może już samodzielnie weryfikować podstawowych ustaleń lokalizacyjnych, lecz jest nimi związany. Takie rozwiązanie jest charakterystyczne dla specustaw i służy eliminacji ryzyka rozbieżnych ocen na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego. Jednocześnie prowadzi ono do wzmocnienia trwałości i znaczenia decyzji lokalizacyjnej, gdyż to właśnie na tym etapie rozstrzygane są kwestie, które później nie mogą być już na nowo otwierane przez organ budowlany. Zbliżony mechanizm ustawodawca przyjmuje w ust. 1 pkt 3, w którym przesądza, że decyzja lokalizacyjna „wiąże organ ochrony zabytków” przy wydawaniu określonych zezwoleń i pozwoleń. Także tutaj decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK zostaje wyniesiona do rangi aktu nadrzędnie organizującego dalsze postępowania sektorowe.

Oznacza to, że ustawodawca konsekwentnie ogranicza autonomię późniejszych rozstrzygnięć administracyjnych, podporządkowując je ustaleniom przyjętym w decyzji lokalizacyjnej. Z perspektywy efektywności inwestycyjnej rozwiązanie to niewątpliwie zwiększa spójność procesu decyzyjnego, lecz zarazem ogranicza przestrzeń do samodzielnej oceny dokonywanej przez organy wyspecjalizowane. Szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki ma ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym decyzja zobowiązuje do wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez spółkę celową. W tym miejscu najdobitniej ujawnia się ingerencyjny charakter tej decyzji. Nie jest ona jedynie aktem ustalającym lokalizację inwestycji, lecz staje się bezpośrednią podstawą obowiązków obciążających właścicieli, posiadaczy i użytkowników nieruchomości. Tym samym decyzja lokalizacyjna przybiera cechy aktu o funkcji częściowo wyłączeniowej i częściowo wykonawczej. Ustawodawca nie rozdziela zatem etapu ustalenia inwestycji od etapu tworzenia podstaw do jej faktycznej realizacji, lecz łączy oba te skutki w jednym rozstrzygnięciu. Jest to model dalej idący niż w klasycznej procedurze administracyjnej, w której obowiązki o tak daleko idącym znaczeniu dla sfery faktycznego władztwa nad rzeczą byłyby z reguły bardziej rozproszone lub poprzedzone dodatkowymi aktami. Ustęp 1 pkt 5 oraz ust. 2 art. 44 potwierdzają z kolei rejestrowo-rzeczowy wymiar decyzji lokalizacyjnej. Skoro decyzja stanowi podstawę do dokonywania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości, a wpisy te są dokonywane na wniosek spółki celowej, to ustawodawca jednoznacznie przesądza, że decyzja ta nie tylko wywołuje skutki materialnoprawne, ale ma być także odzwierciedlona w publicznych rejestrach prawnych. Z punktu widzenia pewności obrotu jest to rozwiązanie racjonalne, ponieważ zapewnia zgodność stanu prawnego ujawnionego w księgach i ewidencji z rozstrzygnięciem administracyjnym. Zarazem potwierdza ono, że decyzja lokalizacyjna w reżimie specustawy o CPK ma charakter daleko wykraczający poza zwykłą decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. i staje się aktem o wielowarstwowych skutkach ustrojowych, rzeczowych i inwestycyjnych.

Najbardziej charakterystyczny z punktu widzenia systemowego jest jednak ust. 3 art. 44, który stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wiąże przy wydawaniu decyzji na podstawie wielu innych ustaw inwestycyjnych, w tym specustawy

drogowej<sup>560</sup>, ustawy o transporcie kolejowym<sup>561</sup>, specustawy lotniskowej<sup>562</sup>, ustawy terminalowej<sup>563</sup>, ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>564</sup>, ustawy przeciwpowodziowej<sup>565</sup>, ustawy jądrowej<sup>566</sup>, ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych<sup>567</sup>, ustawy naftowej<sup>568</sup> oraz ustawy dotyczącej elektrowni szczytowo-pompowych<sup>569</sup>. To rozwiązanie ma charakter wyjątkowy nawet na tle innych specustaw. Ustawodawca nie ogranicza się tu bowiem do nadania decyzji lokalizacyjnej skutku wewnątrz jednego reżimu prawnego, lecz czyni z niej akt oddziałujący horyzontalnie na cały szereg innych postępowań prowadzonych na podstawie różnych ustaw szczególnych. Dogmatycznie oznacza to, że decyzja lokalizacyjna CPK staje się centralnym aktem koordynującym wielosektorowy proces inwestycyjny. Nie jest już tylko podstawą dla późniejszego pozwolenia na budowę w obrębie tej samej inwestycji, lecz wywiera wiążący wpływ na rozstrzygnięcia wydawane przez inne organy w odrębnych, choć funkcjonalnie powiązanych, reżimach specustawowych. Dochodzi zatem do sytuacji, w której treść omawianej decyzji zasadniczo przesądzić może o treści decyzji<sup>570</sup>, która wydana będzie w ramach kolejnych postępowań określonych w art. 44 ust. 3 u.CPK. Jest to przejaw bardzo daleko posuniętej integracji procesu inwestycyjnego, w której ustawodawca dąży do podporządkowania rozproszonych postępowań sektorowych jednemu zasadniczemu rozstrzygnięciu lokalizacyjnemu. Z perspektywy celu inwestycyjnego służy to zapewnieniu spójności i uniknięciu kolizji kompetencyjnych lub rozbieżności treściowych pomiędzy decyzjami wydawanymi dla inwestycji towarzyszących. Z perspektywy systemu prawa administracyjnego oznacza to jednak dalsze osłabienie

---

<sup>560</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

<sup>561</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 ze zm.).

<sup>562</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1464).

<sup>563</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1222).

<sup>564</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 562).

<sup>565</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 104 ze zm.).

<sup>566</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1156).

<sup>567</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1199).

<sup>568</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1839).

<sup>569</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 264).

<sup>570</sup> Zob. wyrok NSA w Krakowie z 1.12.2003 r., II SA/Kr 1490/01, LEX nr 682049.

autonomii poszczególnych procedur szczególnych, które zostają w istotnym zakresie podporządkowane decyzji wydanej w ramach ustawy o CPK.

W konsekwencji art. 44 u.CPK należy oceniać jako jeden z najbardziej wyrazistych przykładów koncentracji rozstrzygnięć i skutków prawnych w całym analizowanym materiale badawczym. Przepis ten pokazuje, że w ustawie o CPK decyzja lokalizacyjna nie jest jedynie aktem planistyczno-lokalizacyjnym, lecz staje się centralnym instrumentem organizacji całego procesu inwestycyjnego, obejmującym podział i połączenie nieruchomości, wywołującym skutki w sferze prawa budowlanego, ochrony zabytków, obowiązków wydania nieruchomości, wpisów rejestrowych oraz koordynacji rozstrzygnięć wydawanych na podstawie innych specustaw. Z punktu widzenia rozprawy jest to bardzo istotne potwierdzenie tezy, że wraz z rozwojem specustaw ustawodawca nie poprzestaje już na punktowych modyfikacjach procedury administracyjnej, lecz tworzy akty normatywne, w których pojedyncza decyzja administracyjna przejmuje funkcje wcześniej rozproszone pomiędzy wiele odrębnych postępowań i odrębnych aktów administracyjnych.

Z dniem 8 listopada 2025 r. do specustawy o CPK, na mocy nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 24 września 2025 r. o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>571</sup> dodano przepis art. 44a. Przepis ten stanowi dalsze rozwinięcie specustawowego modelu uprzywilejowania inwestora publicznego – spółki celowej – poprzez powiązanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK z mechanizmem natychmiastowej wykonalności. Na tle ogólnego modelu wynikającego z art. 108 k.p.a. przepis ten należy traktować jako regulację szczególną, która wprowadza zachowanie konstrukcję rygoru nadawanego na wniosek, lecz istotnie ją modyfikuje zarówno co do przesłanek, jak i co do skutków.

Ustawodawca stanowi bowiem, że decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek spółki celowej, jeżeli jest to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym lub jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Już samo użycie formuły „nadaje się” wskazuje na silniejsze związanie organu niż w modelu kodeksowym, w którym organ „może” nadać rygor natychmiastowej wykonalności. Oznacza to, że po spełnieniu ustawowych przesłanek i złożeniu wniosku przez spółkę celową organ nie korzysta z klasycznego luzu

---

<sup>571</sup> Ustawa z dnia 24 września 2025 r. o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1531).

decyzyjnego właściwego art. 108 k.p.a., lecz działa w warunkach znacznie bardziej związanych, co odpowiada ogólnej logice przepisów ustawy o CPK, podporządkowanej eliminowaniu opóźnień proceduralnych.

Sama treść przesłanek również zasługuje na uwagę. Z jednej strony ustawodawca odwołuje się do interesu społecznego lub gospodarczego, a więc do kategorii znanych z postępowania administracyjnego i szeroko stosowanych w ustawach szczególnych. Z drugiej strony dodaje autonomiczną przesłankę funkcjonalną, polegającą na niezbędności wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Tym samym rygor natychmiastowej wykonalności nie pełni już wyłącznie roli nadzwyczajnego instrumentu ochrony szczególnie doniosłych dóbr publicznych, lecz staje się także narzędziem technicznego sprzężenia decyzji lokalizacyjnej z dalszym etapem procesu inwestycyjno-budowlanego. W ujęciu dogmatycznym oznacza to przesunięcie akcentu z wyjątkowości rygoru na jego funkcję organizacyjną i przyspieszającą. Ustawodawca traktuje go jako element konstrukcyjny procesu inwestycyjnego, a nie jedynie jako środek incydentalny stosowany w sytuacjach szczególnych. Jeszcze wyraźniej specustawowy charakter regulacji ujawnia się w ust. 2, zgodnie z którym decyzja lokalizacyjna opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności wywołuje skutki, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2–4, oraz dodatkowo przyznaje spółce celowej prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i stanowi podstawę uzyskania pozwolenia na prace przygotowawcze, a także wiąże Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego przy wydawaniu zezwolenia na założenie lotniska użytku publicznego. Ponadto uprawnia spółkę celową do zajęcia terenów wód płynących, dróg publicznych lub terenów linii kolejowej. Oznacza to, że rygor natychmiastowej wykonalności nie ogranicza się tutaj do przyspieszenia wykonalności samej decyzji w sensie formalnym, lecz staje się źródłem nowego, rozszerzonego pakietu skutków materialnoprawnych i procesowych. W szczególności doniosłe znaczenie ma to, że decyzja z rygorem natychmiastowej wykonalności przyznaje spółce celowej prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W modelu klasycznym uprawnienie to wynikałoby z ostatecznego i stabilnego tytułu prawnego, natomiast na gruncie przepisów specustawy o CPK ustawodawca dopuszcza jego wcześniejsze uruchomienie jeszcze przed definitywnym zakończeniem toku instancyjnego.

W ten sposób rygor natychmiastowej wykonalności zostaje powiązany bezpośrednio z możliwością przejścia do kolejnego etapu inwestycji, a więc do ubiegania się o dalsze decyzje i podejmowania działań faktycznych. Rozwiązanie to ma niewątpliwie służyć sprawności realizacji przedsięwzięcia, lecz zarazem oznacza dalsze osłabienie funkcjonalnego znaczenia

odwołania jako środka, który w klasycznym modelu powinien co do zasady wstrzymywać wejście decyzji w fazę wykonawczą. Zbliżoną funkcję pełni przewidziane w ust. 2 pkt 2 powiązanie decyzji z rygorem z możliwością uzyskania pozwolenia na prace przygotowawcze. W ten sposób ustawodawca konstruuje wielostopniowy mechanizm przyspieszenia, w którym nadanie rygoru jednej decyzji nie tylko wywiera skutek wobec samej jej wykonalności, lecz otwiera drogę do podejmowania dalszych czynności inwestycyjnych jeszcze przed ostatecznym zakończeniem kontroli instancyjnej. Taka konstrukcja wzmacnia ciągłość procesu inwestycyjnego, ale jednocześnie zwiększa ryzyko, że ewentualna późniejsza korekta decyzji lokalizacyjnej nastąpi już w warunkach częściowej materializacji inwestycji.

Szczególnie interesujący jest także art. 44a ust. 2 pkt 3 u.CPK, zgodnie z którym decyzja z rygorem wiąże Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego przy wydawaniu zezwolenia na założenie lotniska użytku publicznego. Przepis ten pokazuje, że rygor natychmiastowej wykonalności nie tylko intensyfikuje skutki decyzji w obrębie tej samej procedury, lecz także oddziałuje na inne, odrębne postępowania sektorowe. W praktyce oznacza to dalsze ograniczenie autonomii organów wyspecjalizowanych, których rozstrzygnięcia zostają podporządkowane wcześniejszemu aktowi lokalizacyjnemu. Analogicznie należy odczytywać ust. 2 pkt 4, który uprawnia spółkę celową do zajęcia terenów wód płynących, dróg publicznych lub terenów linii kolejowej. Jest to już skutek wyrażnie wykonawczy i faktyczny, umożliwiający wejście inwestora na tereny o szczególnym statusie prawnym jeszcze przed ostatecznym zakończeniem sporu co do samej decyzji lokalizacyjnej. W ujęciu porównawczym art. 44a u.CPK wpisuje się w znany już z innych specustaw model rygoru natychmiastowej wykonalności jako narzędzia realnego uruchamiania inwestycji. Zbliżone rozwiązania występują choćby w specustawie drogowej, gdzie rygor nie ogranicza się do skutku procesowego, lecz prowadzi do obowiązku wydania nieruchomości, umożliwia faktyczne objęcie jej w posiadanie i stanowi podstawę dalszych działań budowlanych. Na tle tych regulacji ustawa o CPK idzie jednak jeszcze dalej, ponieważ wyrażnie łączy rygor z oddziaływaniem na kolejne postępowania sektorowe i z uprawnieniem do ingerencji także w tereny wód płynących, dróg publicznych i linii kolejowych. W konsekwencji rygor natychmiastowej wykonalności staje się tu nie tyle wyjątkiem od zasady suspensywności, ile jednym z głównych instrumentów zarządzania tempem i ciągłością realizacji inwestycji.

Z perspektywy tematyki rozprawy art. 44a u.CPK należy więc ocenić jako przepis szczególnie wyrazisty dla procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Pokazuje on, że ustawodawca nie poprzestaje już na skracaniu terminów czy modyfikacji zasad doręczeń,

lecz głęboko przebudowuje samą funkcję klasycznych instytucji procesowych. Rygor natychmiastowej wykonalności przestaje być instrumentem nadzwyczajnym, a staje się standardowym narzędziem sprzężenia decyzji lokalizacyjnej z dalszym biegiem procesu inwestycyjnego. Z punktu widzenia efektywności realizacyjnej rozwiązanie to niewątpliwie wzmacnia pozycję inwestora i redukuje ryzyko blokowania przedsięwzięcia przez przewlekłość kontroli instancyjnej. Z punktu widzenia gwarancyjnego oznacza jednak dalsze osłabienie praktycznego znaczenia odwołania oraz przesunięcie punktu ciężkości z ochrony przedwczesnym wykonaniem decyzji na rzecz nieprzerwanej realizacji celu publicznego.

Ostatni z przepisów zawartych w omawianym rozdziale – art. 45 u.CPK – ma charakter uzupełniający, lecz nie jest pozbawiony znaczenia systemowego. Przepis ten stanowi, że ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 oraz art. 40 ust. 3, doręczana jest również wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. Oznacza to, że ustawodawca nakazuje formalne włączenie organu gminy do obiegu informacji o decyzji lokalizacyjnej wtedy, gdy decyzja dotyczy części inwestycji albo gdy ustanawia teren zamknięty. Nie chodzi tu zatem o klasyczne doręczenie stronie postępowania, lecz o szczególny obowiązek notyfikacyjny wobec organu samorządu terytorialnego, którego znaczenie wiąże się z późniejszym wykonywaniem skutków decyzji w sferze planowania przestrzennego i administrowania obszarem gminy. Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 38 ust. 4 u.CPK, który nakłada na radę gminy obowiązek uchylecia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie niezgodnym z ostateczną decyzją lokalizacyjną, oraz z art. 40 ust. 3, który dopuszcza ustanowienie terenu zamkniętego. Doręczenie decyzji organowi wykonawczemu gminy pełni więc funkcję koordynacyjną i informacyjną, co pozwala zapewnić, że gmina może podjąć działania dostosowawcze w sferze planistycznej i organizacyjnej. W tym sensie przepis art. 45 u.CPK potwierdza, że choć decyzja lokalizacyjna jest wydawana w modelu scentralizowanym, to jej skutki rozciągają się bezpośrednio na sferę zadań własnych gminy. Z punktu widzenia tematyki rozprawy przepis ten pokazuje, że specustawowa koncentracja kompetencji na poziomie administracji rządowej nie eliminuje całkowicie udziału samorządu terytorialnego, lecz przekształca go z udziału współdecydującego w udział następczy i wykonawczy. Gmina nie współkształtuje już rozstrzygnięcia lokalizacyjnego w takim zakresie, jak w klasycznym modelu planistycznym, lecz zostaje związana jego skutkami i formalnie o nich zawiadomiona dopiero na etapie ostateczności decyzji. Przepis art. 45 u.CPK ma więc znaczenie sygnalizacyjne, ale dobrze

ilustruje specustawowe przesunięcie środka ciężkości z poziomu lokalnego współdecydowania na poziom lokalnego dostosowania do rozstrzygnięcia podjętego centralnie.

## **V. Pozwolenie na budowę oraz pozwolenie na prace przygotowawcze w ustawie o CPK jako przykład przyspieszenia postępowania**

Kolejne istotne z punktu widzenia omawianej tematyki przepisy zawarte są w rozdziale 8 u.CPK. Przepis art. 76 u.CPK stanowi jeden z bardziej wyrazistych przykładów odejścia od klasycznego modelu procesu budowlanego na rzecz rozwiązania silnie podporządkowanego etapowaniu i organizacyjnemu przyspieszeniu realizacji inwestycji. Ustawodawca stanowi bowiem w ust. 1, że pozwolenie na budowę może dotyczyć: całości Inwestycji, części Inwestycji czy robót budowlanych o charakterze przygotowawczym, poprzedzających przystąpienie do robót budowlanych dotyczących bezpośrednio Inwestycji. Po czym szeroko wskazuje przykładowy katalog takich robót przygotowawczych, obejmujący m.in. rozbiórki, niwelację terenu, obiekty tymczasowe, sieci, przyłącza, ogrodzenia i infrastrukturę techniczną. Już z samej konstrukcji tego przepisu wynika, że ustawodawca świadomie odchodzi od modelu jednego pozwolenia obejmującego całość zamierzenia jako rozwiązania podstawowego i tworzy normatywne podstawy do daleko posuniętej segmentacji procesu budowlanego.

Na tle ogólnych zasad postępowania administracyjnego oraz Prawa budowlanego rozwiązanie to ma charakter wyraźnie szczególny. Co do zasady bowiem art. 33 ust. 1 p.b. stanowi, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego, a jedynie wyjątkowo, gdy zamierzenie obejmuje więcej niż jeden obiekt, pozwolenie może na wniosek inwestora dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem<sup>572</sup>. Oznacza to, że także w ogólnym reżimie przepisów Prawa budowlanego dopuszczalne jest pewne etapowanie inwestycji, ale ma ono charakter ograniczony i warunkowy. Po pierwsze, zamierzenie musi obejmować więcej niż jeden obiekt, a po drugie, wyodrębniony obiekt albo zespół obiektów musi być zdolny do samodzielnego funkcjonowania zgodnie z przeznaczeniem. Nie jest to zatem swobodne rozczłonkowanie inwestycji na dowolne etapy, lecz wyjątek od zasady jedności pozwolenia.

---

<sup>572</sup> W art. 33 ust. 1 p.b. prawodawca stanowi, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.

W tym właśnie punkcie art. 76 u.CPK idzie istotnie dalej niż przepisy Prawa budowlanego. Po pierwsze, *expressis verbis* dopuszcza pozwolenie dotyczące nie tylko całości albo części inwestycji, lecz także samych robót przygotowawczych. Po drugie, ustawodawca wprost przesądza w ust. 3, że przepisu art. 33 ust. 1 p.b. nie stosuje się. Ma to doniosłe znaczenie dogmatyczne, ponieważ usuwa podstawową zasadę jedności pozwolenia na budowę i zastępuje ją rozwiązaniem specustawowym, które pozwala rozdzielać proces inwestycyjny znacznie szerzej, niż byłoby to dopuszczalne na gruncie przepisów ogólnych. W rezultacie to, co w Prawie budowlanym ma charakter wyjątku, w specustawie CPK staje się jednym z podstawowych instrumentów organizacji procesu inwestycyjnego. Szczególne znaczenie ma przy tym objęcie odrębnym pozwoleniem robót przygotowawczych. W modelu ogólnym prace takie co do zasady pozostają funkcjonalnie związane z realizacją całego zamierzenia budowlanego i nie tworzą odrębnej kategorii pozwolenia w tak szerokim ujęciu. Tymczasem art. 76 u.CPK pozwala uruchomić inwestycję jeszcze przed wejściem w zasadniczą fazę robót budowlanych dotyczących bezpośrednio samej inwestycji. Umożliwia to wcześniejsze uporządkowanie terenu, wykonanie podstawowej infrastruktury technicznej i przygotowanie zaplecza realizacyjnego, a więc przesuwając początek faktycznej materializacji inwestycji na etap wcześniejszy niż w klasycznym modelu procesu budowlanego. W sensie funkcjonalnym przepis ten wzmacnia płynność realizacji inwestycji i ogranicza ryzyko, że etap przygotowawczy będzie blokowany przez konieczność oczekiwania na pełne i kompleksowe pozwolenie obejmujące całość przedsięwzięcia. Warto także odnotować ust. 2, zgodnie z którym identyczny model znajduje zastosowanie do zatwierdzenia projektu budowlanego. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza nie tylko etapowanie samego aktu zezwalającego, lecz również etapowanie dokumentacji projektowej będącej podstawą rozstrzygnięcia. Z perspektywy konstrukcyjnej jest to rozwiązanie bardzo daleko idące, ponieważ jeszcze mocniej osłabia klasyczną zasadę całościowego ujmowania zamierzenia budowlanego w jednym akcie projektowo-decyzyjnym. Projekt budowlany przestaje być tu wyłącznie jednolitą podstawą jednego pozwolenia, a staje się materiałem, który może być rozkładany na części odpowiadające przyjętemu harmonogramowi i strukturze inwestycji.

Na tle całego systemu szczególnie interesujący jest art. 76 ust. 4 u.CPK, przewidujący, że podstawą pozwolenia na budowę w zakresie robót przygotowawczych może być również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozwiązanie to pokazuje, że ustawodawca traktuje etap przygotowawczy jako segment wymagający maksymalnej elastyczności prawnej. Nie musi on

jeszcze opierać się wyłącznie na pełnym, specustawowym rozstrzygnięciu lokalizacyjnym, lecz może zostać uruchomiony także na podstawie klasycznych instrumentów planistycznych, a nie tych wynikających ze specustawy o CPK. W ten sposób przepisy specustawy o CPK tworzą model mieszany, w którym różne etapy inwestycji mogą być sprzęgane z różnymi podstawami lokalizacyjnymi i różnymi decyzjami, jeśli tylko służy to przyspieszeniu przygotowania terenu pod właściwą inwestycję. Nie bez znaczenia pozostaje również ust. 5, który nakazuje odpowiednie stosowanie art. 44a ust. 1 do pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 76 ust. 1. Oznacza to, że także pozwolenia etapowe, w tym dotyczące robót przygotowawczych, mogą zostać objęte mechanizmem natychmiastowej wykonalności. W połączeniu z wyłączeniem art. 33 ust. 1 p.b. tworzy to model wyjątkowo silnie zorientowany na rozpoczęcie robót w możliwie najwcześniejszym stadium postępowania, jeszcze przed ostatecznym domknięciem całego procesu inwestycyjnego.

Z punktu widzenia tematyki rozprawy art. 76 u.CPK należy zatem ocenić jako przepis bardzo charakterystyczny dla specustawowej koncentracji i zarazem sekwencjonowania procesu inwestycyjnego. Pozornie może się wydawać, że etapowanie rozprasza inwestycję na części, jednak w rzeczywistości służy ono koncentracji zarządzania całym procesem w rękach inwestora i organu, którzy mogą elastycznie uruchamiać kolejne segmenty przedsięwzięcia bez potrzeby oczekiwania na jednorazowe rozstrzygnięcie obejmujące wszystko. Na gruncie ogólnych zasad Prawa budowlanego etapowanie jest dopuszczalne, ale ograniczone wymogiem samodzielnego funkcjonowania wydzielonych obiektów. Na gruncie specustawy o CPK ustawodawca przełamuje tę barierę przez dopuszczenie etapowania znacznie szerszego, także w odniesieniu do samych robót przygotowawczych, a więc na etapie poprzedzającym jeszcze właściwą realizację inwestycji. Przepis ten dobrze pokazuje, że w specustawach inwestycyjnych celem jest już nie jedynie uproszczenie pojedynczej decyzji, lecz zbudowanie takiego modelu proceduralnego, który pozwala zarządzać dużą inwestycją jako ciągiem powiązanych, uruchamianych stopniowo rozstrzygnięć.

Kolejnym elementem wymagającym omówienia na gruncie przepisów specustawy o CPK jest szczególna instytucja pozwolenia na prace przygotowawcze, uregulowana w art. 76a tej ustawy. Przepis ten stanowi istotne rozwinięcie wcześniej analizowanego modelu etapowania procesu budowlanego, a zarazem pokazuje, że ustawodawca w przypadku inwestycji CPK nie poprzestaje na dopuszczeniu częściowego pozwolenia na budowę, lecz tworzy odrębny, wcześniejszy etap proceduralny, służący uruchomieniu robót poprzedzających zasadniczą realizację inwestycji. Zgodnie z art. 76a ust. 1 u.CPK przed uzyskaniem pozwolenia

na budowę inwestycji inwestor może złożyć wniosek o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze, obejmujące w szczególności niwelację terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów budowlanych, wykonanie przyłączy na potrzeby budowy, rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych oraz usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją lokalizacyjną.

Już samo wyodrębnienie takiego pozwolenia przesądza, że ustawodawca traktuje stadium przygotowania terenu nie jako prosty element techniczny przyszłej budowy, lecz jako samodzielny przedmiot rozstrzygnięcia administracyjnego, zdolny do wcześniejszego uruchomienia skutków inwestycyjnych. Rozwiązanie to należy odczytywać jako dalsze odejście od klasycznego modelu wynikającego z przepisów Prawa budowlanego, w którym zasadą pozostaje pozwolenie dotyczące całego zamierzenia budowlanego, a etapowanie ma charakter ograniczony i wyjątkowy. W przepisach specustawy o CPK przygotowanie inwestycji zostaje natomiast formalnie wyodrębnione jako osobna faza decyzyjna, służąca skróceniu czasu pomiędzy uzyskaniem rozstrzygnięcia lokalizacyjnego a rozpoczęciem faktycznych działań w terenie. Na szczególną uwagę zasługuje to, że pozwolenie na prace przygotowawcze nie funkcjonuje w oderwaniu od wcześniejszych rozstrzygnięć, lecz zostało silnie powiązane z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK oraz z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 76a ust. 2 analizowanego aktu prawnego wymaga bowiem dołączenia do wniosku zarówno decyzji lokalizacyjnej, jak i decyzji środowiskowej oraz innych decyzji wymaganych przepisami odrębnymi, określających warunki prowadzenia prac przygotowawczych. Oznacza to, że ustawodawca nie tworzy tu odrębnej, całkowicie autonomicznej procedury, lecz raczej wycina z procesu inwestycyjnego taki segment robót, który może zostać wcześniej uruchomiony, ale wyłącznie pod warunkiem wcześniejszego przesądzenia podstawowych kwestii lokalizacyjnych i środowiskowych. W konsekwencji art. 76a u.CPK ilustruje charakterystyczną dla specustaw metodę koncentracji materiału dowodowego i sekwencyjnego uruchamiania kolejnych decyzji. Najpierw musi bowiem dojść do ustalenia lokalizacji i rozstrzygnięcia kwestii środowiskowych, a dopiero następnie możliwe staje się wydanie decyzji umożliwiającej wejście w teren i rozpoczęcie działań przygotowawczych. Z perspektywy konstrukcji postępowania administracyjnego przepis ten wzmacnia więc instrumentalny charakter procedury. Poszczególne rozstrzygnięcia są bowiem traktowane nie jako izolowane akty, lecz jako elementy łańcucha decyzyjnego podporządkowanego osiągnięciu jak największej płynności realizacyjnej.

Nie mniej istotne znaczenie ma art. 76a ust. 3 specustawy o CPK, zgodnie z którym pozwolenie na prace przygotowawcze wydaje wojewoda, a organem wyższego stopnia pozostaje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Rozwiązanie to zachowuje znaną już z wcześniejszych przepisów specustawy o CPK zasadę centralizacji kompetencji decyzyjnych w organach administracji rządowej, co ma ograniczać rozproszenie właściwości i zapewniać jednolitość rozstrzygnięć w sprawach dotyczących inwestycji o strategicznym charakterze. Także na tym etapie ustawodawca odchodzi więc od rozwiązań bardziej zdecentralizowanych, typowych dla zwykłych procesów inwestycyjno-budowlanych, i konsekwentnie utrzymuje model, w którym podstawowe rozstrzygnięcia pozostają skupione na poziomie wojewody i ministra. Z punktu widzenia pytań badawczych rozprawy jest to kolejny przejaw przesuwania procedury administracyjnej z modelu gwarancyjno-rozproszonego ku modelowi koordynacyjno-zarządczemu, w którym pierwszeństwo uzyskuje sprawność oraz przewidywalność realizacji inwestycji.

Szczególnego komentarza wymaga także art. 76a ust. 4 u.CPK, który przewiduje, że przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej na etapie pozwolenia na prace przygotowawcze jest wyłącznie zakres prac przygotowawczych objętych postępowaniem w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko, przy odpowiednim stosowaniu art. 88–93 ustawy ocenowej. Rozwiązanie to potwierdza, że ustawodawca świadomie rozszczepia ocenę inwestycji także w wymiarze środowiskowym. Chodzi tu już nie o jednorazowe i pełne badanie całego przedsięwzięcia na każdym etapie, lecz o przyporządkowanie zakresu oceny do rzeczywistego zakresu robót objętych danym rozstrzygnięciem. Z jednej strony sprzyja to sprawności i proporcjonalności postępowania, gdyż organ nie musi ponownie analizować wszystkich aspektów całej inwestycji na etapie decyzji dotyczącej jedynie robót przygotowawczych. Z drugiej jednak strony rozwiązanie to zwiększa wielowarstwowość procedury, ponieważ kontrola środowiskowa zostaje rozbita na etapy odpowiadające kolejnym decyzjom inwestycyjnym. W tym sensie art. 76a u.CPK dobrze obrazuje ambiwalentny charakter specustawowych uproszczeń. Prowadzą one do przyspieszenia określonych działań wykonawczych, ale zarazem rozbudowują strukturę proceduralną poprzez tworzenie nowych, odrębnych punktów decyzyjnych. W konsekwencji art. 76a u.CPK należy postrzegać jako przepis wprowadzający nową jakość na tle wcześniej analizowanych specustaw. Nie ogranicza się on bowiem do klasycznego etapowania pozwolenia na budowę, lecz ustanawia odrębne pozwolenie dotyczące robót

przygotowawczych, funkcjonujące pomiędzy decyzją lokalizacyjną a właściwym pozwoleniem na budowę. Instytucja ta wzmacnia elastyczność i tempo realizacji inwestycji, umożliwiając wcześniejsze uporządkowanie terenu oraz przygotowanie zaplecza technicznego, a jednocześnie potwierdza, że w ustawie o CPK procedura administracyjna została ukształtowana jako wielostopniowy mechanizm zarządzania realizacją inwestycji, a nie jedynie jako ciąg klasycznych, następujących po sobie postępowań o charakterze zezwalającym.

Szczególnie doniosłe z punktu widzenia problematyki niniejszej rozprawy są regulacje zawarte w art. 76a ust. 5–14 u.CPK odnoszące się do pozwolenia na prace przygotowawcze. To właśnie w tym fragmencie ustawy ustawodawca konstruuje wyraźnie odrębny, przyspieszony i silnie ochronny wobec inwestora model postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Chodzi tu już nie wyłącznie o samo wprowadzenie odrębnej decyzji administracyjnej, poprzedzającej zasadnicze pozwolenie na budowę, lecz o objęcie tej decyzji szczególnym reżimem proceduralnym, który istotnie modyfikuje klasyczne zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z formalnego punktu widzenia zachowane zostają podstawowe instytucje postępowania, takie jak odwołanie, skarga do sądu administracyjnego czy skarga kasacyjna, jednak ich funkcja gwarancyjna zostaje wyraźnie osłabiona na rzecz sprawności, szybkości i nieodwracalności działań przygotowujących realizację inwestycji. W tym sensie art. 76a ust. 5–14 u.CPK stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przykładów specustawowej ingerencji w klasyczny model kontroli decyzji administracyjnej – tak instancyjnej, jak i sądownoadministracyjnej.

Już art. 76a ust. 5 u.CPK stanowi, że decyzję, o której mowa w ust. 3, właściwy organ wydaje w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania. Przepis art. 35 § 5 k.p.a. stosuje się. Wprawdzie ustawodawca zachowuje tu regułę niewliczania do biegu terminu okresów wskazanych w art. 35 § 5 k.p.a., ale jednocześnie wyraźnie skraca i usztywnia czas rozpoznania sprawy. Rozwiązanie to należy odczytywać jako podporządkowanie postępowania w przedmiocie pozwolenia na prace przygotowawcze zasadzie szybkości i prostoty postępowania, wyrażonej w art. 12 k.p.a., przy czym tym razem chodzi nie jedynie o ogólną dyrektywę sprawności, lecz o konkretny ustawowy model intensyfikacji działania organu. Z perspektywy inwestora regulacja ta jest niewątpliwie korzystna, gdyż ogranicza ryzyko wydłużania fazy przygotowawczej i pozwala szybko przejść do działań faktycznych w terenie. Z perspektywy pozostałych stron postępowania oznacza ona jednak skrócenie czasu, w którym organ może w sposób pogłębiony wyjaśniać okoliczności sprawy i ważyć kolidujące interesy.

Analogiczne przyspieszenie postępowania występowało już w innych specustawach, jednak w specustawie CPK zostało połączone z dalszymi mechanizmami ograniczającymi skuteczność kontroli instancyjnej i sądowej, co czyni jego znaczenie systemowe większym.

Jeszcze dalej idzie art. 76a ust. 6 u.CPK, który stanowi, że decyzja, o której mowa w ust. 3, podlega natychmiastowemu wykonaniu. W modelu kodeksowym natychmiastowa wykonalność ma charakter wyjątku od zasady suspensywności środka zaskarżenia i wymaga odrębnego uzasadnienia oraz oceny przesłanek ustawowych. W analizowanym przepisie ustawodawca odstępuje od tej konstrukcji i przyjmuje, że natychmiastowa wykonalność jest cechą samej decyzji o pozwoleniu na prace przygotowawcze. Oznacza to, że już samo jej wydanie otwiera możliwość wykonywania decyzji, niezależnie od wniesienia odwołania. Z punktu widzenia inwestora jest to rozwiązanie wyjątkowo korzystne, gdyż pozwala niezwłocznie rozpocząć prace przygotowawcze i minimalizuje ryzyko ich blokowania środkami zaskarżenia, które czasami mają dążyć do obstrukcji postępowania. Jednakże z punktu widzenia innych stron prowadzi ono do osłabienia realnej ochrony tymczasowej, ponieważ kontrola instancyjna i sądowa toczy się już wobec decyzji wykonywanej. W tym właśnie miejscu najwyraźniej ujawnia się odejście od klasycznego modelu gwarancyjnego na rzecz modelu zarządczego, typowego dla specustaw infrastrukturalnych. Jak podkreśla R. Sawuła, ochrona tymczasowa jest niezwykle ważną gwarancją procesową prawa strony, ponieważ w znacznej części spraw tylko w ten sposób można ją ochronić przed następstwami wadliwych aktów i czynności organów administracji publicznej<sup>573</sup>.

Ograniczenie kodeksowego prawa do odwołania wynika następnie z art. 76a ust. 7 i 8 u.CPK. Ustawodawca stanowi bowiem, że odwołanie od decyzji, o której mowa w ust. 3, wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo dnia obwieszczenia o wydaniu decyzji. Odwołanie zawiera zarzuty odnoszące się do decyzji, określa istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazuje dowody uzasadniające to żądanie (ust. 8). Sama długość terminu do wniesienia odwołania nie odbiega od kodeksowego standardu, jednak w zestawieniu z natychmiastową wykonalnością jego funkcja istotnie się zmienia. Jest to już bowiem czas nie na zatrzymanie skutków decyzji, lecz jedynie na próbę ich późniejszego zakwestionowania. Donioślejsza jest druga z przytoczonych regulacji, która odchodzi od

---

<sup>573</sup> R. Sawuła, *Determinanty sprawiedliwości procesu sądowoadministracyjnego (kilka uwag na tle tzw. ochrony tymczasowej)* [w:] *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, J. Chlebny (red.), Warszawa 2022, Legalis.

art. 128 k.p.a. i wprowadza podwyższony standard formalny odwołania. Odwołanie przestaje być prostym środkiem zaskarżenia, niewymagającym pogłębionej argumentacji, a zaczyna funkcjonować jako środek bardziej sformalizowany, zbliżony do środka procesowego o charakterze quasiskargowym. Dla inwestora jest to rozwiązanie korzystne, gdyż utrudnia wnoszenie odwołań blankietowych i zmusza stronę przeciwną do szybkiego sprecyzowania zarzutów. Dla pozostałych stron postępowania oznacza to natomiast podwyższenie progu dostępu do realnej kontroli instancyjnej i dalsze osłabienie gwarancyjnej funkcji odwołania. Podobne rozwiązania pojawiały się już wcześniej w innych specustawach, jak i od niedawna także na gruncie Prawa budowlanego, jednak tutaj ich sprzężenie z natychmiastową wykonalnością nadaje im szczególnie restrykcyjny wymiar.

Dalszym przejawem intensyfikacji kontroli instancyjnej jest art. 76a ust. 9 u.CPK, zgodnie z którym odwołanie od decyzji, o której mowa w ust. 3, rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia. W przypadku prac niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko przepisu art. 135 k.p.a. nie stosuje się. Pierwsza część przepisu wprowadza termin instrukcyjny o charakterze dyscyplinującym, przyspieszający działanie organu odwoławczego i wpisujący się w logikę znaną ze specustaw inwestycyjnych. Sama ta regulacja może być oceniana ambiwalentnie, ponieważ z jednej strony sprzyja inwestorowi, z drugiej zaś skraca czas oczekiwania strony na rozpoznanie środka zaskarżenia. Znacznie donioślejsza jest jednak druga część przepisu, wyłączająca stosowanie art. 135 k.p.a. w odniesieniu do prac niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że organ odwoławczy zostaje pozbawiony możliwości wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji. W klasycznym modelu kodeksowym art. 135 k.p.a. stanowi istotny instrument tymczasowej ochrony strony na etapie odwoławczym. Jego wyłączenie powoduje, że nawet przekonujące zarzuty odwoławcze nie mogą przełożyć się na czasowe zatrzymanie skutków decyzji. Dla inwestora jest to rozwiązanie wysoce korzystne, ponieważ eliminuje jedno z podstawowych ryzyk proceduralnych związanych ze wstrzymaniem robót. Dla innych stron oznacza natomiast dalsze osłabienie efektywności odwołania jako środka ochrony prawnej.

Szczególnie charakterystyczny dla logiki specustawowej jest art. 76a ust. 10 u.CPK, który stanowi, że w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji, o której mowa w ust. 3, w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji w zakresie CPK. Jest to rozwiązanie dobrze znane z innych specustaw, w szczególności ze

specustawy drogowej, jednak wciąż należy je oceniać jako jedno z najdalej idących odstępstw od klasycznego modelu kontroli legalności. W modelu kodeksowym oraz sądownoadministracyjnym wadliwość części rozstrzygnięcia może prowadzić do uchylenia decyzji w całości, jeżeli wada ta wpływa na rozstrzygnięcie sprawy. Tutaj ustawodawca uprzywilejowuje trwałość decyzji w części niewadliwej i wyraźnie ogranicza zasięg ingerencji organu odwoławczego oraz sądu. Z punktu widzenia inwestora jest to rozwiązanie bardzo korzystne, ponieważ zmniejsza ryzyko destabilizacji całej inwestycji z powodu uchybień dotyczących jedynie fragmentu prac przygotowawczych. Z punktu widzenia pozostałych stron postępowania oznacza to jednak osłabienie skuteczności środka zaskarżenia oraz prawa do sądu, gdyż nawet wykazanie naruszenia prawa nie musi prowadzić do eliminacji całej decyzji z obrotu prawnego. Ochrona strony staje się zatem fragmentaryczna i podporządkowana zasadzie utrzymania ciągłości procesu inwestycyjnego.

W podobnym kierunku zmierza art. 76a ust. 11 u.CPK, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, do prac niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko nie stosuje się art. 159 k.p.a. Wyłączenie art. 159 k.p.a. oznacza, że organ prowadzący postępowanie nieważnościowe zostaje pozbawiony możliwości wstrzymania wykonania decyzji, co w klasycznym modelu kodeksowym pełni funkcję istotnego zabezpieczenia na wypadek prawdopodobieństwa wystąpienia wady kwalifikowanej. Na gruncie kodeksowym wstrzymanie wykonania decyzji jest obligatoryjne, jeśli organ stwierdzi prawdopodobieństwo wystąpienia jednej z wad z art. 156 § 1 k.p.a.<sup>574</sup>, a w analizowanej sytuacji mamy do czynienia z kolejnym ograniczeniem ochrony tymczasowej, tym razem już na etapie postępowania nadzwyczajnego. Dla inwestora jest to rozwiązanie wyjątkowo korzystne, gdyż nawet wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności nie wstrzymuje wykonywania decyzji i nie blokuje dalszych prac. Dla innych stron jest to natomiast rozwiązanie niekorzystne, ponieważ ogranicza realną funkcję postępowania nieważnościowego jako środka sanacyjnego służącego ochronie praworządności. W tym sensie ustawodawca po raz kolejny przesuwając punkt ciężkości z ochrony legalności na ochronę ciągłości procesu inwestycyjnego.

Ograniczenia te zostają następnie przeniesione także na etap sądownoadministracyjny. Artykuł 76a ust. 12 u.CPK stanowi, że do skargi na decyzję, o której mowa w ust. 3, stosuje się

---

<sup>574</sup> Wyrok NSA z 26.01.2023 r., II OSK 2611/21, LEX nr 3552961.

przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z wyłączeniem art. 61 § 3 tej ustawy, dla prac niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a ponadto że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni, natomiast skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią. Uzupełnieniem tej konstrukcji jest art. 76a ust. 13 u.CPK, przewidujący, że termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej wynosi 2 miesiące od dnia jej wniesienia. Sama idea przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego jest charakterystyczna dla specustaw i była już widoczna m.in. w specustawie EURO 2012 czy specustawie drogowej. Jednak w analizowanym przypadku przyspieszenie to zostaje połączone z wyłączeniem art. 61 § 3 p.p.s.a., a więc z pozbawieniem sądu administracyjnego możliwości wstrzymania wykonania decyzji. W rezultacie skarga do sądu pozostaje formalnie dostępna, ale traci istotny element swojej efektywności jako środka ochrony tymczasowej. Nie wpisuje się to w funkcje, które powinien pełnić sąd administracyjny<sup>575</sup>. Jak podkreśla P. Daniel, sąd administracyjny stanowi organ ochrony prawnej, którego działalność polega na orzekaniu o legalności działań i zaniechań organów administracji publicznej. Funkcja powyższa konkretyzuje się poprzez właściwe przepisy proceduralne, których prawidłowe stosowanie w toku postępowania umożliwia pełną realizację postulatu rzetelnego (sprawiedliwego) procesu i osiągnięcie, w rozsądnym terminie, orzeczenia stanowiącego rozstrzygnięcie powszechnie akceptowane jako prawidłowe i sprawiedliwe<sup>576</sup>. Dla inwestora oznacza to dalsze ograniczenie ryzyka procesowego i utrzymanie płynności realizacji prac przygotowawczych. Dla innych stron oznacza natomiast, że nawet wniesienie skargi nie pozwala zapobiec dalszemu wykonywaniu decyzji do czasu wydania wyroku. W tym sensie sądowa kontrola legalności zostaje zachowana, lecz w praktyce zostaje podporządkowana nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji.

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że strona wskazuje okoliczności uzasadniające niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, albowiem ciężar uprawdopodobnienia przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności spoczywa na stronie, która wywodzi skutki prawne ze swych twierdzeń. Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych okoliczności. Sąd ma

---

<sup>575</sup> Zob. R. Sawuła, *Suspensywność skargi sądowo-administracyjnej*, ST 2000, nr 1–2, s. 197–206; R. Sawuła, *Suspensywność wznowienia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (aspekty procesowe)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2022, nr 1, s. 141–158.

<sup>576</sup> P. Daniel, *Postępowanie przed sądem administracyjnym jako procesowa gwarancja ochrony prawnej* [w:] *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, Legalis.

obowiązek zbadać, czy argumenty przedstawione przez stronę przemawiają za wydaniem postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu. Okoliczności wskazane we wniosku muszą mieć charakter konkretny i zindywidualizowany, pozwalający ustalić, że wstrzymanie aktu lub czynności jest zasadne w stosunku do danego wnioskodawcy<sup>577</sup>. Prawodawca, dokonując wyłączenia art. 61 § 3 p.p.s.a. w analizowanej regulacji, pozbawił strony możliwości tego środka ochrony tymczasowej. Jak wskazuje H. Knysiak-Sudyka, art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. daje organowi administracji publicznej możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, a nie zobowiązuje go do tego, co nie jest w pełni zrozumiałe wobec nieokreślenia przesłanek pozytywnych wstrzymania wykonania decyzji<sup>578</sup>, jednakże na gruncie regulacji wynikającej z analizowanego artykułu możliwość oceny tego przez sąd została przez ustawodawcę wyłączona w całości. Można w tym miejscu dodać, że ustawowe wyznaczanie sądom administracyjnym terminów rozpoznania spraw ma w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym charakter wyjątkowy, a nie modelowy. Co do zasady przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie operują bowiem rozbudowanym systemem sztywnych terminów odnoszących się bezpośrednio do sądu, lecz pozostawiają organizację toku orzekania w sferze jego autonomii. Właśnie dlatego rozwiązania takie jak przewidziany w analizowanych specustawach termin rozpoznania skargi czy skargi kasacyjnej należy traktować jako szczególne odstępstwo od konstrukcji ogólnej. Jako przykład porównawczy można wskazać art. 182a p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji lub sprzeciw od postanowienia w terminie 30 dni od dnia wpływu. Sam fakt, że ustawodawca zdecydował się na wyraźne wskazanie takiego terminu właśnie w tym szczególnym przypadku, potwierdza raczej wyjątkowość niż powszechność tego rodzaju rozwiązań. Terminy te mają przy tym charakter instrukcyjny, a więc ich przekroczenie nie prowadzi do nieważności orzeczenia ani do utraty kompetencji przez sąd do rozpoznania sprawy. Nie zmienia to jednak faktu, że normatywne wyznaczanie sędziom horyzontu czasowego rozstrzygnięcia może budzić wątpliwości z perspektywy niezależności sędziowskiej oraz autonomii sądów w organizowaniu procesu orzekania. O ile bowiem ustawodawca może kształtować ramy proceduralne, o tyle zbyt daleko idące mnożenie takich terminów mogłoby być postrzegane jako pośrednia ingerencja w sposób wykonywania funkcji jurysdykcyjnej przez sądy administracyjne. W. Piątek podkreśla, że przekroczenie

---

<sup>577</sup> Wyrok NSA z 14.01.2026 r., II OZ 2008/25, LEX nr 4020833.

<sup>578</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, ST 2006, nr 7–8, s. 134.

terminu instrukcyjnego przez sąd administracyjny (np. co do rozpoznania środka, o którym mowa w art. 182a p.p.s.a.) nie powoduje wygaśnięcia uprawnień NSA do rozpoznania skargi kasacyjnej. Uchybienie tego terminu powoduje następstwa natury administracyjnej, które powinny skłonić przewodniczącego wydziału do zmiany organizacji działania podległej mu jednostki celem uniknięcia opóźnień w przyszłości, a tym samym nadania woli ustawodawcy realnego znaczenia<sup>579</sup>.

Cały ten model proceduralny domyka art. 76a ust. 14 u.CPK, zgodnie z którym z uwzględnieniem przepisów niniejszego artykułu w postępowaniach w przedmiocie pozwolenia na prace przygotowawcze stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 9 niniejszego działu. Oznacza to, że szczególny reżim przewidziany w ust. 5–13 nie funkcjonuje w oderwaniu od innych rozwiązań proceduralnych specustawy o CPK, lecz nakłada się na ogólny specustawowy model postępowania administracyjnego przewidziany w tej ustawie. Pozwolenie na prace przygotowawcze zostaje zatem osadzone w podwójnie szczególnym reżimie. Z jednej strony w ogólnym modelu proceduralnym specustawy o CPK, z drugiej zaś – w dodatkowo zaostrożonym reżimie odnoszącym się właśnie do tej kategorii decyzji. Potwierdza to, że ustawodawca traktuje etap prac przygotowawczych jako szczególnie wrażliwy z punktu widzenia terminowości i ciągłości realizacji inwestycji, a zatem obejmuje go najsilniejszymi znanymi sobie instrumentami ochrony przed destabilizacją proceduralną.

Całościowo art. 76a ust. 5–14 u.CPK należy oceniać jako regulację wyraźnie prorozwojową i proinwestycyjną, ale zarazem silnie asymetryczną aksjologicznie. Z punktu widzenia inwestora rozwiązania te są bardzo korzystne. Przyspieszają wydanie decyzji, zapewniają jej natychmiastowe wykonanie, ograniczają możliwość blokowania robót odwołaniem i skargą, wyłączają podstawowe mechanizmy ochrony tymczasowej zarówno w postępowaniu instancyjnym, nadzwyczajnym, jak i sądowoadministracyjnym, a ponadto wzmacniają trwałość decyzji w razie wad częściowych. Z punktu widzenia innych stron postępowania bilans jest odwrotny. Formalnie zachowują one prawo do odwołania, skargi i skargi kasacyjnej, lecz środki te stają się mniej efektywne, bardziej sformalizowane i słabiej wyposażone w instrumenty ochrony tymczasowej. W porównaniu z klasycznym modelem wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oznacza to wyraźne osłabienie zasady suspensywności,

---

<sup>579</sup> W. Piątek *Komentarz do art. 182a [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, A. Skoczyła, P. Szustakiewicz (red.), Warszawa 2023, Legalis.

ograniczenie funkcji gwarancyjnej środków zaskarżenia oraz zawężenie praktycznej skuteczności prawa do sądu<sup>580</sup>. Na tle innych specustaw nie jest to rozwiązanie odosobnione, lecz stanowi raczej kulminację tendencji wcześniej widocznych w specustawie ZRID, ustawie o transporcie kolejowym oraz specustawie EURO 2012. Różnica polega jednak na tym, że w specustawie CPK ustawodawca skumulował te mechanizmy w jednym miejscu i zastosował je wobec etapu, który ma umożliwić szybkie wejście w teren jeszcze przed zasadniczą realizacją inwestycji. W tym sensie analizowana regulacja jest systemowo spójna z logiką specustawy, ale z perspektywy gwarancji procesowych stron – niewątpliwie restrykcyjna. Powyższe uwagi relewantne są także do analogicznych regulacji w zakresie udostępnienia nieruchomości na cele badań i pomiarów określonych w art. 31f–31j u.CPK. Z uwagi jednak na bardziej doniosłe znaczenie norm dotyczących decyzji lokalizacyjnej oraz pozwolenia na budowę dla konstrukcji i przebiegu zasadniczego procesu inwestycyjnego w ramach CPK, przepisy te nie zostały poddane odrębnej, szczegółowej analizie, albowiem wnioski co do zastosowanych rozwiązań pozostałyby tożsame.

## **VI. Rozdział 9 u.CPK jako model szczególnej procedury administracyjnej**

Ostatnim rozdziałem ustawy o CPK, który zostanie poddany analizie w ramach niniejszych rozważań, jest rozdział 9 zatytułowany „Postępowanie administracyjne”. Już samo przyjęcie przez ustawodawcę takiego tytułu ma znaczenie interpretacyjne, ponieważ sugeruje, że dopiero w tym miejscu następuje zasadnicze ujęcie problematyki proceduralnej właściwej dla przedsięwzięć realizowanych na podstawie przepisów specustawy o CPK. Taka perspektywa byłaby jednak uproszczeniem. Elementy konstrukcyjne postępowania administracyjnego były bowiem obecne już we wcześniej omówionych przepisach tej ustawy, w szczególności tam, gdzie ustawodawca regulował właściwość organów, treść i skutki decyzji lokalizacyjnych, wymogi dotyczące wniosku, system opiniowania, zasady doręczeń, rygor natychmiastowej wykonalności czy relację decyzji administracyjnych do innych aktów stosowania prawa. Innymi słowy, proceduralizacja regulacji specustawy o CPK nie rozpoczyna się dopiero w rozdziale 9, lecz jest cechą całego tego aktu prawnego. Rozdział ten pełni raczej funkcję porządkującą, dopełniającą i wzmacniającą wcześniej przyjęty model niż funkcję wyłącznego źródła rozwiązań proceduralnych zawartych w analizowanym akcie prawnym. Nie zmienia to jednak faktu, że rozdział 9 ma znaczenie szczególne. To właśnie w nim

---

<sup>580</sup> Zob. A. Skoczylas, *Dylematy merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne (artykuł recenzyjny)*, PiP 2026, nr 2, s. 104–118.

ustawodawca w sposób najbardziej bezpośredni i skondensowany odnosi się do instytucji klasycznie kojarzonych z prawem procesowym administracyjnym, a więc do terminów, środków zaskarżenia, zasad kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej, wykonalności rozstrzygnięć czy trybów nadzwyczajnych. W tym sensie rozdział ten stanowi swoiste normatywne domknięcie wcześniej budowanego modelu specustawowego. Jeżeli wcześniejsze przepisy specustawy o CPK ukazywały, jak ustawodawca kształtuje szczególne decyzje administracyjne i ich skutki materialnoprawne, to rozdział 9 pokazuje, jak dalece gotów jest również zmodyfikować sam tok postępowania, aby podporządkować go nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji. Analiza tego rozdziału pozwala zatem nie tylko uchwycić najbardziej wyraziste odstępstwa od modelu kodeksowego, lecz także potwierdzić, że w przepisach specustawy o CPK mamy do czynienia z konsekwentnie rozwijanym, wielowarstwowym reżimem proceduralnym, którego zręby zostały zarysowane już w przepisach omówionych wcześniej.

Przepis otwierający ten rozdział – art. 82 u.CPK – pełni funkcję przepisu porządkującego zakres zastosowania szczególnego reżimu proceduralnego przewidzianego w rozdziale 9 i ma istotne znaczenie systemowe dla rekonstrukcji całego modelu postępowania administracyjnego przyjętego w tej ustawie. Ustawodawca stanowi bowiem wprost, że przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do postępowań w przedmiocie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK oraz pozwolenia na budowę – w tym do postępowań odwoławczych, zażaleniowych, a także wszczętych na podstawie art. 145, 154–156 i 161–163 k.p.a. Już z tego sformułowania wynika, że rozdział 9 nie ogranicza się do uregulowania jedynie postępowania zwykłego w pierwszej instancji, lecz obejmuje swoim oddziaływaniem cały cykl możliwego obrotu prawnego decyzji administracyjnej. Począwszy od stadium wydania rozstrzygnięcia, przez jego kontrolę instancyjną, aż po nadzwyczajne tryby wzruszenia i modyfikacji decyzji. Przepis ten przesądza zatem, że ustawodawca traktuje szczególne rozwiązania proceduralne nie jako incydentalny wyjątek odnoszący się wyłącznie do etapu lokalizacyjnego lub budowlanego, lecz jako kompleksowy reżim procesowy, który ma zachować spójność również wtedy, gdy decyzja staje się przedmiotem odwołania, zażalenia, wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany albo stwierdzenia nieważności.

W tym sensie art. 82 ust. 1 u.CPK jest przepisem o charakterze integrującym. Rozciąga on specustawową logikę przyspieszenia, koncentracji i stabilizacji rozstrzygnięć nie tylko na postępowanie główne, lecz także na postępowania wtórne i następne – w tym nadzwyczajne, które w modelu kodeksowym mają przede wszystkim funkcję gwarancyjną i korekcyjną. Na tle

klasycznych zasad postępowania administracyjnego rozwiązanie to ma znaczenie szczególne. W modelu kodeksowym to właśnie postępowania odwoławcze i nadzwyczajne służą wzmocnieniu ochrony praw jednostki poprzez umożliwienie weryfikacji rozstrzygnięcia, jego korekty albo eliminacji z obrotu prawnego. Artykuł 82 ust. 1 u.CPK nie znosi formalnie tych instytucji, lecz podporządkowuje je szczególnym regułom przewidzianym w rozdziale 9, a więc zasadom, które – jak wynika z wcześniejszych przepisów tej ustawy – zmierzają do ograniczenia ryzyka destabilizacji procesu inwestycyjnego. Oznacza to, że ustawodawca świadomie rozciąga specustawową ingerencję także na te etapy postępowania, które w ogólnym modelu Kodeksu postępowania administracyjnego mają służyć przede wszystkim ochronie legalności i interesów stron.

W konsekwencji art. 82 ust. 1 tej ustawy potwierdza, że specustawa o CPK nie tylko modyfikuje postępowanie administracyjne na etapie wydania decyzji, lecz także buduje odrębny, całościowy reżim proceduralny obejmujący również fazę kontroli i wzruszania rozstrzygnięć. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla najbardziej zaawansowanych specustaw inwestycyjnych, w których ustawodawca dąży nie tylko do przyspieszenia wydania decyzji, ale również do ograniczenia późniejszych instrumentów mogących zakłócić ciągłość realizacji inwestycji. Jeszcze wyraźniej funkcja rozszerzająca art. 82 ujawnia się w ust. 2, który został dodany do specustawy o CPK dopiero z dniem 8 listopada 2025 r. Zgodnie z tym przepisem art. 85–90 stosuje się odpowiednio do postępowań dotyczących decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości oraz decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zabieg ten ma istotne znaczenie konstrukcyjne, ponieważ rozciąga szczególne reguły proceduralne także na decyzje, które nie są decyzjami lokalizacyjnymi ani pozwoleniami na budowę *sensu stricto*, lecz należą do wtórnego i wykonawczego segmentu procesu inwestycyjnego. W efekcie reżim szczególny obejmuje nie tylko rozstrzygnięcia o podstawowym charakterze, ale również te decyzje, które służą faktycznej realizacji inwestycji oraz kompensowaniu jej skutków majątkowych. Ustawodawca potwierdza więc, że jego intencją było objęcie jednolitą logiką proceduralną całego ciągu decyzyjnego. Począwszy od lokalizacji, przez budowę, po udostępnienie nieruchomości i ustalanie odszkodowania. Z punktu widzenia dogmatycznego oznacza to dalsze pogłębienie specustawowej koncentracji, ponieważ odrębne postępowania, które w zwykłym modelu mogłyby podlegać bardziej klasycznym regułom kodeksowym, zostają wciągnięte w logikę tego samego, szczególnego mechanizmu przyspieszająco-stabilizującego. W konsekwencji art. 82 u.CPK należy oceniać jako przepis ramowy i systemowo doniosły. Nie wprowadza on sam w sobie konkretnych

terminów, rygorów czy ograniczeń środków zaskarżenia, lecz przesądza, jak szeroko mają sięgać modyfikacje przewidziane w dalszych jednostkach redakcyjnych rozdziału 9. Jego znaczenie polega na tym, że normatywnie spina on postępowania zwykłe, instancyjne i nadzwyczajne w jeden szczególny reżim proceduralny, podporządkowany trwałości i sprawności realizacji przedsięwzięcia CPK. Z perspektywy celu rozprawy przepis ten stanowi czytelne potwierdzenie, że w specustawie CPK ustawodawca nie poprzestaje na punktowych czy jednostkowych odstępstwach od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz konstruuje model proceduralny o charakterze całościowym, w którym klasyczne gwarancje procesowe zostają zachowane tylko o tyle, o ile nie kolidują z nadrzędnym celem sprawnej realizacji inwestycji publicznej.

Przepis art. 83 u.CPK ma charakter przepisu szczególnego dotyczącego właściwości miejscowej i należy go odczytywać jako normę porządkującą sytuację, w której inwestycja objęta reżimem ustawy o CPK rozciąga się na obszar właściwości dwóch lub więcej organów. Ustawodawca stanowi tu, że w przypadku inwestycji położonej na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów organem właściwym jest ten, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu inwestycji. Rozwiązanie to pozostaje funkcjonalnie zbliżone do ogólnej reguły zawartej w art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którą w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. W obu przypadkach ustawodawca posługuje się więc kryterium przewagi terytorialnej jako mechanizmem rozstrzygającym problem wielości potencjalnie właściwych organów. Przez większą część nieruchomości należy rozumieć część nieruchomości o większej powierzchni, a nie o większej wartości<sup>581</sup>.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, przepisy zawarte w ustawach materialnych mogą wprowadzać odmienne reguły ustalania właściwości miejscowej lub nawet wprowadzać odmienne reguły tej właściwości. Przepisy szczególne mają w zakresie ustalania właściwości miejscowej pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego; stosowana będzie wówczas zasada *lex specialis derogat legi generali*<sup>582</sup>. Podobieństwo to nie powinno jednak przesłaniać różnicy konstrukcyjnej między obiema regulacjami. Artykuł 21 § 1 pkt 1 k.p.a. odnosi się do nieruchomości jako przedmiotu sprawy administracyjnej, a zatem do

---

<sup>581</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 21.

<sup>582</sup> P. Sołtysiak, *Komentarz do art. 21 [w:] Kodeks postępowania...*, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.).

klasycznego modelu właściwości miejscowej opartego na jednostkowym, rzeczowym punkcie odniesienia. Natomiast art. 83 u.CPK odwołuje się nie do pojedynczej nieruchomości, lecz do terenu inwestycji, a więc do pojęcia szerszego, odpowiadającego specyfice przedsięwzięcia infrastrukturalnego o rozległym, często wielogminnym i wielopowiatowym zasięgu. Oznacza to, że ustawodawca świadomie przesunął punkt ciężkości z klasycznego kryterium położenia konkretnej nieruchomości na kryterium przestrzennego zasięgu całej inwestycji jako jednego, zintegrowanego zamierzenia publicznego. W tym sensie art. 83 u.CPK nie tyle powiela art. 21 k.p.a., ile adaptuje jego logikę do realiów inwestycji o charakterze wielkoobszarowym i wieloelementowym. Dogmatycznie przepis ten należy oceniać jako *lex specialis* względem art. 21 k.p.a. Nie znosi on ogólnej zasady właściwości miejscowej, lecz ją konkretyzuje i modyfikuje na potrzeby szczególnego rodzaju spraw administracyjnych. W postępowaniach prowadzonych na podstawie specustawy o CPK przedmiotem rozstrzygnięcia jest bowiem nie wyłącznie status prawny jednej nieruchomości, lecz lokalizacja inwestycji obejmującej zespół nieruchomości, urządzeń i powiązań infrastrukturalnych. Zastosowanie art. 21 k.p.a. w jego klasycznym brzmieniu mogłoby w takich sprawach prowadzić do niejasności albo do sporów kompetencyjnych, zwłaszcza gdy inwestycja przebiega przez liczne jednostki podziału terytorialnego. Artykuł 83 u.CPK eliminuje to ryzyko przez wprowadzenie jednej, klarownej reguły. Właściwy pozostaje ten organ, na którego obszarze leży największa część terenu inwestycji. Rozwiązanie to ma więc przede wszystkim funkcję koncentracyjną i antykolizyjną. W porównaniu z art. 21 k.p.a. widoczna jest również różnica aksjologiczna. Regulacja kodeksowa służy przede wszystkim porządkowaniu zwykłego toku postępowania administracyjnego i zapewnieniu racjonalnego ustalenia właściwości miejscowej w typowych sprawach indywidualnych. Natomiast art. 83 u.CPK realizuje cel wyrażnie specustawowy, tj. ograniczenie ryzyka rozszczepienia procesu inwestycyjnego pomiędzy kilka organów oraz zapewnienie jednolitości rozstrzygnięcia dla inwestycji o strategicznym znaczeniu publicznym. W konsekwencji przepis ten wzmacnia centralizację i spójność procesu decyzyjnego – podporządkowuje kwestie właściwości miejscowej potrzebie sprawnego prowadzenia jednego, zintegrowanego postępowania. Z punktu widzenia inwestora jest to rozwiązanie korzystne, ponieważ redukuje ryzyko sporów kompetencyjnych i przeciwdziała fragmentaryzacji postępowania. Z punktu widzenia pozostałych stron oznacza natomiast dalsze oddalenie procesu decyzyjnego od poziomu lokalnego, a więc od tego poziomu administracji, na którym skutki inwestycji najczęściej materializują się najsilniej. W rezultacie art. 83 u.CPK należy traktować jako typowy przykład specustawowej modyfikacji klasycznej instytucji proceduralnej. Ustawodawca nie rezygnuje z ogólnej logiki przyjętej w art. 21 k.p.a., ale

przekształca ją tak, aby odpowiadała charakterowi inwestycji CPK jako przedsięwzięcia rozległego terytorialnie i organizacyjnie. Przepis ten dobrze ilustruje szerszą tendencję obecną w specustawach inwestycyjnych: zachowanie formalnego związku z konstrukcjami kodeksowymi przy jednoczesnym ich funkcjonalnym dostosowaniu do potrzeb koncentracji, sprawności i jednolitości procesu inwestycyjnego.

Artykuł 84 u.CPK pełni funkcję ogólnej normy określającej model sądownoadministracyjnej kontroli decyzji wydawanych na podstawie tej ustawy. Ustawodawca przesądza, że do skarg na decyzje administracyjne, o których mowa w ustawie, stosuje się przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z wyłączeniem art. 61 § 3 tej ustawy. Punkt wyjścia pozostaje zatem klasyczny. Formalnie zachowana zostaje droga sądownoadministracyjna i co do zasady to przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyznaczają tryb, formę i granice kontroli legalności decyzji podejmowanych w reżimie specustawy o CPK. Już samo to pokazuje, że ustawodawca nie tworzy odrębnego, autonomicznego modelu sądowej kontroli decyzji wydawanych pod reżimem tej ustawy, lecz opiera się na rozwiązaniu ogólnym i modyfikuje tylko jeden z jego istotnych elementów. Znaczenie normatywne przepisu koncentruje się właśnie na tym wyłączeniu. Skoro nie stosuje się art. 61 § 3 p.p.s.a., to sąd administracyjny zostaje pozbawiony kompetencji do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji na wniosek skarżącego w typowym, ogólnym trybie sądownoadministracyjnym. W modelu ogólnym instytucja ta pełni funkcję gwarancyjną, albowiem pozwala zapobiec sytuacji, w której wykonanie aktu administracyjnego przed zakończeniem kontroli sądowej doprowadziłoby do wyrządzenia znacznej szkody albo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W specustawie CPK ustawodawca świadomie eliminuje ten mechanizm ochronny – wzmacnia tym samym wykonalność i stabilność decyzji inwestycyjnych już na etapie ich sądowej kontroli. Kwestia funkcji art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz konsekwencji jego wyłączenia była już jednak wcześniej komentowana, dlatego w tym miejscu wystarczy podkreślić, że art. 84 u.CPK wpisuje się w ten sam, znany już z innych specustaw, model ograniczania realnej suspensywności kontroli sądownoadministracyjnej. Na tle klasycznych zasad wynikających z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozwiązanie to należy ocenić jako wyraźne przesunięcie punktu ciężkości z ochrony tymczasowej strony na rzecz interesu publicznego utożsamionego ze sprawną realizacją inwestycji. Dla inwestora publicznego jest to mechanizm wysoce korzystny, ponieważ ogranicza ryzyko, że samo wniesienie skargi do sądu administracyjnego zostanie wsparte dodatkowo skutecznym wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji.

Z perspektywy pozostałych stron postępowania oznacza to natomiast osłabienie ochrony sądowej w jej wymiarze praktycznym. Kontrola sądu pozostaje wprawdzie formalnie dostępna, ale jej zdolność do czasowego zabezpieczenia sytuacji prawnej skarżącego zostaje ograniczona. W efekcie sąd administracyjny zachowuje kompetencję do późniejszej oceny legalności decyzji, lecz nie może – w zwykłym trybie z art. 61 § 3 p.p.s.a. – przeciwdziałać jej wykonywaniu w toku postępowania. W konsekwencji art. 84 u.CPK należy postrzegać jako przepis zwięzły, ale systemowo doniosły. Nie zmienia on formalnej dostępności drogi sądownoadministracyjnej, lecz modyfikuje jej efektywność w aspekcie tymczasowej ochrony prawnej. Jest to kolejny przykład charakterystycznej dla specustaw inwestycyjnych techniki legislacyjnej. Zachowania ogólnego modelu kontroli sądowej przy jednoczesnym wyłączeniu tych jego elementów, które mogłyby realnie zakłócić tempo lub ciągłość realizacji inwestycji publicznej.

Szczególnie interesującą modyfikację wewnętrzną, dokonaną już na poziomie samej ustawy o CPK, wprowadza art. 84a. Przepis ten ma znaczenie o tyle istotne, że stanowi swoistą korektę generalnej zasady wyrażonej w art. 84 u.CPK. O ile bowiem art. 84 przesądza, że do skarg na decyzje administracyjne wydawane na podstawie ustawy stosuje się Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z wyłączeniem art. 61 § 3 tej ustawy, a więc z wyłączeniem ogólnej możliwości wstrzymania wykonania decyzji przez sąd administracyjny, o tyle art. 84a wprowadza od tej zasady wyjątek związany z ochroną środowiska. Ustawodawca stanowi bowiem wprost, że wyłączenie, o którym mowa w art. 84, nie dotyczy skarg na:

- 1) decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) pozwolenia na budowę, w ramach których wydano postanowienie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy ocenowej.

Ponadto przesądza, że do skarg na pozwolenia na budowę wniesionych na podstawie art. 86g ust. 5 ustawy ocenowej stosuje się art. 86g ust. 8 tej ustawy.

W tych sprawach mechanizm wstrzymania wykonania działa więc na zasadzie wyjątku od ogólnego wyłączenia przewidzianego w art. 84 u.CPK. Jeżeli skarga dotyczy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach albo pozwolenia na budowę objętego reżimem środowiskowym wskazanym w art. 84a specustawy o CPK, to po przekazaniu skargi do sądu skarżący może domagać się wstrzymania wykonania decyzji w całości lub w części. Sąd działa tu z nie urzędu, lecz wyłącznie na wniosek skarżącego, a uwzględnienie tego wniosku zależy od wykazania, że wykonanie aktu grozi wyrządzeniem znacznej szkody albo spowodowaniem trudnych do odwrócenia skutków. Oznacza to, że w tych sprawach ochrona tymczasowa zostaje

przywrócona, ale ma charakter warunkowy i incydentalny, tzn. nie wynika z samego wniesienia skargi, lecz wymaga odrębnej oceny sądu co do ryzyka skutków wykonania decyzji. W konsekwencji sąd może czasowo zablokować wykonanie rozstrzygnięcia, jeżeli uzna, że bez takiego zabezpieczenia kontrola sądownoadministracyjna mogłaby okazać się spóźniona lub praktycznie nieskuteczna. Sensem konstrukcji ochrony tymczasowej we wszelkich postępowaniach sądowych jest eliminowanie niebezpieczeństwa zniweczenia ich wyniku, czyli wykluczenie sytuacji, w której mimo zapadłego, uznającego rację skarżącego, orzeczenia nie dałoby się przywrócić stanu zgodności z prawem i naprawić popełnionego błędu. Sąd, rozstrzygając o przyznaniu ochrony tymczasowej, nie musi mieć pewności co do wystąpienia szkody, ale też powinien wnikliwie zbadać sprawę i dążyć do jej wyjaśnienia tak, by przesądzić o stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia tejże szkody<sup>583</sup>. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, sąd rozpoznający wniosek o wstrzymanie wykonania aktu powinien mieć na uwadze interes nie tylko wnioskodawcy, ale i innych uczestników postępowania oraz uwzględniać wszystkie okoliczności, nawet te niepodniesione we wniosku, o ile są możliwe do wyinterpretowania na podstawie akt sprawy. Szkada, o której mowa w przepisie art. 61 § 3 p.p.s.a., nie musi mieć charakteru materialnego, a trudne do odwrócenia skutki to takie prawne lub faktyczne skutki, które raz zaistniałe powodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, przy czym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków<sup>584</sup>. B. Dauter podkreśla, że chodzi o taką szkodę, która nie będzie mogła być zrekompensowana wskutek zwrotu spełnionego i wyegzekwowanego świadczenia, jak również nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu<sup>585</sup>. Konieczna jest również konkretyzacja okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków w przedstawionym przez stronę materiale dowodowym<sup>586</sup>. Jak podkreśla również P. Daniel, dla ustalenia, czy dana szkoda może zostać zakwalifikowana jako znaczna szkoda, niezbędne jest posłużenie się adekwatnym związkiem przyczynowym, a więc ustalenie,

---

<sup>583</sup> A. Szafrński, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.07.2023 r. w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji dotyczącej kopalni Turów (sygn. akt III OZ 321/23)*, PUG 2023, nr 11, s. 36.

<sup>584</sup> Postanowienie WSA w Białymstoku z 3.08.2006 r., II SA/Bk 352/06, LEX nr 192964.

<sup>585</sup> B. Dauter, *Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny* [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.

<sup>586</sup> A. Strocka, *Podatki w praktyce. Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji na etapie postępowania sądowego*, „Doradztwo Podatkowe” 2018, nr 12, s. 83–84.

czy w danych okolicznościach faktycznych sprawy wykonanie decyzji będzie prowadziło do powstania powyższego skutku<sup>587</sup>.

Na tle konstrukcji całej ustawy CPK rozwiązanie to jest szczególnie znamienne, ponieważ pokazuje, że ustawodawca nie utrzymuje jednolitego modelu wyłączenia ochrony tymczasowej w sądowoadministracyjnej kontroli decyzji wydawanych w reżimie przepisów u.CPK, lecz sam wprowadza jego selektywną korektę. Innymi słowy, u.CPK najpierw ustanawia zasadę polegającą na ograniczeniu możliwości wstrzymania wykonania decyzji przez sąd, a następnie – w art. 84a – odtwarza tę możliwość w tych kategoriach spraw, w których szczególną wagę mają standardy środowiskowe i wynikające z nich wymogi skutecznej ochrony prawnej. Jest to więc przykład bardzo charakterystycznej, wewnętrznej dyferencjacji reżimu proceduralnego w ramach jednej ustawy. Ta sama specustawa ogranicza sądową ochronę tymczasową jako regułę, ale zarazem uznaje, że w sprawach środowiskowych ograniczenie to nie może być utrzymane w pełnym zakresie. Dogmatycznie art. 84a u.CPK należy postrzegać jako przepis szczególny wobec art. 84 u.CPK i jednocześnie jako wyraz podporządkowania krajowego modelu specustawowego standardom wynikającym z prawa ochrony środowiska, w tym także z prawa unijnego. W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz do tych pozwoleń na budowę, które pozostają w ścisłym związku z ponowną oceną oddziaływania na środowisko, ustawodawca przywraca bowiem mechanizmy tymczasowej ochrony sądowej, które w pozostałym zakresie sam uprzednio wyłączył. Jeszcze wyraźniej widać to w ust. 2, gdzie ustawodawca nie poprzestaje na prostym odesłaniu do art. 61 § 3 p.p.s.a., lecz odsyła wprost do art. 86g ust. 8 ustawy ocenowej. Oznacza to, że w określonych przypadkach nie stosuje się już wyłącznie ogólnego modelu zabezpieczenia sądowoadministracyjnego, lecz szczególny mechanizm środowiskowy, przewidziany dla ochrony przed znaczną szkodą lub trudnymi do odwrócenia skutkami w sprawach objętych reżimem ocen oddziaływania na środowisko. Z punktu widzenia porównawczego rozwiązanie to koresponduje z tendencją widoczną również w innych specustawach inwestycyjnych, w których ustawodawca z jednej strony zmierza do maksymalnego wzmocnienia trwałości i wykonalności decyzji inwestycyjnych, z drugiej jednak musi pozostawić ścieżkę dla skuteczniejszej ochrony w sprawach środowiskowych. W tym sensie art. 84a u.CPK dobrze ilustruje napięcie pomiędzy dwoma wartościami.

---

<sup>587</sup> P. Daniel, *Ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jako przesłanki wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2011, nr 3, s. 120–144.

Efektywnością realizacji inwestycji publicznej oraz koniecznością zapewnienia realnej, a nie iluzorycznej, ochrony prawnej w sprawach, w których inwestycja może oddziaływać na środowisko. Dla inwestora podstawowy model z art. 84 specustawy o CPK jest niewątpliwie korzystny, bo ogranicza ryzyko wstrzymania realizacji przedsięwzięcia na etapie sądowej kontroli. Dla pozostałych stron postępowania, a także dla organizacji ekologicznych, art. 84a tej ustawy ma natomiast znaczenie kompensacyjne, ponieważ przywraca instrumenty ochrony tymczasowej tam, gdzie skutki wykonania decyzji mogłyby okazać się szczególnie trudne do odwrócenia. W rezultacie art. 84a ustawy CPK należy oceniać jako przepis korygujący nadmiernie proinwestorski charakter art. 84, choć czyni to tylko w wąsko wyznaczonym segmencie spraw środowiskowych.

Stosownie do treści art. 85 u.CPK nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przeszkody do wydania decyzji oraz realizacji inwestycji. Artykuł 85 u.CPK należy oceniać jako przepis o bardzo dużym ciężarze systemowym, mimo jego skrajnie syntetycznego brzmienia. W jednej formule normatywnej zawarto więc zasadę, zgodnie z którą niepewność co do tytułu prawnego do nieruchomości, brak ustalonego właściciela, brak ujawnienia praw w księdze wieczystej albo niewykazanie następstwa prawnego po zmarłym właścicielu nie mogą blokować etapu ani decyzyjnego, ani wykonawczego inwestycji objętej ustawą. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla specustaw infrastrukturalnych, ale w specustawie CPK przyjmuje ono postać szczególnie mocną i kategoryczną. Na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego przepis ten stanowi wyraźne przesunięcie akcentu z pełnej identyfikacji podmiotów, których prawa mogą być dotknięte rozstrzygnięciem, na rzecz ciągłości i wykonalności procesu inwestycyjnego. W modelu klasycznym nieuregulowany stan prawny nieruchomości rodzi istotne trudności procesowe. Komplikuje ustalenie kręgu stron, sposób doręczeń, możliwość zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu, a niekiedy wpływa także na ocenę, czy sprawa została dostatecznie wyjaśniona. Artykuł 85 u.CPK odwraca jednak tę logikę. Ustawodawca traktuje nieuregulowany stan prawny nie jako problem, który powinien wstrzymać postępowanie do czasu jego usunięcia, lecz jako okoliczność, którą należy proceduralnie załatwić przy użyciu szczególnych instytucji przewidzianych w ustawie.

Dogmatycznie przepis ten pełni więc funkcję zasady nadrzędnej dla całego dalszego reżimu proceduralnego. Nie tworzy jeszcze samodzielnego mechanizmu postępowania z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, ale wyznacza kierunek wykładni wszystkich dalszych przepisów dotyczących zawiadomień, doręczeń, wyłączenia, ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości czy ustalania odszkodowania. Jego sens polega na

tym, że brak pełnej jasności co do stanu prawnego nieruchomości nie może być interpretowany jako przeszkoda w wydaniu decyzji lokalizacyjnej, budowlanej ani innych decyzji funkcjonalnie powiązanych z realizacją inwestycji. W konsekwencji art. 85 u.CPK należy traktować jako normę antyobstrukcyjną, eliminującą jeden z najczęstszych czynników opóźniających duże inwestycje publiczne. Z punktu widzenia inwestora publicznego oraz sprawności realizacji przedsięwzięcia regulacja ta jest niewątpliwie korzystna. Ogranicza bowiem ryzyko, że inwestycja zostanie sparaliżowana z powodu wieloletnich sporów spadkowych, braków ewidencyjnych, niezłożonych ksiąg wieczystych albo innych deficytów formalnoprawnych dotyczących nieruchomości. Z punktu widzenia pozostałych uczestników postępowania, zwłaszcza potencjalnych właścicieli lub spadkobierców, przepis ten oznacza jednak osłabienie funkcji gwarancyjnej postępowania administracyjnego. Skoro nieuregulowany stan prawny nie wstrzymuje ani wydania decyzji, ani realizacji inwestycji, to ciężar ochrony tych podmiotów zostaje przesunięty z etapu blokującego na etap późniejszy, głównie odszkodowawczy albo nadzwyczajny. Innymi słowy, ustawodawca przyjmuje, że interes publiczny związany z realizacją CPK ma pierwszeństwo przed pełnym uprzednim uporządkowaniem stanu prawnego nieruchomości. W tym sensie art. 85 u.CPK dobrze ilustruje jedną z podstawowych cech specustawowego modelu postępowania administracyjnego. Zastępowanie klasycznej, ostrożnej logiki proceduralnej logiką inwestycyjną, w której niepewność stanu prawnego prowadzi nie do zatrzymania procesu, lecz do uruchomienia szczególnych instrumentów pozwalających kontynuować postępowanie mimo tej niepewności, to rozwiązanie funkcjonalnie efektywne, ale zarazem wyraźnie redukujące znaczenie tradycyjnych gwarancji związanych z pełnym ustaleniem podmiotowej strony sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia.

Artykuł 85 u.CPK nie powinien być odczytywany osobno, lecz łącznie z art. 87 tej ustawy, który dostarcza technicznych i procesowych instrumentów realizacji zasady wyrażonej w art. 85 u.CPK. Sam art. 85 specustawy o CPK stanowi bowiem, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przeszkody do wydania decyzji oraz realizacji inwestycji, a więc formułuje ogólną dyrektywę interpretacyjną i funkcjonalną dla całego reżimu postępowania administracyjnego w sprawach objętych specustawą o CPK. Z kolei art. 87 analizowanego aktu prawnego rozwija tę zasadę – wskazuje, w jaki sposób organ ma ustalać prawa rzeczowe do nieruchomości, dane podmiotów, którym te prawa przysługują, oraz jak powinien postępować w sytuacji, gdy mimo zastosowania ustawowych źródeł informacji identyfikacja uprawnionych okazuje się niemożliwa. W konsekwencji oba przepisy tworzą

spójny mechanizm normatywny. Z jednej strony przepis art. 85 u.CPK eliminuje nieuregulowany stan prawny jako przeszkodę inwestycyjną, z drugiej strony natomiast art. 87 u.CPK określa uproszczony model dowodowy i doręczeniowy pozwalający tę zasadę urzeczywistnić.

W art. 87 ust. 1 u.CPK ustawodawca przesądza, że prawa rzeczowe do nieruchomości ustala się na podstawie treści ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych. Aby zdekodować pojęcia zawarte w tym przepisie, należy sięgnąć do przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece. O ile nie budzi wątpliwości, czym jest księga wieczysta i w jakim celu się ją prowadzi (księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości – zgodnie z art. 1 ust. 1 u.k.w.h.), o tyle nasuwa się pytanie, czym jest zbiór dokumentów. Zgodnie z treścią art. 123 ust. 1 u.k.w.h. dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi zaginęły lub uległy zniszczeniu, prowadzi się we właściwych sądach rejonowych, do czasu założenia ksiąg, zbioru dokumentów przeznaczone do składania wniosków i dokumentów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych i ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami. Zbiory dokumentów nazywane są często surogatem ksiąg wieczystych i w praktyce mają niewielkie i ciągle malejące znaczenie<sup>588</sup>. Złożenie dokumentów do zbioru wywołuje te same skutki, co ich złożenie do księgi wieczystej – z tą jednak różnicą, że rękojmia wiary publicznej nie ma w tym przypadku zastosowania<sup>589</sup>. Zbiory dokumentów nie są prowadzone w systemie teleinformatycznym. Zgodnie z wyraźnym stanowiskiem ustawodawcy złożenie do zbioru dokumentów dokumentu dotyczącego hipoteki jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy przepis szczególnie na to zezwala<sup>590</sup>. Z kolei użyte w przepisie art. 87 ust. 1 u.CPK sformułowanie „inne dokumenty urzędowe” to w tym kontekście wszelkie dokumenty pochodzące od uprawnionych organów władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, sporządzone w przepisanej formie i korzystające z domniemania autentyczności oraz zgodności z prawdą tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Chodzi więc o dokumenty, które mogą zastępować albo uzupełniać księgę wieczystą i zbiór dokumentów wtedy, gdy stan prawny nieruchomości nie wynika z nich w sposób pełny albo gdy one w ogóle nie istnieją. W praktyce do tej kategorii można zaliczyć przede wszystkim akty własności

---

<sup>588</sup> K. Hryćków-Mycka, *Komentarz do art. 123* [w:] I. Heropolitańska, A. Tułodziecka, K. Hryćków-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>589</sup> P. Borkowski, J. Trześniewski-Kwiecień, *Wpisy do ksiąg wieczystych*, Warszawa 2008, s. 56.

<sup>590</sup> M. Fras, M. Habdas, *Komentarz do art. 123* [w:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, M. Fras, M. Habdas (red.), Warszawa 2021, LEX.

ziemi, decyzje komunalizacyjne lub uwłaszczeniowe, decyzje wywłaszczeniowe, decyzje stwierdzające nabycie własności z mocy prawa, prawomocne postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, akty poświadczenia dziedziczenia, prawomocne orzeczenia sądowe rozstrzygające o prawie własności albo użytkowaniu wieczystym, a także inne decyzje administracyjne lub orzeczenia, z których wynika przysługiwanie określonego prawa rzeczowego. W zależności od stanu faktycznego mogą to być również dokumenty geodezyjne lub archiwalne akta uwłaszczeniowe, jeżeli mają charakter urzędowy i pozwalają ustalić tytuł rzeczowy. Nie chodzi natomiast o każdy dokument dotyczący nieruchomości. Umowy cywilnoprawne, prywatne oświadczenia, odpisy niepoświadczone czy zwykłe twierdzenia stron nie są same przez się innymi dokumentami urzędowymi. Mogą one co najwyżej inicjować dalsze ustalenia, ale nie mieszczą się w tej kategorii, jeśli nie mają urzędowego charakteru. Warto też zauważyć, że ustawodawca użył tego zwrotu celowo szeroko. Ma on umożliwić organowi ustalenie praw rzeczowych także wtedy, gdy brak jest księgi wieczystej albo gdy jej treść nie odzwierciedla w pełni aktualnego stanu prawnego. Jest to więc formuła elastyczna, ale nie dowolna. Inne dokumenty urzędowe muszą być takimi dokumentami, z których można wiarygodnie wywieść istnienie określonego prawa rzeczowego do nieruchomości.

Rozwiązanie przyjęte na gruncie analizowanego przepisu ma istotne znaczenie dogmatyczne, ponieważ wskazuje zamknięty, uprzywilejowany katalog podstaw ustaleń organu w zakresie tytułów rzeczowych. Organ nie jest więc zobowiązany do prowadzenia szeroko zakrojonych, wieloetapowych poszukiwań poza sferą dokumentów urzędowych, lecz może oprzeć się na formalnych źródłach danych uznanych przez ustawodawcę za wystarczające dla potrzeb postępowania. Już ten element pokazuje odejście od modelu maksymalnego wyjaśniania wszelkich niepewności stanu prawnego na rzecz modelu opartego na formalnej wystarczalności określonych dokumentów publicznych. Służy to niewątpliwie inwestorowi i sprawności postępowania, gdyż ogranicza ryzyko, że postępowanie lokalizacyjne lub budowlane zostanie sparaliżowane przez konieczność prowadzenia dodatkowych ustaleń o charakterze quasicywilistycznym. Z perspektywy innych stron oznacza to jednak, że ciężar ewentualnych rozbieżności między rzeczywistym stanem prawnym a stanem wynikającym z dokumentów urzędowych może zostać przesunięty na etap późniejszy, w szczególności odszkodowawczy lub nadzwyczajny. Jeszcze dalej idący charakter ma art. 87 ust. 2 u.CPK, zgodnie z którym dane dotyczące osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, w tym ich adresów, ustala się na podstawie katastru nieruchomości, a doręczenie na adres wskazany w katastrze jest skuteczne. Przepis ten stanowi klasyczny przykład specustawowego

uproszczenia reguł doręczeń i ustalania stron. W modelu kodeksowym zasadą jest dążenie do doręczenia pisma stronie na jej aktualny adres, przy czym błędne ustalenie adresu może rodzić poważne konsekwencje procesowe. W reżimie przepisów specustawy o CPK ustawodawca przyjmuje natomiast formalne domniemanie wystarczalności danych katastralnych. Organ nie musi zatem co do zasady badać, czy adres ujawniony w katastrze odpowiada rzeczywistemu miejscu zamieszkania strony, wystarczy, że doręczenie nastąpi na adres figurujący w tym rejestrze. Rozwiązanie to zdecydowanie wzmacnia efektywność postępowania i bezpieczeństwo formalne organu, ale równocześnie osłabia realny wymiar zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W praktyce bowiem ryzyko nieaktualności danych zostaje przerzucone na właściciela lub użytkownika wieczystego, mimo że skutki decyzji inwestycyjnej mogą być dla niego bardzo daleko idące.

Pewną korektę tej formalizacji przewiduje art. 87 ust. 3 analizowanego aktu prawnego, który dopuszcza ustalenie danych również na podstawie innych okoliczności, jeśli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę. Przepis ten nie znosi jednak prymatu źródeł wskazanych w ust. 1 i 2, lecz jedynie uelastycznia ich stosowanie. Z jednej strony pozwala organowi uwzględnić informacje bardziej aktualne niż te ujawnione w katastrze, co może służyć lepszemu ochronie praw stron. Z drugiej jednak strony nie nakłada na organ obowiązku aktywnego poszukiwania takich danych poza sytuacjami, w których są mu one już znane albo zostały mu przedstawione. W tym sensie art. 87 ust. 3 u.CPK pełni funkcję uzupełniającą, ale nie odwraca zasadniczej logiki całego mechanizmu. Punktem wyjścia pozostają źródła formalne, a nie pełne odtwarzanie rzeczywistego stanu osobowego i adresowego. Kulminacją tego modelu jest art. 87 ust. 4 u.CPK, zgodnie z którym w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w katastrze nieruchomości pozwalających na ustalenie danych osobowych, w szczególności adresu właściciela lub użytkownika wieczystego, oraz nieuzyskania tych danych w trybie ust. 3, zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia. Właśnie tutaj najpełniej materializuje się zasada z art. 85 u.CPK. Skoro nieuregulowany stan prawny nie może stanowić przeszkody do wydania decyzji i realizacji inwestycji, to ustawodawca musi równocześnie zapewnić procedurę pozwalającą kontynuować postępowanie mimo braku możliwości ustalenia adresatów doręczeń. Tę funkcję spełnia obwieszczenie, które zastępuje indywidualną komunikację procesową. Z punktu widzenia inwestora i interesu publicznego jest to rozwiązanie bardzo efektywne, ponieważ eliminuje możliwość blokowania postępowania przez wieloletnie nieuporządkowanie stanów własnościowych. Z punktu widzenia potencjalnych

uprawnionych oznacza natomiast dalsze ograniczenie gwarancji procesowych, gdyż ich udział w postępowaniu staje się w istocie zależny od tego, czy sami powezmą wiadomość o obwieszczeniu.

W konsekwencji art. 85 i 87 u.CPK należy odczytywać łącznie jako przepisowy rdzeń specustawowego modelu postępowania z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym. Model ten opiera się na trzech filarach. Po pierwsze, na normatywnym wyeliminowaniu nieuregulowanego stanu prawnego jako przeszkody dla decyzji i realizacji inwestycji. Po wtóre, na formalizacji podstaw ustalania praw rzeczowych i danych stron, a po trzecie – na szerokim wykorzystaniu obwieszczenia jako substytutu doręczeń indywidualnych. Jest to rozwiązanie niewątpliwie korzystne dla inwestora i dla sprawności realizacji przedsięwzięcia, ale zarazem mniej korzystne dla innych stron postępowania, ponieważ osłabia klasyczne gwarancje wynikające z zasady dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy oraz z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W tym właśnie sensie analizowane przepisy bardzo dobrze ilustrują podstawową logikę specustaw, tj. uprzywilejowanie efektywności inwestycyjnej kosztem pełnej intensywności ochrony procesowej jednostki.

Artykuł 86 u.CPK stanowi jedną z bardziej wyrazistych modyfikacji klasycznych instytucji gwarancyjnych postępowania administracyjnego, ponieważ ingeruje bezpośrednio w reżim zawieszenia postępowania oraz w mechanizmy reprezentacji strony w sytuacjach, w których według modelu kodeksowego dalsze prowadzenie sprawy powinno co do zasady zostać wstrzymane albo wymagałoby uprzedniego ustanowienia właściwego przedstawiciela. Ustęp 1 przewiduje, że przypadki określone w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. nie stanowią przesłanki zawieszenia postępowania. Chodzi więc o sytuacje śmierci strony lub jednej ze stron, śmierci jej przedstawiciela ustawowego oraz utraty przez stronę albo przez jej przedstawiciela ustawowego zdolności do czynności prawnych. Na gruncie kodeksowym w konstrukcji instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego znajduje się wymóg jego stosowania tylko na czas konieczny do usunięcia przyczyny zawieszenia postępowania. Ustanie przyczyny zawieszenia postępowania oznacza odpadnięcie celu stosowania instytucji zawieszenia postępowania, a tym samym uzasadnione jest jego podjęcie. Podjęcie postępowania administracyjnego nie następuje jednak *ex lege*. Rozstrzygnięcie w tej kwestii należy do organu administracji publicznej, który wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania<sup>591</sup>. Na gruncie kodeksowym zwrot „zawiesza postępowanie” oznacza, że w razie wystąpienia jednej

---

<sup>591</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 27.06.2025 r., II SA/GI 448/25, LEX nr 3888292.

ze wskazanych podstaw organ zobowiązany jest z urzędu zawiesić postępowanie, a także z urzędu kontrolować, czy w toku postępowania nie zaistniała taka podstawa<sup>592</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że z treści przepisu art. 97 § 1 pkt 1–4 k.p.a. wynika, iż zawieszenie z przyczyn wskazanych tym przepisem, a więc także z powodu istnienia prejudykatu, jest obligatoryjne i nie wymaga wniosku. W przypadku gdy organ otrzyma od osoby trzeciej, niebędącej stroną postępowania, informację o istnieniu zagadnienia wstępnego w rozpatrywanej sprawie, zobowiązany jest do dokonania oceny tej informacji przez pryzmat jej relacji z prowadzoną sprawą. Będąc zobowiązanym do zawieszenia postępowania w przypadku konieczności oczekiwania na wynik sprawy prowadzonej przez inny organ lub sąd, organ musi uprzednio dokonać samodzielnie niezależnej oceny, czy rzeczywiście wynik prowadzonego przez ten organ postępowania zależy od wyniku innego postępowania<sup>593</sup>.

W modelu kodeksowym są to klasyczne przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania, ponieważ dotyczą zdarzeń, które mogą pozbawić stronę realnej możliwości działania i wymagają uprzedniego uporządkowania jej reprezentacji procesowej. Artykuł 86 ust. 1 u.CPK odwraca jednak tę logikę. Ustawodawca przyjmuje, że nawet tego rodzaju zdarzenia nie mogą automatycznie tamować dalszego biegu sprawy administracyjnej. Jest to rozwiązanie typowo specustawowe, podporządkowane nadrzędnemu celowi zachowania ciągłości i nieprzerwalności procesu inwestycyjnego. Na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego regulacja ta oznacza istotne osłabienie gwarancyjnej funkcji zawieszenia postępowania. W modelu wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zawieszenie w przypadkach określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. pełni przede wszystkim funkcję ochronną. Zapobiega podejmowaniu czynności procesowych i wydaniu rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy nie ma pewności, kto jest uprawniony do reprezentowania strony albo kto wstąpił w jej sytuację prawną. Ustawodawca w specustawie CPK uznaje natomiast, że potrzeba sprawnego prowadzenia spraw objętych ustawą ma pierwszeństwo przed pełnym zachowaniem tej ostrożności proceduralnej. Z punktu widzenia inwestora i organu prowadzącego postępowanie rozwiązanie to jest niewątpliwie korzystne, ponieważ eliminuje ryzyko wielomiesięcznych przestojów związanych z koniecznością oczekiwania na zakończenie postępowań spadkowych, opiekuńczych czy innych postępowań ustalających reprezentację strony. Z punktu widzenia pozostałych uczestników postępowania oznacza jednak

---

<sup>592</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 28.03.2002 r., IV SA 1456/00, LEX nr 80657; wyrok WSA w Opolu z 9.05.2019 r., II SA/Op 113/19, LEX nr 2682074.

<sup>593</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2007 r., VI SA/Wa 2208/06, LEX nr 322725.

zmniejszenie intensywności ochrony procesowej, gdyż postępowanie może toczyć się mimo wystąpienia okoliczności, które w modelu ogólnym uzasadniałyby jego czasowe wstrzymanie.

Jeszcze dalej idzie ust. 2 analizowanego przepisu. Ustawodawca stanowi w nim, że nie stosuje się art. 30 § 5 i art. 34 k.p.a., a więc przepisów dotyczących odpowiednio wystąpienia do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla strony nieobecnej lub niezdolnej do działania oraz ustanowienia przez sąd przedstawiciela dla osoby nieobecnej, jeżeli zachodzi potrzeba podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki. W ich miejsce wprowadza rozwiązanie autonomiczne, tj. organ wyznacza z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jeżeli jest to konieczne dla przeprowadzenia postępowania. Oznacza to przejście od modelu ochrony zewnętrznej, w którym o reprezentacji rozstrzyga sąd, do modelu ochrony wewnętrznej, w którym decyzję o potrzebie wyznaczenia przedstawiciela oraz o samym wyznaczeniu podejmuje organ administracji prowadzący sprawę – jest to rzecz jasna ocena subiektywna organu. Dogmatycznie jest to zmiana bardzo istotna. W modelu kodeksowym mechanizmy z art. 30 § 5 i art. 34 k.p.a. mają gwarancyjny charakter właśnie dlatego, że kwestia reprezentacji strony zostaje wyjęta spod bezpośredniej kontroli organu zainteresowanego sprawnym zakończeniem postępowania i przekazana sądowi. W ujęciu wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli nie są ustaleni spadkobiercy albo nie są oni znani organowi, wówczas organ jest zobowiązany ustalić, czy nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 30 § 5 k.p.a., a więc czy w sprawie nie działa osoba sprawująca faktyczny zarząd majątkiem masy spadkowej, a w sytuacji braku tej osoby – czy nie został ustanowiony przez sąd kurator spadku. Jeżeli te okoliczności nie zachodzą, organ jest zobowiązany wystąpić do sądu o ustanowienie kuratora spadku<sup>594</sup>. Zasady ogólne nakazują zatem, aby organ administracji dążył do ustalenia spadkobierców na podstawie akt sprawy, a w przypadku ustalenia osób powiązanych ze zmarłą stroną – do uzyskania od nich oświadczenia, czy są one spadkobiercami zmarłej strony, czy też posiadają interes prawny do występowania w sprawie jako strona postępowania, czy w końcu chcą uczestniczyć w postępowaniu, czy też nie są zainteresowani rozstrzygnięciem tego postępowania administracyjnego<sup>595</sup>.

W przepisach specustawy o CPK ustawodawca ten bufor usuwa. Organ nie tylko prowadzi postępowanie i rozstrzyga sprawę, lecz także samodzielnie decyduje, czy dla jego przeprowadzenia konieczne jest wyznaczenie przedstawiciela i kto będzie tę funkcję pełnił.

---

<sup>594</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 17.03.2022 r., II SAB/Sz 111/21, LEX nr 3328710.

<sup>595</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2018 r., VIII SA/Wa 519/17, LEX nr 2457145.

Rozwiązanie to zdecydowanie wzmacnia sprawność postępowania, ponieważ eliminuje dodatkowy etap proceduralny związany z inicjowaniem wpadkowego postępowania i oczekiwaniem na rozstrzygnięcie sądu. Jednocześnie jednak może rodzić wątpliwości z punktu widzenia bezstronności i intensywności ochrony interesów strony, skoro o reprezentacji procesowej rozstrzyga ten sam organ, który następnie będzie oceniał materiał dowodowy i wydawał decyzję. W istocie art. 86 u.CPK nie znosi całkowicie potrzeby ochrony strony, lecz przekształca jej model. Zamiast ochrony opartej na czasowym wstrzymaniu postępowania i na zewnętrznej ingerencji sądu, ustawodawca przyjmuje model oparty na kontynuacji postępowania i doraźnym zapewnieniu reprezentacji przez sam organ. Jest to zatem kolejny przykład charakterystycznej dla specustaw zamiany klasycznych instytucji gwarancyjnych na rozwiązania instrumentalne, służące przede wszystkim utrzymaniu dynamiki procesu inwestycyjnego. Podobne tendencje były już widoczne w analizowanych wcześniej regulacjach, zwłaszcza tam gdzie ustawodawca ograniczał przesłanki zawieszenia postępowania lub zastępował pełne gwarancje procesowe rozwiązaniami uproszczonymi i przyspieszającymi tok sprawy.

Z perspektywy celu rozprawy art. 86 u.CPK należy więc ocenić jako przepis szczególnie dobrze ilustrujący aksjologiczną zmianę, która dokonuje się w specustawach inwestycyjnych. Punkt ciężkości zostaje przesunięty z pełnej ochrony procesowej strony na zapewnienie ciągłości postępowania i eliminację przeszkód, które mogłyby opóźnić realizację przedsięwzięcia publicznego. Dla inwestora oraz dla organów administracji jest to rozwiązanie funkcjonalnie korzystne, ponieważ minimalizuje ryzyko proceduralnego zamrożenia sprawy. Dla innych stron postępowania oznacza jednak ograniczenie klasycznych gwarancji wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przede wszystkim tych, które służą ochronie podmiotów czasowo niezdolnych do samodzielnego uczestniczenia w postępowaniu albo znajdujących się w sytuacji niepewności co do następstwa prawnego. W tym sensie art. 86 u.CPK wpisuje się w konsekwentnie realizowany w specustawach model uprzywilejowania efektywności inwestycyjnej kosztem osłabienia tradycyjnych mechanizmów ochronnych procedury administracyjnej.

Artykuł 88 u.CPK stanowi kolejny przykład wyraźnej modyfikacji ogólnych zasad doręczeń i zawiadamiania stron w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten należy odczytywać łącznie z wcześniej analizowanymi regulacjami dotyczącymi nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz z ogólną logiką specustawy, w której ustawodawca konsekwentnie dąży do ograniczenia tych elementów procedury, które mogłyby prowadzić do

jej wydłużenia lub paraliżu. W tym sensie art. 88 tej ustawy jest rozwiązaniem nie incydentalnym, lecz elementem szerszego modelu proceduralnego, w którym indywidualne gwarancje doręczeń ustępują miejsca rozwiązaniom zbiorczym, bardziej funkcjonalnym z punktu widzenia realizacji inwestycji. W ust. 1 ustawodawca przyjmuje model mieszany. Organ doręcza zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz pisma w toku postępowania kierowane do wszystkich stron indywidualnie jedynie wnioskodawcy oraz właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji. Pozostałe strony zawiadamiane są natomiast wyłącznie w drodze obwieszczenia. Oznacza to świadome odejście od kodeksowej zasady indywidualizacji doręczeń, która w modelu ogólnym stanowi podstawowy instrument realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Ustawodawca uznaje, że w realiach postępowań prowadzonych na podstawie specustawy o CPK utrzymanie pełnego, tradycyjnego modelu doręczeń byłoby nieproporcjonalnie obciążające i mogłoby godzić w sprawność procesu inwestycyjnego. Rozwiązanie to ma wyraźnie pragmatyczny charakter. Inwestycje objęte ustawą dotyczą zwykle rozległego obszaru, licznych nieruchomości oraz szerokiego kręgu podmiotów, których interes prawny może być dotknięty skutkami rozstrzygnięcia. W takim układzie obowiązek indywidualnego doręczania wszystkim stronom każdego pisma w toku postępowania prowadziłby do znacznego wydłużenia procedury oraz zwiększałby ryzyko wadliwości doręczeń.

Ustawodawca przyjmuje zatem konstrukcję, w której szczególną ochroną objęci są przede wszystkim ci uczestnicy postępowania, których sytuacja prawna jest najbardziej bezpośrednio związana z terenem inwestycji, natomiast wobec pozostałych stron stosuje się uproszczony model komunikacji publicznej. Z punktu widzenia inwestora i organu prowadzącego postępowanie jest to rozwiązanie korzystne, ponieważ ułatwia prowadzenie sprawy i zmniejsza ryzyko proceduralnych opóźnień. Z punktu widzenia innych stron postępowania oznacza jednak osłabienie standardu gwarancyjnego, gdyż ich realny udział w sprawie staje się w większym stopniu zależny od własnej aktywności w śledzeniu obwieszczeń.

Ustęp 2 art. 88 u.CPK określa minimalną treść zawiadomienia. Powinno ono zawierać oznaczenie terenu inwestycji objętego wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o sposobie, w jaki strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Tak ukształtowany obowiązek informacyjny ma charakter minimalny, ale nieprzypadkowy. Ustawodawca koncentruje się na dwóch elementach, które uznaje za wystarczające dla uruchomienia aktywności procesowej strony: po pierwsze, identyfikacji obszaru objętego inwestycją; po

drugie, wskazaniu sposobu uzyskania dostępu do akt. Organ nie ma więc obowiązku szerokiego, szczegółowego informowania o wszystkich aspektach sprawy już na etapie zawiadomienia. Ciężar dalszego zapoznania się z treścią materiału dowodowego zostaje przeniesiony na samą stronę. Jest to kolejna cecha charakterystyczna dla specustawowego modelu postępowania, w którym organ zapewnia formalną możliwość udziału w postępowaniu, ale niekoniecznie gwarantuje jej faktyczną intensywność w takim stopniu, jak czyni to model kodeksowy.

Na szczególną uwagę zasługuje ust. 3 art. 88 u.CPK, zgodnie z którym w przypadku gdy obwieszczenia dokonywane są w różnych terminach, za termin dokonania obwieszczenia uznaje się termin właściwy dla najpóźniej dokonanego obwieszczenia. Jest to rozwiązanie techniczne, ale bardzo istotne z punktu widzenia pewności procesowej. Specustawowy model obwieszczeń zakłada bowiem publikację informacji w wielu miejscach i formach. W praktyce mogłoby to rodzić wątpliwości, od którego momentu należy liczyć skutki procesowe związane z obwieszczeniem. Ustawodawca rozstrzyga tę kwestię jednoznacznie na korzyść większej pewności i przewidywalności – przyjmuje, że miarodajny jest termin najpóźniejszego z dokonanych obwieszczeń. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, ponieważ ogranicza ryzyko sporów co do początku biegu terminów procesowych i wzmacnia ochronę stron zawiadamianych w tej formie.

Istotną modyfikację względem Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza ust. 4, wyłączający stosowanie art. 49a k.p.a. Przepis ten w modelu ogólnym pozwala organowi, w przypadku udziału w postępowaniu więcej niż 20 stron, zawiadamiać strony o decyzjach i innych czynnościach przez publiczne obwieszczenie, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W specustawie CPK ustawodawca decyduje się jednak na autonomiczne i pełne uregulowanie sposobu doręczeń, bez odwoływania się do mechanizmu z art. 49a k.p.a. Ma to znaczenie systemowe. Oznacza bowiem, że sposób zawiadamiania stron nie zależy tu od liczby stron ani od dodatkowej oceny organu, lecz został bezpośrednio i wyczerpująco rozstrzygnięty przez ustawę szczególną. Tym samym ustawodawca usuwa element elastyczności obecny w modelu kodeksowym i zastępuje go rozwiązaniem sztywnym, ale bardziej przewidywalnym.

Dogmatycznie art. 88 u.CPK należy zatem postrzegać jako przepis kompleksowo modyfikujący reżim doręczeń w postępowaniach objętych ustawą. Nie tylko ogranicza krąg podmiotów, którym doręcza się pisma indywidualnie, ale również ustanawia własne reguły co do treści zawiadomienia, momentu skuteczności obwieszczenia oraz wyłącza stosowanie jednej

z kodeksowych podstaw doręczeń publicznych. W rezultacie dochodzi do zastąpienia klasycznego modelu komunikacji procesowej modelem opartym na selektywnej indywidualizacji i szerokim wykorzystaniu obwieszczenia. Z perspektywy celu rozprawy przepis ten dobrze pokazuje, że specustawowa modyfikacja postępowania administracyjnego polega nie wyłącznie na skracaniu terminów czy wzmacnianiu trwałości decyzji, lecz również na przekształcaniu podstawowych technik procesowych, takich jak doręczenia i zawiadamianie stron. Dla inwestora oraz organu administracji art. 88 u.CPK jest rozwiązaniem korzystnym, ponieważ upraszcza tok postępowania i zmniejsza jego podatność na zarzuty związane z wielością doręczeń. Dla innych stron postępowania oznacza jednak ograniczenie indywidualnej ochrony procesowej i zwiększenie znaczenia własnej aktywności w monitorowaniu postępowania. W tym sensie art. 88 u.CPK pozostaje kolejnym przykładem podporządkowania klasycznych gwarancji proceduralnych nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznej.

Przepis art. 89 u.CPK stanowi funkcjonalne dopełnienie wcześniejszego art. 88 analizowanego aktu prawnego i przenosi przyjęty tam szczególny model komunikacji procesowej z etapu wszczęcia i toku postępowania na etap końcowy, a więc na moment wydania rozstrzygnięcia. O ile art. 88 u.CPK dotyczy doręczania zawiadomień o wszczęciu postępowania oraz pism w jego toku, o tyle art. 89 tej ustawy określa sposób doręczania samych rozstrzygnięć albo zawiadomień o ich wydaniu. Przepis ten należy zatem odczytywać jako element jednolitej koncepcji proceduralnej, w której ustawodawca świadomie odchodzi od klasycznego kodeksowego modelu pełnego doręczania decyzji wszystkim stronom i zastępuje go systemem selektywnego doręczenia i szerokiego wykorzystania obwieszczenia.

W ust. 1 art. 89 u.CPK ustawodawca wprowadza trójstopniowy model doręczeń. Po pierwsze, organ doręcza rozstrzygnięcia wnioskodawcy. Po drugie, właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych rozstrzygnięciem doręcza jedynie zawiadomienie o wydaniu rozstrzygnięcia, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, że wywołuje ono skutek doręczenia rozstrzygnięcia. Po trzecie, pozostałym stronom doręcza rozstrzygnięcia w drodze obwieszczenia. Już ta konstrukcja pokazuje, że ustawodawca różnicuje intensywność ochrony procesowej w zależności od pozycji strony w postępowaniu i stopnia związania jej sytuacji prawnej z nieruchomościami objętymi inwestycją. Najpełniejszą ochronę zachowuje wnioskodawca, który otrzymuje samo rozstrzygnięcie w klasyczny sposób. Jest to rozwiązanie oczywiste, ponieważ to właśnie on inicjuje postępowanie i to jego interes prawny bezpośrednio wiąże się z możliwością realizacji inwestycji. Właściciele i użytkownicy wieczysti

nieruchomości objętych rozstrzygnięciem zajmują pozycję pośrednią. Ustawodawca nie przyznaje im prawa do obligatoryjnego doręczenia samej decyzji, lecz jedynie pozwala na zawiadomienie o jej wydaniu, któremu jednak nadaje skutek doręczenia – wspomniane podmioty dowiedzą się o zapadłym rozstrzygnięciu. Oznacza to, że z punktu widzenia biegu terminów procesowych sytuacja ta jest traktowana tak, jakby rozstrzygnięcie zostało im doręczone, mimo że faktycznie otrzymują jedynie informację o jego wydaniu oraz sposobie zapoznania się z jego treścią. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla specustaw inwestycyjnych i zarazem wyraźne odejście od klasycznego modelu kodeksowego, w którym doręczenie decyzji stronie służy nie tylko uruchomieniu terminów, lecz także zapewnieniu realnej wiedzy o treści aktu. Jeszcze dalej idące uproszczenie dotyczy pozostałych stron postępowania. Ustawodawca przesądza, że w ich przypadku rozstrzygnięcia doręcza się w drodze obwieszczenia. Oznacza to pełne przejście na publiczną formę komunikacji procesowej. Z punktu widzenia sprawności postępowania rozwiązanie to jest bardzo korzystne, gdyż eliminuje konieczność prowadzenia indywidualnych doręczeń w postępowaniach o szerokim kręgu stron. Z punktu widzenia gwarancyjnego oznacza jednak dalsze osłabienie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, gdyż faktyczne zapoznanie się z rozstrzygnięciem zależy od aktywności samej strony i od tego, czy śledzi ona publikowane obwieszczenia.

Ustęp 2 art. 89 u.CPK określa minimalną treść zawiadomień i obwieszczeń. Muszą one zawierać oznaczenie terenu inwestycji objętego rozstrzygnięciem według katastru nieruchomości oraz informację o sposobie, w jaki strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. Także tutaj ustawodawca przyjmuje standard minimalny, ale funkcjonalnie wystarczający z punktu widzenia przyjętego modelu postępowania. Organ nie ma więc obowiązku przedstawiania w samym zawiadomieniu pełnej treści rozstrzygnięcia ani szczegółowego uzasadnienia jego skutków. Wystarczy, że umożliwi stronie identyfikację obszaru objętego decyzją oraz wskaże sposób uzyskania dostępu do jej treści. W praktyce oznacza to przeniesienie ciężaru aktywnego poznania rozstrzygnięcia na stronę. Tak ukształtowany model należy ocenić jako szczególnie charakterystyczny dla decyzji wydawanych w specustawach. W klasycznym modelu wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego doręczenie decyzji stronie ma charakter gwarancyjny i służy zapewnieniu pełnej informacji o treści aktu przed rozpoczęciem biegu terminów zaskarżenia. W art. 89 u.CPK ustawodawca rezygnuje z tego standardu wobec znacznej części uczestników postępowania. Przyjmuje, że dla potrzeb sprawnego prowadzenia inwestycji wystarczające jest zapewnienie stronie

formalnej możliwości zapoznania się z decyzją, bez konieczności jej bezpośredniego doręczenia. Rozwiązanie to służy niewątpliwie inwestorowi i organowi administracji, ponieważ upraszcza końcową fazę postępowania i zmniejsza ryzyko opóźnień związanych z doręczeniami. Dla innych stron oznacza natomiast ograniczenie intensywności ochrony procesowej, zwłaszcza gdy są to podmioty mniej aktywne albo słabiej zorientowane w toku postępowania.

Ustęp 3 art. 89 u.CPK, podobnie jak wcześniej art. 88 ust. 4 u.CPK, wyłącza stosowanie art. 49a k.p.a. Ma to znaczenie systemowe, ponieważ potwierdza, że ustawodawca nie chce pozostawiać kwestii publicznego zawiadamiania w reżimie ogólnym Kodeksu, lecz samodzielnie i wyczerpująco reguluje tę materię w ustawie szczególnej. W rezultacie sposób doręczania rozstrzygnięć w sprawach objętych specustawą o CPK nie zależy od przesłanek liczby stron czy oceny organu, lecz wynika bezpośrednio z normy specustawowej. Zwiększa to przewidywalność konstrukcji prawnej, ale jednocześnie utrwała odstępstwo od kodeksowego standardu indywidualnej komunikacji procesowej. Dogmatycznie art. 89 u.CPK należy więc postrzegać jako przepis wprowadzający szczególny model doręczania decyzji i zawiadomień o ich wydaniu, oparty na gradacji form komunikacji procesowej. Wnioskodawca otrzymuje pełne doręczenie, właściciele i użytkownicy wieczystości otrzymują zawiadomienie ze skutkiem doręczenia, a pozostali uczestnicy są zawiadamiani wyłącznie przez obwieszczenie. Taka konstrukcja pozostaje spójna z logiką całej specustawy, w której sprawność postępowania i wykonalność inwestycji są wartościami nadrzędnymi wobec pełnego odtworzenia klasycznego modelu gwarancyjnego znanego z Kodeksu postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia tematyki rozprawy art. 89 u.CPK dobrze pokazuje, że modyfikacje proceduralne w specustawach nie kończą się na etapie wszczęcia postępowania, lecz obejmują cały cykl życia sprawy administracyjnej, aż po doręczenie końcowego rozstrzygnięcia. Dla inwestora jest to rozwiązanie wyraźnie korzystne, ponieważ ogranicza ryzyko obstrukcji proceduralnej i przyspiesza osiągnięcie stabilności decyzji. Dla pozostałych stron postępowania jest ono mniej korzystne, gdyż osłabia bezpośredni, indywidualny wymiar komunikacji z organem i czyni ochronę ich praw w większym stopniu zależną od własnej aktywności informacyjnej.

Prawodawca w art. 90 u.CPK dopełnia model doręczeń i zawiadomień oparty na obwieszczeniu – określa zarówno miejsca publikacji obwieszczenia, jak i moment wywołania przez nie skutku procesowego. Przepis ten ma znaczenie techniczne, ale zarazem systemowo doniosłe, ponieważ przesądza, kiedy w postępowaniach objętych ustawą dochodzi do

skutecznego zawiadomienia albo doręczenia w trybie publicznego ogłoszenia. W ten sposób ustawodawca nie poprzestaje na samym wskazaniu, że określone kategorie stron zawiadamia się lub doręcza im rozstrzygnięcia przez obwieszczenie, lecz tworzy własny, autonomiczny reżim skuteczności tej czynności, odmienny od rozwiązań ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ust. 1 art. 90 u.CPK ustawodawca precyzyjnie wskazuje kanały publikacji obwieszczenia. Obejmuje ono urząd obsługujący organ prowadzący postępowanie, urzędy gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji, Biuletyn Informacji Publicznej tych podmiotów, prasę lokalną oraz stronę internetową Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Taka wielokanałowa konstrukcja służy zwiększeniu dostępności informacji o prowadzonym postępowaniu i ma rekompensować ograniczenie doręczeń indywidualnych przewidziane w poprzednich przepisach rozdziału. Z punktu widzenia funkcjonalnego ustawodawca zmierza do tego, aby informacja o inwestycji i podejmowanych w jej toku rozstrzygnięciach była dostępna na poziomie zarówno organu centralnie prowadzącego sprawę, jak i lokalnym, a także w sferze publicznie dostępnych środków elektronicznych i tradycyjnych. W porównaniu z kodeksowym modelem obwieszczenia jest to rozwiązanie bardziej rozbudowane i sformalizowane, co wynika z założenia, że inwestycje objęte reżimem specustawy o CPK mają rozległy zasięg przestrzenny i dotyczą szerokiego kręgu uczestników postępowania. Na tle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy zauważyć, że art. 90 u.CPK konkretyzuje sposób dokonania obwieszczenia w sposób znacznie bardziej szczegółowy niż przepisy ogólne. W modelu kodeksowym publiczne ogłoszenie stanowi wyjątek od doręczeń indywidualnych, a jego skuteczność łączona jest z mechanizmem z art. 49 k.p.a. W specustawie CPK ustawodawca buduje natomiast odrębny, kompletny reżim obwieszczeniowy, który nie wymaga każdorazowego sięgania do przepisów ogólnych. Ma to znaczenie nie tylko porządkujące, lecz także gwarancyjne i organizacyjne, ponieważ eliminuje wątpliwości co do tego, gdzie i w jakiej formie obwieszczenie powinno być opublikowane. Jednocześnie taka wielość miejsc publikacji potwierdza, że obwieszczenie w specustawach jest nie środkiem pomocniczym, lecz jednym z podstawowych instrumentów komunikacji procesowej.

Kluczowe znaczenie mają jednak ust. 2 i 3 art. 90 u.CPK, które określają moment skuteczności zawiadomienia albo doręczenia dokonanego przez obwieszczenie. Ustawodawca przyjmuje, że skutek ten następuje po upływie 14 dni od dnia publikacji obwieszczenia, przy czym jeżeli obwieszczenia opublikowano w różnych terminach, decydujące znaczenie ma

publikacja dokonana jako ostatnia. Jest to rozwiązanie zbliżone aksjologicznie do art. 49 k.p.a., ale sformułowane jako samodzielna reguła szczególna właściwa dla postępowań objętych przepisami specustawy o CPK. W praktyce ma ono istotne znaczenie dla biegu terminów procesowych, w szczególności terminów do wniesienia odwołania, zażalenia czy skargi. Dzięki temu ustawodawca usuwa potencjalną niepewność, która mogłaby wynikać z wielości kanałów publikacji i rozbieżności czasowych pomiędzy nimi. Rozwiązanie polegające na przyjęciu za miarodajną daty ostatniej publikacji należy ocenić jako racjonalne i względnie gwarancyjne. Gdyby bowiem za początek biegu terminu przyjmować pierwszą publikację, prowadziłoby to do sytuacji, w której część stron mogłaby zostać faktycznie pozbawiona pełnego czasu na reakcję procesową, mimo że ustawodawca sam nakazuje publikację obwieszczenia w kilku miejscach. Przyjęcie daty najpóźniejszej oznacza natomiast, że pełny 14-dniowy okres dojścia obwieszczenia do skutku będzie dopiero od momentu, w którym cały ustawowo wymagany proces publikacji został zakończony. W ten sposób ustawodawca częściowo równoważy uproszczenie komunikacji procesowej wynikające z szerokiego stosowania obwieszczeń. Nie zmienia to jednak faktu, że cały model przyjęty w art. 90 u.CPK pozostaje rozwiązaniem mniej korzystnym z punktu widzenia indywidualnej ochrony stron niż klasyczne doręczenie osobiste. Obwieszczenie, nawet publikowane wielokanałowo, nie gwarantuje rzeczywistego zapoznania się strony z jego treścią, lecz jedynie tworzy normatywne domniemanie takiego zapoznania po upływie określonego czasu. Jest to typowy mechanizm specustawowy. Ustawodawca uznaje, że dla zachowania sprawności postępowania wystarczające jest zapewnienie formalnej publicznej dostępności informacji, nawet jeżeli nie prowadzi to zawsze do rzeczywistego kontaktu strony z treścią czynności procesowej. Dla inwestora i organu prowadzącego postępowanie rozwiązanie to jest niewątpliwie korzystne, ponieważ ogranicza ryzyko przewlekłości związanej z koniecznością indywidualnego doręczania pism bardzo szerokiemu kręgowi uczestników. Dla pozostałych stron oznacza natomiast dalsze przeniesienie ciężaru aktywności informacyjnej na nie same. Z perspektywy tematyki rozprawy art. 90 u.CPK dobrze pokazuje, że specustawowa modyfikacja postępowania administracyjnego obejmuje nie tylko same podstawy doręczeń publicznych, lecz także ich technikę, sposób publikacji i moment wywołania skutków prawnych. Jest to zatem przykład pełnej autonomizacji określonego fragmentu procedury względem regulacji kodeksowej. Ustawodawca nie poprzestaje na odesłaniu do Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz samodzielnie projektuje regułę doręczenia przez obwieszczenie jako narzędzie dostosowane do potrzeb wielkoskalowej inwestycji publicznej. W efekcie art. 90 u.CPK wzmacnia przewidywalność i sprawność

procedury, ale jednocześnie wpisuje się w szerszy proces ograniczania tradycyjnych gwarancji indywidualnego udziału strony w postępowaniu.

Artykuł 90a u.CPK ma znaczenie uzupełniające, ale z punktu widzenia konstrukcji całego reżimu proceduralnego pozostaje istotny, ponieważ wprowadza wyjątek od dominującej w ustawie logiki ograniczania obowiązków informacyjnych organu. Przepis ten stanowi, że do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się art. 72 ust. 6 i 6a ustawy ocenowej. Oznacza to, że w tej kategorii spraw ustawodawca nakazuje stosować szczególne reguły publikacji informacji o wydanej decyzji oraz jej udostępniania, wynikające z reżimu ocen oddziaływania na środowisko. Dogmatycznie przepis ten potwierdza, że specustawowy model doręczeń i zawiadomień nie ma charakteru absolutnego. Tam, gdzie inwestycja została poprzedzona decyzją środowiskową, ustawodawca musi uwzględnić standardy jawności i dostępu do informacji wynikające z prawa ochrony środowiska, a pośrednio także z prawa unijnego. W konsekwencji art. 90a u.CPK stanowi przykład selektywnej korekty rozwiązań przyspieszających i ograniczających partycypację procesową. W tym segmencie procedury pierwszeństwo uzyskują bowiem wymagania przejrzystości, publicznego dostępu do informacji oraz zapewnienia zainteresowanej społeczności możliwości zapoznania się z treścią decyzji. Na tle wcześniej analizowanych przepisów specustawy o CPK regulacja ta pokazuje więc wewnętrzne zróżnicowanie samej specustawy. Zasadą pozostaje ograniczony, uproszczony model komunikacji procesowej, lecz w sprawach powiązanych z oceną oddziaływania na środowisko ustawodawca przywraca dalej idące obowiązki informacyjne. Dla inwestora oznacza to pewne zwiększenie wymogów formalnych, dla pozostałych uczestników postępowania – zwłaszcza dla podmiotów zainteresowanych aspektami środowiskowymi inwestycji – stanowi natomiast wzmocnienie standardu informacyjnego i gwarancyjnego. W tym sensie art. 90a u.CPK dobrze ilustruje, że granice dopuszczalnej specustawowej modyfikacji procedury administracyjnej wyznaczane są również przez szczególne wymagania ochrony środowiska.

Ustawodawca przepisem art. 91 u.CPK wprowadza dwie odrębne, ale systemowo powiązane, modyfikacje klasycznych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Po pierwsze, w ust. 1 ustawodawca przewiduje odpowiednie stosowanie art. 155 k.p.a., z tym zastrzeżeniem, że zgodę na zmianę decyzji wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o jej wydanie. Po drugie, w ust. 2 stanowi, że postępowanie z art. 161 k.p.a. może zostać wszczęte wyłącznie z urzędu. Obie regulacje należy odczytywać jako element szerszej

specustawowej tendencji do ograniczania wpływu pozostałych stron postępowania na trwałość i wzruszalność decyzji inwestycyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu formalnej możliwości korzystania z nadzwyczajnych trybów kodeksowych. W odniesieniu do ust. 1 należy podkreślić, że art. 155 k.p.a. w modelu ogólnym opiera się na założeniu, iż zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, wymaga zgody strony lub stron, których sytuacja prawna została tą decyzją ukształtowana, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne, a za zmianą przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Istotą tej instytucji jest więc ochrona trwałości decyzji oraz praw nabytych przez wszystkich uczestników postępowania. Artykuł 91 ust. 1 u.CPK zachowuje formalne odwołanie do tego modelu, ale jednocześnie zasadniczo go przekształca. Zgoda wymagana do zmiany decyzji zostaje ograniczona wyłącznie do strony wnioskującej, a więc w praktyce – inwestora. Oznacza to, że pozostali uczestnicy postępowania, choć ich interes prawny może pozostawać w związku z treścią decyzji lokalizacyjnej lub budowlanej, zostają pozbawieni klasycznej gwarancji współdecydowania o zmianie ostatecznego rozstrzygnięcia. Modyfikacja ta ma doniosłe znaczenie dogmatyczne. W istocie ustawodawca utrzymuje nazwę i formalną podstawę kodeksową trybu zmiany decyzji, ale zmienia jego aksjologiczny rdzeń. W modelu ogólnym art. 155 k.p.a. służy równoważeniu trwałości decyzji z potrzebą jej korekty, przy poszanowaniu praw wszystkich stron. W reżimie przepisów specustawy o CPK punkt ciężkości zostaje przesunięty na elastyczność inwestycyjną.

Decyzja może być zmieniona przy zachowaniu zgody jedynie inwestora, a zatem podmiotu, który inicjuje i realizuje przedsięwzięcie. Z perspektywy inwestora rozwiązanie to jest wyraźnie korzystne, ponieważ usuwa jedną z głównych potencjalnych barier proceduralnych, którą w postępowaniach wielostronnych mogłaby być konieczność uzyskania zgody dużej liczby stron o rozproszonych i często sprzecznych interesach. Z perspektywy pozostałych stron postępowania stanowi ono natomiast osłabienie ochrony praw nabytych i potwierdza podporządkowanie stabilności ich sytuacji prawnej nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji. Na tle wcześniej analizowanych specustaw rozwiązanie to nie jest odosobnione. Warto sygnalizacyjnie przytoczyć, że zgodnie z art. 9q ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym przewiduje się analogicznie odpowiednie stosowanie art. 155 k.p.a. z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Z kolei na gruncie wcześniejszych analiz specustaw inwestycyjnych widoczna była ta sama logika – formalne zachowanie kodeksowego trybu wzruszenia decyzji przy jednoczesnym jego dostosowaniu do realiów inwestycji publicznej

poprzez uprzywilejowanie inwestora. Ustawa o CPK nie tworzy więc w tym zakresie całkowicie nowego modelu, lecz rozwija i powiela technikę legislacyjną znaną już z innych specustaw, zwłaszcza z przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Można powiedzieć, że art. 91 ust. 1 u.CPK potwierdza standaryzację specustawowego mechanizmu zmiany decyzji. Kodeksowa konstrukcja zostaje zachowana tylko częściowo, natomiast jej gwarancyjny wymiar ulega redukcji. Ustęp 2 art. 91 u.CPK dotyczy natomiast postępowania z art. 161 k.p.a., a więc uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej w razie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla ważnych interesów państwa. W modelu kodeksowym jest to nadzwyczajny tryb ingerencji w decyzję ostateczną, podporządkowany ochronie szczególnie doniosłych wartości publicznych. Ustawa o CPK stanowi, że postępowanie to wszczyna się wyłącznie z urzędu. Rozwiązanie to ma charakter porządkujący i zarazem ograniczający, ponieważ wyłącza możliwość inicjowania tego trybu przez podmioty prywatne w drodze wniosku. O ile w modelu kodeksowym inicjatywa strony może prowadzić co najmniej do podjęcia przez organ refleksji nad potrzebą zastosowania art. 161 k.p.a., o tyle w specustawie CPK ustawodawca wyraźnie zamyka ten kanał oddziaływania. Również ta regulacja wpisuje się w logikę specustawową. Ustawodawca pozostawia możliwość ingerencji w decyzję ze względu na szczególnie istotne wartości publiczne, ale jednocześnie ogranicza ryzyko instrumentalnego wykorzystywania tego trybu przez strony niezainteresowane realizacją inwestycji albo dążące do jej opóźnienia. Z punktu widzenia inwestora rozwiązanie to zwiększa stabilność rozstrzygnięcia i zmniejsza ryzyko wszczynania postępowań nadzwyczajnych na wniosek innych uczestników. Z punktu widzenia pozostałych stron oznacza natomiast zawężenie środków wpływu na dalszy los decyzji, nawet w sytuacji gdy mogłyby one powoływać się na wartości odpowiadające hipotezie art. 161 k.p.a. Ochrona tych wartości zostaje tu całkowicie podporządkowana aktywności samego organu. Na tle innych analizowanych ustaw szczególnych art. 91 ust. 2 u.CPK zasługuje na uwagę jako przykład dalszego uszczelnienia reżimu wzruszalności decyzji. W poprzednio omawianych specustawach dominowały przede wszystkim modyfikacje dotyczące skracania terminów, ograniczania skutków odwołania, redukcji kompetencji kasacyjnych sądu czy stabilizacji decyzji po rozpoczęciu inwestycji.

W art. 91 u.CPK ustawodawca idzie krok dalej, ponieważ ingeruje już nie tylko w warunki skuteczności kontroli decyzji, lecz także w samą inicjatywę uruchomienia określonych trybów nadzwyczajnych. W tym sensie rozwiązanie to jest bardziej wewnętrznie kontrolowane przez administrację niż w wielu wcześniejszych specustawach. Z perspektywy tematyki rozprawy art. 91 u.CPK stanowi zatem kolejny wyraz specustawowego modelu

dekodifikacji, w którym ustawodawca nie eliminuje całkowicie instytucji kodeksowych, lecz zachowuje je w postaci przekształconej i podporządkowanej nadrzędnemu celowi inwestycyjnemu. Ustęp 1 uprzywilejowuje inwestora kosztem wielostronnego charakteru zgody wymaganej przez art. 155 k.p.a., ust. 2 wzmacnia zaś monopol organu na uruchamianie jednego z nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji. Dla inwestora oba rozwiązania są korzystne, ponieważ zwiększają elastyczność zarządzania decyzją oraz jej stabilność. Dla innych stron postępowania są one mniej korzystne, gdyż ograniczają klasyczne gwarancje współuczestnictwa w procesie zmiany decyzji i zawężają dostęp do instrumentów nadzwyczajnej kontroli. W konsekwencji art. 91 u.CPK potwierdza, że w specustawach inwestycyjnych trwałość i modyfikowalność decyzji są kształtowane przede wszystkim z perspektywy potrzeb realizacyjnych inwestycji publicznej, a nie równorzędnej ochrony wszystkich uczestników postępowania.

Kolejny przepis – art. 92 u.CPK – należy uznać za przepis szczególnie istotny z punktu widzenia konstrukcji następstwa administracyjnoprawnego w specustawach inwestycyjnych, ponieważ wprost dopuszcza przeniesienie decyzji wydanej na podstawie ustawy na rzecz innego podmiotu. Już samo to rozwiązanie ma charakter wyjątkowy na tle ogólnych zasad prawa administracyjnego, w którym – jak wskazano w części rozprawy poświęconej przeniesieniu pozwolenia na budowę – prawa i obowiązki administracyjnoprawne co do zasady nie są swobodnie zbywalne ani przenoszalne, a sukcesja w tej sferze wymaga wyraźnej podstawy normatywnej. Przepis art. 92 u.CPK taką podstawę właśnie ustanawia, przy czym czyni to w sposób szeroki – obejmuje nie tylko pozwolenie na budowę, lecz zasadniczo decyzję wydaną na podstawie przepisów analizowanej ustawy. Oznacza to, że ustawodawca świadomie rozciąga mechanizm sukcesji singularnej także na inne akty administracyjne funkcjonujące w reżimie specustawy o CPK, gdyż uznaje, że z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia ważniejsza od osobistego związania decyzji z pierwotnym adresatem jest ciągłość procesu inwestycyjnego.

W ust. 1 art. 92 u.CPK ustawodawca stanowi, że organ jest obowiązany, za zgodą podmiotu, na rzecz którego wydana została decyzja, do jej przeniesienia na rzecz innego podmiotu, jeżeli podmiot ten przyjmuje warunki zawarte w decyzji, a w przypadku pozwolenia na budowę dodatkowo składa oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Konstrukcja ta wykazuje wyraźne podobieństwo do art. 40 p.b., jednak jej zakres jest szerszy i bardziej specustawowo ukierunkowany. Podobnie jak na gruncie przepisów Prawa budowlanego, przeniesienie nie następuje z mocy samej

czynności cywilnoprawnej ani automatycznie wskutek zmiany podmiotu zainteresowanego inwestycją, lecz wymaga wydania odrębnej decyzji administracyjnej. Nadal mamy więc do czynienia z administracyjnoprawną sukcesją singularną o charakterze konstytutywnym, w której organ nie zatwierdza jedynie skutków prywatnoprawnych, lecz samodzielnie kształtuje zmianę podmiotową po stronie adresata decyzji. Jednocześnie przepis ma charakter związany. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że organ „jest obowiązany” do przeniesienia decyzji, oznacza, iż w razie spełnienia ustawowych przesłanek nie dysponuje on uznaniem administracyjnym. Nie bada celowości zmiany podmiotu, lecz ogranicza się do weryfikacji, czy nowy podmiot przyjmuje wszystkie warunki decyzji, czy zgoda dotychczasowego adresata została wyrażona oraz – w odniesieniu do pozwolenia na budowę – czy złożono wymagane oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Rozwiązanie to niewątpliwie wzmacnia sprawność procesu inwestycyjnego. Pozwala bowiem zachować ciągłość bytu prawnego decyzji mimo zmiany inwestora lub innego podmiotu realizującego przedsięwzięcie, bez potrzeby wszczynania od początku pełnego postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia inwestora i organizacji procesu inwestycyjnego jest to rozwiązanie bardzo korzystne, ponieważ minimalizuje koszty proceduralne i ogranicza ryzyko utraty wcześniej uzyskanych rozstrzygnięć. Istotne znaczenie ma również to, że ustawodawca nie ogranicza się tu do przeniesienia wyłącznie pozwolenia na budowę, jak czyni to Prawo budowlane, lecz konstruuje bardziej ogólną instytucję przeniesienia decyzji. Na tle przepisów specustawy o CPK ma to znaczenie szczególne, ponieważ jej reżim opiera się na skomplikowanym łańcuchu rozstrzygnięć lokalizacyjnych, budowlanych i innych decyzji powiązanych z przygotowaniem oraz realizacją inwestycji. Przepis art. 92 u.CPK pozwala zatem traktować sukcesję administracyjnoprawną jako element zarządzania inwestycją w toku jej realizacji. W tym sensie przepis ten wykracza poza klasyczny model art. 40 p.b. i wpisuje się w logikę specustawy, dla której stabilność i kontynuacja procesu inwestycyjnego są wartościami nadrzędnymi.

Szczególnie interesująca jest regulacja ust. 2, zgodnie z którą w przypadku, gdy dotychczasowy podmiot, na rzecz którego wydano decyzję, utracił prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jego zgoda nie jest wymagana do przeniesienia decyzji. Jest to rozwiązanie dalej idące niż model klasyczny, ponieważ osłabia znaczenie zgody dotychczasowego adresata decyzji jako przesłanki sukcesji. W modelu ogólnym zgoda poprzedniego inwestora pełni istotną funkcję ochronną i potwierdza dobrowolny charakter

przejęcia decyzji przez inny podmiot. Artykuł 92 ust. 2 u.CPK przełamuje tę logikę w imię funkcjonalności inwestycyjnej. Ustawodawca wychodzi z założenia, że skoro dotychczasowy adresat utracił podstawowy tytuł umożliwiający wykonywanie pozwolenia na budowę, to jego wola nie może blokować dalszego wykorzystania decyzji przez inny podmiot zdolny do realizacji inwestycji. Z perspektywy efektywności inwestycji jest to rozwiązanie racjonalne i pragmatyczne. Zapobiega sytuacji, w której utrata prawa do nieruchomości przez dotychczasowego inwestora prowadziłaby do zamrożenia decyzji i wymuszała konieczność ponownego przechodzenia pełnej procedury administracyjnej. Z perspektywy dotychczasowego adresata decyzji oznacza to jednak ograniczenie jego wpływu na dalszy los aktu, którego był pierwotnym beneficjentem. Na tle innych analizowanych specustaw przepis ten jawi się jako rozwiązanie stosunkowo wyjątkowe. We wcześniej omawianych ustawach szczególnych dominowały regulacje dotyczące przyspieszenia postępowania, ograniczania skutków środków zaskarżenia, stabilizacji decyzji czy koncentracji materiału dowodowego. Artykuł 92 u.CPK dotyczy natomiast czegoś innego – utrzymania wykonalności i użyteczności już wydanych decyzji mimo zmiany podmiotowej po stronie inwestora. W takim ujęciu stanowi on rozwinięcie logiki widocznej już w art. 40 p.b., ale dostosowane do realiów wieloetapowego i wielopodmiotowego przedsięwzięcia infrastrukturalnego. Ustawa o CPK przewiduje bowiem szczególnie złożone relacje organizacyjne pomiędzy spółką celową, innymi inwestorami publicznymi i podmiotami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięcia. W takich warunkach dopuszczenie sprawnego przenoszenia decyzji staje się instrumentem nie tylko sukcesji singularnej, lecz także koordynacji procesu inwestycyjnego.

Na uwagę zasługuje również ust. 3, który ogranicza krąg stron postępowania o przeniesienie decyzji wyłącznie do podmiotów, między którymi ma być dokonane przeniesienie<sup>596</sup>. Rozwiązanie to jest analogiczne do modelu przyjętego w art. 40 ust. 3 p.b. i potwierdza, że ustawodawca traktuje postępowanie o przeniesienie decyzji jako postępowanie czysto podmiotowe, a nie jako okazję do ponownej oceny materialnej poprawności samego rozstrzygnięcia. Inne podmioty, których interesy mogą być związane z inwestycją, nie uzyskują tu statusu stron, gdyż ustawodawca uznaje, że sam fakt zmiany adresata decyzji nie wpływa bezpośrednio na zakres ich praw lub obowiązków. Z punktu widzenia sprawności postępowania jest to rozwiązanie celowe, ponieważ zapobiega przekształceniu instytucji

---

<sup>596</sup> Podobny mechanizm ustawodawca stosuje w art. 411a ust. 3 ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym stronami postępowania o przeniesienie pozwolenia wodnoprawnego są podmiot, na którego rzecz wydano pozwolenie wodnoprawne, oraz podmiot zainteresowany nabyciem praw i obowiązków wynikających z tego pozwolenia wodnoprawnego.

sukcesji w kolejny etap sporu co do zasadności inwestycji. Z punktu widzenia gwarancyjnego oznacza jednak dalsze zawężenie możliwości oddziaływania innych uczestników postępowania na los decyzji.

Dogmatycznie art. 92 u.CPK należy więc ocenić jako szczególną podstawę administracyjnoprawnej sukcesji singularnej, osadzoną w logice specustawowej. Przepis ten nie znosi zasady, że przejście decyzji wymaga aktu administracyjnego, lecz znacząco upraszcza warunki tego przejścia. W porównaniu z klasycznym modelem przepisów Prawa budowlanego zachowuje podstawowe założenia instytucji przeniesienia decyzji, ale zarazem je rozwija. Obejmuje szerszy katalog decyzji, wprowadza obowiązek organu do dokonania przeniesienia oraz osłabia znaczenie zgody dotychczasowego adresata w sytuacji utraty prawa do dysponowania nieruchomością. Wszystko to służy utrzymaniu ciągłości inwestycji i redukcji ryzyk proceduralnych wynikających ze zmian organizacyjnych po stronie inwestora. Z perspektywy celu rozprawy art. 92 u.CPK stanowi dobry przykład tego, że dekodyfikacja postępowania administracyjnego w specustawach polega nie wyłącznie na przyspieszaniu załatwiania spraw, lecz także na tworzeniu szczególnych instytucji służących zarządzaniu cyklem życia decyzji administracyjnej w toku realizacji inwestycji. Jest to rozwiązanie niewątpliwie korzystne dla inwestora oraz dla sprawności realizacji przedsięwzięcia. Dla innych stron postępowania ma ono mniejsze znaczenie ochronne, ponieważ ogranicza ich udział w postępowaniu przenoszącym decyzję i potwierdza, że w reżimie specustawy o CPK decyzja administracyjna jest traktowana przede wszystkim jako instrument realizacji przedsięwzięcia publicznego, a nie jako akt ściśle związany z osobą pierwotnego adresata w takim stopniu, jak wynikałoby to z klasycznych zasad prawa administracyjnego.

Kolejny przepis – art. 93 u.CPK – wprowadza szczególne ograniczenie kompetencji organu odwoławczego, polegające na wyłączeniu możliwości uchylecia decyzji w całości w sytuacji, gdy stwierdzona wada dotyczy jedynie niektórych nieruchomości albo dających się wyodrębnić ich części, które mogą funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Przepis ten należy odczytywać jako kolejną odsłonę charakterystycznej dla specustaw inwestycyjnych tendencji do fragmentaryzacji skutków kontroli instancyjnej. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że wadliwość decyzji nie powinna automatycznie prowadzić do eliminacji całego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego, jeżeli możliwe jest utrzymanie w mocy jego pozostałej, niewadliwej części. Na tle ogólnych zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązanie to ma charakter wyrażnie szczególny. W klasycznym modelu postępowania odwoławczego organ drugiej instancji, który stwierdzi wadliwość decyzji,

dysponuje kompetencją do jej uchylenia w całości albo w części, zależnie od charakteru naruszenia i zakresu, w jakim dotyczy ono rozstrzygnięcia (zgodnie z art. 138 k.p.a.). Artykuł 93 u.CPK zawęża tę swobodę – wprowadza normatywny zakaz uchylenia decyzji w całości wtedy, gdy wada ma charakter częściowy i odnosi się jedynie do wyodrębnianego fragmentu przedmiotu decyzji. Oznacza to, że organ odwoławczy nie może posłużyć się klasycznym rozstrzygnięciem kasatoryjnym wobec całej decyzji tylko dlatego, że wadliwa jest jej część. Musi ograniczyć ingerencję do tego zakresu, w którym naruszenie rzeczywiście występuje. Dogmatycznie przepis ten opiera się na założeniu podzielności decyzji administracyjnej. Ustawodawca przyjmuje, że decyzje wydawane w reżimie przepisów specustawy o CPK mają złożoną, wieloelementową strukturę i mogą obejmować wiele nieruchomości lub ich części, które dają się traktować jako względnie autonomiczne segmenty rozstrzygnięcia. Jeżeli zatem wada dotyczy tylko określonego wycinka tej struktury, organ odwoławczy powinien pozostawić w mocy część decyzji niezwiązaną z wadliwością, o ile może ona funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Kluczowe znaczenie ma tu właśnie kryterium funkcjonalnej samodzielności. Nie chodzi bowiem o każdą dającą się abstrakcyjnie wydzielić część decyzji, lecz tylko o taką, która po oddzieleniu od części wadliwej zachowuje zdolność realizowania celu, dla którego została ustanowiona. Rozwiązanie to wyraźnie służy inwestorowi oraz interesowi publicznemu związanemu z niezakłóconą realizacją inwestycji. Ogranicza bowiem ryzyko, że uchybienie dotyczące niewielkiego fragmentu inwestycji doprowadzi do uchylenia całej decyzji i sparaliżuje realizację przedsięwzięcia jako całości. W tym sensie art. 93 u.CPK chroni ciągłość procesu inwestycyjnego i zmniejsza wpływ częściowych wad decyzji na jej ogólną wykonalność. Z punktu widzenia pozostałych stron postępowania oznacza jednak osłabienie skuteczności kontroli instancyjnej, ponieważ nawet istotne naruszenie prawa musi prowadzić do eliminacji nie całego aktu, lecz tylko jego części.

Na tle wcześniej analizowanych specustaw art. 93 u.CPK wpisuje się w dobrze rozpoznawalny już model. Bardzo zbliżone rozwiązania pojawiały się wcześniej chociażby w specustawie drogowej, gdzie ustawodawca również ograniczał możliwość uchylenia decyzji w całości, jeżeli wada dotyczyła jedynie części odcinka inwestycji, określonych nieruchomości albo wyodrębnialnych fragmentów rozstrzygnięcia. Ustawa o CPK nie wprowadza więc w tym zakresie konstrukcji całkowicie nowej, lecz rozwija utrwaloną technikę legislacyjną właściwą specustawom infrastrukturalnym. Wspólnym mianownikiem tych regulacji jest przekonanie, że decyzja inwestycyjna ma charakter modułowy, a więc może być utrzymywana w mocy w zakresie niewadliwym – mimo częściowej wadliwości. Z perspektywy celu rozprawy

art. 93 u.CPK ma znaczenie istotne, ponieważ dobrze pokazuje, że modyfikacja postępowania administracyjnego polega nie jedynie na przyspieszaniu toku sprawy czy skracaniu terminów, lecz również na przekształcaniu modelu kontroli instancyjnej. Organ odwoławczy zachowuje formalnie kompetencję do badania legalności decyzji, ale ustawodawca ogranicza skutki tej kontroli w imię ochrony stabilności i funkcjonalnej użyteczności rozstrzygnięcia. Dla inwestora jest to rozwiązanie korzystne, ponieważ minimalizuje ryzyko utraty całej decyzji z powodu uchybień częściowych. Dla innych stron jest ono mniej korzystne, gdyż redukuje potencjalny efekt odwołania i utrudnia doprowadzenie do pełnego wzruszenia decyzji nawet wtedy, gdy wada ujawnia istotne problemy jej legalności. W tym sensie art. 93 u.CPK potwierdza, że w specustawach inwestycyjnych kontrola instancyjna ma coraz częściej charakter korekcyjny, a w pełni kasatoryjny, co stanowi wyraźne odejście od klasycznego modelu kodeksowego.

## **VII. Stabilizacja decyzji i ograniczenie ich administracyjnej oraz sądowoadministracyjnej weryfikacji**

Ostatnie przepisy tego rozdziału, tj. art. 94 i 95 u.CPK, należą do najbardziej doniosłych przepisów z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy, ponieważ w sposób skumulowany ingerują zarówno w administracyjne tryby nadzwyczajne, jak i w sądowoadministracyjny model kontroli legalności decyzji. O ile we wcześniejszych jednostkach redakcyjnych ustawy ustawodawca koncentrował się przede wszystkim na przyspieszeniu toku postępowania, uproszczeniu doręczeń, ograniczeniu przesłanek zawieszenia czy modyfikacji zasad zmiany i przenoszenia decyzji, o tyle art. 94 i 95 u.CPK dotyczą już samej trwałości rozstrzygnięć ostatecznych oraz granic ich późniejszego wzruszenia. W tym sensie stanowią one normatywne domknięcie modelu specustawowego. Po przyspieszeniu wydania decyzji i ograniczeniu skutków zwykłych środków zaskarżenia ustawodawca przechodzi do ograniczenia również nadzwyczajnej oraz sądowej kontroli decyzji. Jest to zatem etap najbardziej zaawansowanej ochrony stabilności inwestycji.

Przepis art. 94 ust. 1 u.CPK stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, przy odpowiednim stosowaniu art. 158 § 2 k.p.a. Regulacja ta oznacza bardzo daleko idące ograniczenie klasycznego modelu nadzwyczajnej kontroli decyzji administracyjnych. W systemie ogólnym stwierdzenie nieważności, uregulowane w art. 156–159 k.p.a., służy eliminowaniu z obrotu prawnego decyzji dotkniętych najpoważniejszymi

wadami kwalifikowanymi, takimi jak brak podstawy prawnej, rażące naruszenie prawa, skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną czy trwała niewykonalność. Konstrukcyjnie jest to tryb sanacyjny, podporządkowany zasadzie praworządności materialnej. Jego istota polega na tym, że szczególnie wadliwa decyzja nie powinna korzystać z trwałości właściwej zwykłym decyzjom ostatecznym. Ustawodawca w specustawie CPK przełamuje tę logikę przez wprowadzenie krótkiego terminu prekluzyjnego do skutecznego zainicjowania postępowania nieważnościowego. Po jego upływie decyzja zostaje objęta swoistą funkcją stabilizacyjną, a organ może co najwyżej – odpowiednio stosując art. 158 § 2 k.p.a. – stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa, bez eliminowania jej z obrotu. Na tle zasad ogólnych wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest to rozwiązanie wyjątkowo restrykcyjne. W modelu kodeksowym ustawodawca co do zasady nie uzależnia dopuszczalności stwierdzenia nieważności od tak krótkiego terminu liczonego od ostateczności decyzji. Ograniczenia kodeksowe wiążą się raczej z upływem dłuższego czasu oraz z wystąpieniem nieodwracalnych skutków prawnych. Tymczasem art. 94 ust. 1 u.CPK przyjmuje sztywną konstrukcję, w której sam upływ 60 dni od ostateczności decyzji wystarcza do wyłączenia możliwości stwierdzenia nieważności. W efekcie zasada trwałości decyzji ostatecznych zostaje tu wzmocniona w stopniu dalece przekraczającym model ogólny, a funkcja sanacyjna postępowania nieważnościowego zostaje istotnie ograniczona. Dla inwestora jest to rozwiązanie bardzo korzystne, gdyż radykalnie skraca okres niepewności co do stabilności uzyskanej decyzji. Dla innych stron postępowania oznacza to istotne osłabienie ochrony prawnej, zwłaszcza w sytuacjach, w których wykrycie kwalifikowanej wady wymaga czasu, analizy dokumentacji albo ujawnia się dopiero po głębszym zbadaniu sprawy.

Podobnie restrykcyjny charakter ma art. 94 ust. 2 u.CPK, zgodnie z którym nie uchyla się decyzji w wyniku postępowania wznowieniowego, jeżeli wniosek o wznowienie został złożony po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Przepis ten ingeruje w drugi z podstawowych nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji, a więc we wznowienie postępowania, którego funkcją jest korekta decyzji wydanych w warunkach wadliwości procesowej lub szczególnych wad stanu faktycznego, wskazanych w art. 145 § 1 k.p.a. W modelu ogólnym wznowienie postępowania służy zatem nie tyle eliminacji decyzji rażąco bezprawnych, ile naprawieniu poważnych defektów proceduralnych, takich jak fałszywość dowodów, wydanie decyzji w wyniku przestępstwa, ujawnienie nowych istotnych okoliczności czy brak udziału strony bez jej winy. Artykuł 94 ust. 2 u.CPK ogranicza skuteczność tego trybu poprzez wprowadzenie 6-miesięcznej prekluzji. Po upływie tego

terminu wnioszek o wznowienie może co najwyżej prowadzić do formalnego stwierdzenia wadliwości, ale nie do uchylecia decyzji. Na tle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy dostrzec, że ustawodawca traktuje wznowienie postępowania podobnie jak postępowanie nieważnościowe – jako instrument potencjalnie zagrażający ciągłości inwestycji. Tym samym także tu nadrzędnym dobrem staje się stabilizacja skutków decyzji. W wymiarze systemowym art. 94 ust. 1 i 2 u.CPK łącznie prowadzą do znacznego skrócenia okresu, w którym możliwa jest realna nadzwyczajna ingerencja w decyzję administracyjną. W praktyce po stosunkowo krótkim czasie od ostateczności decyzja uzyskuje bardzo silną ochronę trwałościową. Rozwiązanie to, choć funkcjonalnie zrozumiałe w logice wielkiej inwestycji publicznej, może budzić wątpliwości z perspektywy prawa do dobrej administracji oraz ochrony przed decyzją wadliwą, zwłaszcza gdy wada nie była możliwa do wykrycia w krótkim czasie.

Szczególne znaczenie ma art. 94 ust. 2a u.CPK, który wyłącza stosowanie ust. 1 w przypadku niezgodności pozwolenia na budowę z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach albo z postanowieniem, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy oenowej. Przepis ten stanowi istotny kontrapunkt dla ogólnej tendencji stabilizacyjnej i pokazuje, że ustawodawca uznaje zgodność z reżimem środowiskowym za wartość o randze na tyle wysokiej, iż nie może ona zostać całkowicie podporządkowana potrzebie stabilności inwestycji. Innymi słowy, nawet w przepisach specustawy o CPK, która jest aktem silnie proinwestycyjnym, ochrona wymogów środowiskowych wyznacza granicę dopuszczalnej redukcji kontroli nadzwyczajnej. Rozwiązanie to koresponduje z wcześniej analizowanymi w ustawie wyjątkami odnoszącymi się do decyzji środowiskowych i do wstrzymania wykonania w sprawach powiązanych z oceną oddziaływania na środowisko. Potwierdza to, że standardy środowiskowe – w dużej mierze ukształtowane również przez prawo unijne – stanowią obszar relatywnie odporny na pełną specustawową dekodyfikację.

Przepis art. 94 ust. 3 u.CPK reguluje natomiast szczególną sytuację związaną z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca przesądza, że w przypadku zlokalizowania i zrealizowania inwestycji celu publicznego na takiej nieruchomości nie uchyla się decyzji z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a więc z powodu braku udziału strony w postępowaniu bez jej winy. Organ stwierdza jedynie wydanie decyzji z naruszeniem prawa, odpowiednio stosując art. 151 § 2 k.p.a. Jest to regulacja szczególnie charakterystyczna dla logiki przepisów specustawy o CPK i pozostaje ściśle powiązana z wcześniej analizowanymi przepisami o nieuregulowanym stanie prawnym

nieruchomości, uproszczonych doręczeniach i obwieszczeniach. Skoro bowiem ustawodawca przyjął, że brak ustalonego właściciela albo brak danych adresowych nie może blokować wydania decyzji i realizacji inwestycji, to konsekwentnie musiał również rozstrzygnąć, jakie skutki wywoła późniejsze ujawnienie się podmiotu, który mógłby twierdzić, że bez swojej winy nie brał udziału w postępowaniu. Odpowiedź jest wyraźnie proinwestycyjna. Nawet jeśli przesłanka z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. formalnie zachodzi, nie prowadzi ona do uchylecia decyzji, jeżeli inwestycja została już zlokalizowana i zrealizowana. Ochrona strony przyjmuje więc jedynie postać deklaratoryjnego stwierdzenia naruszenia prawa. Na tle innych analizowanych specustaw art. 94 u.CPK wyraźnie wpisuje się w utrwalony model ograniczania nadzwyczajnych środków wzruszenia decyzji. Podobne mechanizmy były już widoczne na gruncie przepisów specustawy EURO2012. W tamtych regulacjach ustawodawca również wprowadzał krótkie terminy stabilizacyjne, po których stwierdzenie nieważności było wyłączone, a także ograniczał skutki wznowienia postępowania. Przepisy specustawy o CPK rozwijają jednak te tendencje w sposób bardziej systemowy i wieloaspektowy. Po pierwsze, obejmują szeroki katalog decyzji związanych z inwestycją strategiczną. Po drugie, precyzyjnie wyodrębniają jednak wyjątki środowiskowe. Po trzecie, łączą reżim stabilizacyjny z problematyką nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości. W rezultacie art. 94 u.CPK należy oceniać jako szczególnie rozwinięty przykład specustawowej przebudowy nadzwyczajnych trybów kontroli administracyjnej.

Jeszcze dalej idące skutki przynosi art. 95 u.CPK, który przenosi logikę częściowej stabilizacji i ograniczonej wzruszalności na grunt postępowania sądowoadministracyjnego. W ust. 1 ustawodawca stanowi, że sąd administracyjny nie uchyla decyzji w całości ani nie stwierdza jej nieważności w całości, gdy wada dotyczy tylko niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Rozwiązanie to odpowiada wcześniej analizowanemu art. 93 tej ustawy, dotyczącemu postępowania odwoławczego. Mamy zatem do czynienia z konsekwentnym powieleniem tej samej idei na dwóch poziomach kontroli – administracyjnej i sądowej. Nawet sąd nie może zniweczyć całego rozstrzygnięcia tylko dlatego, że wada dotyczy jego fragmentu. Kontrola sądowoadministracyjna zostaje więc podporządkowana zasadzie podzielności decyzji oraz zachowania w mocy części niewadliwej. W modelu ogólnym wynikającym z przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd administracyjny – uwzględniając skargę – może uchylić decyzję w całości lub w części albo stwierdzić jej nieważność, zależnie od rodzaju stwierdzonego naruszenia. Artykuł 95 ust. 1 u.CPK ogranicza tę możliwość, ponieważ

nakazuje sądowi poszukiwanie takiego modelu rozstrzygnięcia, który nie unicestwi całej decyzji, jeśli jej część może dalej funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Oznacza to, że także sąd zostaje włączony w specustawową logikę ochrony inwestycji przed skutkami częściowych wad prawnych. Jest to rozwiązanie korzystne dla inwestora, ponieważ nawet skuteczna skarga nie musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego całej decyzji. Z perspektywy pozostałych stron stanowi ono natomiast ograniczenie efektywności sądowej kontroli legalności, gdyż eliminuje możliwość pełnego usunięcia z obrotu rozstrzygnięcia nawet wtedy, gdy wada ujawnia szersze problemy w konstrukcji decyzji.

Jeszcze bardziej restrykcyjny jest art. 95 ust. 2 u.CPK. Ustawodawca przewiduje, że w przypadku uwzględnienia skargi na pozwolenie na budowę sąd administracyjny po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor przystąpił do realizacji inwestycji, może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo. Jest to klasyczny mechanizm redukcji skutków orzeczenia sądowego do formy deklaratoryjnej. Po spełnieniu dwóch przesłanek – upływu czasu oraz faktycznego rozpoczęcia realizacji inwestycji – sąd traci możliwość uchylecia decyzji albo stwierdzenia jej nieważności. Może wydać wyłącznie orzeczenie deklarujące naruszenie prawa, ale pozbawione skutku kasatoryjnego. W tym sensie kontrola sądowa zostaje zachowana formalnie, lecz jej skuteczność materialna ulega znacznemu osłabieniu. Rozwiązanie to było już znane z wcześniej analizowanych specustaw, zwłaszcza ze specustawy EURO2012, w której ustawodawca również przewidywał, że po rozpoczęciu inwestycji i upływie określonego terminu sąd może co najwyżej stwierdzić naruszenie prawa. Ustawa o CPK kontynuuje zatem tę samą linię legislacyjną. Charakterystyczne jest jednak to, że tutaj mechanizm ten wpisano w bardziej kompleksową architekturę przepisów ograniczających zarówno administracyjne, jak i sądowe wzruszanie decyzji. Ustawa nie poprzestaje na ograniczeniu skutków wyroku sądu, lecz wcześniej skraca też możliwość skutecznego działania w trybach nadzwyczajnych przed organem administracji. W ten sposób ustawodawca buduje pełny system stabilizacji inwestycji, tzn. najpierw ogranicza zwykłe środki zaskarżenia, następnie nadzwyczajne tryby administracyjne, a na końcu redukuje nawet skutki pozytywnego dla strony wyroku sądu. Analogicznie do art. 94 u.CPK, również w art. 95 ust. 3 analizowanego aktu prawnego ustawodawca przewiduje wyjątek dla niezgodności pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową albo z postanowieniem z art. 90 ust. 1 ustawy ocenowej. Oznacza to, że także na etapie sądowym ochrona środowiskowa wyznacza granicę dopuszczalnej stabilizacji inwestycji. Jeżeli wada decyzji dotyczy niespójności z rozstrzygnięciem środowiskowym, mechanizm deklaratoryjnego „jedynie

stwierdzenia naruszenia prawa” nie znajduje zastosowania. Także tu widać konsekwencję ustawodawcy. Reżim środowiskowy pozostaje obszarem, w którym nie dopuszcza się pełnej redukcji kontroli legalności do funkcji wyłącznie deklaratoryjnej.

Z punktu widzenia aksjologii postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego art. 94 i 95 u.CPK budzą poważne pytania o proporcję pomiędzy ochroną stabilności inwestycji a ochroną legalności działania administracji. Niewątpliwie z perspektywy inwestora publicznego i celu realizacji strategicznego przedsięwzięcia rozwiązania te są wysoce funkcjonalne. Z jednej strony minimalizują ryzyko, że po upływie pewnego czasu albo po wejściu inwestycji w fazę realizacyjną cały proces zostanie podważony przez decyzję nadzorczą albo wyrok sądu. Chronią też przed skutkami wad częściowych – pozwalają zachować w mocy niewadliwe segmenty decyzji. Z drugiej jednak strony dla właścicieli nieruchomości, innych stron postępowania oraz dla samej zasady praworządności oznaczają one znaczne ograniczenie realnej efektywności środków prawnych. Prawo do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności czy uzyskania skutecznej ochrony sądowej zostaje zachowane formalnie, ale w wielu sytuacjach prowadzi już tylko do deklaracji, że decyzja narusza prawo. W tym sensie art. 94 i 95 u.CPK potwierdzają w najwyraźniejszy sposób jedną z głównych tez wyłaniających się z analizy specustaw inwestycyjnych, tj. ustawodawca nie tyle usuwa klasyczne instytucje kontroli decyzji administracyjnych, ile zachowuje je w postaci coraz bardziej ograniczonej i zredukowanej funkcjonalnie. Kontrola legalności nadal istnieje, lecz jej skutki są podporządkowane ochronie ciągłości procesu inwestycyjnego. Szczególnie wyraźnie widać to właśnie tutaj, gdzie zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny mogą zostać sprowadzeni do roli podmiotów jedynie deklarujących naruszenie prawa, bez możliwości skutecznego wzruszenia aktu. Na tle wcześniej analizowanych specustaw specustawa o CPK stanowi więc nie tylko kontynuację, ale wręcz kulminację procesu dekodyfikacyjnego, w którym trwałość decyzji inwestycyjnej staje się wartością dominującą, a legalność – choć nadal obecna – ustępuje jej w wymiarze praktycznym.

### **VIII. Wielowymiarowość regulacji proceduralnych w ustawie o CPK**

Rekapitułując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przeprowadzona analiza przepisów ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym prowadzi do wniosku, iż jest ona najbardziej rozwiniętym i zarazem najbardziej konsekwentnym przykładem specustawowej ingerencji w ogólny model postępowania administracyjnego spośród aktów prawnych

omawianych w niniejszym rozdziale. O ile bowiem wcześniejsze specustawy modyfikowały wybrane elementy procedury administracyjnej, przede wszystkim w zakresie właściwości organów, doręczeń, terminów czy skutków decyzji, o tyle specustawa o CPK tworzy reżim normatywny o charakterze niemal całościowym, obejmujący zarówno stadium przygotowania inwestycji, etap lokalizacyjny, budowlany i wykonawczy, jak również kontrolę instancyjną, sądowoadministracyjną oraz nadzwyczajne tryby wzruszania decyzji. W tym sensie ustawa ta stanowi punkt dojścia procesu dekodyfikacji, w którym przepisy szczególne przestają pełnić rolę jedynie korekty modelu kodeksowego, a zaczynają funkcjonować jako rozbudowana alternatywa wobec niego.

Z perspektywy celów badawczych rozprawy specustawa o CPK pozwala zatem najpełniej uchwycić rzeczywiste intencje ustawodawcy. Chodzi już nie wyłącznie o uproszczenie pojedynczych instytucji proceduralnych, lecz o takie przeprojektowanie całego toku postępowania, aby procedura stała się instrumentem zarządzania wielkoskalowym przedsięwzięciem publicznym, podporządkowanym sprawności, sekwencyjności i stabilności realizacyjnej. Analiza przepisów specustawy o CPK potwierdza, że jej założeniem jest daleko posunięta koncentracja rozstrzygnięć, materiału dowodowego i kompetencji. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK została ukształtowana jako akt o wyjątkowo szerokim zakresie treści i skutków prawnych, obejmujący jednocześnie elementy lokalizacyjne, planistyczne, wyłączeniowe, reglamentacyjne, ewidencyjne i wykonawcze. Towarzyszy temu koncentracja materiału sprawy już na etapie inicjowania postępowania, czego wyrazem są rozbudowane wymogi dotyczące opinii i załączników do wniosku, a także przejęcie przez decyzję lokalizacyjną funkcji wiążącej wobec licznych dalszych rozstrzygnięć wydawanych na podstawie innych ustaw. Ustawa o CPK nie tylko zatem upraszcza procedurę przez zmniejszenie liczby odrębnych postępowań, lecz przede wszystkim dokonuje ich absorpcji do jednej, silnie zintegrowanej struktury decyzyjnej. Szczególnego znaczenia nabiera również podporządkowanie miejscowego planowania przestrzennego decyzji administracyjnej, w tym mechanizm wtórnego dostosowania aktu prawa miejscowego, do treści ostatecznej decyzji lokalizacyjnej. Jest to rozwiązanie wyjątkowe z punktu widzenia klasycznych relacji między stanowieniem a stosowaniem prawa i zarazem czytelny przykład osłabienia planistycznego władztwa gminy na rzecz centralnie zarządzanego procesu inwestycyjnego. Niemniej istotnym wnioskiem jest to, że ustawodawca w specustawie CPK konsekwentnie ogranicza klasyczne gwarancje procesowe stron tam, gdzie mogłyby one zakłócać płynność realizacji inwestycji. Dotyczy to w szczególności modelu doręczeń i zawiadomień, szerokiego wykorzystania

obwieszczenia, ograniczenia przesłanek zawieszenia postępowania, uproszczenia zasad reprezentacji strony, szczególnego traktowania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a także etapowania inwestycji i wyodrębnienia pozwolenia na prace przygotowawcze.

Jeszcze wyraźniej tendencja ta ujawnia się w regulacjach dotyczących środków zaskarżenia i nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji. Odwołanie, skarga do sądu administracyjnego, wznowienie postępowania czy postępowanie nieważnościowe zostają formalnie zachowane, lecz ich praktyczna skuteczność ulega znacznemu osłabieniu przez ograniczenie ich skutków suspensywnych, skrócenie terminów, wyłączenie niektórych instrumentów ochrony tymczasowej, a wreszcie – przez redukcję możliwych skutków kontroli do stwierdzenia naruszenia prawa bez eliminowania decyzji z obrotu. W tym sensie specustawa o CPK najdobitniej potwierdza tezę, że współczesna dekodyfikacja procedury administracyjnej polega nie na usunięciu instytucji kodeksowych, lecz na ich funkcjonalnym przekształceniu w taki sposób, aby priorytet zyskała trwałość i wykonalność decyzji inwestycyjnej. Na tle wcześniejszych specustaw ustawa o CPK jawi się zatem jako regulacja kumulująca i rozwijająca wszystkie podstawowe tendencje charakterystyczne dla prawa inwestycyjnego szczególnego. Występuje tu centralizacja właściwości organów, koncentracja rozstrzygnięć w jednym akcie, przyspieszenie toku postępowania, osłabienie znaczenia lokalnych instrumentów planistycznych, ograniczenie pełnej wielostronności postępowania, redukcja skutków środków zaskarżenia oraz wzmacnianie trwałości decyzji po wejściu inwestycji w fazę realizacyjną. Jednocześnie jednak analiza ta nie pozwala na prostą konkluzję, że ustawowe modyfikacje prowadzą wyłącznie do uproszczenia postępowania. Przeciwnie, specustawa o CPK pokazuje, że przyspieszenie i koncentracja bardzo często współistnieją z rozbudowaniem samej architektury proceduralnej. Pojawiają się bowiem nowe decyzje, nowe etapy, nowe reżimy szczególne i nowe punkty odniesienia dla dalszych rozstrzygnięć. Uproszczenie polega więc nie na redukcji złożoności, lecz na jej przeorganizowaniu. Ciężar proceduralny zostaje przesunięty z modelu rozproszonego i sekwencyjnego na model zintegrowany, ale zarazem bardziej intensywny i bardziej wymagający dla uczestników postępowania innych niż inwestor. W konsekwencji ustawa o CPK potwierdza, że specustawy inwestycyjne realizują określoną, wyraźnie rozpoznawalną filozofię legislacyjną, w której procedura administracyjna ma służyć nie tyle równoważeniu interesów w klasycznym modelu jurysdykcyjnym, ile zapewnieniu sprawnego doprowadzenia do realizacji przedsięwzięcia uznanego przez ustawodawcę za strategiczne.

Z punktu widzenia inwestora i interesu publicznego utożsamionego z realizacją CPK jest to model funkcjonalnie efektywny, ponieważ minimalizuje ryzyka opóźnień, rozproszenia kompetencyjnego oraz destabilizacji decyzji. Z punktu widzenia innych stron postępowania jest to jednak model mniej korzystny, gdyż osłabia tradycyjne gwarancje proceduralne, ogranicza efektywność środków ochrony prawnej i przenosi ciężar ochrony interesów jednostki na etapy późniejsze, przede wszystkim odszkodowawcze albo deklaratoryjne. Tym samym analiza specustawy o CPK pozwala sformułować szerszy wniosek odnoszący się do całego badanego zjawiska: im bardziej strategiczny i wielkoskalowy charakter inwestycji, tym dalej ustawodawca gotów jest odejść od klasycznego modelu kodeksowego i tym silniej procedura administracyjna zostaje przekształcona z narzędzia ochrony równowagi procesowej w instrument zarządzania realizacją celu publicznego.

## **Rozdział VI. Podsumowanie**

Przeprowadzona w rozprawie analiza prowadzi do wniosku, że zjawisko modyfikacji postępowań administracyjnych należy obecnie do podstawowych przejawów ewolucji polskiego prawa administracyjnego procesowego. Nie ma ono charakteru incydentalnego ani wyłącznie technicznego, lecz stanowi trwały i świadomie wykorzystywany przez ustawodawcę instrument kształtowania relacji pomiędzy ogólnym modelem postępowania administracyjnego a potrzebami regulacyjnymi poszczególnych działów administracji. W tym sensie badana problematyka nie sprowadza się do prostego zestawienia przepisów szczególnych z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz odsłania głębszą transformację samego sposobu myślenia o procedurze administracyjnej. Procedura ta coraz rzadziej jawi się bowiem jako jednolity, względnie zupełny i autonomiczny model postępowania jurysdykcyjnego, a coraz częściej jako tworzywo legislacyjne podlegające funkcjonalnemu dostosowywaniu do wymagań określonych polityk publicznych, zwłaszcza w sferze procesu inwestycyjno-budowlanego.

Pierwszy zasadniczy wniosek płynący z rozprawy dotyczy samego pojęcia modyfikacji postępowania administracyjnego. Przeprowadzone rozważania potwierdziły, że nie chodzi tu o każdą odmienność normatywną względem przepisów kodeksowych, lecz o takie przekształcenie modelu proceduralnego, które zachowując ogólną konstrukcję postępowania administracyjnego, ingeruje w jego określone komponenty – zmienia układ praw i obowiązków stron postępowania, kompetencji organu albo następstw wydawanego rozstrzygnięcia. Modyfikacja ma zatem charakter względny i relacyjny. Nie istnieje sama przez się, lecz ujawnia się dopiero w zestawieniu z modelem referencyjnym, którym pozostaje postępowanie ukształtowane przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustalenie to miało znaczenie porządkujące dla całej rozprawy, ponieważ pozwoliło uniknąć utożsamienia modyfikacji z całkowitą autonomizacją procedury oraz wykazać, że nawet daleko idące odstępstwa od rozwiązań kodeksowych nadal funkcjonują w przestrzeni prawa administracyjnego procesowego, a nie poza nią.

Drugi istotny rezultat badawczy wiąże się z rekonstrukcją funkcji, które pełni postępowanie administracyjne w systemie prawa. Analiza teoretyczna i historyczna wykazała, że procedura administracyjna od początku swego nowoczesnego rozwoju miała charakter

dwuwymiarowy. Z jednej strony służyła zabezpieczeniu jednostki przed arbitralnym działaniem administracji, z drugiej zaś umożliwiała skuteczne wykonywanie zadań publicznych. Oznacza to, że napięcie pomiędzy gwarancyjnym a instrumentalnym wymiarem postępowania jest zjawiskiem nie nowym, lecz wpisanym w samą naturę tej instytucji. Współczesne modyfikacje postępowania administracyjnego nie tworzą tego napięcia, lecz je radykalizują. Ich sens polega bowiem właśnie na tym, że ustawodawca wychodzi od modelu kodeksowego, ale dokonuje przesunięcia akcentów aksjologicznych i funkcjonalnych. W zależności od rodzaju sprawy ogranicza znaczenie jednych zasad proceduralnych, aby wzmocnić znaczenie innych. Najpełniej widoczne jest to tam, gdzie punkt ciężkości zostaje przesunięty z zasady czynnego udziału strony, trwałości wzruszalności decyzji czy pełnej efektywności środków zaskarżenia na rzecz szybkości, koncentracji, stabilności i wykonalności rozstrzygnięcia.

Trzeci wniosek odnosi się do roli samego Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozprawa wykazała, że choć ustawa ta pozostaje podstawowym aktem wyznaczającym generalny model postępowania administracyjnego, to jego pozycja jako rzeczywistego centrum systemu proceduralnego uległa wyraźnemu osłabieniu. Oznacza to nie utratę przez Kodeks postępowania administracyjnego znaczenia normatywnego, lecz zmianę jego funkcji. Coraz częściej pełni on bowiem rolę punktu odniesienia, wspólnego języka pojęciowego oraz rezerwowego zbioru reguł subsydiarnych, a nie wyłącznego źródła proceduralnego standardu. W tym sensie proces dekodyfikacji prowadzi nie do zaniku Kodeksu, lecz do jego częściowej relatywizacji. Przepisy Kodeksu obowiązują w danych postępowaniach, lecz coraz częściej działają przez odesłania, wyłączenia, odpowiednie stosowanie albo korekty przewidziane w ustawach szczególnych. W rezultacie jego funkcja integracyjna osłabia się, a system prawa administracyjnego procesowego przybiera postać wielowarstwową i mniej jednolitą.

Na tle tak zrekonstruowanego modelu ogólnego możliwe stało się uchwycenie istoty modyfikacji występujących w przepisach Prawa budowlanego. Rozdział poświęcony tej ustawie doprowadził do wniosku, że także poza obszarem klasycznych specustaw inwestycyjnych ustawodawca posługuje się techniką proceduralnego różnicowania postępowania administracyjnego. Prawo budowlane nie ustanawia wprawdzie pełnej autonomii proceduralnej, jednak wprowadza rozwiązania, które wyraźnie przekształcają klasyczny model postępowania jurysdykcyjnego. Dotyczy to w szczególności sposobu określania kręgu stron, techniki zawiadamiania uczestników postępowania, relacji pomiędzy treścią decyzji a jej skutkami materialnoprawnymi, a także instytucji trwałości i przenoszalności decyzji

o pozwoleniu na budowę. Potwierdza to także najnowsza nowelizacja Prawa budowlanego z dnia 4 grudnia 2025 r., która wprowadziła art. 10b p.b., ustanawiający podwyższone wymagania formalne dla odwołania i zażalenia. Rozwiązanie to stanowi wyraźne odejście od odformalizowanego modelu środka zaskarżenia przyjętego w art. 128 k.p.a. i pokazuje, że również w obrębie reżimu Prawa budowlanego ustawodawca coraz silniej podkreśla sprawność i koncentrację postępowania, nawet kosztem osłabienia gwarancyjnej funkcji instancyjnej kontroli rozstrzygnięć. W efekcie ujawnił się obraz Prawa budowlanego jako ustawy, która nie tyle znosi model kodeksowy, ile sektorowo go kalibruje. Dostosowuje procedurę do technicznej, wieloetapowej i silnie zmateriałizowanej natury procesu budowlanego. Już na tym poziomie widoczne było, że ustawodawca traktuje procedurę nie tylko jako gwarancję, lecz także jako narzędzie organizacji procesu inwestycyjnego.

W tym miejscu warto odnotować także niezrealizowaną próbę odmiennego podejścia legislacyjnego do regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, jaką były projekty Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Ich przygotowanie potwierdzało istnienie dostrzegalnej potrzeby systemowego uporządkowania materii pozostającej obecnie na styku Prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz specustaw inwestycyjnych. Skoro jednak projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego nie został uchwalony, ustawodawca w dalszym ciągu posługuje się przede wszystkim techniką ustaw szczególnych i punktowych nowelizacji, co sprzyja utrwalaniu modelu dekodyfikacji procedury administracyjnej w obszarze inwestycji budowlanych.

Najdalej idące znaczenie dla ustaleń rozprawy miał jednak rozdział poświęcony specustawom. To właśnie tam najpełniej ujawniło się, że współczesna dekodyfikacja postępowania administracyjnego nie ogranicza się do punktowych odstępstw od przepisów kodeksowych, lecz przybiera postać budowania częściowo autonomicznych reżimów proceduralnych. Analiza specustawy drogowej, ustawy o EURO 2012 oraz ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym wykazała, że specustawy inwestycyjne posługują się powtarzalnym zespołem technik legislacyjnych, których wspólnym mianownikiem jest podporządkowanie procedury celowi inwestycyjnemu. Do technik tych należą przede wszystkim koncentracja rozstrzygnięć w jednym akcie administracyjnym, ograniczenie liczby postępowań cząstkowych, centralizacja kompetencji na poziomie administracji rządowej, szerokie stosowanie obwieszczeń zamiast doręczeń indywidualnych, osłabianie suspensywnego i gwarancyjnego znaczenia środków zaskarżenia, wprowadzanie krótkich terminów stabilizacyjnych oraz redukcja skutków nadzwyczajnych trybów kontroli decyzji.

W tym sensie specustawy nie tylko modyfikują postępowanie administracyjne, ale wręcz rekonfigurują jego funkcję. Zamiast procedury nastawionej przede wszystkim na jednostkowe, zindywidualizowane i pełne rozpoznanie sprawy – tworzą model procedury nastawionej na zarządzanie konfliktem inwestycyjnym oraz minimalizowanie ryzyk opóźniających realizację przedsięwzięcia publicznego. W toku analizy dostrzeżono przy tym wyraźną gradację natężenia modyfikacji. O ile specustawa drogowa wyraźnie ingeruje w model kodeksowy, o tyle ustawa o CPK stanowi już przykład niemal pełnego, wielopoziomowego zarządzania procedurą administracyjną z perspektywy celu inwestycyjnego. Jej rozwiązania nie ograniczają się do pojedynczych instytucji procesowych, ale obejmują całe ciągi decyzyjne, tj. począwszy od lokalizacji inwestycji, przez pozwolenie na budowę, etapowanie procesu realizacyjnego, prace przygotowawcze, doręczenia, wzruszanie decyzji, aż po model sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć. Ustawa ta okazała się więc kulminacją tendencji obecnych już w innych specustawach. Z perspektywy przyjętych celów rozprawy ma to znaczenie zasadnicze, ponieważ pozwala stwierdzić, że ustawodawca w obszarze inwestycji publicznych coraz częściej nie tyle wykorzystuje procedurę administracyjną, ile ją projektuje na nowo pod kątem zarządzania dużym przedsięwzięciem infrastrukturalnym.

Przeprowadzone badania pozwoliły również na realizację celów rozprawy określonych we wstępie. W pierwszej kolejności możliwe stało się zrekonstruowanie intencji ustawodawcy towarzyszących wprowadzaniu modyfikacji postępowań administracyjnych. Analiza poszczególnych instytucji wykazała, że modyfikacje te nie mają charakteru przypadkowego, lecz są konsekwencją świadomego zabiegu legislacyjnego, podporządkowanego przede wszystkim zwiększeniu sprawności postępowania, koncentracji materiału procesowego, ograniczeniu wieloetapowości rozstrzygnięć oraz wzmocnieniu stabilności decyzji administracyjnych, zwłaszcza w obszarze inwestycji publicznych. Jednocześnie ustalono, że intencje te nie ograniczają się wyłącznie do przyspieszenia procedury, lecz obejmują również próbę dostosowania konstrukcji procesowych do specyfiki określonych kategorii spraw, w których model kodeksowy był uznawany przez ustawodawcę za niewystarczająco elastyczny albo zbyt mało efektywny z perspektywy celu materialnoprawnego. Po wtóre, rozprawa pozwoliła ocenić, czy modyfikacje występujące w regulacjach dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego rzeczywiście stanowią ułatwienie postępowań, czy też generują nowe, niekiedy nadmierne obciążenia proceduralne. Wnioski w tym zakresie okazały się niejednoznaczne. Z perspektywy inwestora modyfikacje te w znacznej mierze pełnią funkcję upraszczającą i przyspieszającą, gdyż ograniczają liczbę postępowań, koncentrują skutki

prawne w jednej decyzji, zmniejszają ryzyko przewlekłości oraz wzmacniają trwałość uzyskanych rozstrzygnięć. Z perspektywy pozostałych stron postępowania ten sam mechanizm często prowadzi jednak do zwiększenia ciężaru ochrony własnych interesów, wymusza większą aktywność procesową, utrudnia skuteczne korzystanie ze środków zaskarżenia i osłabia gwarancje wynikające z klasycznego modelu kodeksowego. Trafnym potwierdzeniem tej tendencji jest dodany do Prawa budowlanego art. 10b, który formalnie nie eliminuje odwołania ani zażalenia, lecz czyni ich skuteczne wniesienie bardziej wymagającym przez obowiązek sformułowania zarzutów, określenia zakresu żądania i wskazania dowodów. W konsekwencji środek zaskarżenia zachowuje formalną dostępność, ale staje się mniej dostępny dla podmiotów niekorzystających z profesjonalnej pomocy prawnej, co dobrze ilustruje relacyjny charakter proceduralnego „uproszczenia”. W tym sensie uproszczenie postępowania nie ma charakteru jednolitego ani uniwersalnego, lecz zależy od pozycji procesowej danego podmiotu oraz od tego, czy analizę prowadzi się z perspektywy sprawności administracji, inwestora, czy ochrony praw jednostki. Po trzecie, możliwe stało się ustalenie, że ustawodawca, wprowadzając modyfikacje postępowania administracyjnego, rzeczywiście zmierza do uproszczenia procedury, jednak uproszczenie to ma charakter wybiórczy i instrumentalny. Polega ono nie na ogólnym zmniejszeniu stopnia złożoności postępowania dla wszystkich jego uczestników, lecz na takim przeorganizowaniu jego struktury, które ma służyć sprawnemu osiągnięciu celu materialnoprawnego. Analiza podstawowego brzmienia przepisów kodeksowych oraz przepisów szczególnych stanowiących ich modyfikację wykazała, że uproszczenie jednych elementów procedury bardzo często odbywa się kosztem ograniczenia innych jej funkcji, zwłaszcza gwarancyjnej. W rezultacie modyfikacje te należy postrzegać nie tyle jako neutralne technicznie ułatwienia procedury, ile jako świadome przeważenie aksjologiczne modelu postępowania administracyjnego.

Na tle tych ustaleń możliwe stało się udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane we wstępie rozprawy.

Po pierwsze, należy stwierdzić, że proces dekodyfikacji norm postępowania administracyjnego tylko częściowo przyczynia się do zwiększenia przejrzystości i elastyczności systemu. Niewątpliwie pozwala on ustawodawcy tworzyć rozwiązania bardziej adekwatne do specyfiki określonej kategorii spraw i szybciej reagować na praktyczne trudności pojawiające się w stosowaniu prawa. W tym znaczeniu sprzyja elastyczności regulacyjnej oraz sektorowej funkcjonalizacji procedury. Jednak ta sama cecha, która z perspektywy ustawodawcy może być oceniana pozytywnie, z perspektywy systemu prawa prowadzi do

osłabienia przejrzystości. W miejsce jednego, względnie zupełnego, modelu powstaje bowiem mozaika reżimów częściowych, różniących się terminami, zasadami doręczeń, zakresem środków zaskarżenia, skutkami decyzji i poziomem ochrony procesowej strony. Elastyczność rośnie zatem kosztem systemowej jednorodności.

Po drugie, nie potwierdziła się teza, że rozproszenie norm proceduralnych poza Kodeksem postępowania administracyjnego samo przez się ułatwia identyfikację i stosowanie właściwych przepisów w konkretnym postępowaniu. Przeciwnie, wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że dla strony postępowania, a niekiedy również dla organu, konieczność równoczesnego uwzględniania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przepisów materialnych, przepisów szczególnych proceduralnych oraz orzecznictwa rekonstruującego ich wzajemne relacje istotnie zwiększa stopień złożoności prawa. O ile profesjonalny pełnomocnik jest w stanie przeprowadzić taką rekonstrukcję, o tyle dla przeciętnego uczestnika postępowania system staje się coraz mniej transparentny. Trudno więc uznać, że dekodifikacja w swym obecnym kształcie służy poprawie dostępności prawa proceduralnego dla jego adresatów.

Po trzecie, potwierdziło się, że włączenie norm proceduralnych do ustaw szczególnych ułatwia ich nowelizowanie oraz lepsze dostosowanie do specyfiki określonych stosunków społecznych. Jest to bez wątpienia jedna z głównych przyczyn, dla których ustawodawca coraz częściej sięga po technikę modyfikacji postępowania poza Kodeksem postępowania administracyjnego. W sferze inwestycji publicznych pozwala to budować procedury przeznaczone do określonego rodzaju przedsięwzięcia, uwzględniające jego skalę, konfliktogenność, wieloetapowość i znaczenie publiczne. Nie oznacza to jednak, że każda taka modyfikacja jest systemowo pożądana. Im łatwiej bowiem ustawodawca modyfikuje procedurę w drodze ustaw szczególnych, tym trudniej utrzymać spójność całego systemu prawa administracyjnego procesowego.

Po czwarte, analiza przeprowadzona w rozprawie wykazała, że przepisy proceduralne zawarte w ustawach szczególnych rzeczywiście umożliwiają bardziej precyzyjne uregulowanie specyficznych stanów faktycznych niż kodeksowy model ogólny. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji wielkopowierzchniowych, liniowych, wielopodmiotowych albo strategicznych, w których model oparty na pełnej indywidualizacji doręczeń, wieloetapowości rozstrzygnięć i szerokiej wzruszalności decyzji byłby trudny do pogodzenia z tempem oraz skalą realizacji przedsięwzięcia. W tym sensie ustawodawca nie działa całkowicie arbitralnie. Modyfikacje

proceduralne są najczęściej racjonalizowane cechami samego przedmiotu regulacji. Nie zmienia to jednak faktu, że precyzja sektorowa osiągnana jest za cenę osłabienia ogólności i jednorodności prawa proceduralnego.

Po piąte, potwierdziły się obawy dotyczące wpływu dekodyfikacji na fragmentaryzację systemu prawnego. Rozprawa wykazała, że im szerszy staje się katalog postępowań rządzonych własnymi, szczególnymi regułami procesowymi, tym większe staje się ryzyko utraty wspólnego standardu proceduralnego. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w obszarze inwestycyjno-budowlanym, gdzie współlistnieją obok siebie przepisy kodeksowe, przepisy Prawa budowlanego oraz liczne specustawy, z których każda w inny sposób kształtuje bieg postępowania, pozycję strony, relację między decyzją a środkami zaskarżenia oraz zakres dopuszczalnej kontroli nadzwyczajnej. W konsekwencji system prawa administracyjnego procesowego coraz mniej przypomina jednolitą strukturę, a coraz bardziej zbiór powiązanych, lecz częściowo odrębnych reżimów.

Po szóste, należy stwierdzić, że wzrost liczby aktów prawnych zawierających normy proceduralne rzeczywiście utrudnia zachowanie spójności i przejrzystości systemu. Ustawodawca, przenosząc kolejne rozwiązania procesowe do ustaw szczególnych, zyskuje możliwość ich szybkiego dostosowywania do potrzeb danej polityki publicznej, ale traci w pewnym stopniu zdolność utrzymywania jednego, stabilnego i rozpoznawalnego modelu postępowania administracyjnego. Im więcej regulacji szczególnych, tym większa odpowiedzialność prawodawcy za ich wzajemne zsynchronizowanie, a zarazem tym większe ryzyko niekonsekwencji terminologicznych, powielania instytucji w niejednolitym kształcie oraz tworzenia rozwiązań wzajemnie trudnych do pogodzenia.

Po siódme wreszcie, rozprawa doprowadziła do wniosku, że modyfikacje postępowań administracyjnych w Prawie budowlanym i w specustawach inwestycyjnych tylko częściowo spełniają deklarowany cel uproszczenia procedury. Uproszczenie to ma charakter selektywny. Jest ono rzeczywiste przede wszystkim z perspektywy inwestora i organu administracji, ponieważ ogranicza liczbę postępowań, przyspiesza wydawanie decyzji, wzmacnia ich trwałość oraz redukuje ryzyko skutecznego blokowania inwestycji przez środki zaskarżenia. Z perspektywy innych stron postępowania bilans ten jest znacznie mniej korzystny. W wielu przypadkach uproszczenie dla inwestora oznacza bowiem komplikację albo osłabienie gwarancji dla właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych, organizacji społecznych czy innych podmiotów, których sytuacja prawna zostaje dotknięta skutkami inwestycji. Środki

zaskarżenia bywają bardziej sformalizowane, doręczenia bardziej zanonimizowane, a wzruszenie decyzji – bardziej utrudnione. W tym sensie uproszczenie proceduralne okazuje się kategorią relacyjną. Nie jest ono jednakowo odczuwane przez wszystkich uczestników postępowania.

W świetle tak udzielonych odpowiedzi należy uznać, że główny cel rozprawy został osiągnięty. Udało się bowiem zrekonstruować zarówno intencje ustawodawcy przy wprowadzaniu modyfikacji postępowań administracyjnych, jak i ich rzeczywiste konsekwencje normatywne oraz systemowe. Intencje te dają się sprowadzić do kilku podstawowych motywów. Przede wszystkim chęci zwiększenia sprawności postępowań, ograniczenia przewlekłości, zapewnienia większej przewidywalności procesu inwestycyjnego, ochrony decyzji przed destabilizacją w wyniku środków zaskarżenia oraz koncentracji rozproszonych rozstrzygnięć w możliwie niewielkiej liczbie aktów administracyjnych.

Rozprawa wykazała jednak także, że osiąganie tych celów następuje poprzez systematyczne ograniczanie znaczenia klasycznych gwarancji proceduralnych. Nie jest więc tak, że ustawodawca wyłącznie usprawnia procedurę. Często dokonuje on raczej jej przeważenia aksjologicznego, nadając pierwszeństwo wartościom sprawnościowym nad gwarancyjnymi. Ostateczna ocena tego procesu nie może być jednoznaczna. Z jednej strony nie sposób negować, że wielkie inwestycje publiczne, zwłaszcza infrastrukturalne, wymagają takich rozwiązań proceduralnych, które umożliwią ich realną realizację w rozsądnym czasie. Z drugiej jednak strony nie można tracić z pola widzenia, że postępowanie administracyjne jest nie wyłącznie instrumentem zarządzania inwestycją, lecz także instytucją ochrony praw jednostki. Im dalej idzie jego funkcjonalizacja, tym większe staje się ryzyko, że procedura przestanie pełnić funkcję równoważącą wobec władztwa administracyjnego.

Wyniki rozprawy prowadzą więc do konkluzji, że zasadniczym wyzwaniem dla dalszego rozwoju prawa administracyjnego procesowego jest nie samo powstrzymanie dekodyfikacji, lecz wypracowanie takich granic i takich technik modyfikacji, które pozwolą zachować równowagę pomiędzy efektywnością działania administracji a minimalnym, lecz realnym, standardem ochrony procesowej jednostki. W konsekwencji należy uznać, że współczesne modyfikacje postępowań administracyjnych, szczególnie widoczne w Prawie budowlanym i ustawach inwestycyjnych, są przejawem głębszej przemiany paradygmatu procedury administracyjnej. Procedura ta przestaje być postrzegana wyłącznie jako neutralny, jednolity mechanizm stosowania prawa, a coraz częściej staje się środkiem realizacji określonej

polityki publicznej. Zjawisko to może być uznane za zrozumiałe i w pewnym zakresie nieuniknione, jednak tylko pod warunkiem, że nie doprowadzi do całkowitego rozpadu wspólnego standardu proceduralnego. Jeżeli bowiem prawo administracyjne procesowe utraci zdolność zapewniania względnie jednolitego poziomu ochrony procesowej niezależnie od rodzaju sprawy, wówczas dekodyfikacja przestanie być narzędziem racjonalizacji, a stanie się źródłem systemowej dezintegracji. W tym właśnie sensie wyniki niniejszej rozprawy prowadzą do wniosku, że przyszłość postępowania administracyjnego zależy nie tyle od tego, czy ustawodawca będzie nadal wprowadzał modyfikacje, ile od tego, czy potrafi zachować kontrolę nad ich skalą, wzajemną spójnością i granicami dopuszczalnej ingerencji w podstawowe gwarancje proceduralne.

Przeprowadzone badania uzasadniają również sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda*. Ich potrzeba wynika z ustalonego w rozprawie stanu częściowej dekodyfikacji postępowania administracyjnego, który z jednej strony umożliwia dostosowywanie procedury do specyfiki poszczególnych kategorii spraw, z drugiej jednak prowadzi do osłabienia spójności systemu, nadmiernego zróżnicowania standardów proceduralnych oraz do coraz mniej przejrzystej relacji pomiędzy przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego a regulacjami szczególnymi. W tym stanie rzeczy pożądane wydaje się nie tyle całkowite odwrócenie procesu dekodyfikacji, ile jego uporządkowanie oraz wyznaczenie bardziej czytelnych granic dopuszczalnej ingerencji ustaw szczególnych w model kodeksowy.

W pierwszej kolejności należałoby postulować wprowadzenie na poziomie ogólnym wyraźniejszych ustawowych zasad stanowienia przepisów proceduralnych poza Kodeksem postępowania administracyjnego. Obecnie ustawodawca posługuje się techniką modyfikacji rozproszonych, często kazuistycznych i redagowanych bez zachowania jednolitego standardu terminologicznego oraz konstrukcyjnego. W konsekwencji podobne instytucje procesowe przybierają w różnych ustawach szczególnych postać zbliżoną funkcjonalnie, lecz odmienną redakcyjnie i dogmatycznie. Zasadne byłoby zatem przyjęcie – czy to w samym Kodeksie postępowania administracyjnego, czy w ramach ogólnych zasad techniki prawodawczej – reguły, zgodnie z którą odstępstwo od modelu kodeksowego powinno być wyraźnie uzasadnione szczególną właściwością danej kategorii spraw, mieć charakter proporcjonalny oraz być formułowane w sposób możliwie jednolity z innymi rozwiązaniami szczególnymi. Taki postulat zmierzałby nie do eliminacji ustaw szczególnych, lecz do ograniczenia ich nadmiernej fragmentaryzacji.

Po drugie, zasadne wydaje się rozważenie częściowej rekodyfikacji wybranych instytucji procesowych, które dziś powtarzają się w licznych ustawach szczególnych w niemal identycznym albo bardzo podobnym kształcie. Rekodyfikacja to w tym przypadku przenoszenie do kodeksu regulacji, które powstały po jego wydaniu, ale pozostały „na zewnątrz”, nie stanowiły nowelizacji; to również inkorporacja ustaw szczególnych dotyczących danej materii, należącej do regulowanej kodeksem gałęzi prawa<sup>597</sup>. Dotyczy to zwłaszcza uproszczonych zasad doręczeń i obwieszczeń, szczególnych reguł dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ograniczenia skutków wad częściowych decyzji, przyspieszonych terminów rozpoznawania odwołań i skarg czy szczególnych modeli zmiany decyzji, w których zgoda pozostałych stron zostaje ograniczona wyłącznie do inwestora. Jeżeli te same rozwiązania występują seryjnie w kolejnych specustawach, to oznacza, że przestają mieć charakter wyjątkowy i zaczynają pełnić funkcję quasiogólnych instytucji proceduralnych dla spraw inwestycyjnych. W takim wypadku bardziej racjonalne systemowo byłoby ich częściowe ujęcie w jednym, bardziej uporządkowanym akcie normatywnym, zamiast powielania w kolejnych ustawach sektorowych.

Po trzecie, należałoby postulować wyraźniejsze ustawowe wyznaczenie minimalnego, niepodlegającego dalszej redukcji, standardu gwarancyjnego strony w postępowaniach szczególnych. Ustalenia rozprawy pokazują bowiem, że w wielu analizowanych regulacjach sprawność postępowania i stabilność inwestycji osiągane są kosztem osłabienia klasycznych gwarancji procesowych, w szczególności prawa strony do realnego udziału w postępowaniu, efektywnego odwołania oraz rzeczywiście skutecznej kontroli sądownoadministracyjnej. Nie oznacza to oczywiście, że każda modyfikacja tych instytucji jest niedopuszczalna, jednak pożądane byłoby ustawowe albo doktrynalne doprecyzowanie, że nawet w postępowaniach specustawowych nie powinno dochodzić do całkowitego wyjałowienia funkcji gwarancyjnej środków zaskarżenia. Innymi słowy, ustawodawca powinien zachować większą powściągliwość w konstruowaniu takich rozwiązań, które pozostawiają stronie jedynie formalne istnienie środka prawnego, ale odbierają mu realną skuteczność ochronną.

Po czwarte, *de lege ferenda* należałoby rozważyć większe ujednolicenie regulacji dotyczących terminów instrukcyjnych i terminów stabilizacyjnych. Przeprowadzone badania wykazały bowiem znaczną niekonsekwencję ustawodawcy w posługiwaniu się terminami

---

<sup>597</sup> F. Longchamps de Brier, *Od Redaktora* [w:] *Dekodyfikacja prawa prywatnego w europejskiej tradycji prawnej*, F. Longchamps de Brier (red.), Kraków 2019, s. 13 i n.

kierowanymi do organów administracji oraz sądów administracyjnych. W jednych ustawach pojawiają się sankcje za przekroczenie terminów, w innych nie. W jednych ustawodawca posługuje się terminami wyrażonymi w dniach, w innych – w miesiącach. Niekiedy mają one wyłącznie charakter organizacyjny, a niekiedy są elementem mechanizmu stabilizacyjnego. Taki stan osłabia przejrzystość prawa i utrudnia ocenę rzeczywistej funkcji terminu w danym postępowaniu. Pożądane byłoby zatem wypracowanie bardziej konsekwentnego modelu legislacyjnego, w którym ustawodawca jasno rozróżniałby terminy dyscyplinujące organ, terminy procesowe oraz terminy stabilizujące trwałość decyzji.

Po piąte, w obszarze inwestycji publicznych należałoby postulować bardziej wyważone ukształtowanie relacji pomiędzy potrzebą szybkości postępowania a ochroną praw właścicieli nieruchomości oraz innych uczestników postępowań. Wyniki rozprawy prowadzą do wniosku, że znaczna część uproszczeń proceduralnych jest korzystna przede wszystkim dla inwestora oraz organu administracji, natomiast dla pozostałych stron oznacza wzrost ciężaru ochrony własnych interesów. W tym kontekście zasadne wydaje się rozważenie takich zmian, które wzmacniałyby obowiązki informacyjne organu wobec właścicieli nieruchomości, zwłaszcza w postępowaniach opartych na zawiadamianiu przez obwieszczenie, a także zapewniały bardziej realny dostęp do dokumentacji sprawy i bardziej przejrzyste pouczenia co do środków zaskarżenia. Chodzi przy tym nie o pełny powrót do modelu klasycznego, lecz o ograniczenie tych sytuacji, w których formalne uproszczenie procedury prowadzi do faktycznego osłabienia wiedzy strony o toczącym się postępowaniu i jego skutkach.

Po szóste, należałoby rozważyć bardziej powściągliwe kształtowanie przepisów wyłączających albo ograniczających sądownoadministracyjną ochronę tymczasową. Analiza ustaw szczególnych, zwłaszcza ustawy o CPK, pokazała, że prawodawca coraz częściej utrzymuje formalną dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego, a zarazem wyłącza możliwość wstrzymania wykonania decyzji. Prowadzi to do sytuacji, w której kontrola sądowa bywa zachowana tylko nominalnie, ponieważ sąd rozpoznaje sprawę wobec decyzji już wykonywanej, a niekiedy częściowo zmaterializowanej. Z perspektywy efektywności inwestycji rozwiązanie to jest zrozumiałe, jednak z perspektywy prawa do sądu i realnej ochrony praw jednostki powinno być traktowane jako wyjątek, a nie jako tendencja ustawodawcza o charakterze powszechnym. *De lege ferenda* pożądane byłoby więc ograniczenie takich wyłączeń do sytuacji rzeczywiście wyjątkowych, przy jednoczesnym precyzyjniejszym wskazywaniu przesłanek, które miałyby uzasadniać tak głęboką ingerencję w model kontroli sądowej.

Po siódme, pożądane byłoby uporządkowanie relacji pomiędzy decyzją administracyjną a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w tych ustawach szczególnych, które dopuszczają przełamywanie ustaleń planistycznych przez rozstrzygnięcia indywidualne. Analiza przepisów ustawy o CPK pokazała, że mechanizm wtórnego dostosowywania aktu prawa miejscowego do treści decyzji administracyjnej, choć funkcjonalnie zrozumiały z perspektywy inwestycji strategicznych, budzi jednak poważne wątpliwości systemowe. *De lege ferenda* należałoby więc postulować bardziej przejrzyste określenie granic takiego rozwiązania oraz ewentualne wzmocnienie udziału samorządu terytorialnego na wcześniejszych etapach procesu inwestycyjnego, tak aby późniejsze dostosowanie planu miejscowego nie miało charakteru wyłącznie następczego i odtwórczego.

Po ósme, zasadne byłoby bardziej konsekwentne różnicowanie tych modyfikacji proceduralnych, które rzeczywiście wynikają ze specyfiki danego rodzaju inwestycji, od tych, które są jedynie powielanym automatycznie schematem legislacyjnym. Rozprawa pokazała bowiem, że nie wszystkie rozwiązania szczególne są równie dobrze uzasadnione naturą sprawy. Część z nich rzeczywiście odpowiada na obiektywne trudności związane z inwestycjami wieloobszarowymi, liniowymi czy strategicznymi, część jednak sprawia wrażenie mechanicznie kopiowanych z wcześniejszych specustaw, bez pogłębionej refleksji nad ich proporcjonalnością i koniecznością. *De lege ferenda* ustawodawca powinien zatem silniej indywidualizować zakres odstępstw proceduralnych i każdorazowo wykazywać ich rzeczywistą niezbędność.

Przeprowadzone rozważania uzasadniają również bardziej ogólny wniosek, że modyfikacje postępowania administracyjnego w Prawie budowlanym oraz w analizowanych specustawach nie tylko ingerują w poszczególne instytucje proceduralne, lecz pośrednio oddziałują także na sposób realizacji podstawowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W szczególności dotyczy to zasady prawdy obiektywnej oraz zasady dwuinstancyjności. Zasady te nie zostają wprawdzie formalnie uchylone, ponieważ ustawodawca co do zasady nadal utrzymuje obowiązek wyjaśnienia sprawy i zachowuje model kontroli instancyjnej, jednak w praktyce ich funkcjonowanie ulega wyraźnemu przekształceniu. Zasada prawdy obiektywnej realizowana jest w sposób bardziej skoncentrowany i sformalizowany, skoro ciężar zgromadzenia znacznej części materiału procesowego zostaje przesunięty na inwestora, organ w wielu przypadkach działa zaś w warunkach związania treścią wniosku i ograniczonej możliwości korygowania rozwiązań inwestycyjnych. Z kolei zasada dwuinstancyjności zachowuje formalne znaczenie, ale jej funkcja gwarancyjna ulega osłabieniu

przez skracanie terminów, ograniczanie skutków suspensywnych odwołań, redukowanie zakresu możliwych rozstrzygnięć kasatoryjnych oraz wzmacnianie wykonalności i trwałości decyzji jeszcze przed definitywnym zakończeniem kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej. W tym samym kierunku oddziałuje również art. 10b p.b., który przez formalizację treści odwołania i zażalenia nie znosi dwuinstancyjności wprost, lecz ogranicza jej praktyczną dostępność i wzmacnia model postępowania bardziej zorientowany na sprawność niż na odformalizowaną ochronę strony.

W rezultacie należy stwierdzić, że badane modyfikacje nie znoszą podstawowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego wprost, lecz prowadzą do ich funkcjonalnego przeważenia przez wartości takie jak sprawność, koncentracja, stabilność i efektywność procesu inwestycyjnego.

Z perspektywy problemu ochrony praw jednostki należy stwierdzić, że model proceduralny ukształtowany w specustawach inwestycyjnych służy przede wszystkim inwestorowi oraz interesowi publicznemu utożsamianemu z terminową i niezakłóconą realizacją przedsięwzięcia. Ochrona praw jednostki nie zostaje w nim wprawdzie całkowicie wyłączona, ponieważ ustawodawca co do zasady zachowuje formalne istnienie podstawowych instytucji procesowych, takich jak udział strony w postępowaniu, odwołanie, skarga do sądu administracyjnego czy tryby nadzwyczajne, jednak ich rzeczywista efektywność ulega wyraźnemu osłabieniu. W konsekwencji badane regulacje tworzą nie model proceduralny zorientowany na równorzędne wyważenie interesów inwestora i jednostki, lecz model, w którym gwarancje procesowe jednostki zostają podporządkowane nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji. Oznacza to, że specustawowy wzorzec postępowania administracyjnego ma charakter wyraźnie inwestorocentryczny, a ochrona praw jednostki przybiera w nim częściej postać ograniczoną, następczą i kompensacyjną niż pełną i uprzednią ochronę proceduralną.

## BIBLIOGRAFIA

### Publikacje

- Abraham A., *Good Administration: Why we need it more than ever*, „The Political Quarterly” 2009, nr 80.1.
- Adamiak B., *Aspekty podmiotowe prawa zaskarżalności rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2020.
- Adamiak B., *Koncepcja postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2020.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Antoniak P., Cherka M. [w:] F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, P. Antoniak, M. Cherka, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Araszkiewicz M., *Dogmatyka prawnicza a teoria schematów argumentacyjnych. Zarys kierunku badań*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2016, nr 3(209).
- Asman T., Niewiadomski Z. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2026, Legalis.
- Barankiewicz T., *Metody badania prawa* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022.
- Bielecki L., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 2272/10*, LEX 2011.
- Bielecki L., *Specustawa o Euro 2012. Przykłady regulacji* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2, *Inflacja prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3.
- Błońska B., *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywateli*, T. Górzyńska, M. Błachucki (red.), Warszawa 2014.
- Bobek D., Ukowska M., *Ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych w świetle standardów unijnych*, EPS 2020, nr 10.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, 2007.
- Bogdanowicz P., *Definicja interesu publicznego* [w:] P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Bojanowski E., *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9.

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX.

Borkowski P., Trzeźniewski-Kwiecień J., *Wpisy do ksiąg wieczystych*, Warszawa 2008.

Brycz B., Dudycz T., *Paradygmat jako podstawa metody naukowej w naukach o zarządzaniu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010/144.

Bryś W., *Zakres przedmiotowy tzw. specustawy drogowej*, PPP 2010, nr 10.

Brzeziński W., *Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1961/3.

Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.

Cebera A., *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2.

Celińska-Grzegorzczak K., *Realizacja zasady przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), Warszawa 2018.

Cheshmedzhieva M., *The Right to Good Administration*, „American International Journal of Contemporary Research”, Vol. 4, No. 8, August 2014.

Chlebny J., *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, J. Chlebny (red.) Warszawa 2020, Legalis.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.

Cieślik Z. [w:] S. Szuster, Z. Cieślik, *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa 2003, LEX.

Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Czerniak-Swędzioł J., *Pragmatyki zawodowe jako źródło pozaumownych stosunków pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4, *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, K.W. Baran (red.), Warszawa 2017.

Daniel P., *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, Legalis.

Daniel P., *Postępowanie przed sądem administracyjnym jako procesowa gwarancja ochrony prawnej* [w:] P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, Legalis.

Daniel P., *Ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jako przesłanki wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2011, nr 3.

Daniel P., *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, PPP 2012, nr 5.

- Daniel P., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4.
- Daniel P., Geburczyk F., *Wstęp* [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Dauter B., *Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny* [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 5a* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2024.
- Dessoulavy-Śliwiński J., *Komentarz do art. 35* [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Legalis 2024.
- Dolny J., *Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat*, PPP 2022, nr 1.
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, PPP 2015, nr 12.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2009.
- Duniewska Z., *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2015.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX.
- Filipcová B., *Polskie przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych – analiza istniejących barier*, EPS 2020, nr 11.
- Firlus J.G., *Selektywna redukcja administracyjnego toku instancji*, „Palestra” 2024, nr 10.
- Fisz I., Rokicka-Murszewska K., *Ostateczność decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony – uwagi na tle nowego art. 127 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego*, ZNSA 2024, nr 5.
- Fras M., Habdas M. [w:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, M. Fras, M. Habdas (red.), Warszawa 2021, LEX.
- Gacek P., *Doręczenie pisma w postępowaniu administracyjnym w siedzibie organu – wybrane aspekty*, ZNSA 2023, nr 2.
- Gajda-Durlik M., *Dekodifikacja postępowania administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Gajewski S., *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Galligan D.J., *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford 1996.

- Gardocka T., *Rozważania o języku prawniczym*, „Magazyn Pokój Adwokacki” 2016, nr 9–10.
- Geburczyk F., *Służebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna*, PiP 2020, nr 7.
- Geburczyk F., *Zjawisko proceduralizacji w prawie administracyjnym a kierunki ewolucji procedury administracyjnej*, Warszawa 2019.
- Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX.
- Godlewski R., Goss M., Góralski J., Gunia W. Ł., Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX.
- Golęba A., Kielkowski T., *Uprzednie zrzeczenie się i następce odstąpienie od korzystania z prawa do uruchomienia toku instancji w sprawie administracyjnej*, „Palestra” 2024, nr 12.
- Gorgol A., *Ordynacja podatkowa czy daninowa?*, PiP 2013, nr 4.
- Grzegorzczak F., *Ustawa o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Grzybowski S., *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Wrocław 1981.
- Guś J., *Dogmatyka prawa [w:] Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, J. Zajadło (red.), Warszawa 2007.
- Hadel M., *Fragmentaryzacja prawa administracyjnego jako przejaw kryzysu tej gałęzi prawa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2018/2.
- Hadel M., Zachariasz I., *Analiza stosowania art. 12 specustawy covidowej z perspektywy standardów państwa prawnego*, ST 2022, nr 1-2.
- Hauser R., *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, PiP 2015, nr 6.
- Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Pojęcie i funkcje prawa procesowego [w:] Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kasami, R. Hauser, A. Skoczylas (red.)*, Warszawa 2017.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Hochbaum H. U., *Staatsrecht der DDR, Humboldtuniversitat*, Berlin 1967.
- Hryćków-Mycka K. [w:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz [w:] I. Heropolitańska, A. Tułodziecka, K. Hryćków-Mycka, P. Kuglarz, Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hyżorek A., *Brak możliwości usprawiedliwienia bezczynności w działaniu organu administracji publicznej argumentem dużej liczby procedowanych spraw. Glosa do wyroku WSA z dnia 5 marca 2020 r., III SAB/Wr 1468/19*, ST 2020, nr 7-8.
- Hyżorek A., *Niedopuszczalność przeniesienia decyzji administracyjnej zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu wydanej na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody na rzecz innego podmiotu. Glosa aprobowana do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2016 r. (II OSK 3119/14)*, OwSS 2023, nr 2.

Hyżorek A., *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych. Studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2024.

Hyżorek A., *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii – uwagi konstytucyjnoprawne i procesualistyczne*, PPP 2023, nr 3.

Hyżorek A., *Sukcesja decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 12.

Hyżorek A., Korsak Z., Mezer J. de, *Zasada udzielania informacji przedsiębiorcy*, PUG 2025, nr 4.

Hyżorek A., Kruszyńska-Kośmicka M., *Sukcesja praw i obowiązków w odniesieniu do decyzji udzielających pozwolenia wodnoprawnego – wybrane zagadnienia*, PUG 2023, nr 11.

Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Jagielska M., Pietrasz P., Wiktorowska A., Wajda P. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), Warszawa 2025, Legalis.

Jagielski J., *Prawo administracyjne materialne a prawo ustrojowe oraz prawo proceduralne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Warszawa 1978.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996.

Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978.

Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014.

Jaśkowska M., *Wpływ zmian w k.p.a. na sferę praw i wolności jednostki* [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, T. Górzyńska, G. Sibiga, M. Błachucki (red.), Warszawa 2012.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2024, LEX.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2026, LEX.

Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., Dzierżanowski W., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

Kafar D., *Ogólne zasady zawiadamiania stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego obwieszczenia* [w:] D. Kafar, *Obwieszczenia publiczne i ich rola w postępowaniach administracyjnych związanych z realizacją inwestycji*, Warszawa 2022, Legalis.

Kamiński M., *Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 17(1).

- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, Olsztyn 2020, LEX.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, Olsztyn 2020, LEX.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010.
- Kisilowska H. (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kisilowska H., Sypniewski D.K., *Strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę* [w:] H. Kisilowska, D.K. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Klat-Górska E. (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.
- Klat-Wertelecka L., Knysiak-Sudyka H., *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016, nr 7.
- Klich A., *Przebieg i zawieszanie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec beneficjentów środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w dobie COVID-19 w Polsce*, „Studia Prawnicze KUL” 2021(2).
- Klonowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2023, LEX.
- Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, nr 11.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994/10.
- Kmieciak Z., *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, PiP 2014, nr 8.
- Kmieciak Z., *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018, nr 9.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, PiP 2019, nr 10.
- Kmieciak Z., Wojtuń M., Wegner J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, ST 2003, nr 9.
- Knysiak-Molczyk H., *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, ST 2006, nr 7–8.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Knysiak-Sudyka H., *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019, nr 2.

Knysiak-Sudyka H., *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, FP 2021, nr 2.

Koncewicz T.T., *Cechy i zasady proceduralne. Istota procedury unijnej* [w:] T.T. Koncewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020, LEX.

Korzeniowski P., *Pojęcie "środowisko jako dobro wspólne" w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015, nr 1.

Korzeniowski P., *Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska* [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński (red.), Warszawa 2022, LEX.

Koszowski M., *Prawo do dobrej administracji*, PPP 2010, nr 1.

Kościuk D., *Udział organizacji społecznych w samorządowych infrastrukturalnych procesach inwestycyjnych*, ST 2010, nr 1-2.

Kristjánssdóttir M.V., *Good Administration as a Fundamental Right*, „Icelandic Review on Politics & Administration” 2013, nr 9.1.

Król P., *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2018, nr 4.

Kruś M., *Zasady w prawie budowlanym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), Warszawa 2018.

Kruszyńska-Kośmicka M., *Problematyka sukcesji odpowiedzialności za delikt administracyjny w procesie łączenia spółek. Glosa do wyroku SN z dnia 19 września 2019 r., I NSK 78/18*, OSP 2021, nr 12.

Kruszyńska-Kośmicka M., *Wyjątki od zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019/3.

Kurach M., Sobel T., *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Glosa do wyroku WSA z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Wr 192/11*, NZS 2013, nr 1.

Kuźma G., Kornecka A., Kornecki J. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, D. Okolski (red.), Warszawa 2025, LEX.

Langrod G., *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*, „La Revue Administrative” 1960, nr 72.

Lemańska J., *Dekodyfikacja postępowania w sprawie legalizacji obiektu budowlanego*, ST 2022, nr 3.

Lewandowski T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II OSK 2272/10*, LEX 2011.

Longchamps de Bérier F., *Od Redaktora* [w:] *Dekodyfikacja prawa prywatnego w europejskiej tradycji prawnej*, F. Longchamps de Bérier (red.), Kraków 2019.

Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, nr 12.

Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

Łaszczyca G., *Modele regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2017, LEX.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010.

- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Malanowski J., Polarczyk D., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), Warszawa 2009.
- Mastalski R., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2017.
- Matan A., *Cel postępowania administracyjnego (cel główny, cele uzupełniające)* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2017.
- Małysa-Sulińska K., *Wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę* [w:] K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012 LEX.
- Małysa-Sulińska K., Jakubowski A., *Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), Warszawa 2022.
- Michalczak R., Pach M., *Lex specialis derogat legi generali* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa: komentarz*, M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), Kraków 2021.
- Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych, cz. I*, EPS 2012, nr 2.
- Nędzarek A., *Przepisy szczególne regulujące udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, W. Chróścielewski, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2018, LEX.
- Nędzarek A., *Strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę*, ZNSA 2011, nr 2.
- Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
- Nowak H., *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania przestrzeni*, PPP 2018, nr 7–8.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Nowikowski I., *Terminy w kodeksie postępowania karnego*, Lublin 1988.
- Ochendowski E., *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie ordynacji podatkowej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), Warszawa 1999.
- Olszanowski J., *Zasada przyjaznej interpretacji przepisów* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, G. Łaszczyca, A. Matan, W. Piątek, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2018.
- Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Ostrowska A., *Elementy treści decyzji o pozwoleniu na budowę* [w:] A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.
- Ostrowska A., *Wygaśnięcie pozwolenia na budowę* [w:] A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.

Piątek W., *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2.

Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, rok LXXIV(1).

Piątek W., *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2019, nr 5.

Pierzchała E., *Odwołanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, PPP 2012, nr 11.

Piszczyk J., Doliński A., *Analiza etapów procesu inwestycyjnego ze względu na jakość i terminowość wykonanych prac na przykładowych danych*, Interdyscyplinarne Zagadnienia w Inżynierii i Ochronie Środowiska. Tom 8, Wrocław 2016.

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, (red.), LEX 2024.

Princ M., Lipowicz I., *Uwagi wprowadzające [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 1, Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2022.

Przybysz P., *Kompetencja [w:] Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.

Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2026, LEX.

Roszkiewicz J. [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, L. Bosek (red.), Warszawa 2021.

Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12.

Rudnicki J., *Dekodifikacja prawa cywilnego w Polsce*, Bielsko Biała 2018.

Rychter R.A., *Powaga sprawy ostatecznie rozstrzygniętej w kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 r. (do nowelizacji z 1980 r.) [w:] Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX.

Rząsa G., *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1.

Rzepniewski A., Stasiak K., *Obowiązki i uprawnienia kuratora zawodowego [w:] Metodyka pracy kuratora sądowego*, K. Stasiak (red.), Warszawa 2024.

Sagan B., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

Sanetra W., *Podsumowanie [w:] System Prawa Pracy, t. 11. Pragmatyki pracownicze*, K.W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021.

Sawczuk M., Konarski M., *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, Teka Komisji Prawniczej PAN, Lublin 2011.

Sawuła R., „*Audiat et altera pars*” w procesie administracyjnym i sądownoadministracyjnym, „Casus” 2010, nr 1.

Sawuła R., *Determinanty sprawiedliwości procesu sądownoadministracyjnego (kilka uwag na tle tzw. ochrony tymczasowej) [w:] Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, J. Chlebny (red.), Warszawa 2022, Legalis.

Sawuła R., *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2.

Sawuła R., *Suspensywność skargi sądowoadministracyjnej*, ST 2000, nr 1–2.

Sawuła R., *Suspensywność wznowienia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (aspekty procesowe)*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius) 2022, nr 1.

Sawuła R., *Treść zasady ogólnej dążenia organu do załatwienia sprawy [w:] Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, J. Jagielski, K. Zalasinska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska (red.), Warszawa 2024.

Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, M. Bochwic-Ivanovska (tłum.), Warszawa 2022.

Skoczylas A., *Dylematy merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne (artykuł recenzyjny)*, PiP 2026, nr 2.

Skoczylas A., Szustakiewicz P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009.

Spizewska M., *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, ST 2004, nr 5.

Starościak J., *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968.

Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

Strocka A., *Podatki w praktyce. Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji na etapie postępowania sądowego*, „Doradztwo Podatkowe” 2018, nr 12.

Sułkowski Ł., *Paradygmaty nauk o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie” 2013/2.

Suwaj R., *Miarkowanie (wyważanie) interesów [w:] R. Suwaj, Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.

Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, 2025, LEX.

Sypniewski D.K., *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2.

Szafrański A., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.07.2023 r. w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji dotyczącej kopalni Turów (sygn. akt III OZ 321/23)*, PUG 2023, nr 11.

Szałęga M., *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji przez organ administracyjny z powodu uwzględnienia w całości żądania strony jako przejaw ograniczenia prawa do odwołania*, ZNSA 2024, nr 5.

Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2013, nr 10.

Szewczyk E., *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, ST 2020, nr 6.

Szewczyk M., *Milczące załatwienie sprawy*, ZNSA 2019, nr 5.

Szlachetko K., Skorczyńska E., Szlachetko J.H. (red.), *Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, Gdańsk 2021.

Szpotakowski I., *Unifikacja, kodyfikacja, dekodyfikacja i rekodyfikacja prawa – rozważania nad znaczeniem oraz zakresem pojęć* [w:] *In toto et pars continetur. Wybrane zagadnienia z historii unifikacji prawa*, I. Szpotakowski (red.), Łódź–Kraków 2022.

Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996.

Śleszyńska E., *Termin wydania decyzji o pozwoleniu na budowę według art. 35 ust. 6 i 6a pr. bud.* [w:] E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2016.

Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007.

Tetera-Jankowska M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2025, LEX.

Trzeńska D., *Wstęp* [w:] D. Trzeńska, *Proces inwestycyjnobudowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, LEX.

Wajda P., *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, PPP 2010, nr 10.

Wegner J., Wojtuń M., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX.

Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX 2024.

Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972.

Woś T., *Postępowania wyłączone* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

Wszolek M., *Postępowanie uproszczone a cele postępowania administracyjnego*, PPP 2020, nr 6.

Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

Zalewski D., *Uznanie sprawy za załatwioną milcząco wobec braku sprzeciwu organu* [w:] D. Zalewski, *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021, LEX.

Zgółkowa H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 24, Poznań 1999.

Ziekow J., *Administrative Procedures and Processes* [w:] *Public Administration in Germany*, S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow (red.), Cham 2021.

Ziemski K., *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, RPEiS 1978, nr 40(2).

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2001 r., III SA 1247/00*, OSP 2001, nr 10.

Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967.

Żukowski L., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1999.

## **Orzecznictwo**

### **1) Sądy Unii Europejskiej**

Wyrok TS z 12.11.1969 r., 29/69, Erich Stauder v. Miasto Ulm, Sozialamt.

Wyrok SPI z 30.01.2002 r., T-54/99, Max.Mobil Telekommunikation Service GMBH v. Komisja Wspólnot Europejskich.

Wyrok SPI z 6.03.2003 r., T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen v. Komisja Wspólnot Europejskich.

Wyrok TS z 8.06.2017 r., C-625/15 P, Schniga GMBH v. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO).

Wyrok SPI z 27.11.2018 r., T-829/16, Mouvement Pour Une Europe Des Nations Et Des Libertés v. Parlament Europejski.

### **2) Trybunał Konstytucyjny**

Postanowienie TK z 9.05.2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 87.

Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

Wyrok TK z 13.05.2003 r., SK 21/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 39.

Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106

Wyrok TK z 6.03.2013 r., Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.

### **3) Sąd Najwyższy**

Postanowienie SN z 14.04.1964 r., III CR 62/64, LEX nr 1672110.

Postanowienie SN z 21.02.1973 r., III CRN 415/72, OSNC 1974, nr 1, poz. 10.

Uchwała SN(7) z 17.01.2013 r., III CZP 57/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 69.

Wyrok SN z 24.01.1974 r., II CR 761/73, OSP 1975, nr 11, poz. 238.

Wyrok SN z 9.12.1992 r., III ARN 80/92, LEX nr 1632210.

Wyrok SN z 7.06.2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4.

Wyrok SN z 20.11.2008 r., III SK 13/08, LEX nr 488807.

Wyrok SN z 29.10.2010 r., I CSK 595/09, LEX nr 688663.

Wyrok SN z 14.02.2019 r., IV CSK 575/17, LEX nr 2620285.

Wyrok SN z 31.05.2022 r., I NSKP 1/22, OSNKN 2023, nr 2, poz. 10.

Wyrok SN z 13.04.2023 r., II CSKP 1281/22, LEX nr 3588183.

#### **4) Naczelny Sąd Administracyjny**

Postanowienie NSA z 28.11.2012 r., II GSK 1801/12, LEX nr 1240612.

Postanowienie NSA z 23.05.2013 r., II FW 2/13.

Postanowienie NSA z 5.02.2014 r., II GSK 9/13, LEX nr 1452776.

Postanowienie NSA z 6.02.2018 r., II OPP 47/17.

Postanowienie NSA z 19.01.2021 r., II GNP 1/20, LEX nr 3173338.

Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.09.1982 r., SA/Wr 313/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 81.

Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1991 r., IV SA 1377/90, ONSA 1991, nr 2, poz. 37.

Wyrok NSA w Warszawie z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, Legalis nr 39149.

Wyrok NSA we Wrocławiu z 23.06.1995 r., SA/Wr 2744/94, LEX nr 26845.

Wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1995 r., SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111.

Wyrok NSA w Warszawie z 17.05.1996 r., III SA 535/95, LEX nr 27157.

Wyrok NSA w Lublinie z 5.11.1997 r., I SA/Lu 1373/96, LEX nr 34642.

Wyrok NSA we Wrocławiu z 29.05.1998 r., II SA/Wr 323/97, LEX nr 1684672.

Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.05.1999 r., I SA/Wr 48/97, LEX nr 37244.

Wyrok NSA w Katowicach z 13.06.2000 r., I SA/Ka 2160/98, LEX nr 43969.

Wyrok NSA w Warszawie z 28.03.2002 r., IV SA 1456/00, LEX nr 80657.

Wyrok NSA w Gdańsku z 12.06.2002 r., II SA/Gd 1862/01, LEX nr 680934.

Wyrok NSA w Krakowie z 1.12.2003 r., II SA/Kr 1490/01, LEX nr 682049.

Wyrok NSA z 25.10.2006 r., II GSK 163/06, LEX nr 274855.

Wyrok NSA z 11.10.2007 r., II OSK 1255/07, LEX nr 400453.

Wyrok NSA z 10.02.2009 r., II GSK 714/08, LEX nr 515980.

Wyrok NSA z 8.12.2009 r., II OSK 1871/08, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 8.

Wyrok NSA z 17.06.2010 r., I OSK 717/10, LEX nr 647924.

Wyrok NSA z 27.08.2010 r., II OSK 1107/10, LEX nr 746408.

Wyrok NSA z 4.02.2011 r., II OSK 2403/10, LEX nr 992520.

Wyrok NSA z 5.04.2011 r., II OSK 234/11, LEX nr 992514.

Wyrok NSA z 20.04.2011 r., II OSK 742/10, LEX nr 1081879.

Wyrok NSA z 13.05.2011 r., II OSK 579/11, LEX nr 992605.

Wyrok NSA z 13.07.2011 r., II FSK 1024/11, LEX nr 1082972.

Wyrok NSA z 13.10.2011 r., II OSK 1888/11.

Wyrok NSA z 28.10.2011 r., II OSK 1932/11, LEX nr 1132119.

Wyrok NSA z 22.12.2011 r., I OSK 1724/11, LEX nr 1149228.

Wyrok NSA z 27.04.2012 r., I OSK 289/12, LEX nr 1218866.  
Wyrok NSA z 10.10.2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057.  
Wyrok NSA z 11.10.2012 r., II OSK 1675/12, LEX nr 1234160.  
Wyrok NSA z 25.01.2013 r., II OSK 2763/12, LEX nr 1354938.  
Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2703/12, LEX nr 1340251.  
Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2726/12, LEX nr 1316120.  
Wyrok NSA z 26.03.2013 r., II GSK 27/12, LEX nr 1334134.  
Wyrok NSA z 30.04.2013 r., I OSK 2012/12, LEX nr 1339606.  
Wyrok NSA z 7.06.2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980.  
Wyrok NSA z 6.09.2013 r., II OSK 971/13, LEX nr 1559971.  
Wyrok NSA z 20.02.2014 r., II OSK 111/14, LEX nr 1495232.  
Wyrok NSA z 1.04.2014 r., I OSK 2682/12, LEX nr 2005781.  
Wyrok NSA z 8.10.2015 r., II OSK 371/14, LEX nr 1987233.  
Wyrok NSA z 20.10.2015 r., II OSK 2137/15, LEX nr 1987090.  
Wyrok NSA z 22.10.2015 r., II OSK 399/14, LEX nr 2002674.  
Wyrok NSA z 23.10.2015 r., II OSK 386/14, LEX nr 2108497.  
Wyrok NSA z 19.01.2016 r., I OSK 1138/14, LEX nr 2032692.  
Wyrok NSA z 19.01.2016 r., II OSK 1366/14, LEX nr 2034077.  
Wyrok NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816.  
Wyrok NSA z 11.01.2017 r., I OSK 2386/16, LEX nr 2317241.  
Wyrok NSA z 18.01.2017 r., II GSK 4670/16, LEX nr 2232506.  
Wyrok NSA z 25.01.2017 r., II GSK 1502/15.  
Wyrok NSA z 8.02.2017 r., II GSK 5345/16, LEX nr 2247855.  
Wyrok NSA z 30.03.2017 r., II GSK 1953/15, LEX nr 2305568.  
Wyrok NSA z 3.10.2017 r., II OSK 1517/17, LEX nr 2388538.  
Wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.  
Wyrok NSA z 14.11.2017 r., II OSK 140/17, LEX nr 2409569.  
Wyrok NSA z 18.01.2018 r., II OSK 807/16, LEX nr 2446397.  
Wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 326/17, LEX nr 2624499.  
Wyrok NSA z 13.06.2019 r., II OSK 1977/17, LEX nr 2865133.  
Wyrok NSA z 18.07.2019 r., II OSK 2271/17, LEX nr 2720326.  
Wyrok NSA z 27.08.2019 r., I OSK 2908/17, LEX nr 2724739.  
Wyrok NSA z 18.09.2019 r., II OSK 2632/17, LEX nr 3073292.  
Wyrok NSA z 7.11.2019 r., I OSK 1816/18, LEX nr 2761867.  
Wyrok NSA z 12.12.2019 r., II OSK 3190/19, LEX nr 3065692.

Wyrok NSA z 10.03.2020 r., II OSK 1386/18, LEX nr 3047073.  
Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1795/19, LEX nr 3156015.  
Wyrok NSA z 7.05.2020 r., I OSK 3977/18, LEX nr 2979076.  
Wyrok NSA z 28.05.2020 r., II OSK 2345/19, LEX nr 3047192.  
Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 1736/20, LEX nr 3074683.  
Wyrok NSA z 21.10.2020 r., II OSK 1526/18, LEX nr 3090251.  
Wyrok NSA z 12.05.2021 r., II OSK 2251/18, LEX nr 3265618.  
Wyrok NSA z 18.05.2021 r., II OSK 3262/20, LEX nr 3355129.  
Wyrok NSA z 14.09.2021 r., II OSK 1332/21, LEX nr 3248525.  
Wyrok NSA z 6.10.2021 r., III OSK 3984/21, LEX nr 3340436.  
Wyrok NSA z 18.01.2022 r., II OSK 1042/21, LEX nr 3288444.  
Wyrok NSA z 2.03.2022 r., I GSK 2249/18, LEX nr 3338041.  
Wyrok NSA z 31.03.2022 r., II GSK 1796/18, LEX nr 3343662.  
Wyrok NSA z 5.04.2022 r., III OSK 713/21, LEX nr 3336848.  
Wyrok NSA z 20.07.2022 r., II OSK 2202/19, LEX nr 3406809.  
Wyrok NSA z 26.01.2023 r., II OSK 2611/21, LEX nr 3552961.  
Wyrok NSA z 1.03.2023 r., II OSK 56/22, LEX nr 3650876.  
Wyrok NSA z 3.03.2023 r., II OSK 1013/22, LEX nr 3569101.  
Wyrok NSA z 22.03.2023 r., II GSK 1527/19, LEX nr 3558589.  
Wyrok NSA z 10.05.2023 r., II OSK 2146/22, LEX nr 3586196.  
Wyrok NSA z 6.06.2023 r., II OSK 1943/20, LEX nr 3573811.  
Wyrok NSA z 29.06.2023 r., II OSK 2563/20, LEX nr 3588887.  
Wyrok NSA z 25.10.2023 r., II OSK 1299/22, LEX nr 3688066.  
Wyrok NSA z 10.11.2023 r., I OSK 2006/22, LEX nr 3695697.  
Wyrok NSA z 21.02.2024 r., II OSK 62/24, LEX nr 3697872.  
Wyrok NSA z 9.04.2024 r., III OSK 5881/21, LEX nr 3706278.  
Wyrok NSA z 9.10.2024 r., II OSK 2838/22, LEX nr 3810816.  
Wyrok NSA z 20.11.2024 r., II OSK 2296/23, LEX nr 3814968.  
Wyrok NSA z 14.01.2025 r., II OSK 1069/24, LEX nr 3848862.  
Wyrok NSA z 4.02.2025 r., II OSK 1051/22, LEX nr 3859094.  
Wyrok NSA z 20.02.2025 r., I OSK 48/22, LEX nr 3849175.  
Wyrok NSA z 4.03.2025 r., II OSK 1723/22, LEX nr 3857557.  
Wyrok NSA z 16.04.2025 r., III OSK 7024/21, LEX nr 3855855.  
Wyrok NSA z 12.06.2025 r., III OSK 3386/23, LEX nr 3888244.  
Wyrok NSA z 25.06.2025 r., II OSK 1262/24, LEX nr 3908729.

Wyrok NSA z 4.11.2025 r., II OSK 3082/24, LEX nr 3944654.

Wyrok NSA z 14.01.2026 r., II OZ 2008/25, LEX nr 4020833.

## **5) Wojewódzkie Sądy Administracyjne**

Postanowienie WSA w Białymstoku z 3.08.2006 r., II SA/Bk 352/06, LEX nr 192964.

Postanowienie WSA w Poznaniu z 5.09.2023 r., III SA/Po 482/23, LEX nr 3602474.

Wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2004 r., II SA 1669/03, LEX nr 1610749.

Wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2006 r., VII SAB/Wa 40/06, LEX nr 255859.

Wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2007 r., II SA/Kr 668/04, LEX nr 814456.

Wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2007 r., VI SA/Wa 2208/06, LEX nr 322725.

Wyrok WSA w Warszawie z 13.09.2007 r., VII SA/Wa 1039/07, LEX nr 374827.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.03.2008 r., II SA/Bd 781/07, LEX nr 491998.

Wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., II SA/Kr 1123/07, LEX nr 479047.

Wyrok WSA w Warszawie z 2.04.2008 r., IV SA/Wa 179/08, LEX nr 489433.

Wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2008 r., VII SA/Wa 2181/07, LEX nr 1003317.

Wyrok WSA w Białymstoku z 15.10.2008 r., I SA/Bk 291/08, LEX nr 496283.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.01.2009 r., II SA/Wr 493/08, LEX nr 519845.

Wyrok WSA w Łodzi z 11.03.2009 r., II SA/Łd 805/08, LEX nr 555446.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.06.2009 r., II SA/Rz 112/09, LEX nr 562311.

Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2009 r., II SA/Wa 800/09, LEX nr 583187.

Wyrok WSA w Łodzi z 23.07.2010 r., II SA/Łd 473/10, LEX nr 695119.

Wyrok WSA w Poznaniu z 22.09.2010 r., IV SA/Po 617/10, LEX nr 758561.

Wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2011 r., VII SA/Wa 835/11, LEX nr 996836.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.08.2011 r., I SA/Rz 423/11, LEX nr 898617.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.10.2011 r., II SA/Wr 398/11, LEX nr 1094837.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2011 r., II SA/Wr 393/11, LEX nr 1695211.

Wyrok WSA w Poznaniu z 18.01.2012 r., IV SA/Po 1121/11, LEX nr 1103880.

Wyrok WSA w Krakowie z 19.02.2013 r., II SA/Kr 1144/12, LEX nr 1277987.

Wyrok WSA w Gdańsku z 7.05.2013 r., I SA/Gd 385/13, LEX nr 1368505.

Wyrok WSA w Krakowie z 9.09.2013 r., II SA/Kr 691/13, LEX nr 1370814.

Wyrok WSA w Białymstoku z 30.10.2014 r., II SA/Bk 574/14, LEX nr 1584365.

Wyrok WSA w Gdańsku z 9.12.2015 r., II SA/Gd 409/15, LEX nr 2007208.

Wyrok WSA w Gliwicach z 21.09.2016 r., II SA/Gl 668/15, LEX nr 2136548.

Wyrok WSA w Poznaniu z 27.10.2016 r., IV SAB/Po 62/16, LEX nr 2161278.

Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r., II SA/Wa 102/17, LEX nr 2301471.

Wyrok WSA w Krakowie z 7.06.2017 r., III SA/Kr 287/17, LEX nr 2314238.

Wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2017 r., V SA/Wa 1698/16, LEX nr 2480417.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 17.08.2017 r., II SA/Sz 482/17, LEX nr 2350229.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 23.08.2017 r., IV SA/Po 418/17, LEX nr 2350876.  
Wyrok WSA w Kielcach z 24.08.2017 r., I SA/Ke 336/17, LEX nr 2353869.  
Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2017 r., VII SA/Wa 1595/17, LEX nr 2394363.  
Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., VII SA/Wa 37/17, LEX nr 2436520.  
Wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2018 r., VIII SA/Wa 519/17, LEX nr 2457145.  
Wyrok WSA w Krakowie z 25.04.2018 r., II SA/Kr 346/18, LEX nr 2493621.  
Wyrok WSA w Warszawie z 17.07.2018 r., VII SA/Wa 2664/17, LEX nr 2542115.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 24.07.2018 r., I SA/Gl 452/18, LEX nr 2532638.  
Wyrok WSA w Lublinie z 11.12.2018 r., II SA/Lu 797/18, LEX nr 2614516.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.12.2018 r., II SA/Bd 1173/18, LEX nr 2612963.  
Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2019 r., VII SA/Wa 1099/18, LEX nr 2614259.  
Wyrok WSA w Białymstoku z 21.01.2019 r., II SA/Bk 792/18, LEX nr 2616538.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.02.2019 r., II SA/Go 897/18, LEX nr 2630850.  
Wyrok WSA w Krakowie z 29.03.2019 r., II SA/Kr 198/19, LEX nr 2648506.  
Wyrok WSA w Krakowie z 29.04.2019 r., III SA/Kr 168/19, LEX nr 2656129.  
Wyrok WSA w Opolu z 9.05.2019 r., II SA/Op 113/19, LEX nr 2682074.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 15.05.2019 r., II SAB/Gd 134/18, LEX nr 2677577.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.06.2019 r., II SA/Rz 320/19, LEX nr 2682328.  
Wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2019 r., II SA/Bk 537/19, LEX nr 2738227.  
Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r., VI SA/Wa 1450/19, LEX nr 2865216.  
Wyrok WSA w Krakowie z 13.12.2019 r., II SA/Kr 101/19, LEX nr 2771730.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 18.12.2019 r., II SA/Gd 545/19, LEX nr 2756555.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 31.12.2019 r., II SA/Ol 814/19, LEX nr 2774272.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 11.02.2020 r., II SA/Ol 984/19, LEX nr 2924632.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 19.02.2020 r., II SA/Gd 578/19, LEX nr 2784942.  
Wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2020 r., VII SA/Wa 2539/19, LEX nr 3034252.  
Wyrok WSA w Krakowie z 5.06.2020 r., II SA/Kr 188/20, LEX nr 3020625.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 261/20, LEX nr 3034919.  
Wyrok WSA w Białymstoku z 8.10.2020 r., II SA/Bk 827/19, LEX nr 3068508.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 19.10.2020 r., II SA/Gl 523/20, LEX nr 3100397.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.03.2021 r., IV SA/Po 1858/20, LEX nr 3176682.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.03.2021 r., II SA/Rz 228/21, LEX nr 3185410.  
Wyrok WSA w Łodzi z 7.05.2021 r., II SA/Łd 726/20, LEX nr 3192358.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2021 r., II SA/Wr 208/21, LEX nr 3415585.  
Wyrok WSA w Warszawie z 10.08.2021 r., I SA/Wa 902/21, LEX nr 3311069.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 23.09.2021 r., II SA/Gl 611/21, LEX nr 3247839.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2021 r., I SA/Po 543/21, LEX nr 3258247.  
Wyrok WSA w Lublinie z 1.02.2022 r., II SAB/Lu 2/22, LEX nr 3352726.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 4.02.2022 r., II SA/Gl 1261/21, LEX nr 3327970.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 17.03.2022 r., II SAB/Sz 111/21, LEX nr 3328710.  
Wyrok WSA w Warszawie z 26.05.2022 r., VII SA/Wa 476/22, LEX nr 3382657.  
Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2022 r., VII SA/Wa 1704/22, LEX nr 3477513.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.02.2023 r., II SA/Wr 668/22, LEX nr 3505138.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.03.2023 r., I SAB/Wr 1347/22, LEX nr 3517761.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.05.2023 r., IV SAB/Wr 772/22, LEX nr 3571330.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.05.2023 r., III SAB/Wr 996/22, LEX nr 3572743.  
Wyrok WSA w Kielcach z 1.06.2023 r., I SA/Ke 158/23, LEX nr 3568754.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 7.06.2023 r., II SA/Sz 182/23, LEX nr 3595400.  
Wyrok WSA w Krakowie z 21.07.2023 r., II SA/Kr 631/23, LEX nr 3603881.  
Wyrok WSA w Opolu z 10.08.2023 r., II SA/Op 140/23, LEX nr 3604773.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.08.2023 r., II SA/Po 907/22, LEX nr 3599537.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.09.2023 r., II SA/Wr 263/22, LEX nr 3606128.  
Wyrok WSA w Lublinie z 12.09.2023 r., II SAB/Lu 84/23, LEX nr 3650060.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 20.09.2023 r., II SA/Gd 383/23, LEX nr 3613368.  
Wyrok WSA w Warszawie z 20.10.2023 r., IV SA/Wa 969/23, LEX nr 3622320.  
Wyrok WSA w Lublinie z 16.11.2023 r., III SA/Lu 452/23, LEX nr 3658610.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.02.2024 r., IV SA/Wr 289/23, LEX nr 3694465.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 18.04.2024 r., II SA/Po 567/23, LEX nr 3712539.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 26.06.2024 r., II SAB/Gl 91/24, LEX nr 3733242.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2024 r., IV SAB/Po 121/24, LEX nr 3773083.  
Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2024 r., II SA/Kr 1120/24, LEX nr 3814959.  
Wyrok WSA w Białymstoku z 26.11.2024 r., II SA/Bk 545/24, LEX nr 3814051.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2025 r., II SA/Ol 836/24, LEX nr 3826198.  
Wyrok WSA w Kielcach z 19.02.2025 r., II SA/Ke 38/25, LEX nr 3841939.  
Wyrok WSA w Gliwicach z 27.06.2025 r., II SA/Gl 448/25, LEX nr 3888292.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.07.2025 r., II SA/Wr 450/25, LEX nr 3897904.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2025 r., IV SA/Po 482/25, LEX nr 3903501.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 24.09.2025 r., II SA/Gd 380/25, LEX nr 3922820.

## **6) Organy administracji publicznej**

Postanowienie SKO we Wrocławiu z 1.03.1995 r., SKO 8229/23/95, OwSS 1996, nr 4, poz. 123.

### **Źródła internetowe i słownikowe**

Analiza ruchu budowlanego w 2025 roku, marzec 2026 r., [www.gov.pl/web/gunb/analiza-ruchu-budowlanego-w-2025-roku--przedstawiamy-najwazniejsze-wyniki](http://www.gov.pl/web/gunb/analiza-ruchu-budowlanego-w-2025-roku--przedstawiamy-najwazniejsze-wyniki) (dostęp: 12.03.2026 r.).

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394350/katalog/13110202> (dostęp: 03.03.2026 r.).

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 10.03.2026 r.).

<https://poznan.uw.gov.pl/sor/kodeks-urbanistyczno-budowlany> (dostęp: 10.03.2026 r.).

Ruch budowlany w 2024 r. Dane Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, luty 2025 r., [www.gunb.gov.pl/strona/ruch-budowlany](http://www.gunb.gov.pl/strona/ruch-budowlany) (dostęp: 12.03.2026 r.).

[sjp.pwn.pl/sjp/de;2554296.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/de;2554296.html) (dostęp: 12.03.2026 r.).

[sjp.pwn.pl/sjp/modyfikacja;2568211.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/modyfikacja;2568211.html) (dostęp: 12.03.2026 r.).

[sjp.pwn.pl/sjp/paradygmat;2570598.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/paradygmat;2570598.html) (dostęp: 13.03.2026 r.).

[www.gov.pl/web/infrastruktura/rada-ministrow-przyjela-zaktualizowany-program-cpk](http://www.gov.pl/web/infrastruktura/rada-ministrow-przyjela-zaktualizowany-program-cpk) (dostęp: 15.03.2026 r.).

[www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-gmin-na-ktorych-terenie-beda-stosowane-szczegolne-zasady-zwiazane-z-realizacja-inwestycji-celu-publicznego-w-zakresie-centralnego-portu-komunikacyjnego](http://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-gmin-na-ktorych-terenie-beda-stosowane-szczegolne-zasady-zwiazane-z-realizacja-inwestycji-celu-publicznego-w-zakresie-centralnego-portu-komunikacyjnego) (dostęp: 15.03.2026 r.).

### **Akty prawne**

Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 173 ze zm.).

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

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 257, s. 73 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 377).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1027).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1028).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2609).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1118).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. Ustawa tymczasowa o organizacji władz administracyjnych II instancji (Pol. z 1919 r. Nr 65, poz. 395 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. Tymczasowa organizacja władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz. U. Nr 117, poz. 768).

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. Nr 91, poz. 712).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. Upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. Nr 78, poz. 443).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 268).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 622).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 1).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2024 r. poz. 1513).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. nr 154, poz. 958).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1675).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1464).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1222).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 562).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 104 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1753).

Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1816).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1156).

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 590).

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1685 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1199).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 285).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1839).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1852 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. poz. 1846).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 803).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 264).

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597).

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1890 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1847).

Ustawa z dnia 24 września 2025 r. o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1531).

## **Projekty ustaw**

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, druk nr 2628 oraz 2628-A, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1183, VIII kadencja Sejmu RP.

Rządowy projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Sejm VIII kadencji, druk nr 2473.

Rządowy projekt ustawy o przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Sejm RP V kadencji, druk nr 2114.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Sejm RP VI kadencji, druk nr 1947.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 3185.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX Kadencji, druki nr 3304 oraz 3304-A.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm IV kadencji, druk nr 493.