

Joanna Smarż

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu

ORCID: 0000-0002-2450-8162

ISTOTA WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANÓW NA GRUNCIE USTAWY PRAWO BUDOWLANE

Wprowadzenie

Instytucja współdziałania organów administracji publicznej nie jest nowym rozwiązaniem prawnym, chociaż mogłoby się tak wydawać po pobieżnej analizie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹, który wyznacza ogólną procedurę tego postępowania. Dodany w ramach nowelizacji k.p.a. z 2017 r.² art. 7b podnosi ideę współdziałania organów do rangi zasady ogólnej postępowania administracyjnego³, określając standardy instytucji współdziałania organów administracji publicznej w toku załatwiania sprawy w drodze decyzji. Nie jest to jednak jedyna w k.p.a. podstawa do współdziałania organów. Nie można bowiem zapominać również o regulacjach z art. 52, 106 i 106a k.p.a.

Poza wskazanymi przepisami ogólnymi przepisy ustaw szczególnych przewidują współdziałanie organów administracji publicznej w ramach prowadzenia spraw indywidualnych. Obowiązek współdziałania organów musi mieć bowiem swoje źródło w przepisach prawa materialnego⁴. Przykładem takiej regulacji jest m.in. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵, której przepisy przewidują ściśle współdziałanie organów administracji architektoniczno-budowlanych oraz organów nadzoru budowlanego, ale nie tylko.

Celem artykułu będzie ukazanie charakteru i istoty współdziałania organów administracji publicznej działających na podstawie przepisów Prawa budowlanego w ramach procesu inwestycyjnego.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.), dalej k.p.a.

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

³ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. II OSK 3116/17, Legalis nr 1762010.

⁴ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. II GSK 843/16, Lex nr 2325251 oraz z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1609/06, Legalis nr 119157.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm. (dalej: Pr.bud.).

Pojęcie i rodzaje współdziałania organów

Pojęcie współdziałania nie było i nadal nie jest definiowane wprost w obowiązujących przepisach. Występuje natomiast coraz częściej w porządku prawnym, jednak zazwyczaj nie samodzielnie, lecz w powiązaniu z innym określeniem, jak np. nakaz współdziałania władz publicznych, który został sformułowany w preambule Konstytucji RP. Dlatego też przyjmuje się, że zasada współdziałania organów stanowi konkretyzację i realizację konstytucyjnej zasady współdziałania władz publicznej⁶, a aktualizuje się w toku postępowania⁷.

Mimo iż pojęcie współdziałania nie jest pojęciem obcym, na gruncie przepisów prawa budzi wiele wątpliwości. W literaturze wskazuje się, że współdziałanie to współuczestnictwo dwóch lub więcej organów administracji umocowanych prawem w prawnych formach działania⁸. Uzasadnieniem ustanowienia obowiązku takiego współdziałania jest przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów mające na celu włączenie większej liczby organów do decydowania o rozwiązywaniu konkretnego zagadnienia⁹.

Przez administracyjnoprawne działania wspólne rozumie się oświadczenia woli dwóch lub więcej podmiotów administracji publicznej dokonane w celu wywołania skutków prawnych w sferze prawa administracyjnego¹⁰. Z zasady pojęcie to łączy się z działaniem zmierzającym do realizacji tożsamyh lub zgodnych celów oraz wzajemnej pomocy w tym zakresie¹¹. Obszar współdziałania wyznaczony jest przez cel częściowy wspólny wielu organom. Za szczególnie obszar współdziałania należy uznać materię określoną w przepisach, które wyznaczając określony cel częściowy, nakładają obowiązek jego osiągnięcia na władze publiczne bez wskazania konkretnych organów¹². Organ współdziałający działa

⁶ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 3; M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2021, komentarz do art. 7b.

⁷ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 111.

⁸ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, z. 31, s. 71.

⁹ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38 i 83; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 106.

¹⁰ S. Biernat, *Działania wspólne...*, s. 85.

¹¹ B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele*, red. A. Jamróz, Białystok 1997, s. 111; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 129; W. Góralczyk, *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa” 2018, t. X, nr 2, s. 533; M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)* [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014, s. 30.

¹² M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4; W. Brzozowski, *Współdziałanie władz...*, s. 11.

w zakresie własnych kompetencji i nie może zastępować organu właściwego do wydania decyzji¹³.

Jednocześnie zwraca się uwagę, iż współdziałanie jest więzią łączącą podmioty równorzędne i niezależne¹⁴. Zatem dla współdziałania charakterystyczny jest zasadniczy brak możliwości wydawania w ramach tego współdziałania wiążących poleceń przez jeden organ administracji publicznej drugiemu. Nie ma więc w tym przypadku stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej, którego istnienie prowadziłoby do zmiany natury współdziałania i przekształcenia go w nadzór lub inne formy nadrzędności¹⁵. Każdy organ działa wyłącznie w ramach swojej właściwości i w celu realizacji powierzonych mu zadań.

Współdziałanie dotyczy zarówno relacji między organami należącymi do różnych władz, jak i relacji między tymi władzami a strukturami społeczeństwa obywatelskiego, a więc podmiotami niepublicznymi¹⁶.

Niektórzy autorzy wskazują na towarzyszącą współdziałaniu dobrowolność¹⁷, ale wydaje się, że jest ona często znacznie ograniczona poprzez obowiązek realizacji zadań publicznych, a czasami wręcz wyłączona przez przepisy prawa nakazujące współpracę organów administracji publicznej. Natomiast cechą towarzyszącą stosunkom współdziałania jest często ich trwałość, szczególnie jeśli współdziałanie przybiera formalną postać porozumienia administracyjnego¹⁸.

W literaturze przyjmuje się podział współdziałania na: materialne i procesowe¹⁹. Pierwsze związane jest z przyjęciem w przepisach prawa materialnego uzależnienia rozstrzygnięcia sprawy od zajęcia stanowiska przez inny organ poprzez wyrażenie opinii, zgody, uzgodnienia czy porozumienia (art. 106 § 1 k.p.a.). Z kolei przez współdziałanie procesowe rozumie się współdziałanie w ustaleniu stanu faktycznego przez organ właściwy do rozpoznania sprawy. Obejmuje ono instytucję pomocy prawnej (art. 52), ale też żądanie przedstawienia przez organ administracji publicznej od innego organu odpisu lub wyciągu dokumentu, jeżeli

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. V SA/Wa 2152/05, Lex nr 193340.

¹⁴ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 204. Zob. też: J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 483; Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 129; W. Góralczyk, *Koordinacja i współdziałanie...*, s. 533; M. Mączyński, *Koordinacja i współdziałanie*, s. 30.

¹⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 190.

¹⁶ S. Nitecki, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, R. XII, s. 109 i n.; L. Staniszweska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako wzorzec działania administracji* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 262 i n.

¹⁷ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 37–39.

¹⁸ M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2, s. 42.

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 7a.

strona nie może go uzyskać, żądanie dostarczenia przez organ oryginału dokumentu, jeżeli zachodzi konieczność jego przejrzenia (art. 76a § 1). Organ administracji publicznej mający w swoich zasobach żądane dokumenty zobowiązany jest do sprawnego wykonania tego obowiązku.

Formy współdziałania administracji

Formy współdziałania administracji publicznej są bardzo różne, a ich katalog jest otwarty. Można je podzielić na działania niesformalizowane, czyli takie, dla których prawo nie przewiduje określonej formy i które powinny być podejmowane nawet w przypadku braku wyraźnego upoważnienia kompetencyjnego, oraz sformalizowane, które dla swej skuteczności wymagają zachowania określonej przez przepisy prawa formy. Ze swej istoty nastawione są więc raczej na współdziałanie długotrwałe, a nie na jednostkowy przejaw współpracy²⁰.

W każdym jednak przypadku współdziałanie odbywa się jedynie w zakresie właściwości organów współdziałających, a współdziałanie to nie zmienia zakresu ich kompetencji. W sprawach, w których ustawodawca zobligował organ prowadzący postępowanie główne do zasięgnięcia opinii innego organu, organ współdziałający ma obowiązek działania jedynie w zakresie swojej właściwości²¹. W ramach mechanizmu współdziałania mamy do czynienia z dwoma osobno prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, w których stosuje się przepisy k.p.a., i na każdym organie administracji publicznej spoczywają odpowiednie obowiązki w sferze prawa proceduralnego²².

Skupiając się na sformalizowanych formach współpracy, należy zauważyć, że przepisy prawa materialnego, ustanawiając obowiązek współdziałania przy wydawaniu decyzji administracyjnych, używają wielu określeń mających znaczenie dla oceny doniosłości stanowiska zajmowanego przez organ, z którym należy współdziałać przed wydaniem decyzji. Stanowisko organu współdziałającego może mieć bowiem charakter wiążący lub niewiążący dla organu prowadzącego sprawę.

W przepisach stanowi się m.in. o wydawaniu decyzji: „w porozumieniu” z innym organem, „po porozumieniu”, „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu”, „po zasięgnięciu opinii”. Każde z tych określeń nadaje inny ciężar gatunkowy stanowisku organu, z którym organ prowadzący postępowania ma współdziałać. Przy czym przyjmuje się, że zwrot *w porozumieniu* jest tożsamy ze zwrotem *za zgodą*, jest bowiem rodzajem współdziałania i oznacza wymóg uzyskania efektu w postaci zgodnych stanowisk organów²³. Podobnie jako syno-

²⁰ Por. szerzej: W. Góralczyk, *Koordinacja i współdziałanie...*, s. 538.

²¹ Wyrok WSA z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. VII SA/Wa 1905/11, Legalis nr 446843.

²² Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., sygn. IV SA 2085/99, Legalis nr 94337.

²³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. II SA/Bk 821/17, Lex nr 2467248.

nimy traktowane są zwroty w *uzgodnieniu*, w *porozumieniu* oraz *po uzgodnieniu* i używane są w celu zobowiązania organu do działania, zakładając osiągnięcie porozumienia²⁴.

Opinia organu współdziałającego

Najluźniejszą formą współdziałania organów jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii – jeden z organów przed podjęciem decyzji jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia takiej opinii nie jest jednak prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego, gdyż istotą tego działania jest jedynie wyrażenie opinii, które zbliżone jest do konsultacji czy doradztwa. W orzecznictwie przyjmuje się, że opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów oceniającego. Stanowi jeden z elementów materiału dowodowego podlegającego rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w sprawie²⁵. Organ prowadzący postępowanie powinien jednak rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny²⁶.

Z uwagi na fakt, że opinia nie ma mocy wiążącej dla organu rozstrzygającego sprawę²⁷, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji administracyjnej wbrew stanowisku organu opiniującego²⁸.

Uzgodnienie przez organ współdziałający

Porozumienie i uzgodnienie zarówno w języku potocznym, jak i prawniczym są zwrotami jednoznacznymi i bardziej stanowczymi niż *opiniowanie*. Zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów organów w danej sprawie²⁹.

²⁴ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Go 874/19, Legalis nr 2276185.

²⁵ Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 18 września 1995 r., sygn. VI SA 10/95, ONSA 1998, nr 4, poz. 152; wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., sygn. II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1999 r., sygn. II SA 1001/99, Lex nr 46805; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 106.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., sygn. II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120. Pośrednio: wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. I SA 883/99, niepubl., mając na względzie zasadę zawartą w art. 7 k.p.a. oraz w trybie określonym w art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Zob. uchwała NSA z dnia 18 września 1995 r., sygn. VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1999 r., sygn. II SA 1001/99, niepubl.; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2001 r., sygn. II SA 2204/00, Legalis nr 76688.

²⁷ Postanowienie SKO w Łodzi z dnia 3 lipca 1997 r., sygn. KO 1673/97, OSS 1998, nr 1, poz. 5; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., sygn. II SA/Kr 1490/01, Legalis nr 106847.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 1509/06, Legalis nr 99864.

²⁹ Uzasadnienie uchwały 5 sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. OPK 14/98; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. II SA/Ol 1039/15, Lex nr 2053348.

Dlatego też uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, wiąże organ decydujący w postępowaniu głównym³⁰. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może więc przesądzić o treści decyzji, która wydana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący³¹. W konsekwencji decyzja wydana w postępowaniu głównym nie może być sprzeczna ze stanowiskiem organu uzgadniającego³².

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zwrot *po uzgodnieniu* oznacza, że organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, zaś organ współdziałający ocenia dopuszczalność tego rozstrzygnięcia w granicach swojej właściwości i kompetencji³³.

Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje treść decyzji, jaką ma wydać organ prowadzący postępowanie główne uruchomione wnioskiem strony³⁴. Dlatego też należy uznać, że uzgodnienie stanowi kwalifikowaną formę współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej, gdyż odmowa uzgodnienia ze strony organu współdziałającego ma ten skutek prawny, że organ decyzyjny nie może wydać decyzji uwzględniającej wniosek strony³⁵.

Wymóg uzyskania zgody

Modyfikacją uzgodnienia jest wskazany w przepisach powszechnie obowiązujących wymóg uzyskania zgody. W odróżnieniu od uzgodnienia, gdzie organ współdziałający uzgadnia docelowe rozwiązanie zagadnienia mającego znaleźć odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu sprawy głównej, uzyskanie zgody wiąże się z samodzielnym działaniem organu współdziałającego. Z samego faktu wyrażenia zgody nie wynika jednak, aby organ kończący postępowanie w danej instancji zobowiązany był do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego. Organ wyrażający zgodę ma jednak wpływ na treść rozstrzygnięcia i można mówić w tym przypadku o współdecydowaniu³⁶.

Pozostałe formy współpracy organów

Inne formy współpracy organów administracji wynikające z przepisów prawa materialnego to m.in. przekazywanie informacji i dokumentów, informowa-

³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. IV SA/Wa 578/04, Legalis nr 80866.

³¹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., sygn. II SK/Kr 1490/01, Lex nr 682049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 września 2010 r., sygn. II SA/OI 655/10, Legalis nr 440941.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. IV SA/Wa 2344/07, Legalis nr 162342.

³³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., sygn. II SA/Sz 318/13, Legalis nr 762351.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. IV SA/Wa 140/06, Lex nr 219341; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., sygn. II SA/Kr 1490/01, Legalis nr 106847.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 33/20, Lex nr 3037016.

³⁶ K.M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 91.

nie o uchybieniach, udzielanie pomocy prawnej, pomocy technicznej, pomocy fachowej lub pomocy finansowej³⁷.

Współdziałanie organów na podstawie przepisów Prawa budowlanego

Jak to zostało już powiedziane, obowiązek współdziałania nakładany jest na co najmniej dwa prawnie odrębne podmioty przepisem prawa materialnego. W przypadku Prawa budowlanego (dalej: Pr.bud.) takimi podmiotami są przede wszystkim organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Wskazane organy zobowiązane są do współdziałania ze sobą, jak i na podstawie przepisów szczególnych z organami kontroli państwowej, do których zaliczamy organy: Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Handlowej, Najwyższej Izby Kontroli, ale także organami samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa³⁸. Formy tego współdziałania są różne.

Współdziałanie na podstawie art. 85 Pr.bud.

Przepis art. 85 Pr.bud. stanowi wprost o obowiązku współdziałania organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej, określając jego przykładowy zakres obejmujący uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych oraz przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli³⁹.

Świadczy o tym użyty w treści przepisu zwrot *w szczególności*. W przypadku współdziałania organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej stanowią one uzupełnienie form współdziałania polegającego na wymianie informacji, w szczególności wynikających z wydanych decyzji, postanowień i otrzymanych zgłoszeń⁴⁰.

Wskazanie w art. 85 Pr.bud. jednocześnie organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego uzasadnione jest nieostrym podziałem kompetencji tych organów, które w znacznym zakresie pokrywają się. Potwierdzają to m.in. przepisy art. 81 i 81c Pr.bud., które precyzują kompetencje

³⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁸ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2012, s. 675.

³⁹ Z. Niewiadomski, T. Asman, J. Dessoulavy-Śliwiński, E. Janiszewska-Kuropatwa, A. Plucińska-Filipowicz, J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 85.

⁴⁰ Por. art. 82b ust. 2 i art. 84 ust. 2 pkt 1 Pr.bud.

tych organów. Oprócz tego organy te pozostają w układach zależności pozaorganizacyjnej. W szczególności bowiem w zakresie kompetencji organów nadzoru budowlanego leży kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej (art. 84 ust. 1 pkt 2 Pr.bud.)⁴¹.

Przepływ aktualnych informacji jest więc niezbędny dla obu kategorii organów do prawidłowego wykonywania czynności kontrolnych oraz prowadzenia postępowań administracyjnych. Potrzeba dokonania przez organy nadzoru budowlanego oceny prawidłowości dokumentów przekazywanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej ma na celu uniknięcie ewentualnych problemów związanych z zapewnieniem prawidłowego i bezpiecznego przebiegu budowy, jej zakończeniem oraz przekazaniem obiektu do użytkowania. Wskazany natomiast zakres współpracy ma na celu ograniczanie uciążliwości kontroli, głównie dla kontrolowanego, poprzez eliminowanie możliwości prowadzenia kontroli tego samego podmiotu przez różne organy w tym samym terminie lub w niewielkim odstępie czasowym.

Współdziałanie to dotyczy również wzajemnego przekazywania informacji o wynikach kontroli, co ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że wyniki kontroli mają bezpośredni wpływ na postępowanie prowadzone przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, np. poinformowanie o wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, który znajduje się na terenie objętym projektem zagospodarowania działki, skutkuje odmową zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę⁴².

Współdziałanie organów nadzoru budowlanego z innymi organami kontroli państwowej, zwłaszcza z Państwową Strażą Pożarną oraz Państwową Inspekcją Sanitarną, wynika z przepisów szczególnych, na mocy których wskazane organy uczestniczą w uzgadnianiu rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym⁴³, a następnie po zakończeniu budowy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym⁴⁴.

Organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴⁵ przysługuje prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec uruchomienia wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego. Natomiast organy Państwowej Straży Pożarnej w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych są uprawnione, w drodze

⁴¹ Z. Leoński, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, nr 2154, Prawo CCLXVT, s. 218–219; *idem*, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 149–150. W kwestii organizacyjnych i pozaorganizacyjnych więzi prawnych w administracji zob. Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 99 i 101.

⁴² R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane*, Warszawa 2006, s. 321.

⁴³ Por. art. 20 ust. 1 pkt 2 i art. 35 ust. 1 pkt 3 Pr.bud.

⁴⁴ Por. art. 56 Pr.bud.

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2021, poz. 195).

decyzji administracyjnej, do nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie (art. 26 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁶).

Jak widać zatem, zakres i formy tej współpracy organów są różne.

Stanowisko, decyzja i pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków

Inną formą współpracy, tym razem bardziej sformalizowanej, jest obowiązek uzyskania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wydane przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Powyższe wynika z art. 39 ust. 1 Pr.bud.

W stosunku zaś do obiektów budowlanych wpisanych do gminnej ewidencji budynków pozwolenie na rozbiórkę wydaje właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej „w uzgodnieniu” z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Forma „uzgodnienia” zakłada współdziałanie organów, tj. organu administracji architektoniczno-budowlanej, który prowadzi postępowanie główne, z wojewódzkim konserwatorem zabytków, który prowadzi postępowanie subsydiarne (art. 39 ust. 3 i 4 Pr.bud.).

Stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków jest wiążące dla organu właściwego w sprawie pozwolenia na budowę i rozbiórkę. Jeżeli zatem owo stanowisko jest negatywne, to fakt ten stanowi wystarczającą podstawę odmowy udzielenia inwestorowi pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, a wręcz udzielenie takiego pozwolenia wyklucza⁴⁷. W celu pozytywnego rozstrzygnięcia postępowania głównego wymagana jest więc zgodność stanowisk obu organów. Przy czym organ administracji architektoniczno-budowlanej rozstrzyga sprawę w drodze decyzji, natomiast stanowisko organu współdziałającego wyrażane jest w formie postanowienia⁴⁸.

Niezajęcie stanowiska w terminie 30 dni od dnia doręczenia uznaje się za brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych. Zasadą jest zatem ustanowienie fikcji prawnej w postaci domniemania zgody organu konserwatorskiego w przypadku, gdy ten nie wyraża stanowiska w terminie i formie przewidzianych w przepisach⁴⁹.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2020, poz. 1123 ze zm.).

⁴⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. IV SA/Po 280/15; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. II SA/Gd 498/15, Legalis nr 2296703.

⁴⁸ Co do zasady organ prowadzący postępowanie główne powinien wydać decyzję administracyjną dopiero wówczas, gdy postanowienie zawierające stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków stanie się ostateczne. Por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 8/89, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1062/18, Legalis nr 1835708; wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r., sygn. II OSK 1322/16, Legalis nr 1838858.

Organy ochrony zabytków są więc nie tylko uprawnione, ale i zobowiązane do oceny zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego zarówno w zakresie zgodności z przepisami szczególnymi, jak i ustaleniami planu miejscowego, ale wyłącznie w zakresie ochrony konserwatorskiej⁵⁰. Powyższe potwierdza, że uzgodnienie stanowi kwalifikowaną formę współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej, gdyż odmowa uzgodnienia ze strony organu współdziałającego ma ten skutek prawny, że organ decyzyjny nie może wydać decyzji uwzględniającej wniosek inwestora⁵¹. Natomiast wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę z pominięciem uzgodnienia stanowi wadę uzasadniającą wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną⁵².

Co jest istotne i podkreślane zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, do postępowania przed organem ochrony zabytków w sprawie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych, o których mowa w art. 39 ust. 1 Pr.bud., nie ma zastosowania tryb przewidziany w art. 106 k.p.a.⁵³ Przepis ten dotyczy bowiem jedynie sytuacji typowej, w której wydanie decyzji zależy od opinii lub stanowiska innego organu, wyrażanych w niedecyzyjnej formie rozstrzygnięcia administracyjnego.

Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku uzgodnienia, o którym mowa w art. 39 ust. 3 i 4 Pr.bud., jest ono bowiem stanowiskiem innego organu, od którego przepis prawa uzależnia wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a. Należy wskazać w tym przypadku, że przepis art. 39 ust. 4 Pr.bud. stanowi *lex specialis* w stosunku do 106 § 3 i 6 k.p.a., wprowadzając dłuższy termin na zajęcie stanowiska przez wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz tzw. konstrukcję milczącej zgody organu uzgadniającego utożsamiającą w skutkach prawnych niezajęcie stanowiska w terminie 30 dni z brakiem zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.

Obowiązek zawiadomiania o zakończeniu budowy

Zgodnie z art. 56 Pr.bud. na inwestora, który ma obowiązek uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, nałożono obowiązek zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej.

⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2003 r., sygn. IV SA 66/02, Legalis nr 107476.

⁵¹ Na tę okoliczność wskazuje trafnie wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2018 r., sygn. II SA/Łd 484/18, Legalis nr 1835189; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II SA/Kr 659/19, Lex nr 2749391.

⁵² Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 72; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. II SA/Lu 790/18, Legalis nr 1869944.

⁵³ Por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 478/07, Legalis nr 128761; wyrok NSA z dnia 12 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1767/08, Legalis nr 188400.

Wskazane organy administracji mogą zająć stanowisko wyłącznie w kwestii zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Zajęcie stanowiska w jakiegokolwiek innej sprawie będzie pozbawione podstawy prawnej i jako takie obarczone będzie wadą prawną. W konsekwencji nie będzie mogło wyrzucić skutków prawnych⁵⁴.

Niezajęcie zaś stanowiska przez wyżej wymienione organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag. Oświadczenie o braku sprzeciwu lub uwag ze strony wymienionych organów inwestor zobowiązany jest dołączyć do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (art. 57 ust. 3 Pr.bud.). Konstrukcja ta oznacza, że pomimo przyjęcia przez ustawodawcę, iż „milczenie” tych organów oznacza niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag, istnieje konieczność potwierdzenia na piśmie przez te organy, że takiego sprzeciwu lub uwag nie wnoszą⁵⁵.

Omawiane przepisy nie wskazują *expressis verbis* formy prawnej, w jakiej jest wyrażane stanowisko organów administracji na podstawie art. 56. Stanowią jedynie ogólnie, że zgłaszają w tej mierze sprzeciw lub uwagi. Jeżeli tak, to o konkretnej prawnej formie wypowiedzi uprawnionego organu przesądzają przepisy prawa materialnego⁵⁶ oraz przepisy o ustroju i zakresie działania organu.

Nie budzi wątpliwości fakt, iż umożliwienie przez ustawodawcę zajęcia stanowiska w sprawie przystąpienia do użytkowania innym organom niż ten, który wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jest formą współdziałania organów administracji publicznej. Jest też oczywiste, że nie jest to współdziałanie, o którym mowa w art. 106 k.p.a., co potwierdził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i w Gdańsku, uznając, że w związku z tym nie jest ono z mocy prawa wiążące dla organu prowadzącego postępowanie⁵⁷.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁵⁸, organy wymienione w art. 56 ust. 1 Pr.bud. mogą zgłosić swoje uwagi co do zamiaru inwestora przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego w skierowanym do inwestora piśmie, które będzie niewątpliwie jednym z dowodów podlegającym ocenie właściwego organu w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

Wobec powyższego przysługujące organom administracji prawo zgłaszania sprzeciwu w stosunku do działań, o których mowa, może być realizowane w różnych formach, w tym w formie decyzji i postanowienia. W tym też kierunku zdaje się iść orzecznictwo sądowe⁵⁹. Tam zaś, gdzie w przepisach prawa nie wskazuje

⁵⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. IV SA/Po 424/16, Legalis nr 1544919.

⁵⁵ G. Kuźma, R. Tymiec, *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis/el. 2020, komentarz do art. 56.

⁵⁶ Postanowienie SN z dnia 26 września 1995 r., sygn. III ARN 33/95, OSNAPiUS 1996, nr 3, poz. 41.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. VII SA/Wa 1149/15, Legalis nr 1471507; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/GD 774/09, Lex nr 577703.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. IV SA 1982/02, Lex nr 103821.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., sygn. IV SA 865/87, OSP 1990, nr 7, poz. 284.

się prawnej formy działania organu, tam nie ma podstaw do przyjęcia, że zgłoszenie uwag przez organy wymienione w ust. 1 pkt 2 i 4 po otrzymaniu od inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania powinno nastąpić w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 106 k.p.a.⁶⁰ Zgodnie bowiem z § 1 tego przepisu postanowienie może być wydane wyłącznie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, a decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty można wydać tylko po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający, który ma obowiązek dokonać pozytywnego lub negatywnego uzgodnienia.

Z art. 56 ust. 2 Pr.bud. obowiązek taki nie wynika, przepis ten nie wprowadza bowiem obowiązku uzyskania stanowiska wskazanych w nim organów, a więc nie wprowadza trybu, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a.⁶¹

Możliwość wypowiedzenia się przez organ współdziałający w sprawie sprzeciwu dotyczącego dopuszczenia obiektu do użytkowania musi być jednak podejmowana przed załatwieniem sprawy przez organ prowadzący postępowanie główne. Charakter postępowania uzgodnieniowego można więc określić jako pomocniczy, co wskazuje, że po wydaniu decyzji przez organ załatwiający sprawę główną odpada podstawa prowadzenia postępowania przez organ współdziałający⁶².

Podsumowanie

Współdziałanie władz publicznych jest istotnym elementem wykonywania zadań publicznych. Pod względem ustrojowym i organizacyjnym organy współdziałające w wykonywaniu swoich uprawnień są organami równorzędnymi, posiadającymi samodzielne, autonomiczne kompetencje.

Zakres i formy współpracy powinny i najczęściej wynikają z obowiązujących przepisów. Zróżnicowanie form współdziałania i podmiotów w nie zaangażowanych jest bardzo duże, co pokazuje, jak wielki potencjał tkwi w tej formie więzi organizacyjnych w aparacie administracji publicznej. Czasami zmierza to do zastępowania niektórych działań władczych więziami współdziałania.

Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej wynika nie tylko z Konstytucji RP i k.p.a., ale też z przepisów szczególnych. Przykładem takich przepisów jest Prawo budowlane. Celem i ideą współdziałania organów działających na podstawie przedmiotowej ustawy jest zapewnienie przestrzegania przez uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego obowiązujących przepisów, a w efek-

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn.IV SA 1982–1988/02, niepubl.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. II OSK 1645/10, Legalis nr 348176; z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1609/06, Legalis nr 119157.

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2004 r., sygn. IV SA 194/03, Legalis nr 68648.

cie zapobieganie niebezpieczeństwom dla życia i zdrowia jednostki, ochrona środowiska, wartości ekonomicznych i estetycznych w trakcie procesów budowlanych oraz w zakresie utrzymywania istniejących obiektów budowlanych⁶³.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2021.
- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Błachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2.
- Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, z. 31.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Cieślak Z. [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane*, Warszawa 2006.
- Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Florczak-Wątor. M., *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.
- Góralczyk W., *Koordinacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa” 2018, t. X, nr 2.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2021.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele*, red. A. Jamróz, Białystok 1997.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Kmiecik Z. [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecika, Warszawa 2017.
- Kuźma G., Tymiec R., *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis/el. 2020.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, nr 2154, Prawo CCLXVT.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Majchrzak B., *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 4/3.
- Mączyński M., *Koordinacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)* [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014.

⁶³ Por. B. Majchrzak, *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 4/3, s. 112.

Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000.

Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., Siegień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis/el. 2021.

Nitecki S., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, R. XII.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

Prawo budowlane. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2012.

Staniszewska L., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako wzorzec działania administracji [w:] Wzorce i zasady działania wspólczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.

Streszczenie

Współdziałanie władz publicznych jest elementem wykonywania zadań publicznych. Zakres i formy tej współpracy są różnicowane, a wynikają z obowiązujących przepisów, szczególnie z Konstytucji RP, k.p.a., ale też z przepisów szczególnych, np. Prawa budowlanego. Celem współdziałania organów działających na podstawie tej ustawy jest zapewnienie bezpieczeństwa dla życia i zdrowia jednostki, ochrony środowiska oraz wartości ekonomicznych i estetycznych.

Słowa kluczowe: współdziałanie organów, Prawo budowlane, Kodeks postępowania administracyjnego

THE ESSENCE OF COOPERATION OF AUTHORITIES UNDER THE BUILDING LAW ACT

Summary

The cooperation of the public authorities is the part of performing public tasks. Both the scope and the forms of this cooperation are varied and result from the applicable regulations, particularly the Constitution of the Republic of Poland, the Code of Administrative Procedure, but also from specific provisions, e.g. the Building Law Act. The purpose of the public authorities' cooperation, operating on this Act is to ensure safety for the life and health of an individual, environmental protection, and economic and aesthetic values.

Keywords: public authorities' cooperation, The Building Law Act, The Code of Administrative Procedure