

# Przegląd Prawno-Ekonomiczny

**REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS**

styczeń-luty-marzec

**Nr 42**  
(1/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY  
PRAWA I NAUK  
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

#### WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie  
w Stalowej Woli

#### ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |  
e-mail: ppe@kul.pl

#### ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

#### RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZĘPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKAŁA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JUDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLOU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Academy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

#### RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walenty GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

#### DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

# Spis treści

## Artykuły

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI *Specyficzne pojmowanie badań i metod empirycznych w prawie pracy* | 9

ANDRZEJ SZYMAŃSKI *Gdy bezprawie było prawem. Kilka przykładów dyskryminacji ludzi wierzących w Polsce Ludowej* | 39

ZBIGNIEW KLIMIUK *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym. Bezpośrednie formy popierania eksportu (część II)* | 61

EDYTA SOKALSKA *Policentryzm jako strukturalna podstawa amerykańskiego federalizmu w recepcji Vincenta Ostroma* | 85

TOMASZ RAKOCZY *Struktury prawne i organizacyjne Kościołów Ewangelickich w zakresie środków społecznego przekazu* | 100

GRZEGORZ WOLAK *O pojęciu uprawnionego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów* | 116

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Ekonomiczno-prawne aspekty upadłości konsumenckiej* | 145

BARTOSZ BACIA, PATRYK TOPOROWSKI *Instrument wielostronny MLI – nowa era w międzynarodowym prawie podatkowym* | 159

MAŁGORZATA CHROSTOWSKA *Zagrożenie utraty stabilności systemu finansów publicznych - system ochrony zdrowia w zestawieniu ze starzejącym się społeczeństwem* | 182

MICHAŁ GRUDECKI *Kilka słów o racjonalnym przestępcy w świetle wybranych nowelizacji Kodeksu karnego z lat 2015 – 2017* | 198

AGATA BARAN *Rozwój regulacji dotyczących migracji zarobkowej w Polsce w okresie międzywojennym* | 213

TOMASZ GUZIK *Ocena instytucji ekstradycji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa* | 240

KATARZYNA SICZEK *Strasburskie standardy rzetelnego przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych na przykładzie skarg wniesionych przeciwko Polsce* | 256

ADRIAN ROMKOWSKI *Przepisy karne ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. w kontekście standardów ochrony danych osobowych w rozporządzeniu GDPR (RODO) z dnia 27 kwietnia 2016 r.* | 268

MARLENA STRADOMSKA, TOMASZ SŁAPCZYŃSKI *Przymusowe leczenie osób chorych psychicznie i uzależnionych - perspektywa prawno - psychologiczna* | 307

BARTŁOMIJ BIGA *Ekonomiczna analiza patentu w trzech wymiarach* | 323

## Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15* | 340

# Contents

## Articles

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI *Distinctive concept of empirical research orientations and methods in labour law* | 9

ANDRZEJ SZYMAŃSKI *When lawlessness became law. A few examples of the discrimination of the people believing in the Polish People's Republic* | 39

ZBIGNIEW KLIMIUK *Methods and forms of promoting Polish exports in the interwar period. Direct actions aimed at expanding the country's exports (part II)* | 61

EDYTA SOKALSKA *Polycentrism as the structural basis for American federalism in the reception of Vincent Ostrom* | 85

TOMASZ RAKOCZY *Legal and organization structures of Evangelical Churches in the area of means of social communication* | 100

GRZEGORZ WOLAK *About the Notion of Entitled Party within Article 6 of the Act of 18 October 2006 on Liquidation of Unclaimed Deposits* | 116

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Economic and legal aspects of personal bankructcy* | 145

BARTOSZ BACIA, PATRYK TOPOROWSKI *MLI: the new era in international tax law* | 159

MAŁGORZATA CHROSTOWSKA *The risk of the loss of the stability of the public finance system - health care system in correlation with the aging society* | 182

MICHAŁ GRUDECKI *A few words about the rational offender in the light of selected amendments of the Polish Penal Code from 2015-2017* | 198

AGATA BARAN *Development of the legislation on labour migration in Poland during the interwar period* | 213

TOMASZ GUZIK *The Evaluation of Extradiction from the perspective of Economic Analysis of Law* | 240

KATARZYNA SICZEK *Strasbourg's fair trial standards regarding proceedings with examination of aggrieved minor by the example of applications against Poland* | 256

ADRIAN ROMKOWSKI *Criminal infringements of the ustawa o ochronie danych osobowych 1997 in the perspective of personal data protection standards of the General Data Protection Regulation 2016* | 268

MARLENA STRADOMSKA, TOMASZ SŁAPCZYŃSKI *Forced treatment of people who suffer from mental disorders and addicted person in legal-psychological perspective* | 307

BARTŁOMIEJ BIGA *The Economic Analysis of Patent in Three Dimensions* | 323

## Gloss

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15* | 340

Stawomir Zwolak

# Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file  
ref. II OSK 2766/15

1. Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę pociąga za sobą stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie .
2. Stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę inwestycji, bez względu na jego przyczyny, powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego w stosunku do tej inwestycji, które powinno zakończyć się wydaniem jednej z decyzji wymienionych w art. 51 ust. 1 pkt 1-3, ust. 3 lub 4, 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Tymczasem brak wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie skutkuje niemożliwością przeprowadzenia tego postępowania, a to powoduje, że faktycznie pozostanie na gruncie obiekt zrealizowany z naruszeniem przepisów prawa (skoro stwierdzono nieważność decyzji o pozwoleniu na jego budowę), a bez możliwości uzyskania decyzji naprawiającej ten stan rzeczy. Taka sytuacja jest z pewnością nie do zaakceptowania w praworządnym państwie<sup>1</sup>.

## Wprowadzenie

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15, oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydanego w sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

---

<sup>1</sup> LEX nr 2322788.

Przedmiotem sprawy było zatwierdzenie projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę stacji LPG wraz z wyjazdem i placem manewrowym oraz budynkiem typu kontenerowego. Po zrealizowaniu inwestycji, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) udzielił pozwolenia na użytkowanie stacji LPG wraz z wjazdem i placem manewrowym oraz budynkiem typu kontenerowego.

Następnie wojewoda kujawsko-pomorski stwierdził nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja stwierdzająca nieważność pozwolenia na budowę stała się ostateczna. W sytuacji stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, PINB uznał, że zaistniała przesłanka do wznowienia postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, gdyż decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W rezultacie, PINB po wznowieniu postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowania w drodze decyzji uchylił to pozwolenie, zaś Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (WINB) utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Od decyzji WINB złożona została do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skarga, którą sąd oddalił. Wyrok WSA został jednak uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznał, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, na podstawie której wydano inną przedmiotowo zależną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawa trafiła do WINB, który stwierdził nieważność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla przedmiotowej inwestycji. W uzasadnieniu do decyzji WINB podał, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest obarczona wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Od decyzji WINB inwestor złożył odwołanie. Jednak organ odwoławczy w postaci Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) – utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. GINB podzielił stanowisko WINB, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, jest decyzją zależną od decyzji pozwolenia na budowę dla której stwierdzono nieważność, ponieważ była dotknięta wadą nieważności.

---

<sup>2</sup> Ustawa z 14.06.1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.); dalej jako k.p.a.



W tej sytuacji inwestor złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny jednak podzielił stanowisko organów nadzoru budowlanego i oddalił skargę. Wskazał, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę nie mogło pozostać bez wpływu na byt prawny decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, gdyż obie decyzje dotyczyły tej samej inwestycji. Sąd ten uznał, że jeśli została stwierdzona nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę, to przyjmuje się, że decyzja taka nigdy nie została wydana, a zatem nie było podstaw do wydania decyzji zezwalającej na użytkowanie inwestycji zrealizowanej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Dlatego w jego ocenie zasadnie stwierdzono nieważność pozwolenia na użytkowanie jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego inwestor złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który jednak ją oddalił. NSA stwierdził, że podstawową przesłanką warunkującą możliwość wydania pozwolenia na użytkowanie jest posiadanie przez inwestora pozwolenia na budowę, gdyż zrealizowany obiekt budowlany musi spełniać warunki w nim zawarte. Brak takiego pozwolenia, wobec wyeliminowania go z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, niewątpliwie przesądza o wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>3</sup>. Stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę inwestycji, bez względu na jego przyczyny, powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego w stosunku do tej inwestycji. Jednak brak wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie skutkuje niemożliwością przeprowadzenia tego postępowania. Taka sytuacja mogłaby powodować, że na nieruchomości pozostałby obiekt budowlany wykonany z naruszeniem przepisów prawa, bez możliwości uzyskania decyzji naprawiającej stan faktyczny.

## Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głosowany wyrok należy uznać, za niezwykle interesujący dla stosowania przepisów prawa budowlanego. Na początku zacząć wypada od ustalenia czym jest pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego. Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego jest aktem rzeczowym, który nie daje uprawnień określonej osobie, lecz reguluje status rzeczy. Potwierdza bowiem prawidłowość wykonania

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 z późn. zm.; dalej jako pr.bud.

określonego obiektu budowlanego, przy czym rozstrzygnięcie w pozwoleniu na użytkowanie obiektu działa na korzyść każdorazowego właściciela nieruchomości<sup>4</sup>. W końcu pozwolenie na użytkowanie jest decyzją w rozumieniu k.p.a. co powoduje, że zarówno jej wydanie i stwierdzenie wadliwości podlega rygorom ustalonym w k.p.a. W kontekście reglamentacji administracyjnej konstrukcje prawną pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego można określić jako prewencyjny zakaz z zastrzeżeniem pozwolenia. Pozwolenie na użytkowanie obiektu jako forma reglamentacji na etapie przystąpienia do użytkowania, może być także postrzegana z punktu widzenia interesu publicznego, jako instrument zapewniający ochronę dóbr podlegających ochronie, oraz z punktu widzenia interesu adresata decyzji, który uzyskuje ochronę przed nadmierną ingerencją władzy publicznej w czasie użytkowania obiektu budowlanego.

Art. 55 pr.bud. wprowadza trzy sytuacje, w których zakończenie procesu budowy wymaga uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Sytuacje te zostały określone przez: 1) wskazanie w ustawie Prawo budowlane kategorii obiektów budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie; 2) odesłanie do przepisów ustawy Prawo budowlane przewidujących powstanie takiego obowiązku; 3) wskazanie możliwości przystąpienia od użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Rozstrzygnięcie w sprawie o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, podejmuje właściwy organ nadzoru budowlanego, który realizuje kompetencję do orzekania w tej kwestii, badając czy przedłożone dokumenty oraz stan obiektu budowlanego dają rękojmię zgodnego z prawem funkcjonowania obiektu w realiach tła, w których jest osadzony, dochowując przy tym wymogów procedury administracyjnej<sup>5</sup>. Istotną częścią postępowania zmierzającego do uzyskania pozwolenia na użytkowanie jest obowiązkowa kontrola wybudowanego obiektu budowlanego. Celem obowiązkowej kontroli jest stwierdzenie, czy w trakcie realizacji inwestycji naruszono ustalenia i warunki określone w pozwoleniu na budowę. Kontrola ta obejmuje sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, oraz zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym. Rozstrzygnięcie sprawy o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, co do zasady podejmowane jest po zakończeniu robót budowlanych w postaci

---

<sup>4</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 321.

<sup>5</sup> T. B. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*. Warszawa 2001, s. 91.

decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie jako bezwarunkowe<sup>6</sup>. Zatem uzyskanie pozwolenia na użytkowanie stanowi formalne zakończenie procesu budowlanego.

Zasadniczą kwestią w omawianym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, która wymaga analizy jest odpowiedź na pytanie czy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie ma charakter zależny czy samodzielny. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane były dwa odmienne stanowiska. Jeśli pozwolenie na użytkowanie jest decyzją samodzielną to jej istota, wyraża się w przekonaniu, że uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, stanowi gwarancję możliwości niezakłóconego użytkowania obiektu budowlanego. Przyjęcie poglądu o samodzielnym byciu prawnym decyzji o pozwoleniu na użytkowanie prowadzi do wniosku, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego jakiegokolwiek z poprzedzających je decyzji inwestycji nie ma wpływu na jego ważność. Prowadzi to do wniosku, że przepisy prawa budowlanego nie uzależniają wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie od posiadania przez inwestora ważnego pozwolenia na budowę, bowiem organy nadzoru budowlanego przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie nie opierają się na treści pozwolenia na budowę, lecz dokonują niezależnej kontroli zgodności obiektu wybudowanego z projektem budowlanym. Konsekwencja takiego poglądu prawnego jest stwierdzenie, że pozwolenie na użytkowanie nie opiera się na treści pozwolenia na budowę, lecz jest niezależne od tej decyzji. Zatem wadliwość nie wpływa na ważność pozwolenia na użytkowanie<sup>7</sup>.

Taki pogląd należy jednak uznać za błędny, gdyż pozwolenie na użytkowanie jest w istocie jedną z szeregu zależnych od siebie decyzji wydawanych w procesie inwestycyjno-budowlany. Przygotowanie inwestycji budowlanej pod względem formalno-prawnym nierzadko obejmuje uzyskanie kilku odrębnych decyzji administracyjnych, wydawanych po przeprowadzeniu oddzielnych postępowań administracyjnych. Możliwość wydania danej decyzji administracyjnej uzależniona jest od uprzedniego uzyskania innej, przedmiotowo zależnej decyzji, i uzyskania przez tę inną decyzję cechy ostateczności np. wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę możliwe jest po uprzednim uzyskaniu ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, gdy dla terenu planowanej inwestycji nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zaistniałe wady wcześniejszych decyzji administracyjnych dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego mogą prowadzić do ich uchylenia. Jeśli w postępowaniu

---

<sup>6</sup> S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 199.

<sup>7</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2007 r., II OSK 975/06, LEX nr 338615.

w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie pojawi się kwestia wadliwości pozwolenia na budowę, to organ prowadzący postępowanie powinien je zawiesić i zawiadomić organ właściwy do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę<sup>8</sup>. Pozwolenie na budowę będąc aktem konstytutywnym, zalicza się do grupy aktów administracyjnych określanych jako zezwolenia o charakterze kontrolnym. Znajdują one zastosowanie w sytuacji, w której zakazuje się określonej działalności nie dla tego, że jest ona generalnie niedopuszczalna, lecz dlatego że podlega kontroli z określonym przepisami prawa materialnego<sup>9</sup>.

Sprawa ta była przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., która w założeniu miała usunąć wszelkie zaistniałe rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W świetle uchwały, w razie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, właściwy jest tryb stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.). Stwierdzenie nieważności decyzji ma skutek wsteczny (*ex tunc*), co oznacza przyjęcie fikcji prawnej, iż była ona nieważna od chwili jej wydania<sup>10</sup>. Bowiem istota sankcji nieważności opiera się na założeniu, że decyzje nieważne nie wywołują skutku prawnego od momentu wydania decyzji<sup>11</sup>. Ponieważ na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę nie mogła zostać wydana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, zatem również tę późniejszą decyzję należy uznać za wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

Omawiany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zagadnienia związku pomiędzy decyzjami administracyjnymi dotyczącymi tej samej inwestycji budowlanej, jakie dla pozwolenia na użytkowania niesie wyeliminowanie z obrotu prawnego pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny stanął

<sup>8</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 321. Warto zauważyć, że prawo budowlane nie zawiera szczególnych regulacji w odniesieniu do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. W orzecznictwie sądowym nie wykształciło się jednolite stanowisko, które definitywnie rozstrzygałoby to zagadnienie. W związku z tym, zastosowanie znajdują tu ogólne reguły dotyczące nieważności decyzji administracyjnej określone w k.p.a. Zob. W. Jacyno, J. Rewkowska, *Znaczenie stabilności rozstrzygnięć administracyjnych w budownictwie (nadzwyczajne postępowania administracyjne i ich konsekwencje)*, (w:) *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 177.

<sup>9</sup> A. Matan, *Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę po nowelizacji marcowej (w aspekcie ochrony prawa własności)*, (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie budowlanym*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 86.

<sup>10</sup> I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1.

<sup>11</sup> B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wadliwość decyzji administracyjnej*, (w:) *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 15.

na stanowisku, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę powinno skutkować stwierdzeniem nieważności pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, bowiem stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę nie może pozostać bez wpływu na byt prawny decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Obie decyzje są ze sobą w ścisłym związku jako wydane w ramach jednego ciągu zdarzeń prawnych dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego. Z tego względu w doktrynie również przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę pociąga za sobą stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie<sup>12</sup>. W procesie inwestycyjno-budowlanym szczególne znaczenie dla pewności wszelkich działań podejmowanych przez inwestora, ma wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnej. Zasada ta jest odnoszona do ostatecznej decyzji administracyjnej, której podstawową cechą jest trwałość, a jej skutkiem jest domniemanie legalności i mocy obowiązującej oraz dopuszczalność zmiany lub uchylecia wyłącznie w ustawowo określonym trybie i przez właściwy do tego organ administracji publicznej. Jednak zasada trwałości decyzji administracyjnej nie ma charakteru bezwzględnego, wykluczającego zmianę, przeciwnie trwałość decyzji administracyjnej ma wyraźnie wyznaczone granice prawne, związane z obowiązywaniem zasady praworządności, uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu jednostki oraz pogłębiania zaufania obywatela do organów państwowych. W szczególności trwałość decyzji administracyjnej jest ograniczona, gdy dotyczy ciężkich wad dających podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej<sup>13</sup>. Zatem stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, stanowi wyjątek od zasady stabilności decyzji, dlatego wymaga jednoznacznego ustalenia, że decyzja administracyjna dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., które należy interpretować w sposób ścisły.

Wystąpienie kwalifikowanej wady decyzji administracyjnej nie musi oznaczać automatycznego wyeliminowania jej z obrotu. Przedmiotowy rygor doznaje bowiem złagodzenia poprzez wprowadzone w art. 156 § 2 k.p.a. przesłanki negatywnej w postaci upływu czasu oraz wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. Ich wystąpienie powoduje, iż nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej, pomimo jej wadliwości. W sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej należy wnikliwie rozważyć, czy nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne. W świetle orzecznictwa sądów

<sup>12</sup> Z. Kostka, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 802.

<sup>13</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 40.

administracyjnych wybudowanie obiektu budowlanego, czy też dokonanie jego rozbiórki nie wywołuje nieodwracalnych skutków prawnych<sup>14</sup>. W analizowanej sprawie stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę, które pociąga za sobą z kolei stwierdzenie nieważności pozwolenia na użytkowanie, powoduje że uzyskane przez inwestora pozwolenie na użytkowanie podlega eliminacji z obrotu prawnego jako decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa tzn. jest sprzeczna z wyraźnym i nie budzącym wątpliwości przepisem prawa materialnego lub formalnego<sup>15</sup>. Wynikiem rażącego naruszenia prawa, będą takie skutki, które nie mogą być tolerowane z punktu widzenia praworządności<sup>16</sup>.

Trzeba także pamiętać, że działanie właściwego organu administracji publicznej musi być oparte na obowiązujących przepisach i zakotwiczone w zasadzie praworządności i legalności. W konsekwencji pozwolenie na użytkowanie powinno znajdować potwierdzenie w obowiązujących przepisach<sup>17</sup>. Jeżeli stwierdzono nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę, to właściwy organ powinien stwierdzić nieważność decyzji stanowiącej podstawę użytkowania obiektu budowlanego, ponieważ odpadła jego podstawa prawna<sup>18</sup>. Stąd z punktu widzenia interesu społecznego stwierdzenie nieważności jest niezbędne dla pewności prawnej jako jeden z elementów doktryny państwa prawnego<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego, a także uwzględniając interes społeczny i słuszny interes obywateli. W doktrynie słusznie zauważa się, że zgodnie z podstawowym celem prawa budowlanego, w przypadku stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, które bezpośrednio skutkuje powstaniem samowoli budowlanej, przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym powinien być obiekt budowlany, a nie inwestor<sup>20</sup>.

Dokonując analizy komentowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy zauważyć, że podstawową przesłanką warunkującą możliwość wydania pozwolenia na użytkowanie jest posiadanie przez inwestora ważnego

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., IV SA 1547/00, LEX nr 53444; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., II OSK 2220/12 LEX nr 1497931.

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 64.

<sup>16</sup> A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 3, s. 36.

<sup>17</sup> S. Serafin, *Zagadnienia techniczne...*, s. 199.

<sup>18</sup> Por. K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 250-251.

<sup>19</sup> Por. T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej* (art. 162 k.p.a.), „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 55-56.

<sup>20</sup> H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 256.

pozwolenia na budowę, albowiem zrealizowany obiekt budowlany musi spełniać warunki w nim zawarte<sup>21</sup>. Jednakże trzeba zauważyć, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, które pociąga za sobą stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nakłada na inwestora ryzyko wstrzymania użytkowania obiektu, które może nastąpić w każdym czasie i postawienie inwestorowi zarzutu korzystania z obiektu budowlanego bez pozwolenia na użytkowanie<sup>22</sup>.

Zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko ma istotne znaczenie dla inwestorów, w sytuacji gdy dojdzie do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę po zakończeniu realizacji inwestycji i po oddaniu jej do użytkowania. To w konsekwencji, będzie skutkować stwierdzeniem nieważności pozwolenia na użytkowanie, co w dalszej kolejności dla inwestora oznaczać może konieczność przeprowadzenia przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 50 i 51 pr.bud. tzw. postępowania naprawczego. Wykonanie przez inwestora w ramach postępowania naprawczego określonych prawnie czynności, zobowiąże organ nadzoru budowlanego do wydania nowego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Natomiast niewykonanie tych czynności w określonym terminie zobliżuje właściwy organ do wydania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, bądź doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego<sup>23</sup>. Podkreślić przy tym należy, że niemożliwe jest równoległe prowadzenie postępowania naprawczego i postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego<sup>24</sup>, bowiem decyzja o pozwoleniu na użytkowanie może być wydana wyłącznie w stosunku do obiektu, który ma cechę legalności<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Komentowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Przyjęcie że pozwolenie na użytkowanie ma charakter zależny od decyzji o pozwoleniu na budowę, pozwala na wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wadliwej i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Brak takiej możliwości skutkowałby faktycznym pozostawieniem na gruncie obiektu budowlanego zrealizowanego z naruszeniem prawa.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., II OSK 85/13, LEX nr 2122765.

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 września 2009 r., II OSK 1494/09, LEX nr 746583.

<sup>23</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 578.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 maja 2014 r., II SA/Rz 24/14, LEX nr 1479420.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2014 r., II SA/Bk 737/13, LEX nr 1513154.



## Bibliografia

- Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.
- Adamiak B., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wadliwość decyzji administracyjnej*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Babiel T.B., *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*. Warszawa 2001.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- Jacyno W., Rewkowska J., *Znaczenie stabilności rozstrzygnięć administracyjnych w budownictwie (nadzwyczajne postępowania administracyjne i ich konsekwencje)*, (w:) *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kostka Z., (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Matan A., *Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę po nowelizacji marcowej (w aspekcie ochrony prawa własności)*, (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie budowlanym*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa, 2004.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Serafin S., *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005.
- Woś T., Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.), „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- Zieliński A., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 3.

## Streszczenie

Glosa dotyczy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15, odnoszącego się do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, które z kolei pociąga za sobą stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Ta sytuacja powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego w stosunku do tej inwestycji, które powinno zakończyć się wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Analizie poddano kwestię zależności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z decyzją o pozwoleniu na budowę, z której wynika, że



decyzje te są ze sobą w ścisłym związku jako wydane w ramach jednego ciągu zdarzeń prawnych dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego. Zależność tych decyzji uniemożliwia pozostawienie na gruncie obiektu budowlanego zrealizowanego z naruszeniem przepisów prawa.

**SŁOWA KLUCZOWE:** pozwolenie na użytkowanie, pozwolenie na budowę, decyzja administracyjna, wadliwość decyzji administracyjnej

### Summary

Gloss refers to the ruling of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15 relating to the annulment of a decision on a building permit, which in turn entails the annulment of a decision on a permit to use. This situation necessitates a resolution of the investment, which should result in the issuance of a permit to use. The issue of the dependence of a permit for use with the decision on a building permit has been analyzed. It is clear that these decisions are in close connection with each other as issued in the course of a single series of legal events related to the same investment objective. The dependence of these decisions makes it impossible to leave the building on the ground in violation of the law.

**KEY WORDS:** use permit, construction permit, administrative decision, defect of administrative decision

---

### Nota o autorze

Sławomir Zwolak – doktor nauk prawnych, wykładowca, autor publikacji z zakresu prawa budowlanego i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.