

# Przegląd Prawno-Ekonomiczny

**REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS**

styczeń-luty-marzec

**Nr 46**  
(1/2019)



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 hab. 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 CWIKŁA (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 KYRMIZOĞLOU (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 Walentyn 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

KAROL BAJDA *Kryminologiczne oraz kryminalistyczne aspekty wybranych form współczesnej przestępczości zorganizowanej w Polsce* | 9

KAROL JUSZKA *Geneza instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego* | 25

DOROTA SEMKÓW *Fałsz materialny dokumentu. Aspekty prawne i kryminalistyczne* | 40

KAROLINA PAŁKA *Analiza odpowiedzialności karnej za mowę nienawiści w wybranych porządkach prawnych* | 55

JAN KLUZA *Postępowanie dowodowe w oparciu o art. 168a i art. 168b k.p.k. Uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego o sygn. I KZP 4/18 oraz wniosku Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/18* | 68

ROBERT TALAGA *Prawo kuratora spadku do wynagrodzenia za czynności podejmowane przed sądem administracyjnym* | 84

DOMINIK TYRAWA *Model gospodarowania odpadami komunalnymi przez wspólnoty mieszkaniowe* | 108

KATARZYNA KOS *Czy sądy w Polsce mogą nie stosować prawa wtórnie niekonstytucyjnego?* | 132

ANDRZEJ MICHALIK *Kościelna osoba prawna jako założyciel spółdzielni socjalnej w wymiarze prawno finansowym* | 154

WOJCIECH GIEMZA *Znaczenie deklaracji interpretacyjnych w międzynarodowym prawie traktatów* | 179

KAMIL LEŚNIEWSKI *Kapelani na współczesnym polu walki. Wybrane zagadnienia statusu kapelana w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego* | 213

MAGDALENA MICHALSKA *Koniec arbitrażu? Wokół wyroku TSUE – Slovakische Republik vs. Achmea BV (C-284/16)* | 228

MATEUSZ PALUCH *Organizacja służby zdrowia w Wojsku Polskim w latach 1918-1925* | 244

TOMASZ FRANC *Kilka uwag o ochronie zwierząt wykorzystywanych w cyrkach* | 254

ŁUKASZ CHYLA *Kilka uwag odnośnie do europejskiej reformy obowiązków prospektowych* | 273

ZBIGNIEW KLIMIUK *Uwarunkowania rozwoju handlu zagranicznego Polski w latach 50. i 60. XX w. Próba realizacji strategii intensywnego i selektywnego rozwoju* | 296

KAROL SKOREK *Teoria kosztów komparatywnych – ujęcie krytyczne* | 328

ZBIGNIEW KLIMIUK *Handel i kooperacja przemysłowa RFN z krajami bloku komunistycznego do 1970 r. na tle ekspansji zachodnioniemieckich inwestycji bezpośrednich po II wojnie światowej* | 339

## Glosa

GRZEGORZ WOLAK *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2018r., III CZP 115/17* | 377

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 października 2017 r., II SA/Kr 784/17* | 399

## Sprawozdanie

ARTUR LIS *Ustawa o ustanowieniu Święta Chrztu Polski* | 409

PIOTR KRZYŻANOWSKI *Sprawozdanie z konferencji naukowej: XXIII Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa „Państwo – społeczeństwo – kultura: formalne i nieformalne źródła prawa”* | 419

## Tekst źródłowy

ARTUR LIS *Testament Dzierżka z ok. 1190 roku* | 422

# Contents

## Articles

KAROL BAJDA *Criminological and Forensic Aspects of Selected Forms of Contemporary Organized Crime in Poland* | 9

KAROL JUSZKA *Genesis of institution of the conditional discontinuation of criminal proceedings* | 25

DOROTA SEMKÓW *Material Falsity of the Document. Legal and forensic aspects* | 40

KAROLINA PALKA *The analysis of the hate speech laws in the selected countries* | 55

JAN KLUZA *Evidence proceedings based on art. 168a and art. 168b code of criminal proceeding. Comments on the resolution of the Supreme Court, IKZP 4/18 and the application of the General Prosecutor to the Constitutional Tribunal in case K 6/18* | 68

ROBERT TALAGA *The right to remuneration of curator of the estate for actions taken before the administrative court* | 84

DOMINIK TYRAWA *Model for the management of waste by the community housing* | 108

KATARZYNA KOS *Are the Polish Courts Able Not to Apply the Secondary Unconstitutional Law?* | 132

ANDRZEJ MICHALIK *Church legal person as a founder of social cooperative in financial aspect* | 154

WOJCIECH GIEMZA *The Meaning of Interpretative Declarations in the International Law of Treaties* | 179

KAMIL LEŚNIEWSKI *Chaplains on the modern battlefield. Selected issues of chaplain's status in the light of international humanitarian law* | 213

MAGDALENA MICHALSKA *The end of arbitration? Reflections on the CJEU's judgment – Slowakische Republik vs. Achmea BV (C-284/16)* | 228

MATEUSZ PALUCH *Organization of the health service in the Polish Army in years 1918-1925* | 244

TOMASZ FRANC *Some comments on the protections for circus animals* | 254

ŁUKASZ CHYLA *Some Remarks on the European Reform of Prospectus Law* | 273

ZBIGNIEW KLIMIUK *Conditions of the development of foreign trade in Poland in the 1950s and 1960s. An attempt at implement the strategy of intensive and selective development* | 296

KAROL SKOREK *Theory of comparative costs – critical approach* | 328

ZBIGNIEW KLIMIUK *The trade exchange and industrial cooperation of the Federal Republic of Germany with the communist bloc states until 1970 at the background of the expansion of the country's foreign direct investments after the World War II* | 339

## Gloss

GRZEGORZ WOLAK *Gloss to the decision of the Supreme Court of 19 October 2018, III CZP 115/17* | 377

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court in Krakow of 3 October 2017, file ref. II SA / Kr 784/17* | 399

## Report

ARTUR LIS *Act on the establishment of the Baptism Day of Poland* | 409

PIOTR KRZYŻANOWSKI *Report on the Scientific Conference: XXIII Convention of Cathedrals of the Theory and Philosophy of the Law «State-society-culture: formal and informal sources of law»* | 419

## Source text

ARTUR LIS *Testament of Dzierżek from around 1190* | 422

Sławomir Zwolak

# Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 października 2017 r., II SA/Kr 784/17

Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court in Krakow  
of 3 October 2017, file ref. II SA / Kr 784/17

## Teza

Przepis art. 81c ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, który faktycznie przerzuca na stronę koszty ustalenia stanu technicznego robót budowlanych, powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organy nadzoru budowlanego nie są w stanie - przy użyciu posiadanej wiedzy i środków, którymi dysponują - rozstrzygnąć powstałych wątpliwości. Omawiany przepis nie może być nadużywany. Nie może być zatem tak, że arbitralnym rozstrzygnięciem nakłada się na strony obowiązek bez żadnego, czy dostatecznego uzasadnienia. W inspektoratach nadzoru budowlanego na stanowiskach inspektorów nadzoru zatrudnione są bowiem osoby, które mają co najmniej uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie. A zatem, kontrolując wykonanie nieskomplikowanych robót budowlanych, inspektor nadzoru budowlanego jest w stanie samodzielnie określić stan techniczny obiektu<sup>1</sup>.

Glosowany wyrok został wydany w związku z następującym stanem faktycznym. W wyniku kontroli zlokalizowanego pomiędzy dwiema działkami ogrodzenia, przeprowadzonej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (PINB), stwierdzono na nim liczne uszkodzenia, spękania, a także odchylenie od pionu

---

<sup>1</sup> Teza do wyroku, zob. LEX nr 2390459.

jego poszczególnych części. Pozwoliło to organowi uznać, że obiekt ten znajduje się w niewłaściwym stanie technicznym. Organ stwierdził, że obiekt pełni nie tylko funkcję ogrodzenia, ale także muru oporowego, ponieważ różnice poziomów pomiędzy działkami wynoszą od 1 m do 1,5 m. To pozwoliło przyjąć, iż zgodnie z art. 81c ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>2</sup>, istnieją uzasadnione wątpliwości co do stanu technicznego ogrodzenia, obligujące organ do wydania postanowienia, którym zobowiązał właściciela do przedłożenia ekspertyzy technicznej, dotyczącej stanu technicznego ogrodzenia. Od tego postanowienia zostało wniesione zażalenie do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (WINB). Organ ten utrzymał postanowienie w mocy. WINB dodał, że z uwagi na to że na obiekt działają siły parcia gruntu, które mogą powodować przechylenie obiektu, konieczna jest również analiza pod kątem oceny geotechnicznej posadowienia i zjawisk zachodzących w gruncie w związku z różnicą poziomów terenu. Może to wymagać także uprzedniego pozyskania opinii geologicznej. Ponadto dokumentacja fotograficzna sporządzona przez pracowników PINB wskazuje, że konstrukcja ogrodzenia ma mieszany układ statyczny. Zatem zdaniem organu II instancji, konieczne jest wykonanie specjalistycznych obliczeń, które ocenią, czy nie przekroczone zostały stany graniczne wytrzymałości elementów i czy obiekt nadaje się do naprawy pod względem konstrukcyjnym. Nadto z uwagi na masywność elementów obiektu istnieją także uzasadnione wątpliwości, czy jego stan nie zagraża bezpieczeństwu życia lub zdrowia osób oraz bezpieczeństwa mienia postronnych znajdujących się w pobliżu.

Postanowienie WINB zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (WSA w Krakowie). Sąd uwzględnił skargę wskazując m.in., że zasadność zastosowania przez organy nadzoru art. 81c ust. 2 pr.bud budzi wątpliwości. Posłużenie się tym przepisem i nałożenie obowiązków z niego wynikających uprawnione jest jedynie wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania w sprawie wystąpiłyby uzasadnione wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu, których organy nie byłyby w stanie rozstrzygnąć, nawet przy użyciu posiadanej wiedzy i środków, którymi dysponują. Jak zauważył WSA w Krakowie, w tej sprawie organy nadzoru budowlanego w istocie nie wykazały swoich wątpliwości co do aktualnego stanu technicznego obiektu budowlanego, bądź też jakości wyrobów budowlanych, ani tym bardziej, nie wymieniły czy miały one charakter tzw. „wątpliwości uzasadnionych” okolicznościami faktycznymi sprawy.

---

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 1202 z późn. zm. Dalej: pr.bud.



Glosowany wyrok zasługuje na uwagę ze względu na to, że dość często organy nadzoru budowlanego nakładają na stronę obowiązek przedstawienia ekspertyzy technicznej bez szczegółowego uzasadnienia nałożenia tego obowiązku. Wobec powyższego omawiany wyrok, ma istotne znaczenie w praktyce podejmowania działań przez organy nadzoru budowlanego, jak również dla właścicieli bądź zarządców obiektów budowlanych.

Analizę stanowiska WSA w Krakowie wypada zacząć od kwestii podstawowych. Otóż art. 81 pr.bud. określa podstawowe obowiązki organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Ustawodawca nie różnicuje przy tym obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, gdyż wszystkie kompetencje organów administracji publicznej funkcjonujących w obszarze prawa budowlanego, zostały zróżnicowane takie w następujących artykułach<sup>3</sup>. Do podstawowych obowiązków tych organów, należy przede wszystkim nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w szczególności: 1) zapewnienie zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska; 2) zagwarantowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych; 3) zapewnieniu zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej; 4) zagwarantowanie właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; 5) dopilnowanie stosowania odpowiednich wyrobów budowlanych<sup>4</sup>.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Jednakże należy zaznaczyć, że tylko organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia, w ramach swoich kompetencji kontrolnych, mają wstęp do obiektu budowlanego, na teren budowy, teren zakładu pracy lub na teren, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza<sup>5</sup>. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią

---

<sup>3</sup> R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 299.

<sup>4</sup> Zdaniem E. Janiszewskiej – Kuropatwy przepis art. 81 ust. 1 pr.bud.. wyznaczający zakres działalności właściwych organów nie jest całkowicie spójny z pozostałymi przepisami rozdziału 8 pr.bud., bowiem wskazuje, że nadzór i kontrola dotyczą wyłącznie przestrzegania prawa, czyli zachowania się określonych podmiotów zgodnie z dyspozycjami norm prawnych zawartych w ustawie i przepisach odrębnych. E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 712.

<sup>5</sup> E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 202.

podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego<sup>6</sup>. Wyrażone w art. 81a pr.bud. kompetencje kontrolne wyraźnie upoważniają organy nadzoru budowlanego oraz osoby działające z ich upoważnienia do wstępu do obiektu budowlanego, a także na teren budowy lub zakładu pracy<sup>7</sup>. Taki stan prawny powoduje, że wobec wyraźnego brzmienia przepisów, przyjęć należy, że czynności kontrolne organy administracji architektoniczno-budowlanej mogą wykonywać tylko poza obiektami budowlanymi oraz poza terenem budowy i zakładu pracy<sup>8</sup>. Ograniczenie uprawnień kontrolnych organów administracji architektoniczno-budowlanej wydaje się być unormowane charakterem zadań tych organów, które są z reguły właściwe do udzielania uprawnienia do wykonywania robót budowlanych, natomiast organy nadzoru budowlanego właściwe są do kontroli wykonania i użytkowania obiektów budowlanych<sup>9</sup>. W związku z tym uznano, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie muszą posiadać uprawnień do wejścia do obiektu budowlanego lub na teren budowy. Wpływ na takie rozwiązanie legislacyjne miał zakres kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji, którego zadania i kompetencje zostały określone w art. 83 ust. 1 pr.bud.<sup>10</sup>

Dla potrzeb analizy niniejszego wyroku WSA w Krakowie, podstawowe znaczenie ma przepis art. 81c pr.bud., w którym ustawodawca przyznał organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego prawo żądania od uczestników procesu budowlanego, inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, wyrobów budowlanych, udzielania informacji oraz udostępniania dokumentów związanych z prowadzeniem robót, przekazaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu. Uprawnienie to ma na celu umożliwienie prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego<sup>11</sup>. Wymienione uprawnienia umożliwiają zebranie przez organy inspekcyjne materiału dowodowego niezbędnego do dokonania

<sup>6</sup> T. Biliński, *Prawo budowlane*, Zielona Góra 2006, s. 109-110.

<sup>7</sup> Ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718.) nastąpiła utrata kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej uprawniająca do wstępu na teren budowy, związana z kompetencją do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

<sup>8</sup> Z. Kostka, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 650.

<sup>9</sup> S. Zwolak, *Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, *Ius et Administratio* 2013, nr 3, s.143.

<sup>10</sup> W. Szwałdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne* Toruń 2004, s. 209.

<sup>11</sup> B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa - Jaktorów 2003, s. 225.

porównania stanu faktycznego z wzorcem wynikającym z dyspozycji norm prawa budowlanego i wydanie decyzji mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>12</sup>. Otrzymane informacje i dokumenty nie zawsze jednak będą wystarczające dla prawidłowego oceniania stanu sprawy przez organ administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Dlatego organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości, co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na osoby, obowiązek dostarczania w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Na postanowienie to, przysługuje zażalenie. W razie niedostarczenia w wyznaczonym terminie żądanych ocen lub ekspertyz albo w razie dostarczenia ocen lub ekspertyz<sup>13</sup>, które niedostatecznie wyjaśniają sprawę będącą ich przedmiotem, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego mogą zlecić wykonanie tych ocen lub ekspertyz albo wykonanie dodatkowych ocen lub ekspertyz na koszt osoby zobowiązanej do ich dostarczenia<sup>14</sup>. Nałożenie obowiązku dostarczenia określonych dokumentów nie jest merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy w rozumieniu art. 104 k.p.a.<sup>15</sup>, natomiast jest uzupełnieniem materiału dowodowego i dlatego właściwa jest tu forma postanowienia, a nie decyzji. Dopiero po dostarczeniu przez inwestora wymaganych dokumentów, ekspertyz, ocen, organ nadzoru budowlanego w oparciu o tak zgromadzony materiał dowodowy powinien podjąć właściwe rozstrzygnięcie<sup>16</sup>.

W doktrynie prawa dominuje opinia, że właściwe organy administracji budowlanej opierają swoje działania na władczych formach o charakterze nadzorczym, często represyjnym, których realizacja gwarantowana jest środkami

---

<sup>12</sup> E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, s. 715.

<sup>13</sup> Ocena techniczna jest opracowaniem wskazującym zagrożenia, ewentualne zalecenia oraz określa i interpretuje rzeczywisty stan obiektu. Natomiast ekspertyza, oprócz wskazań, jakie powinna zawierać ocena techniczna, odpowiada na pytanie: dlaczego tak się dzieje i co trzeba zrobić, by przeciwdziałać pogarszaniu się stanu technicznego obiektu lub określa warunki, dla jakich bezpieczna eksploatacja obiektu jest możliwa. Logiczną konsekwencją takiego twierdzenia jest wskazanie, że ocenę techniczną może sporządzić osoba wykonująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. technik budowlany i inżynier. Natomiast ekspertyzę powinien wykonać rzeczoznawca budowlany. P. Grzesiuk, *Ekspertyza czy ocena techniczna?*, [w:] *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*, Warszawa 2013, s. 46.

<sup>14</sup> T. Biliński, *Prawo...*, s. 111.

<sup>15</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, (Tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2096).

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 28 czerwca 2005 r., OSK 1780/04, LEX nr 179100.

przymusu administracyjnego, mając do dyspozycji sankcje karne<sup>17</sup>. W ten sposób stosowane przez właściwe organy, formy nakazowe mają służyć wyegzekwowaniu zachowań zgodnych z prawem. Mając na względzie tak rozumiany charakter władztwa opartego o normy prawne, można pokusić się o stwierdzenie, że stanowi on negatywną stronę wolności budowlanej. Podkreślić przy tym należy, że wśród podejmowanych przez właściwy organ działań kontrolnych, można wyróżnić typowe kompetencje władcze, które pozostają w dyspozycji organu administracji. O kompetencjach tych stanowi art. 81c ust. 2 i pr.bud. zgodnie z którym organy w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć w drodze postanowienia, na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Niezrealizowanie lub nienależyte wykonanie tego postanowienia o nałożeniu obowiązku dokonania ekspertyzy skutkuje sankcją wykonania zastępczego, polegającego na tym, że w razie niedostarczenia w wyznaczonym terminie żądanych ocen lub ekspertyz albo w razie dostarczenia ocen lub ekspertyz, które niedostatecznie wyjaśniają sprawę będącą ich przedmiotem, mogą zlecić wykonanie tych ocen lub ekspertyz albo wykonanie dodatkowych ocen lub ekspertyz na koszt osoby zobowiązanej do ich dostarczenia. W sytuacji gdy podmiot zobowiązany nie wykonał obowiązku i wykonano ekspertyzę na jego koszt, wyłącznie postanowienie wydane na powyższej podstawie może być tytułem egzekucyjnym. Brak takiego postanowienia uniemożliwi egzekucję kosztów postępowania, które zobligowany jest ponieść z mocy art. 81c ust. 4 pr.bud. podmiot wskazany w postanowieniu<sup>18</sup>. Analizując art. 81c ust. 2 pr.bud. trzeba wskazać, że przepis ten jest instytucją szczególną w zakresie możliwości żądania przez organ nadzoru budowlanego przedłożenia opinii technicznych opracowanych przez osoby mające odpowiednie uprawnienia, jednakże nie powoduje on, iż taka opinia techniczna ma walor opinii biegłego. Osoba z uprawnieniami sporządza taką opinię na zlecenie strony i oczywistym jest, iż nie można oczekiwać od niej takiej bezstronności jak od biegłego powołanego przez organ. Przepis ten nie wyłącza możliwości korzystania przez organy z dowodu opinii biegłego powołanego w trybie art. 84 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego

<sup>17</sup> T. B. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001, s. 15.

<sup>18</sup> M. Wincenciak, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz Lex*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 579.

zawiera otwarty katalog środków dowodowych i to od uznania organu zależy, który z nich zostanie dopuszczony i przeprowadzony.<sup>19</sup>

W świetle komentowanego wyroku WSA w Krakowie, należy zauważyć, że zgodnie z art. 81c ust. 2 pr.bud. organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia na określone podmioty, m.in. na właściciela obiektu budowlanego, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Nałożenie obowiązku określonego w tym przepisie powinno zostać poprzedzone szczegółowymi ustaleniami co do stanu technicznego obiektu. Dopiero wówczas, gdy zebrany materiał dowodowy zrodzi istotne wątpliwości, których organ sam nie będzie w stanie usunąć, może rozważyć jego zastosowanie. Podkreślenia wymaga, że nadzór budowlany w odróżnieniu od organów administracji architektoniczno-budowlanej jest fachowym pionem administracji publicznej, dysponującym pracownikami posiadającymi wiedzę specjalistyczną z zakresu prawa budowlanego, w tym sztuki budowlanej i norm technicznych. Stąd ewentualne wątpliwości dotyczące zagadnień technicznych odnoszących się do stanu technicznego obiektu może i powinien rozstrzygać zasadniczo we własnym zakresie, w ramach swoich merytorycznych kompetencji.

Warto podkreślić, że art. 81c ust. 2 pr.bud., który faktycznie przerzuca na stronę koszty ustalenia stanu technicznego obiektu, powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organy nadzoru budowlanego nie są w stanie, przy użyciu posiadanej wiedzy i środków, którymi dysponują – rozstrzygnąć powstałych wątpliwości. Takie stanowisko nakazuje przyjęcie, że art. 81c ust. 2 pr.bud. nie może być nadużywany. Bowiem nie może być tak, że arbitralnym rozstrzygnięciem nakłada się na strony obowiązek dostarczenie ekspertyzy bez żadnego, czy dostatecznego uzasadnienia. Chodzi przy tym o „uzasadnione wątpliwości”, a więc nie jakiegokolwiek wątpliwości, ale o takie które mają charakter kwalifikowany. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że stosując omawiany przepis, który ma charakter szczególnie, organ nie można dokonywać wykładni rozszerzającej. Organ, wydając postanowienie na podstawie art. 81c ust. 2 pr.bud., obowiązany jest wykazać istnienie uzasadnionych wątpliwości, czyli wykazać spełnienie ustawowej przesłanki

---

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 27 września 2017 r., II OSK 149/16, LEX nr 2399250.

w danym, konkretnym stanie faktycznym. Organ nie ma prawa nałożyć obowiązku sporządzenia ekspertyzy, jeżeli w danej sprawie nie występuje przesłanka uzasadnionych wątpliwości<sup>20</sup>.

Sąd administracyjny w komentowanej sprawie uznał, że znajdujący się w aktach sprawy materiał dowodowy, poparty wiedzą i doświadczeniem pracowników organu nadzoru budowlanego uzasadnia tezę, że stan techniczny ogrodzenia, który wbrew stanowisku WINB nie pełni zbyt skomplikowanej funkcji, co z kolei powoduje, że organy nadzoru budowlanego mogą stwierdzić bez konieczności przeprowadzania szczegółowych ekspertyz, opracowań i badań specjalistycznych. Co więcej, jeżeli ogrodzenie jest w nieodpowiednim stanie technicznym mogącym zagrażać życiu i zdrowiu ludzi, to organy nadzoru budowlanego, powinny zatem niezwłocznie podjąć działania i nałożyć stosowne obowiązki na właściciela, zmierzające do doprowadzenia ogrodzenia do odpowiedniego stanu technicznego. Zdaniem WSA w Krakowie stosowanie przez organy nadzoru budowlanego art. 81c ust. 2 pr.bud. z przyczyny niewyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jest najmniej przedwczesne.

Podsumowując powyższe orzeczenie, należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez WSA w Krakowie. Organ nadzoru budowlanego nie powinny za podstawę rozstrzygnięcia przyjąć regulację zawartą w art. 81c ust. 2 pr.bud., która może prowadzić do swoistego nadużycia trybu w nim określonego i nieuzasadnionego przerwania na strony obowiązku przedłożenia ekspertyzy technicznej. W świetle zaistniałego stanu faktycznego sprawy, uzasadniona wydaje się sytuacja w której z powodu braku wykazania przesłanek zastosowania art. 81c ust.2 pr.bud. działania organów nadzoru budowlanego były co najmniej nierozważne, gdyż skutkowały nałożeniem obowiązku dostarczenia wymaganej ekspertyzy na wczesnym etapie postępowania. Z orzeczenia wypływa wniosek, że organ nadzoru budowlanego na gruncie prawa, może żądać od inwestora dostarczenia technicznych ekspertyz, jednakże należy pamiętać, iż środek ten wymaga szczególnej uwagi, tak aby nie został w sposób dowolnie użyty, poprzez nałożenie na podmiot obowiązku dostarczania dowodów w celu wyjaśnienia okoliczności, które są już wyjaśnione dostatecznie innymi dowodami, lub które w sposób nieskomplikowany mogą wyjaśnić pracownicy inspekcji budowlanej. Ma to szczególne znaczenie, gdy chodzi o nałożenie na stronę obowiązku przedstawienia dowodów, których przeprowadzenie pociąga za sobą poważne koszty. Ponadto należy zauważyć, że niedopuszczalne jest lakoniczne uzasadnienie przez

---

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 494/17, LEX nr 2366793.

organ nadzoru budowlanego wydanego postanowienia w przedmiocie przedstawienia ekspertyzy, bez wskazania konkretnie uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych, robót budowlanych oraz stanu technicznego obiektu budowlanego.

## Bibliografia

### Akty normatywne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2096).
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 1202 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 28 czerwca 2005 r., OSK 1780/04, LEX nr 179100.
- Wyrok NSA z 27 września 2017 r., II OSK 149/16, LEX nr 2399250.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 494/17, LEX nr 2366793.

### Literatura

- Babiel T.B., *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001.
- Biliński T., *Prawo budowlane*, Zielona Góra 2006.
- Bodziony B., Gniadzik G., *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Grzebiuk P., *Ekspertyza czy ocena techniczna?*, [w:] *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*, Warszawa 2013.
- Kostka Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012.
- Janiszewska-Kuropatwa E., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne* Toruń 2004.
- Wincenciak M., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz Lex*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014.
- Zwołak S., *Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, Ius et Administratio 2013, nr 3.

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest teza wyrażona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 3 października 2017 r. i wynikające z niej zagadnienia. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku nałożenia na podmiot obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej, organy administracji budowlanej powinny zawsze taki obowiązek poprzedzić szczegółowymi ustaleniami co do stanu technicznego obiektu, robót budowlanych i jakości wyrobów budowlanych. Natomiast w przypadku mniej skomplikowanych wątpliwości dotyczących zagadnień technicznych powinny rozstrzygnąć we własnym zakresie i w ramach swoich kompetencji.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ekspertyza techniczna, stan techniczny, obiekt budowlany, organy nadzoru budowlanego

### Summary

The subject of the study is the thesis expressed by the Provincial Administrative Court in Krakow in the judgment of 3 October, 2017 and the issues arising from it. The Provincial Administrative Court has stated that in the case of the obligation to submit technical expertise to the entity, construction administration organs should always precede this with detailed arrangements as to the technical condition of the facility, construction works and the quality of construction products. However, in the case of less complicated doubts regarding technical issues, they should decide on their own and within their competences.

**KEY WORDS:** technical expertise, technical condition, building object, construction supervision organs

### Nota o Autorze:

---

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