

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

kwiecień-maj-czerwiec

Nr 47
(2/2019)



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 CZEPUKO (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 KYRMIZOGLU (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 Akademy 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

KRZYSZTOF BOKWA, IWO JAROSZ *Zdradziłeś – zapłać? Cywilnoprawne konsekwencje zdrady małżeńskiej i ich współczesna erozja* | 12

MAGDALENA STOPIAK *Relacja między oświadczeniami woli a oświadczeniami wiedzy* | 30

TOMASZ PIOTROWSKI *Prawo do rozpowszechniania wizerunku sportowca* | 43

GABRIELA SACHA *Sztuczna inteligencja a prawo autorskie* | 63

ARKADIUSZ KROKOWSKI *Pośrednie, umowne ograniczenie umocowania prokurenta współnika spółki cywilnej przez umowę spółki skuteczne wobec osób trzecich* | 78

KAROLINA PAŁKA, MAREK STOLORZ *Prosta spółka akcyjna na Słowacji – ogólna charakterystyka i wybrane problemy* | 94

ŁUKASZ CHYLA *Czy wystarczający jest próg wyłączenia prospektu emisyjnego na poziomie 2,5 mln EURO?* | 106

JAROSŁAW KOWALSKI *Wady i zalety postępowań odrębnych na przykładzie postępowania upominawczego i elektronicznego postępowania upominawczego* | 124

ANNA MARIA BARAŃSKA *Skuteczność wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia orzeczenia złożonego przed jego ogłoszeniem* | 136

MATEUSZ KORZENIAK, MATEUSZ SZURMAN *Przestępstwo manipulacji instrumentami finansowymi - analiza jurydyczna na tle regulacji rozporządzenia MAR i dyrektywy MAD II* | 154

KAMIL LEŚNIEWSKI *Słów kilka o instytucji wspólnych zespołów śledczych w przyrządzie polskiej procedury karnej* | 173

KAROL JUSZKA *Czynniki dotyczące podjęcia na nowo umorzonego postępowania przygotowawczego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych* | 195

KAROLINA PALKA *Przestępstwo zniszczenia i uszkodzenia dziedzictwa archeologicznego w słowackim prawie karnym* | 205

MARLENA STRADOMSKA *Kryptowaluty jako zagrożenie dla systemu jednostki – analiza prawno – psychologiczna* | 222

PAULINA KOWALSKA *Udział radnego w głosowaniu a jego interes prawny* | 234

ANDRZEJ MICHALIK *Prawnopodatkowe konsekwencje udziału kościelnych osób prawnych w rozwijaniu sektora spółdzielni socjalnych osób prawnych* | 250

MAGDALENA MICHALSKA *Miejsce sądownictwa polubownego w polskim porządku konstytucyjnym* | 274

DOMINIK TYRAWA *Autostrada i droga ekspresowa jako obszar quasi specjalny w systemie dróg publicznych* | 291

PIOTR OLEJNICZAK *Problemy praktyczne związane z ustaleniem podmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości* | 305

TRISTAN SKUPNIEWICZ *Geneza i rozwój standardów emisji spalin pojazdów w Unii Europejskiej* | 319

ŁUKASZ PIKUŁA *Christian Thomasius i koniec tradycji scholastycznej w nauce prawa* | 332

KRZYSZTOF BOKWA *„Baron Cygański” J. Straussa – spojrzenie prawne* | 355

KAROL SKOREK *Krytyka austriackiej szkoły ekonomicznej w ujęciu Oskara Langego* | 380

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHLAYĄ *Planowanie zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie turystycznym* | 394

Glosa

TOMASZ RAKOCZY *Wykładnia językowa i celowościowa przepisu zawierającego katalog osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Po 307/17 | 407*

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3152/14 | 422*

Tekst źródłowy

ARTUR LIS *O humanitarnym nawracaniu pogan w świetle bulli Honoriusza III | 433*

Contents

Articles

KRZYSZTOF BOKWA, IWO JAROSZ *You betray – you must pay? Civil-law consequences of adultery and the modern erosion thereof* | 12

MAGDALENA STOPIAK *Relation between statements of will and statements of knowledge* | 30

TOMASZ PIOTROWSKI *Right to disseminate the image of an athlete* | 43

GABRIELA SACHA *Copyright and Artificial Intelligence* | 63

ARKADIUSZ KROKOWSKI *The issue of limiting indirectly the scope of powers of procuration in respect of third parties by creating the right to represent the partner in the civil law related partnership agreement* | 78

KAROLINA PALKA, MAREK STOLORZ *Simple joint stock company in Slovakia - general characteristics and selected problems* | 94

ŁUKASZ CHYLA *Is 2.5 million EUR prospectus exemption threshold enough?* | 106

JAROSŁAW KOWALSKI *The advantages and disadvantages of separate proceedings by the case of writ proceedings and electronic writ-of-payment proceedings* | 124

ANNA MARIA BARAŃSKA *Effectiveness of the motion for drawing and providing of the statement of reasons of the verdict submitted before it's announcement* | 136

MATEUSZ KORZENIAK, MATEUSZ SZURMAN *Market manipulation offence – juridical analysis under Market Abuse Regulation and Market Abuse Directive 2* | 154

KAMIL LEŚNIEWSKI *A few words about joint investigation teams from the perspective of Polish criminal procedure* | 173

- KAROL JUSZKA *Factors connected with resume preparatory criminal proceedings in the judgments issued by the Supreme Court and common courts* | 195
- KAROLINA PALKA *The crime of damaging and devaluation of archaeological heritage in Slovak criminal law* | 205
- MARLENA STRADOMSKA *Cryptocurrencies as a threat to the individual's system - legal and psychological analysis* | 222
- PAULINA KOWALSKA *Participation of the councillor in the voting and his legal interest* | 234
- ANDRZEJ MICHALIK *Legal and tax consequences of support church legal person in development of social cooperative movement* | 250
- MAGDALENA MICHALSKA *The position of arbitration in Polish constitutional order* | 274
- DOMINIK TYRAWA *Motorway and expressway as quasi special on public roads* | 291
- PIOTR OLEJNICZAK *Practical problems related to determining the subject of real estate taxation* | 305
- TRISTAN SKUPNIEWICZ *The origin and development of vehicle emissions standards in the European Union* | 319
- ŁUKASZ PIKUŁA *Christian Thomasius and the end of the scholastic tradition in the science of law* | 332
- KRZYSZTOF BOKWA *„The Gypsy Baron” by J. Strauss – a legal view* | 355
- KAROL SKOREK *Criticism of the Austrian school of economics in terms of Oskar Lange* | 380
- MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHLAYA *Human resources planning in a tourist enterprise* | 394

Gloss

TOMASZ RAKOCZY *Linguistic and system interpretation of the legal article including the catalogue of persons entitled to nursing benefit. Gloss to the decision of WSA of Poznan from 29th of June 2017, II SA/Po 307/17* | 407

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2016, file ref. II OSK 3152/14* | 422

Source text

ARTUR LIS *On the humanitarian conversion of pagans in the boulevard of Honorius III* | 433

Stawomir Zwolak

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3152/14

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2016, file ref. II OSK 3152/14

Teza:

1. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹, może zostać udzielone także w stosunku do obiektów budowlanych już zrealizowanych. Organ nadzoru budowlanego uwzględnia uzyskane przez inwestora odstępstwo w toku tzw. postępowania naprawczego (art. 50–51 pr.bud.), jeżeli pozwala ono na osiągnięcie celu tego postępowania, a więc doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem.
2. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pr.bud., może zostać udzielone także w stosunku do obiektów budowlanych już zrealizowanych².

Stan faktyczny i stanowisko organów stosujących prawo

Głosowany wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) przeprowadził postępowanie w sprawie robót budowlanych polegających na wykonaniu otworu okiennego w budynku na granicy dwóch działek, dobudowy zalepcza gospodarczego, napowietrznego przyłącza elektrycznego oraz wykonania przyłącza kanalizacyjnego ze sklepu do

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 1202 z późn. zm.; cyt. dalej jako: pr.bud.

² LEX nr 2143543, ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 16.

sieci kanalizacyjnej. Jak ustalił PINB, w 1997 r. inwestorzy nabyli działkę wraz z lokalem użytkowym. Za lokalem znajdowała się szopa gospodarcza, która położona była w części na działce inwestorów, a w części na działce ich sąsiada. W 1998 r. inwestorzy przesunęli część frontową szopy o około 60 cm w głąb własnej działki, aby obiekt nie wkraczał na działkę sąsiednią. Przesuniętą ścianę obłożono obustronnie płytą gipsowo-kartonową i pomalowano. PINB umorzył postępowanie w sprawie, uznając, że roboty budowlane inwestorów wykonane zostały zgodnie ze sztuką budowlaną i nie naruszają przepisów prawa. Odwołanie od decyzji PINB złożył właściciel sąsiedniej działki.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (WINB) uchylił decyzję PINB w całości i orzekł, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 7 pr. bud. oraz art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³, o odstąpieniu od nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. WINB zakwalifikował roboty budowlane wykonane przez inwestorów jako roboty inne niż budowa lub przebudowa obiektu budowlanego. Zdaniem organu wykonanie tych robót oznaczało jednak konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego określonego w art. 50 i 51 pr. bud.

Organ odwoławczy powołał się na zgromadzoną w aktach sprawy opinię techniczną, z której wynikało, iż przedmiotowy obiekt „zyskał na wyglądzie, a cofając ścianę szopy udostępniono sąsiadom lepszy dostęp do głębiej położonych budynków posesji”. W toku postępowania odwoławczego inwestorzy przedłożyli postanowienie starosty wyrażające zgodę na odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych, wynikających z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴. To odstępowanie umożliwiło usytuowanie ściany budynku z otworem drzwiowym bezpośrednio przy granicy z działką sąsiednią. WINB uznał, że wykonane roboty nie wymagają żadnych dodatkowych czynności czy robót w celu ich doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem.

Na decyzję WINB skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) złożył właściciel działki sąsiedniej, domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji. WSA uznał jednak, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd I instancji podzielił stanowisko organów co do kwalifikacji prawnej robót wykonanych przez inwestorów. WSA stwierdził ponadto, że prawidłowe było rozstrzygnięcie

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 2096.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1422.

WINB orzekające merytorycznie (poprzez „odstąpienie od nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem”), a nie orzeczenie PINB o umorzeniu postępowania. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny, przesłankę umorzenia stanowi bezprzedmiotowość postępowania, a taka sytuacja w sprawie nie miała miejsca. Ponadto WSA zwrócił uwagę, że inwestorzy posiadają uprawnienie do usytuowania obiektu w ostrej granicy z sąsiednią działką, ponieważ dysponują zgodą właściwego organu na odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych.

Po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej właściciela działki sąsiedniej Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oddalił tę skargę. NSA potwierdził prawidłowość wyboru trybu postępowania przez organy, tj. art. 50 i 51 pr.bud. (a nie art. 48 pr.bud.), z uwagi na to, że wykonane roboty wykraczały poza pojęcie „budowy”. NSA potwierdził także dopuszczalność uzyskania zgody na odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych już po zrealizowaniu robót budowlanych. Zdaniem NSA przepisu art. 9 ust. 3 pr.bud., stanowiącego podstawę wydania ww. zgody, nie można zawężyć jedynie do wykładni literalnej tego przepisu. Podstawowym celem postępowania opartego na art. 51 pr.bud. (postępowania naprawczego) jest doprowadzenie wykonanych robót budowlanych (obiektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem, przez co należy rozumieć stan, w którym określone roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa, a w szczególności z przepisami prawa budowlanego. Z kolei zgoda na odstąpienie od warunków techniczno-budowlanych jest częścią porządku prawnego i zastępuje przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Uwzględnienie udzielonej zgody powoduje, że przepisy rozporządzenia zostaną zastąpione normą indywidualnie dostosowaną do konkretnej sytuacji. W toku postępowania naprawczego organ administracji ma prawo ocenić zgodność wykonanych robót budowlanych z indywidualną normą techniczno-budowlaną wynikającą z udzielonej zgody na odstąpienie.

Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Komentowany wyrok ma istotne znaczenie dla wykładni przepisów prawa budowlanego, w tym praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej oraz dla inwestorów. Analizowany wyrok NSA stanowi centrum zainteresowania nauki prawa, gdyż stanowisko NSA w tym zakresie ma swoją uzasadnioną

wartość. Dotychczas istniała wątpliwość co do rozumienia treści art. 9 pr.bud., a właściwie problem jaki pojawiał się, dotyczył pytania, czy możliwe jest uzyskanie przez inwestora zgody na odstępstwo przepisów techniczno-budowlanych po wykonaniu robót budowlanych? Przedstawiony wyrok wpisuje się w tendencje proinwestycyjne, które umożliwiają inwestorowi dokonać odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, którego celem będzie doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem.

Jedną z podstawowych zasad prawa budowlanego jest aby obiekty budowlane projektować i wykonać w sposób określony w przepisach ustawy Prawo budowlane, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, tak aby zapewnić spełnienie podstawowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowego, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkowania energii. Przestrzeganie podstawowych przepisów ma na celu zapewnienie warunków użytkowych zgodnych z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną, odpowiednio do potrzeb - w energię ciepłą i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników oraz usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów. Do szczególnie ważnych przepisów zalicza się m.in. warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich użytkowanie (w zależności od rodzaju obiektu budowlanego, przepisy wyznaczają dla nich różne warunki techniczne). Doniosłość przepisów techniczno-budowlanych szczególnie widoczna jest w przepisach prawa budowlanego z zwłaszcza w wyrażonej zasadzie zgodności projektowania i budowania obiektów budowlanych, która rozciąga się również na etap utrzymania obiektów budowlanych. Powyższa zasada nakazuje stosowanie właściwych przepisów techniczno-budowlanych zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, w celu zapewnienia w przyszłości należytego stanu technicznego obiektu budowlanego oraz wszelkich warunków bezpieczeństwa przewidzianych w tych przepisach⁵.

Przy stosowaniu przepisów prawa budowlanego w przypadkach szczególnie uzasadnionych, istnieje możliwość odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Dopuszczalność zastosowania odstępstwa zależy od spełnienia szeregu warunków, w tym m.in. nie może ono powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia. Wprawdzie przepisy techniczno-budowlane należą do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które co do zasady muszą być

⁵ S. Zwolak, *Zasady prawa budowlanego*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 3, s. 193.

przestrzegane, jednakże ustawodawca uznał za celowe dopuszczenie możliwości zastosowania odstępstwa od tych przepisów w ściśle określonych warunkach. Instytucja odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych ma charakter szczególny na gruncie prawa polskiego, stanowiąc swoisty wyjątek.

Ratio legis takiego rozwiązania należy upatrywać w specyficznej roli i cechach przepisów techniczno-budowlanych⁶. Różnorodność występujących w świecie techniki zdarzeń i stanów stanowi niejednokrotnie przyczynę braku możliwości spełnienia wymagań wynikających z przepisów. Powodem zaistnienia takiego stanu mogą być zarówno określone okoliczności faktyczne, jak też względy natury użytkowej i technicznej. Występowanie odmiennych uwarunkowań skutkuje czasem koniecznością dokonania odpowiednich zmian w zakresie konstrukcyjnym, użytkowym, ochronnym, estetycznym czy ekonomicznym. Dokonywane zmiany nie zawsze jednak pozostają w zgodzie z przepisami techniczno-budowlanymi. Dlatego prawo w tych wyjątkowych sytuacjach stwarza możliwość dopuszczenia do zastosowania rozwiązań odmiennych⁷. Zastosowanie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie może jednak powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych w stosunku do budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu warunków zamiennych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawodawca nie precyzuje, na czym mają polegać warunki zamienne. Ich istnienie i zakres zależne są od charakteru przepisu, od którego ma nastąpić odstępstwo⁸.

Instytucja odstępstwa jak już wcześniej była mowa, ma charakter szczególny, gdyż stanowi wyraz szukania sposobów rozwiązywania problemów nietypowych. Jednakże pamiętać należy, że odstępstwa nie stosuje się powszechnie, ponieważ takie zastosowanie pozostawałoby w sprzeczności z obowiązującym stosowaniem przepisów techniczno-budowlanych. Może być ono udzielone wyłącznie w indywidualnych przypadkach szczególnie uzasadnionych⁹. Udzielenie zgody na odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych powinno znajdować racjonalne uzasadnienie w słusznym interesie i nie pociągać za sobą uszczerbku dla właściwej ochrony interesu publicznego¹⁰. Zgody na odstępstwo udziela bądź

⁶ T. Asman, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 171.

⁷ S. Serafin, *Konstrukcja prawna odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4, s. 101-102.

⁸ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 45.

⁹ E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 33.

¹⁰ S. Serafin, *Konstrukcja prawna...*, s. 103.

odmawia organ właściwy, który dokonuje oceny, czy w danej sytuacji zachodzą przesłanki do odstępowania od przepisów techniczno- budowlanych¹¹. Ten zaś zwraca się o udzielenie stosownego upoważnienia do właściwego ministra¹². Obligatoryjnym elementem treści wniosku do ministra o udzielenie upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępowanie jest szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępowania oraz propozycje rozwiązań zamiennych. Bowiem ograniczeniu niepożądanych skutków odstąpienia służyć ma spełnienie określonych warunków zamiennych, od czego zależy udzielenie zgody na określone odstępowanie¹³. Należy zauważyć, że właściwy organ nie może wydać postanowienia o udzieleniu bądź odmowie zgody na odstępowanie przed zajęciem stanowiska przez właściwego ministra¹⁴. Wynika to z dwuszczelowości procedury w sprawie o odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych.

Wprowadzenie odmiennych rozwiązań technicznych zwłaszcza w przypadkach nietypowych, należy uznać za w pełni uzasadnione. Zdarzają się bowiem sytuacje, gdzie nie zawsze istnieje możliwość zachowania przewidzianych prawem wymagań. Z pomocą w takich przypadkach, może przyjść jedynie instytucja odstępowania od powszechnie obowiązujących przepisów. Nie trudno dostrzec, że ta nietypowa konstrukcja powinna mieć na celu zagwarantowanie właściwej ochrony interesu publicznego. Jednakże w zdecydowanej większości u podstaw jej zastosowania leżą względy jednostkowe¹⁵. Zastosowanie przez ustawodawcę wśród

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2004 r., IV SA 2335/02, LEX nr 158975.

¹² Wystąpienie z wnioskiem o wyrażenie zgody na odstępowanie przez właściwy organ jest dowodem dbałości organów o interesy inwestorów; wyrok NSA z dnia 5 października 2006 r., II OSK 1194/05, LEX nr 289291.

¹³ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 126

¹⁴ W związku z udzieleniem upoważnienia przez ministra do udzielenia zgody na odstępowanie, powstaje pytanie czy właściwy organ może w takiej sytuacji odmówić takiej zgody. Zdaniem B. Majchrzaka, wykładnia językowa art. 9 ust. 2 pr.bud. wyraźnie stanowi, że organ pomimo uzyskania upoważnienia ministra, może udzielić lub odmówić zgody na odstępowanie. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie również z punktu widzenia celowościowego. Minister jako organ centralny, nigdy nie będzie dysponował takim stopniem znajomości danego stanu faktycznego, jak organ administracji terenowej, który może dokonać wszechstronnej analizy dopuszczalności i celowości odstępowania. B. Majchrzak *Instytucja odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, (red.) M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Sowa, K.A. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 337.

¹⁵ S. Serafin, *Konstrukcja prawna odstępowania...*, s. 116; Autor w instytucji odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych, zauważa istnienie wielu niejasności, niedoskonałości, sprzeczności i trudności w praktycznym zastosowaniu tej instytucji. Ponadto stwierdza niepełną ochronę interesu publicznego, brak wyraźnie określonego zakresu przedmiotowego, konieczność stosowania uznania administracyjnego oraz skomplikowany charakter procedury uzyskiwania zgody na odstępowanie.

przesłanek nieostrego zwrotu organ rozpoznający wniosek inwestora obowiązany jest każdorazowo wyjaśnić okoliczności sprawy, właściwie ustalić stan faktyczny i ocenić, czy może je uznać za szczególnie uzasadniony przypadek pozwalający na odstępstwo¹⁶. Warto zauważyć, że organ administracji architektoniczno-budowlanej, rozważając zasadność odstąpienia od przepisów techniczno-budowlanych, powinien z jednej strony kierować się zasadą wolności budowlanej, z drugiej zaś mieć na względzie występujące w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnione interesy osób trzecich¹⁷. Organ administracyjny, decydując o udzieleniu zgody na odstępstwo, winien brać pod uwagę charakter przepisu techniczno-budowlanego, od którego ma być udzielone odstępstwo, ukształtowanie nieruchomości, stan zagospodarowania nieruchomości sąsiednich oraz ocenę proponowanych rozwiązań w świetle zasad wiedzy technicznej. O konieczności zastosowania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych mogą decydować zarówno względy natury faktycznej, jaki i też użytkowe i techniczne¹⁸.

Celem instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych jest umożliwienie modyfikacji szczegółowych i bezwzględnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych w wyjątkowych stanach faktycznych, w których nie jest możliwe zastosowanie do nich – z uwagi na różnego rodzaju okoliczności – tych regulacji. Postępowanie zmierzające do udzielenia bądź odmowy zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie jest odrębnym postępowaniem w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ma ono charakter wpadkowy, co oznacza, że prowadzone jest w toku postępowania administracyjnego¹⁹.

Dotychczas w orzecznictwie sądowno-administracyjnym zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy co do tego, czy możliwe jest uzyskanie przez inwestora zgody na odstępstwo po wykonaniu robót budowlanych. Jedna grupa orzeczeń wyklucza taką możliwość, wskazując m.in. na brzmienie przepisu art. 9 ust. 3 pr.bud.. Zgodnie z nim, wniosek do właściwego ministra w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Taka interpretacja neguje dopuszczalność udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych po wykonaniu robót²⁰. Stąd też w świetle tego poglądu, nie jest możliwe odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych w celu umożliwienia legalizacji

¹⁶ A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 100.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12, LEX nr 1358525.

¹⁸ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa ...*, s. 126-127.

¹⁹ Tamże, s. 125.

²⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2037/11, LEX nr 1354927.

samowoli budowlanej²¹. Odmienne stanowisko, przedstawione m.in. w omawianym wyroku, akcentuje, że wyżej cytowanego przepisu art. 9 ust. 3 pr.bud. nie należy ograniczać do wykładni literalnej. W świetle tego poglądu, opierającego się na wykładni funkcjonalnej przepisu art. 9 ust. 1-4 pr.bud., dopuszczalne jest uzyskanie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych także po wykonaniu robót. Stanowisko to dopuszcza badanie zgodności robót budowlanych z przepisami w świetle odstępstwa uzyskanego po wykonaniu tych robót, i to zarówno w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 48 pr.bud., jak i postępowania prowadzonego na podstawie art. 50 i 51 pr.bud.²² Analizując to zagadnienie stwierdzić trzeba, że podstawowym celem postępowania opartego na art. 51 pr.bud. jest doprowadzenie wykonanych robót budowlanych (obiektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem, przez co należy rozumieć stan, w którym określone roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa, a w szczególności z przepisami prawa budowlanego. Bowiernie postępowanie naprawcze ma w założeniu przeciwdziałać niekorzystnym z punktu widzenia interesu społecznego, jak i interesu poszczególnych obywateli naruszeniom reguł prawnych gwarantujących prawidłowy przebieg procesu budowlanego²³. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że postępowanie naprawcze nie jest uregulowane w sposób względnie jasny, lecz przeciwnie, regulacje są fragmentaryczne, a przede wszystkim brakuje w nich spójności. Dlatego też orzecznictwo administracyjne i sądowno-administracyjne, a także literatura prawnicza nie daje w tym temacie wyczerpujących odpowiedzi²⁴. Zasadniczy obowiązek organu nadzoru budowlanego w postępowaniu naprawczym, o którym mowa w art. 50 i art. 51 pr.bud., polega zatem na rozstrzygnięciu o tym, co należy uczynić, aby określone roboty budowlane (obiekt budowlany), w przypadkach wskazanych w art. 50 pr.bud., doprowadzić do stanu zgodnego z prawem. Organ powinien przeprowadzić postępowanie naprawcze, stosując odpowiednio okoliczności konkretnej sprawy. Z kolei zgoda na odstępstwo z art. 9 pr.bud., będąca częścią porządku prawnego, zastępuje przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Uwzględnienie udzielonej zgody powoduje, że przepisy rozporządzenia, w danej konkretnej sytuacji, zostaną zastąpione normą indywidualnie dostosowaną do konkretnej sytuacji. Organ administracji

²¹ Zob. A. Ostrowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 77.

²² Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08, LEX nr 581004.

²³ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 268.

²⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, *Problematyka postępowania naprawczego*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, (red.) A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 109.

oceni wówczas zgodność wykonanych robót budowlanych z tą indywidualną normą techniczno-budowlaną, której celem pozostaje przede wszystkim umożliwienie modyfikacji szczegółowych oraz bezwzględnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych w wyjątkowych stanach faktycznych, w których nie jest możliwe zastosowanie się do nich z uwagi na różnego rodzaju okoliczności²⁵. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, dopuszczalne w myśl regulacji zawartej w art. 9 ust. 1 pr.bud., w konkretnym stanie faktycznym chroni interes inwestora, który nie mógłby zrealizować przysługującego mu prawa do zabudowy nieruchomości gruntowej²⁶. Nie oznacza to każdorazowego obowiązku występowania o uzyskanie zgody na takie odstępstwo, ale tylko w sytuacji zaistnienia w danej sprawie szczególnie uzasadnionego przypadku.

Podsumowanie

Komentowany wyrok uważam za trafny. Mając na uwadze, że w świetle przepisów prawa budowlanego celem postępowania naprawczego i legalizacyjnego, jest co do zasady doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, wydaje się w pełni uzasadniona sytuacja, gdy odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, może zostać udzielone także w stosunku do obiektów budowlanych już zrealizowanych. Choć powyższe stanowisko może powodować obawę, że akceptacja poglądu wyrażonego w przedstawionym wyroku NSA, może prowadzić do pokusy wykonywania samowolnych robót budowlanych niespełniających wymogów z przepisów techniczno-budowlanych. Przyjmując założenie, że inwestor ostatecznie, po wykonaniu robót budowlanych, uzyska zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, co umożliwi mu legalizację inwestycji, to jednak należy pamiętać, że zgoda ta dotyczy przypadków szczególnie uzasadnionych. Z tego względu, zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych ma charakter wyjątkowy.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2018, poz. 1202 z późn. zm.).

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 381/06, ONSAiWSA 2007, nr 6, poz. 134.

²⁶ W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) A. Gliniecki, Warszawa 2014, s. 143- 144.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2096).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz.U. z 2015, poz. 1422).

Literatura

- Asman T., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Despot-Mładanowicz A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Majchrzak B., *Instytucja odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, M. Sowa, K.A. Wąsowski, Warszawa 2009.
- Ostrowska A., *Glosa do wyroku NSA z 22.12.2009 r., II OSK 1951/08, „Samorząd Terytorialny”* 2010, nr 11.
- Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.
- Piątek W., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2014.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., Filipowicz T., *Problematyka postępowania naprawczego*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2015.
- Serafin S., *Konstrukcja prawna odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4.
- Zwolak S., *Zasady prawa budowlanego*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 3.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2006 r., II OSK 1194/05, LEX nr 289291.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 381/06, ONSAiWSA 2007, nr 6, poz. 134.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08, LEX nr 581004.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12, LEX nr 1358525.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3152/14
LEX nr 2143543, ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2004 r.,
IV SA 2335/02, LEX nr 158975.

Streszczenie

W wyroku z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3152/14, Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do możliwości uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych już po zrealizowaniu robót budowlanych. W głosie do tego orzeczenia autor zaaprobował pozytywną odpowiedź tego sądu na tak postawione pytanie. Wskazał, iż trafnym zdaniem NSA, pomimo iż z treści przepisu art. 9 ust. 3 pr.bud. wynika, że ewentualna zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych następuje przed wydaniem pozwolenia na budowę, to jednak rozstrzygając o sposobie wydania zgody na odstępstwo, nie należy poprzestawać na wykładni literalnej tego przepisu. W świetle prawa budowlanego, inwestor winien mieć bowiem możliwość doprowadzenia wykonanych robót budowlanych (obiektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem.

SŁOWA KLUCZOWE: przepisy techniczno-budowlane, prawo budowlane, inwestor

Summary

The subject of the vote to the judgment of the Supreme Administrative Court of September 27, 2016, II OSK 3152/14, is the possibility to obtain a permit to deviate from the technical and construction regulations after the completion of construction works. According to the Supreme Administrative Court, despite the fact that the content of the provision of article 9 paragraph 3 construction law it follows that possible consent to the derogation from technical and construction regulations occurs before the building permit is issued, but the basis for granting the derogation may not be limited only to the literal interpretation of this provision. Because in the light of the construction law, the investor has the opportunity to carry out construction works (building object) to the state consistent with the law.

KEY WORDS: technical and construction regulations, construction law, investor

Nota o autorze

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