

Rozdział I

Prawo budowlane

1. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego

.....
[miejsowość, data]

.....
(nazwa i adres właściwego organu)

znak:

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania^a

Zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) zawiadamia się, że w dniu r. zostało wszczęte z urzędu (na żądanie Pani/Pana r. z dnia r.)^b postępowanie w sprawie

.....
(wymienić przedmiot sprawy)

W związku z powyższym informuje się, że w terminie^c dni od daty otrzymania zawiadomienia strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, uzyskać wyjaśnienia w sprawie, składać wnioski i zastrzeżenia.

.....
(podpis z podaniem imienia i nazwiska
oraz stanowiska służbowego
osoby pełniącej funkcję organu
lub osoby upoważnionej)

Otrzymują^d:

- ↳ strona,
- ↳ strona,
- ↳ a a.

Uwagi i objaśnienia

^a **Forma wszczęcia postępowania.** Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisów dotyczących formy prawnej wszczęcia postępowania z wyjątkiem art. 31 § 2 KPA (postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu). Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Natomiast za datę wszczęcia postępowania z urzędu uważa się dzień pierwszej czynności urzędowej podjętej przez organ wobec strony, a więc przede wszystkim dzień zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania.

Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesionego drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a KPA).

Ustawą z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.) dodano art. 61a KPA, zgodnie z którym organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wówczas, gdy podanie zawierające żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną postępowania lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Wprowadzając instytucję odmowy wszczęcia postępowania, ustawodawca wyodrębnił etap wstępny postępowania administracyjnego, w którym organ bada, czy postępowanie ze względów podmiotowych lub przedmiotowych może być w ogóle wszczęte. W przeciwieństwie do etapu merytorycznego rozpoznawania sprawy, organ nie orzeka co to istoty żądania podmiotu wnoszącego podanie, lecz wspomniany przepis nakłada na organ administracji obowiązek wstępnej kontroli uprawnienia wnoszącego podanie do bycia stroną w postępowaniu. W sytuacji gdy podmiot wszczynający postępowanie nie ma przymiotu strony, organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchw. z 11.6.2013 r. (I OPS 1/13, Legalis), wskazał, że rozstrzygnięcie w zakresie art. 61a KPA związane jest zasadniczo z prawem materialnym, co jest szczególnie widoczne przy badaniu legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego o wszczęcie postępowania. Stąd też wstępna ocena organu dotycząca ustalenia interesu prawnego podmiotu wnoszącego o wszczęcie postępowania musi być dokonywana – w przytaczającej większości – na podstawie przepisów prawa materialnego stanowiących źródło tego interesu.

Przy czym należy mieć na uwadze, że odmowa wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych ma miejsce jedynie wtedy, gdy nie budzi wątpliwości, że wnoszący podanie nie jest stroną. Z kolei w sytuacjach wątpliwych, gdy nie można od razu ustalić interesu prawnego wnoszącego podanie, postępowanie powinno zostać wszczęte po to, aby w jego trakcie ustalić status strony. W razie uznania, że wnoszący podanie nie jest stroną postępowanie powinno zostać umorzone (por. *W. Chróścielewski*, Głosa do wyroku NSA z 1.3.2001 r., SA/Bk 1532/00, OSP 2003, Nr 11, poz. 138 oraz wyr. NSA z 24.1.2014 r., II OSK 2600/13, CBOSA).

^b **Wszczęcie z urzędu i na żądanie.** Postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 KPA), co niekoniecznie oznacza podjęcie postępowania administracyjnego z inicjatywy organu. Z urzędu bowiem organ wszczynają postępowanie również wówczas, gdy żąda tego prokurator (art. 182, 186 KPA) lub Rzecznik Praw Obywatelskich, a także wskutek żądania organizacji społecznej, o ile jest ono uzasadnione jej celami statutowymi i interesem społecznym (art. 31 § 1 i 2 KPA).

Wszczęcie postępowania na żądanie strony następuje z reguły wówczas, gdy chodzi o uzyskanie lub ustalenie na podstawie przepisów prawa materialnego istnienia uprawnienia. Na przykład pozwolenie na budowę, jako decyzja w przedmiocie uprawnienia inwestora do budowy określonego obiektu budowlanego, może być wydana wyłącznie na wniosek inwestora po spełnieniu przez niego wymogów zawartych w art. 33 PrBud. Natomiast z urzędu postępowanie wszczynają się na ogół przy nakładaniu na określony podmiot pewnych obowiązków, np. decyzja o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części (art. 48 PrBud). Wyjątkowo, bo jedynie ze względu na szczególnie ważny interes strony, organ może wszcząć postępowanie z urzędu także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Kontynuowanie tak wszczętego postępowania uzależnione jest jednak od uzyskania w jego toku zgody strony. W razie braku zgody, organ obowiązany jest postępowanie umorzyć (art. 105 § 1 KPA).

^c **Termin.** Termin do zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień w sprawie, składania wniosków i zastrzeżeń jest terminem urzędowym, ustalonym przez organ administracji publicznej i powinien być dostosowany do okoliczności sprawy.

^d **Zawiadamianie stron.** Niezależnie od tego, czy postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony, czy z urzędu, organ jest obowiązany zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 § 4 KPA).

Orzecznictwo

1. Uchwała NSA z 24.6.1996 r., FPK 5/96, ONSA 1996, Nr 3, poz. 105

Postępowanie administracyjne – w myśl art. 61 § 1 KPA – wszczynają się z urzędu lub na żądanie tego, kto ze względu na swój interes prawny lub obowiązek żąda czynności organu. W rozpatrywanej sprawie stroną jest składająca zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie żądania dotyczącego ustalenia podatku od nieruchomości. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Od tego momentu bieżą terminy załatwiania spraw określone w art. 35 § 3 KPA. W konsekwencji datą wszczęcia postępowania w omawianej sprawie jest dzień złożenia przez stronę podania o ustalenie podatku od nieruchomości, niekoniecznie zawierającego „wykaz nieruchomości”.

2. Postanowienie NSA z 13.7.1983 r., II SA 593/83, ONSA 1983, Nr 2, poz. 55

Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu może spowodować również skarga osoby niebędącej stroną w sprawie, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony – art. 233 KPA. Przepis tego artykułu wyraźnie wyłącza możliwość załatwiania pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i po-

chodzą od strony. Pismo takie powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego z dniem jego doręczenia organowi (art. 61 § 3 KPA).

3. Postanowienia NSA: z 4.3.1981 r., SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15 i z 22.4.1981 r., SA 1089/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 34

Wobec faktu, że KPA nie rozstrzyga sposobu ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomiono stronę.

4. Wyrok NSA z 24.1.2014 r., II OSK 2600/13, Legalis

Przystępując więc do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej organ ma obowiązek w pierwszej kolejności ustalić czy wniosek ten został złożony przez uprawniony podmiot. W przypadku ustalenia, że został on złożony przez podmiot, który nie posiada interesu prawnego, ma obowiązek odmówić wszczęcia postępowania, nie odnosząc się do istoty sprawy rozstrzygniętej w kwestionowanej w trybie nadzwyczajnym decyzji. Jednak odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 KPA może nastąpić tylko w przypadku, gdy oczywistym jest, że osoba wnioskująca o stwierdzenie nieważności decyzji nie ma przynajmniej strony w tym postępowaniu. W innych przypadkach postępowanie nieważnościowe powinno być wszczęte zgodnie z art. 157 § 2 KPA, co stwarza możliwość do szczegółowego badania interesu prawnego wnioskodawcy. A zatem w sytuacji, gdy w żądaniu wszczęcia postępowania skarżący powołuje się na interes prawny, ustalenie zasadności tego żądania musi być oparte na czynnościach wyjaśniających, które organ administracji publicznej obowiązany jest prowadzić w toku wszczętego postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami prawa procesowego. Tak więc ocena zasadności żądania skarżącego może być dokonana wyłącznie w formach procesowych, których wynikiem może być również stwierdzenie o bezprzedmiotowości żądania w formie decyzji o umorzeniu postępowania.

W sytuacji, gdy właściciel nieruchomości bezpośrednio graniczącej z inwestycją drogową, wskazuje na ograniczenia w swobodzie korzystania z prawa własności to nie można przyjąć, że nie jest on stroną w takiej sprawie, ponieważ nie dotyczy to jego interesu prawnego. W takim przypadku jego interes prawny, w rozumieniu art. 28 KPA, wynika z art. 11f ust. 1 pkt 4 „specustawy”, który stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich oraz art. 140 KC. i warunków technicznych określających granice dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z danej nieruchomości, powodowanych przez realizowaną inwestycję. Na ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich wskazano również w kwestionowanej decyzji – pkt 5, pkt 6, pkt 7 ustalając, że realizacja planowanej inwestycji nie może powodować zmian stosunków wodnych na pozostałych działkach, warunki wykorzystania terenu położonego poza projektowanym pasem drogowym nie mogą być zmienione w stosunku do stanu sprzed realizacji inwestycji, jak też, że roboty budowlano – montażowe powinny być prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, zatwierdzoną dokumentacją projektową oraz w sposób niezagrażający bezpieczeństwu ludzi i mienia, a ponadto wykonana inwestycja powinna zapewniać prawidłowe odprowadzanie wód powierzchniowych zapewniające ochronę nieruchomości bezpośrednio przylegających do terenu inwestycji.

5. Wyrok NSA z 26.2.1992 r., I SA 1408/91, Wok. 1992, Nr 5, poz. 26, z głosem Z. Janowicza PS 1995, Nr 4, poz. 92

Żądanie o charakterze cywilnoprawnym, skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej, nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 KPA.

6. Uchwała SN z 19.7.1991 r., III AZP 4/91, Wok. 1991, Nr 11

Wszczęcie postępowania w trybie nadzoru lub o wznowienie postępowania rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym (instancyjnym), którego datę określa się na zasadzie art. 61 KPA.

7. Wyroki NSA: z 12.1.1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 32 i z 27.10.1995 r., III SA 829/95, Legalis

Zasady określone w przepisach art. 61 § 4 i art. 28 KPA obowiązują również w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji, o którym mowa w art. 157 KPA. Stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji.

8. Wyrok NSA z 11.6.1990 r., I SA 367/90, ONSA 1990, Nr 2–3, poz. 47

Stosownie do art. 61 § 4 KPA, żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego określa przedmiot tego postępowania, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery oceny organu administracji.

9. Wyrok NSA z 26.7.2006 r., II OSK 1004/05, Legalis

Prawidłowe rozstrzygnięcia sprawy jest możliwe dopiero po wyjaśnieniu faktycznego żądania strony, po odpowiednim pouczeniu jej – zgodnie z art. 9 KPA – o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw będących przedmiotem postępowania oraz poczynieniu ustaleń w przedmiocie zachowania terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. W tym celu organ administracji powinien wyjaśnić rzeczywisty zamiar strony jak i to, kiedy wnioskodawca dowiedział się o podstawie wznowienia, tj. kiedy uzyskał wiadomość o złożeniu przez świadka oświadczenia. Dopiero wówczas będzie możliwe dokonanie pełnej analizy stanu faktycznego i wydania prawidłowego rozstrzygnięcia.

10. Wyrok NSA z 26.6.1998 r., I SA/Lu 684/97, Legalis

Organ administracji publicznej jest obowiązany z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracyjny nie może tylko jej gwarantować udziału, lecz jest obowiązany ustalić, czy w danej sprawie mają prawnie chronione interesy również inne jednostki.

11. Wyrok NSA z 19.6.1998 r., I SA/Lu 652/97, Legalis

Gwarantowana art. 10 § 1 KPA zasada czynnego udziału strony w postępowaniu obliuguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia

stronie udziału w postępowaniu, organ powinien zawiadomić ją o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu powoduje naruszenie prawa obliigujące do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przestanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 KPA.

12. Wyrok NSA z 20.10.1995 r., III SA 306/95, niepubl.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania, o którym mowa w art. 61 § 4 KPA, powinno być dokonane w odpowiedniej formie i sam udział podatnika w czynnościach kontrolnych zawiadomienia takiego nie może zastąpić. Z drugiej jednak strony, nie każde naruszenie przepisów postępowania administracyjnego uzasadnia uchylene zaskarżonej decyzji. Podstawą uchylene może być tylko takie naruszenie procedury, które miało wpływ na wynik postępowania. Skarżący nie wykazał, aby między brakiem zawiadomienia go o wszczęciu postępowania a treścią decyzji administracyjnej zachodził jakikolwiek związek przyczynowy.

2. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych

.....
[miejsowość, data]

.....
(nazwa i adres właściwego organu)^a

znak:

Postanowienie

Na podstawie art. 9 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 i 2^b, art. 82 ust. 1 i 3^c ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332), art. 123 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) oraz upoważnienia ministra^d
z dnia, znak:, po rozpatrzeniu wniosku inwestora Pani/Pana z dnia w sprawie udzielenia zgody na odstępstwo od

(wymienić przepisy techniczno-budowlane)^e

wariant I

– postanawiam udzielić zgody na odstępstwo od ww. przepisów pod warunkiem zachowania następujących wymogów^f:

wariant II

– postanawiam odmówić udzielenia zgody na odstępstwo od ww. przepisów.

Uzasadnienie^g

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
Na niniejsze postanowienie stronom nie służy zażalenie^h.

.....
(podpis z podaniem imienia i nazwiska
oraz stanowiska służbowego
osoby pełniącej funkcję organu
lub osoby upoważnionej)

Otrzymują:

- ↳ strona,
- ↳ strona,
- ↳ a a.

Uwagi i objaśnienia

^a **Właściwy organ.** Organem właściwym do wydania postanowienia jest, zgodnie z art. 82 ust. 1 i 2 i art. 83 ust. 1 PrBud, organ administracji architektoniczno-budowlanej (starosta), z wyjątkiem spraw dotyczących obiektów i robót budowlanych:

- 1) zastrzeżonych w art. 82 ust. 3 PrBud do właściwości wojewody,
- 2) zakładów górniczych, należących do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej w dziedzinie górnictwa (art. 89a).

^b **Postanowienie wydane przez starostę.** Należy zamieścić, jeżeli postanowienie wydaje starosta.

^c **Postanowienie wydane przez wojewodę.** Należy zamieścić, jeżeli postanowienie wydaje wojewoda.

^d **Wymogi formalne wniosku.** Organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek wystąpić do właściwego ministra nawet wówczas, gdy jest przekonany o braku podstaw do udzielenia zgody na odstępstwo, pod warunkiem oczywiście spełnienia wszystkich wymagań formalnych stawianych wnioskowi w przepisie art. 9 ust. 3 pkt 1–5 PrBud. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy na podstawie art. 64 § 2 KPA wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Niezależnie od wymogów stawianych wnioskowi w przepisie art. 9 ust. 3 pkt 1–5 PrBud, stosownie do art. 9 ust. 4 PrBud, właściwy minister może uzależnić upoważnienie do wyrażenia zgody na odstępstwo od spełnienia dodatkowych warunków, uzasadnionych szczególnym charakterem odstępstwa. Niespełnienie przez inwestora tych warunków będzie powodować odmowę wydania upoważnienia, a w konsekwencji odmowę udzielenia zgody na odstępstwo oraz odmowę wydania pozwolenia na budowę.

^e **Przepisy techniczno-budowlane.** Na przepisy techniczno-budowlane składają się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Określenie pierwszych z nich jest obowiązkowe, drugich zaś – zależy od uznania organu właściwego do ich wydania. Dotychczas zostały wydane następujące akty wykonawcze w powyższym zakresie:

- 1) rozp. Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1422),
- 2) rozp. Ministra Gospodarki z 26.4.2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U. z 2013 r. poz. 640),
- 3) rozp. Ministra Gospodarki z 21.11.2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1853 ze zm.),
- 4) rozp. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 81),
- 5) rozp. Ministra Środowiska z 20.4.2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579),
- 6) rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 1.6.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 101, poz. 645 ze zm.),
- 7) rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.3.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124),
- 8) rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30.5.2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735 ze zm.),
- 9) rozp. Ministra Infrastruktury z 16.1.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.),
- 10) rozp. Ministra Infrastruktury z 17.6.2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 144, poz. 859),
- 11) rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10.9.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987 ze zm.),
- 12) rozp. Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20.10.2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1744),

- 13) rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31.8.1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. Nr 130, poz. 859 ze zm.),
- 14) rozp. Ministra Obrony Narodowej z 2.8.1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 711),
- 15) rozp. Ministra Obrony Narodowej z 4.10.2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 132, poz. 1479 ze zm.),
- 16) rozp. Ministra Łączności z 21.4.1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elektryczną obiektów budowlanych łączności (Dz.U. Nr 50, poz. 271),
- 17) rozp. Ministra Infrastruktury z 26.10.2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.),
- 18) rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6.8.1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.),
- 19) rozp. Ministra Gospodarki Morskiej z 23.10.2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz.U. Nr 206, poz. 1516),
- 20) rozp. Ministra Administracji i Cyfryzacji z 21.4.2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne (Dz.U. z 2015 r. poz. 680).

^f **Niedopuszczalność odstępstwa.** Ustawa Prawo budowlane uzależnia udzielenie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych od bezwzględnego spełnienia dwóch przesłanek. Nie może ono mianowicie powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz ograniczenia możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne. Odstępstwo nie powinno także, po spełnieniu warunków zamiennych, powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska.

^g **Uzasadnienie.** Uzasadnienie stanowi integralną część postanowienia. Zamieszczenie w postanowieniu, na które nie służy zażalenie, uzasadnienia nie jest wymagane przepisami (art. 124 § 2 KPA). Organ wydający postanowienie może jednak, kierując się zawartą w art. 11 KPA zasadą wyjaśniania zasadności przesłanek rozstrzygnięcia, zamieścić uzasadnienie faktyczne i prawne.

Uzasadniając postanowienie o udzieleniu zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien mieć na uwadze, że odstępstwo może być udzielone jedynie w „przypadkach szcze-

gólnie uzasadnionych” (mających w sobie element wyjątkowości, będących przeciwstawieniem sytuacji spotykanych powszechnie), jeżeli nie jest możliwe spełnienie wymagań zawartych w przepisach techniczno-budowlanych. Powinien on więc dokonać oceny, czy w danej sytuacji zachodzą takie przypadki, kierując się następującymi kryteriami:

- 1) charakterem przepisu techniczno-budowlanego, od którego ma być udzielone odstępstwo,
- 2) ukształtowaniem nieruchomości, na której ma być realizowany obiekt budowlany,
- 3) stanem zagospodarowania nieruchomości sąsiednich,
- 4) oceną proponowanych rozwiązań w świetle zasad wiedzy technicznej.

Ponadto organ powinien wykazać, że udzielone odstępstwo nie spowoduje zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz ograniczenia możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne. W przypadku pogorszenia w wyniku udzielenia odstępstwa warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska i określenia w sentencji postanowienia stosownych warunków zamiennych niezbędne jest wykazanie, że spełnienie tych warunków eliminuje to pogorszenie, kierując się kryteriami, jak przy ocenie „szczególnie uzasadnionych przypadków”.

Uzasadniając postanowienie o odmowie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, organ administracji architektoniczno-budowlanej jest zobowiązany wykazać, że zachodzi przynajmniej jedna z poniższych przesłanek:

- 1) jest możliwe spełnienie wymagań zawartych w przepisach techniczno-budowlanych,
- 2) nie zachodzi „przypadek szczególnie uzasadniony”,
- 3) odstępstwo spowoduje zagrożenie życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz ograniczenie możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne,
- 4) odstępstwo spowoduje pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska i nie jest możliwe spełnienie warunków zamiennych eliminujących to pogorszenie,
- 5) właściwy minister nie udzielił upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

^h **Zażalenie.** Postanowienie o udzieleniu bądź odmowie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie jest zaskarżalne do organu wyższego stopnia (art. 9 ust. 2 PrBud). Zażalenie na takie postanowienie może być wniesione tylko w ramach odwołania od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (zarówno udzielającej pozwolenia, jak i odmownej).

Orzecznictwo

1. Wyrok NSA z 5.5.1985 r., II SA 2019/85, niepubl.

Udzielenie przez właściwego ministra upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie jest ani decyzją administracyjną, ani postanowieniem. Upoważnienie to, choć dotyczy sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej, ma znaczenie przepisu prawa. Wynika to z okoliczności, że upoważnienie wydaje na podstawie ustawy organ upoważniony do wydawania aktów normatywnych w zakresie przepisów techniczno-budowlanych. Skutkiem udzielenia upoważnienia jest okoliczność, że organ orzekający rozstrzyga sprawę nie tylko na podstawie obowiązującego prawa, ale także na podstawie upoważnienia. Nabiera ono więc charakteru doraźnej podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Z tego względu wyrażenie upoważnienia na odstępstwo nie podlega ocenie przez NSA. Kontrolę podlega natomiast sposób zastosowania odstępstwa w konkretnej sprawie.

2. Wyrok WSA w Warszawie z 28.9.2005 r., VII SA/Wa 12/05, Legalis

Upoważnienie udzielające zgodę na odstępstwo od warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ma charakter doraźnej podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.

3. Wyrok NSA z 14.6.2005 r., OSK 1683/04, Legalis

Skutkiem udzielenia upoważnienia przez właściwego ministra na odstępstwo od tych warunków była okoliczność, że organ orzekający rozstrzygał sprawę nie tylko na podstawie obowiązującego prawa, ale także na podstawie upoważnienia.

4. Wyrok WSA w Gliwicach z 12.1.2011 r., II SA/Gl 891/10, Legalis

Fakt wprowadzenia do przepisu wymogu zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku przesądził o tym, że zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w żadnym razie nie można traktować jako zasady. Zgoda na odstępstwo powinna mieć charakter jedynie wyjątkowy i wynikać z konieczności konkretnego sposobu zabudowy terenu.

5. Wyrok NSA z 18.2.2013 r., II OSK 896/12, Legalis

Ocena, czy w danej sytuacji ma miejsce taki „szczególnie uzasadniony przypadek” należy do organów administracji architektoniczno-budowlanej, które powinny dokonać tego w oparciu o analizę materiału sprawy, kierując się następującymi kryteriami:

- charakterem przepisu, od którego ma być udzielone odstępstwo,
- ukształtowaniem nieruchomości, na której ma być realizowany obiekt,
- stanem zagospodarowania nieruchomości sąsiednich,
- oceną proponowanych rozwiązań w świetle wiedzy technicznej.

6. Wyroki NSA: z 23.2.2007 r., II OSK 381/06, Legalis i z 21.4.2011 r., II OSK 765/10, Legalis

Za wypadki szczególnie uzasadnione w rozumieniu art. 9 ust. 1 PrBud należy uznać te, w których inwestor – pomimo wykazania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i przeznaczenia terenu, na którym położona jest ta nieruchomość, w miejscowym

planie zagospodarowania przestrzennego, na takie cele, ze względu na obowiązujące przepisy techniczno-budowlane, nie może zrealizować swego prawa podmiotowego, jakim jest prawo zabudowy nieruchomości gruntowej przewidziane w art. 4 PrBud.

7. Wyrok WSA w Białymstoku z 8.11.2012 r., II SA/Bk 648/12, Legalis

Kształt działki inwestycyjnej (nierównoległe granice), linia zabudowy, obecne zagospodarowanie działki oraz stworzenie możliwości budowy budynku mieszkalnego w normatywnych odległościach od granicy w przyszłości, a także brak wpływu na sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej i niewielka wysokość budynku, powodują potrzebę odstępowania i akceptacji dla usytuowania obiektu bez zachowania ogólnych norm.

8. Wyroki WSA w Warszawie: z 29.6.2007 r., VII SA/Wa 431/07, Legalis i z 27.4.2011 r., VIII SA/Wa 1206/10, Legalis

W sytuacjach szczególnych, wynikających z warunków lokalnych, takich jak np. kształt i wymiary nieruchomości, położenie względem nieruchomości sąsiednich, konieczne jest wzięcie pod rozwagę interesów indywidualnych i interesu publicznego, które uzasadniałyby wyłączenie stosowania określonych przepisów techniczno-budowlanych.

9. Wyrok NSA z 29.1.2008 r., II OSK 1955/06, Legalis

Nie jest dopuszczalne uwzględnienie interesu tylko jednej ze stron postępowania (inwestora) z podaniem, że jej wniosek jest zasadny ze względów optymalnych zagospodarowania działki inwestora, bez szczegółowego wyjaśnienia, czy usprawiedliwione jest wyjątkowe, a co za tym idzie priorytetowe, potraktowanie tego wniosku.

10. Wyrok NSA z 1.2.1991 r., IV SA 1207/90, MoP 2000, Nr 4, s. 257

Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych lub norm nie może kolidować z podlegającą z mocy art. 5 ust. 1 pkt 6 PrBud ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich.

11. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 4.12.2012 r., II SA/Bd 538/12, Legalis

Przepisy nie uzależniają ewentualnego udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych od zgody właścicieli sąsiedniej nieruchomości. Zwrócono uwagę, że postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę nie ma na celu rozstrzygnięcia sporów o charakterze prywatnoprawnym pomiędzy współwłaścicielami danej nieruchomości, czy też stosunków sąsiedzkich. Jednakże, nawet przy tej tezie, jednocześnie wskazano, że nie oznacza to, iż zarówno w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, jak i postępowania o udzielenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych organy mogą pomijać obowiązek rozważenia i uwzględnienia słusznego interesu nie tylko inwestora, ale również uzasadnionych interesów prawnych innych stron postępowania – zwłaszcza w sytuacji gdy interesy te pozostają sporne.

12. Wyrok NSA z 19.11.2008 r., II OSK 1406/07, Legalis

Brak jest podstaw do stosowania odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych, jeżeli istnieje możliwość wybudowania projektowanego obiektu bez naruszenia przepisów.