

Przemysław Sztejna

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-6853-7101

p.sztejna@wpa.uz.zgora.pl

Informatyzacja procesu budowlanego w świetle zasad postępowania administracyjnego

Słowa kluczowe: informatyzacja administracji, proces budowlany, pozwolenie na budowę, podanie, zasada szybkości postępowania administracyjnego, zasada ograniczonego formalizmu

Streszczenie. Nowelizacje z 2020 r. i 2022 r. ustawy – Prawo budowlane wprowadziły zmiany we wnoszeniu podań w sprawie inwestycji budowlanych. Ich celem jest przyspieszenie procesu uzyskiwania pozwoleń budowlanych poprzez informatyzację procesu wnoszenia podań. Dodatkowo nowelizacje dokonują wielu zmian dotyczących obowiązkowych załączników do wniosków. Zmiany te nawiązują do przepisów KPA regulujących formę i treść podań w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie regulacje te nawiązują do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, takich jak zasada pisemności oraz zasada szybkości postępowania, której przejawem jest zasada ograniczonego formalizmu podczas wnoszenia podań wszczynających postępowanie.

Digitalization of the Construction Process in Light of the Principles of Administrative Procedure

Keywords: digitalization of administration, construction process, building permit, application, principle of procedural speed, principle of limited formalism

Summary. The 2020 and 2022 amendments to the Building Law Act introduced changes in the submission of applications related to construction investments. Their goal is to accelerate the process of obtaining building permits through the digitalization of the application submission process. Additionally, the amendments introduce several changes regarding the mandatory attachments to applications. These changes align with the provisions of the Code of Administrative Procedure (KPA), which regulate the form and content of applications in administrative proceedings. At the same time, these regulations refer to general principles of administrative proceedings, such as the principle of written form and the principle of procedural speed, which is reflected in the principle of limited formalism when submitting applications initiating proceedings.

1. Zmiany przepisów prawa i ich uzasadnienie

Analiza dotyczy nowelizacji ustawy – Prawo budowlane (dalej: PrBud) wprowadzonych ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹ oraz ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 11.

budowlane oraz niektórych innych ustaw² (dalej „ustawa/y nowelizująca/e” lub „nowelizacja/e”). Omawiane zmiany obejmują modyfikacje w procedurze administracyjnej w sprawie odstępstw od warunków technicznych, dokonywania zgłoszeń budowlanych oraz wniosku o rozbiórkę i pozwolenia na budowę oraz zmiany pozwolenia na budowę. Nowelizacje wprowadzają również zmiany o podobnym charakterze, a dotyczące innych postępowań, np. w obszarze uproszczonej procedury legalizacyjnej oraz zmiany sposobu użytkowania budynku.

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła wiele zmian w zakresie formy, treści podań składanych w ramach procesu budowlanego i stanowi pożądaną przejaw informatyzacji procesu budowlanego. W znowelizowanym art. 33 ust. 2c PrBud wskazano, że wniosek o pozwolenie na budowę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu e-Budownictwo. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza wniosku o pozwolenie na budowę, w tym w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, mając na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości danych zamieszczanych przy jego wypełnianiu. Zgodnie z ust. 4 b tego artykułu formularz wniosku, w formie dokumentu elektronicznego, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnia na portalu e-Budownictwo.

Inne zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą mają podobny charakter. W szczególności znowelizowano art. 9 PrBud, który aktualnie stanowi, że wniosek w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo (od warunków technicznych) składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. Podobnie znowelizowano art. 30 PrBud, w którym dodano ustęp, zgodnie z którym zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. W podobnym zakresie znowelizowano art. 30b PrBud, w którym wskazano, że wniosek o pozwolenie na rozbiórkę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. W znowelizowanym art. 36a wskazano w ust. 1b, że wniosek o zmianę pozwolenia na budowę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. We wszystkich przypadkach ww. nowelizacji ustawodawca wprowadził obowiązek stworzenia wzoru formularza wniosku/zgłoszenia w formie dokumentu elektronicznego, który jest udostępniany przez Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego na portalu e-Budownictwo.

Zmiany te korespondują z przyjętą w dniu 17 lutego 2005 r. ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³. Ustawa ta

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1557.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1557.

definiuje dwa kluczowe terminy dla nowelizacji, czyli „dokument elektroniczny”⁴ oraz „system teleinformatyczny”⁵.

Nieco inny charakter mają zmiany wprowadzone w znowelizowanym art. 33 ust. 2 PrBud, zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć: 1) projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci: a) papierowej w 3 egzemplarzach albo b) elektronicznej – wraz opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów. W obszarze postępowania o pozwolenie na budowę w art. 33 dodano również pkt 2b, zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę, zamiast oryginałów, można dołączyć kopie niektórych dokumentów⁶.

Ponadto dodano w art. 33 nowy ust. 4b w brzmieniu: „W przypadku sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego w postaci elektronicznej zatwierdzenie polega na opatrzeniu projektów kwalifikowanym podpisem elektronicznym organu zatwierdzającego projekt”.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej proponowana zmiana umożliwi dokonywanie zgłoszeń i składania wniosków przez internet, a więc w łatwy sposób poprzez stronę rządową, na której będzie udostępniony tworzony w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego generator wniosków. Zmiany w zakresie dołączania do wniosków oraz zgłoszenia kopii wymaganych załączników mają likwidować barierę braku posiadania przez inwestorów dokumentów w postaci elektronicznej (zwykle inwestorzy dysponują dokumentami papierowymi)⁷. Wskazówkę w zakresie celów wprowadzonej nowelizacji znajdujemy również w znowelizowanych artykułach, zgodnie z którymi ich wykonanie ma mieć na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości zamieszczanych danych⁸.

⁴ Stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

⁵ Stanowiący zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej.

⁶ Chodzi o oświadczenie projektanta dotyczące możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej oraz w zakresie instalacji radiokomunikacyjnych; w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej również: a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego; b) uzasadnienie zarządcy drogi; a nadto postanowienie o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁷ Uzasadnienie do ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, druk sejmowy, IX kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2020 r. poz. 11.

⁸ Szerzej na temat informatyzacji M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 131-179.

Systematyzując powyższe zmiany, należy stwierdzić, że po pierwsze dotyczą one formy (sposobu wnoszenia) podania wszczynającego postępowanie administracyjne, a w przypadku formy dokumentu elektronicznego również nakładają wymóg składania go za pośrednictwem systemu teleinformatycznego; po drugie wobec wprowadzenia wzoru formularzy nawiązują one również do treści żądania jako wymogu, o którym mowa w art. 63 § 3 KPA; po trzecie w obszarze formy załączników do podania umożliwiają w miejsce oryginału dokumentu przedkładanie jego kopii albo uczynienie tego w formie elektronicznej; po czwarte dopuszczają zatwierdzenie określonych projektów budowlanych poprzez opatrzenie ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez organ zatwierdzający projekt.

2. Nowelizacje w świetle kodeksowych regulacji postępowania administracyjnego

Znowelizowane przepisy wprowadzają prawną możliwość wniesienia podania w postaci papierowej oraz w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym. Przepis regulujący sposób (formy) został zamieszczony w tej części KPA, która reguluje przebieg administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, co oznacza, że ma co najmniej zastosowanie do pism wnoszonych w tym postępowaniu⁹, a według orzecznictwa sądowego również w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków¹⁰. Powyższe zmiany mają już swoje umocowanie w treści art. 63 KPA. Podania utrwalone w postaci elektronicznej (forma dokumentu elektronicznego) wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych albo za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej (art. 63 § 1 zd. 2 KPA). Takie wyraźne brzmienie ustawy nowelizującej z dnia 7 lipca 2022 r., nieodwołujące się bezpośrednio do wnoszenia podania w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem adresu poczty elektronicznej¹¹, oznacza wykluczenie tego sposobu wnoszenia podania jako podania skutecznego. W konsekwencji taki sposób wniesienia podania – pomijając aktualnie techniczną możliwość złożenia dokumentu elektronicznego za pośrednictwem adresu do doręczeń – oznaczać będzie niezachowanie wymogów formalnych podania (sposobu wniesienia podania), a więc konieczność wniesienia go w prawidłowej formie w ramach procedury usunięcia braków formalnych (art. 64 § 2 KPA). Tym samym wniesienie podania w inny sposób (innej formie) niż z wykorzystaniem formularza

⁹ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.

¹⁰ Wyrok z 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, LEX nr 1334941.

¹¹ Taką właśnie formę wprowadzała pierwsza ustawa nowelizująca z 10 grudnia 2020 r.

wzoru podania należy kwalifikować jako brak formalny podania, który powinien podlegać usunięciu na zasadach ogólnych¹².

Inaczej zdaje się widzieć to Artur Kosicki, według którego przepisy art. 33 ust. 2-3 PrBud określają dodatkowe wymagania, jakimi oprócz tych wskazanych w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. ma odpowiadać wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę¹³.

Podanie o wydanie pozwolenia na budowę zawiera treść w ustalonym we wzorze formularzu określonym w Rozporządzeniu¹⁴. Nowelizacja wraz z przepisami wykonawczymi koresponduje z nakazem wnoszenia podania według ustalonego wzoru, który ma swoją podstawę w KPA. Wniesienie podania za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej może oznaczać konieczność ujęcia danych w ustalonym formacie, który jest zawarty we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach (art. 63 § 3a KPA). Tym samym podstawa kodeksowa nie odwołuje się do wzorów podań wnoszonych w postaci papierowej, co koresponduje z podstawą prawną stanowiącą delegację do wydania rozporządzenia w tej sprawie (określenia wzoru formularza). Zgodnie z delegacją do wydania Rozporządzenia ma ono ustalić wzór formularza wniosku o pozwolenie na budowę, a więc nie tylko wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Formularz wniosku w formie papierowej stanowi załącznik do Rozporządzenia, z kolei Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnił wersję dokumentu elektronicznego na portalu e-Budownictwo¹⁵. Powyższe (rozróżnienie na wzór formularza w wersji papierowej i wzór dokumentu elektronicznego) znalazło wyraz w PKT 9 Wzoru stanowiącego Załącznik do Rozporządzenia, gdzie przewidziano dla niego alternatywne sposoby podpisywania podania. Zgodnie z tym punktem podpis powinien być czytelny, a podpis i datę podpisu umieszcza się w przypadku składania wniosku w postaci papierowej. Można więc rozważyć, czy złożenie podania o pozwolenie na budowę w formie papierowej, ale nie na wzorze ustalonym Rozporządzeniem, będzie skuteczne, czy oznaczać będzie niezachowanie wymogów formalnych tego podania. Inaczej mówiąc, czy ustalona treść wzoru formularza stanowi wymóg formalny, a złożenie podania o pozwolenia na budowę, choćby w postaci papierowej, ale poza ustalonym wzorem, oznaczać będzie niezachowanie wymogu formalnego? Z drugiej strony to zgodnie art. 63 § 2 KPA podanie winno czynić zadość również innym

¹² J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwers, Warszawa 2023, art. 63.

¹³ A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024, art. 33.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy, Rozwoju i Technologii z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o pozwolenie na budowę, Dz.U. z 2021 r. poz. 410.

¹⁵ *Ibidem*.

wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (w tym wypadku przepisy PrBud po nowelizacji oraz załącznik do Rozporządzenia). Skoro przepis art. 61 § 1 k.p.a. stanowi, że postępowanie administracyjne wszczynane jest również na żądanie strony, to oznacza, że wszczęcie postępowania administracyjnego jest możliwe tylko na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej, które czyni zadość wymaganiom prawnym określonym w art. 63 § 2 i 3 lub 3a k.p.a. i czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym, określonym innymi przepisami. Na mocy poprzednio obowiązujących przepisów słusznie NSA wyraził stanowisko, że zaniechanie sporządzenia wniosku o pozwolenie na budowę według normatywnego wzoru nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych dla wnioskodawcy (gdy zawiera on niezbędne dane umożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego)¹⁶. Podzielić w tym zakresie należy pogląd, że zaniechanie sporządzenia wniosku o pozwolenie na budowę według normatywnego wzoru nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych dla wnioskodawcy, o ile podanie to zachowuje wymogi formalne co do sposobu jego wniesienia (w postaci papierowej) oraz minimalnej treści żądania wynikającej z KPA i PrBud. Wzór formularza podania zawiera częściowo treści, które nie są niezbędne do wszczęcia postępowania administracyjnego w szczególności zawiera obowiązek podania podstawy prawnej (a przecież żaden z przepisów ustawowych nie wymaga podania podstawy prawnej podania o wszczęciu postępowania administracyjnego). Tym samym wniesienie podania o wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę z tego rodzaju „brakami” (np. niewskazanie podstawy prawnej) nie stanowi o braku formalnym tego wniosku, a więc podaniu można nadać dalszy bieg. Podobnie gdy chodzi o podanie adresu poczty elektronicznej, a podanie przez stronę tych danych adresowych umożliwia jedynie nawiązanie z nią kontaktu¹⁷. Wnioskodawca nie jest obciążany obowiązkiem wskazania adresu elektronicznego, w konsekwencji nie ma też obowiązku jego aktualizacji (art. 41 § 1 KPA)¹⁸.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003) w Rzeszowie z 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01. Chodziło o załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, Dz.U. Nr 98, poz. 625. Por. również wyrok NSA z 16 grudnia 2015 r., II OSK 992/14, LEX nr 1989302 oraz wyrok NSA we Wrocławiu z 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.

¹⁷ M. Romańska, *op. cit.*

¹⁸ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 63. Według Autora unormowanie art. 391 pkt 1 i 2 KPA prowadzi do konkluzji, że adres elektroniczny wnioskodawcy ustalany jest automatycznie przez organ administracji publicznej: jeżeli jest ujawniony w bazie adresów elektronicznych – w tej bazie, a jeżeli nie – jest nim adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie.

Procedura wnoszenia podania w drodze dokumentu elektronicznego za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym zawiera w sobie również obowiązek złożenia podpisu. Weryfikacja odbywa się bowiem poprzez ww. system, stąd jeżeli dokument spełnia wymogi określone w art. 63 § 3a pkt 1 KPA, to organ nie jest uprawniony do wezwania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braku formalnego, tj. złożenia podpisu¹⁹. Opatrzanie podpisu oznacza jego podpisanie jako dokumentu w formie elektronicznej (jego uwierzytelnienie). Tego rodzaju podanie wniesione w postaci dokumentu elektronicznego powinno jednak spełniać kumulatywnie następujące wymagania: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru²⁰. W orzecnictwie można spotkać stanowisko (powstałe na podstawie innego reżimu prawnego), że „funkcję podania” w postępowaniu rekrutacyjnym pełni czynność rejestracji elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej uczelni. Natomiast dalsze czynności kandydata w tym postępowaniu w postaci przedłożenia w uczelni podpisanego formularza elektronicznego i dowodu wpłaty wymaganej kwoty są czynnościami postępowania wyjaśniającego, a nie podaniami w rozumieniu art. 63 § 1 KPA²¹.

Natomiast nowelizacja w zakresie wymagań dotyczących formy załączonych do wniosku dokumentów sprawia, że mają one na celu „przeważnie ułatwienie organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne dotarcia do prawdy obiektywnej, a także powodują przeniesienie ciężaru udowodnienia określonych okoliczności na stronę”²², dopuszcza ona bowiem możliwość przeprowadzenia dowodu z kopii dokumentu²³. Nowelizacja w zakresie dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę jest odstępstwem od reguły przeprowadzenia dowodu z oryginału dokumentu, co oznacza, że tego rodzaju środek dowodowy nie jest sprzeczny z prawem (art. 75 KPA). Jest również szczególną regulacją wobec art. 76a § 2 KPA, który dopuszcza przeprowadzenie dowodu z odpisu dokumentu

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 czerwca 2019 r. III SAB/Wa 30/19, LEX nr 2701023.

²⁰ Tak też A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 63.

²¹ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2929/15, LEX nr 2064274.

²² A. Kosicki, *op. cit.*, art. 33.

²³ Kopią dokumentu – według informacji urzędowej – jest każde odwzorowanie, np. zdjęcie wykonane dowolną techniką bądź skan dokumentu, z tym że dokument powinien być czytelny. Dokument, który nadaje się do odczytu, ma rozdzielczość przynajmniej 595 x 842 px (źródło: <https://e-budownictwo.gunb.gov.pl/qa/>). Według tej informacji w przypadku nieczytelnego zdjęcia organ ma podstawę do wezwania o uzupełnienie.

zamiast z jego oryginału, jeżeli jednak jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Analizowane dokumenty stanowią dodatkowe wymagania podania, które powinny być dołączone w tej uproszczonej formie podczas wniesienia podania o pozwolenie na budowę (art. 63 § 3 w zw. z art. 64 § 2 KPA).

3. Nowelizacje w świetle zasad postępowania administracyjnego

Nowelizacja nawiązuje przede wszystkim do zasady szybkości postępowania (art. 12 KPA) jako jednej z podstawowych normatywnych składników sprawności postępowania²⁴. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Prawo do szybkiego załatwienia sprawy wynika także z art. 17 ust. 1 EKDA²⁵. Realizacja zasady szybkości postępowania jest zagwarantowana przepisami KPA, na każdym jego etapie, a więc i podczas wszczęcia postępowania²⁶. Obowiązek posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy dotyczy całości postępowania i każdej podejmowanej czynności, poprzedzającej finalne rozstrzygnięcie sprawy²⁷. Przewlekłość zawsze jest bowiem zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy oraz oddala moment wykonania nakazu prawa²⁸.

²⁴ Szerzej K. Samulski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017. Prawo do szybkiego załatwienia sprawy wynika także z art. 17 ust. 1 EKDA, który stanowi: „urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia”. Zasadę ograniczonego formalizmu jako przejaw zasady szybkości postępowania można utożsamić również z prawem do dobrej administracji. Według poglądów doktryny można ją zrekonstruować głównie na podstawie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasada legalizmu), ale, jak słusznie Autor zauważa, również fragmentu preambuły o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” – tak D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10–11.

²⁵ „Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia”. Szerzej: *ibidem*.

²⁶ J. Smarż, [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Żalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, wyd. 1, Warszawa 2024.

²⁷ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023.

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2019 r., IV SAB/Po 97/19, CBOSA oraz por. szerzej M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, z. 3, s. 253–269.

W tym zakresie pojawi się również pojęcie prostoty postępowania, które należy rozumieć jako podstawowy obowiązek organu wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy z uwzględnieniem właśnie tej prostoty²⁹. Zdaniem Krystiana Ziemskiego zasada oddziałuje na proces stosowania prawa poprzez dobranie odpowiednich środków procesowych i takie kierowanie przebiegiem postępowania, aby jego cel został osiągnięty w rozsądnym terminie³⁰. Istotą tego postępowania jest jego uproszczona regulacja prawna oraz szybkość działania organów przy ograniczonym formalizmie³¹.

Nowelizacja w zakresie obowiązku przedstawienia jedynie kopii dokumentu jest właśnie przejawem posługiwania się najprostszymi środkami oraz działania bez zbędnej zwłoki, oznacza bowiem wybór najprostszych środków prowadzących do realizacji celu³². Podobnie w przypadku dopuszczalności składania podania za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym. Nowelizacja jest również w tym zakresie przejawem wyboru możliwie najprostszych środków prowadzących do jej załatwienia. Na sprawę można spojrzeć nie tylko jak na postulat skierowany do ustawodawcy, ale związany z praktyczną realizacją takiej formy wnoszenia podania (np. wobec awarii systemów, komunikatywności informacji podczas jego wypełniania). Odpowiedzialność za zaniechania czy też zaniedbania organu administracji publicznej w zakresie ciążącego na nim obowiązku dostosowania posiadanej infrastruktury informatycznej celem efektywnego i bezpiecznego świadczenia usług przez administrację publiczną nie może być przenoszona na stronę postępowania administracyjnego, w tym poprzez nakładanie na nią obowiązków proceduralnych niewynikających z obowiązujących przepisów prawa³³.

Nowelizacja w zakresie formy wnoszenia podania nawiązuje również do zasady ograniczonego formalizmu. Art. 63 § 1 k.p.a. statuuje zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie formy podania poprzez wskazanie konkretnych sposobów jego wniesienia. Inaczej mówiąc, ograniczony formalizm to możliwość, aby podanie mogło być wniesione w szerokim katalogu dostępnych form, ale dla osiągnięcia „skutku procesowego konieczne jest zachowanie form wskazanych w powołanym przepisie”³⁴. Artykuł 63 KPA realizuje przyjętą przez ustawodawcę zasadę

²⁹ P. Krzykowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 12.

³⁰ K. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 418.

³¹ E. Dymek, *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 120 i n.

³² Więcej o szybkości postępowania w świetle postępowania dowodowego: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024.

³³ Wyrok WSA w Łodzi z 13 maja 2021 r., III SAB/Łd 12/21.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838.

ograniczonego formalizmu składanych podań³⁵, co jest definiowane przez Rafała Stankiewicza jako określenie minimum składników, jakie powinno zawierać każde podanie (art. 63 § 2 KPA)³⁶. Słusznie również zasadę ograniczonego formalizmu wywodzi się z zasady szybkości postępowania. Zasada ograniczonego formalizmu oznacza, że organy administracji powinny posługiwać się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy³⁷. Nowelizacja poprzez wskazanie tylko dwóch sposobów wnoszenia podania (w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego za pomocą konta w systemie teleinformatycznym) wprowadza dalszą formalizację podania. Z jednej strony daje możliwość złożenia wniosku przy zachowaniu nowoczesnych technik (co jest pożądane) z drugiej ogranicza sposób wnoszenia podania w tych sprawach tylko do ww. dwóch sposobów. Według poglądów doktryny przyjmuje się, że najbardziej tradycyjna jest forma pisemna oraz forma ustna (*nota bene* wymaga ona sporządzenia podpisanego protokołu). Kolejne formy wniesienia podania to telefaks i wiadomość przesłana elektronicznie, które zostały wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego w konsekwencji rozwoju techniki i sposobów komunikowania się między ludźmi³⁸. Wydaje się, że taki podział – w świetle rozwoju techniki i aktualnych sposobów komunikowania się – jest już nieaktualny, a forma wnoszenia podania w postaci dokumentu elektronicznego jest co najmniej równorzędna formie pisemnej. Powyższe wynika z treści zasady uregulowanej aktualnie w art. 14 KPA (w zakresie formy wnoszenia podań do organów). Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być bowiem sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b art. 14 KPA. Tym samym zasada pisemności dotycząca podań kierowanych w formie papierowej na skutek wielu nowelizacji art. 14 KPA utraciła swój prymat również w zakresie formy pism kierowanych do organu.

4. Zakończenie

Wprowadzone w latach 2020 i 2022 nowelizacje Prawa budowlanego zmieniły procedury składania podań dotyczących inwestycji budowlanych, mając na celu przyspieszenie procesu uzyskiwania pozwoleń budowlanych poprzez ich cyfry-

³⁵ Zob. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 71; zob. także J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 70; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2012, s. 305.

³⁶ R. Stankiewicz, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023.

³⁷ Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., II OSK 2126/15.

³⁸ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.

zacje. Podstawową zmianą było umożliwienie składania wniosków i zgłoszeń w formie elektronicznej za pośrednictwem portalu e-Budownictwo, co zwiększa efektywność postępowań i ogranicza formalizmy administracyjne. Nowelizacje obejmują również wprowadzenie wzorów elektronicznych formularzy, określonych w przepisach wykonawczych, oraz umożliwienie składania kopii wymaganych dokumentów zamiast oryginałów. Dokumenty elektroniczne mogą być podpisywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, co upraszcza procedury i eliminuje konieczność dostarczania dokumentacji w formie papierowej. Zmiany te korespondują z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA), w szczególności z zasadą szybkości postępowania oraz ograniczonego formalizmu. Zasada ta zakłada, że administracja powinna dążyć do uproszczenia procedur, stosując możliwie najprostsze środki do załatwienia sprawy. Dopuszczenie składania podań przez system teleinformatyczny oraz możliwość posługiwania się kopiami dokumentów odzwierciedlają te założenia. Pod względem prawnym nowelizacje wzmacniają także obowiązek organów administracyjnych w zakresie zapewnienia transparentności i dostępności procedur elektronicznych, niemniej jednak nakładają również dodatkowe wymogi, np. konieczność składania wniosków wyłącznie poprzez określone systemy teleinformatyczne, co w niektórych przypadkach może wprowadzać dodatkowe bariery formalne.

Podsumowując, należy uznać, że informatyzacja procesu budowlanego jest krokiem w stronę modernizacji administracji publicznej, zwiększając jej efektywność i dostępność. Jednakże pełne wdrożenie nowych regulacji wymaga dostosowania infrastruktury informatycznej organów administracyjnych i uwzględnienia ewentualnych problemów technicznych związanych z ich funkcjonowaniem.

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024.
- Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Zalasinska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024.
- Dymek E., *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, z. 3.
- Kosicki A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024, art. 33.
- Krzykowski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 12.

- Romańska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.
- Samulśka K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017.
- Smarż J., [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego*, red. J. Jagielski, K. Zalaśńska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024.
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- Stankiewicz R., [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023.
- Wegner J., [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 63.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 63.
- Ziemski K., [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Orzeczenia

- Wyrok NSA we Wrocławiu z 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 71.
- Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Rzeszowie z 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01.
- Wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, LEX nr 1334941.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 2015 r., II OSK 992/14, LEX nr 1989302.
- Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2929/15, LEX nr 2064274.
- Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., II OSK 2126/15.
- Wyrok WSA w Łodzi z 13 maja 2021 r., III SAB/Łd 12/21.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2019 r., IV SAB/Po 97/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2019 r., III SAB/Wa 30/19, LEX nr 2701023.