

# THE RIGOR OF IMMEDIATE ENFORCEABILITY IN INVESTMENT PROCESS IN CONSTRUCTION SEKTOR

## RYGOR NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI W PROCESACH INWESTYCYJNYCH W BUDOWNICTWIE

### ABSTRACT

The purpose of this article is to present legal aspects of acceptability of immediate enforceability of decisions issued at the stage of preparation and implementation of investment processes in construction. Making such administrative acts feasible may take place when there is a premise of „indispensability” to immediately execute the content of the decision due to certain protected rights, such as protection of health or human life, protection of the national farm from heavy losses, other social interest or an extremely important interest of a party. The need for in-depth analysis in this area is a result of the necessity and diversified case-law in the assessment of circumstances that give rise to the immediate enforceability regime, as well as possible damages that may be caused by the wrong decision of the authorities in this respect.

### STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych aspektów dopuszczalności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom wydawanym na etapie przygotowania i realizacji procesów inwestycyjnych w budownictwie. Nadanie wykonalności takim aktom administracyjnym może nastąpić, gdy wystąpi przesłanka „niezbędności” niezwłocznego wykonania treści decyzji ze względu na określone chronione dobra, takie jak ochrona zdrowia lub życia ludzkiego, zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, inny interes społeczny czy też wyjątkowo ważny interes strony. Potrzeba pogłębionej analizy w tym obszarze wynika

z konieczności z niejednolitego orzecznictwa w zakresie oceny okoliczności uprawniających do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, a także ewentualnych szkód, jakie może wywołać błędne rozstrzygnięcie organów w tym zakresie.

**KEYWORDS:** *feasibility, rigor, investments, law, procedure*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *wykonalność, rygor, inwestycje, prawo, procedura*

## WPROWADZENIE

Nadanie decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności stanowi wyjątek od ogólnej zasady niewykonalności decyzji nieostatecznych. W polskim prawie możliwość nadania takiego rygoru została uregulowana w przepisach art. 108 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 239a ustawy Ordynacja podatkowa (po nowelizacji z 7 listopada 2008 r.). Rygor natychmiastowej wykonalności może również wynikać wprost z przepisów rangi ustawowej. Nadanie takiego rygoru mieści się w sferze uznania organu administracji, przy czym skorzystanie z prawa do odstąpienia przez organ od zasady niewykonalności decyzji nieostatecznych może nastąpić jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach, określonych w normie prawnej. Celem wprowadzenia tego rodzaju regulacji jest zapewnienie możliwości natychmiastowego wykonania nieostatecznych decyzji administracyjnych, w przypadku gdy jest to niezbędne ze względu na wartości i dobra chronione, zwłaszcza gdy brak niezwłocznego wykonania praw lub obowiązków określonych decyzją zagrażałby w sposób realny tym wartościom i dobrom (Augustyńska, 2014, s. 176, Kędziora, 2011, s. 608). Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany z urzędu lub na wniosek strony, chyba że decyzja nieostateczna podlega wykonaniu na podstawie przepisów ustaw.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych aspektów dopuszczalności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności aktom administracyjnym wydawanym na etapie przygotowania i realizacji procesów inwestycyjnych w budownictwie. Potrzeba prawnych rozważań w tym obszarze wynika przede wszystkim z niejednolitego orzecznictwa w zakresie spełnienia przesłanek uprawniających do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Za istotnością problemu interpretacji prawnych podstaw nadania rygoru

natychmiastowej wykonalności przemawia również okoliczność, że ewentualne błędne tego rodzaju rozstrzygnięcia organów administracji w toku procesu inwestycyjnego może doprowadzić do nieodwracalnych skutków oraz spowodować znaczne straty finansowe.

## POJĘCIE I ETAPY PROCESÓW INWESTYCYJNYCH W BUDOWNICTWIE

Proces inwestycyjny w budownictwie to całość skoordynowanych czynności o charakterze technicznym, prawnym, organizacyjnym i finansowym, zmierzających do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegającego na budowie nowego lub przebudowie istniejącego obiektu budowlanego (Połomski, 2009, s. 9–11). Głównym celem przedsięwzięć inwestycyjnych w budownictwie jest wydatkowanie środków pieniężnych na realizację obiektu budowlanego w celu odniesienia korzyści w późniejszym okresie. Celem inwestycji budowlanych w sektorze prywatnym będzie zatem uzyskiwanie dochodów z wybudowanego lub przebudowanego obiektu bądź nadzieja na zysk. Inwestycje państwowe lub samorządowe nie są natomiast skierowane wyłącznie na osiągnięcie zysku, ale raczej służą realizacji celów społecznych i gospodarczych, poprawę dostępności świadczonych usług, czyli podwyższenie szeroko rozumianej jakości życia obywateli.

Inwestycje budowlane można podzielić na inwestycje nowe i odtworzeniowe (restytucyjne). Nowymi inwestycjami budowlanymi są m.in. inwestycje infrastrukturalne, takie jak budowa nowego zakładu produkcyjnego, drogi, oczyszczalni. Do inwestycji odtworzeniowych zaliczyć można przebudowę budynku czy też wymianę uszkodzonej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na nową. Inwestycje budowlane dzieli się również ze względu na ich rodzaj. W ramach tego podziału można wyróżnić inwestycje bezpośrednie polegające na inwestycjach w środki trwałe oraz inwestycje, pośrednie mające charakter finansowy (Pabianiak, 2011, s. 11–13).

W procesie inwestycyjnym wyróżnia się następujące etapy:

- a) etap przygotowania inwestycji budowlanej, tj. projektowanie, uzyskanie niezbędnych, opinii uzgodnień i decyzji administracyjnych,
- b) etap realizacji inwestycji,
- c) przekazanie inwestycji do użytkowania.

Długość tego okresu zwana jest cyklem realizacji inwestycji, a długość tego cyklu jest determinowana czynnikami formalnymi, takimi jak liczba, zakres oraz czas wydania przewidzianych prawem opinii, uzgodnień i decyzji, oraz czynnikami merytorycznymi (technicznymi, ekonomicznymi) wynikającymi z rozmiaru i specyfiki realizowanej inwestycji (Kietliński, Jankowska, 2015, s. 12).

Inwestycje budowlane poddane są bowiem szczególnemu reżimowi prawnemu i finansowemu, ponieważ proces inwestycyjny w budownictwie objęty jest ścisłą formalizacją administracyjnoprawną, tj. m.in. przepisami Prawa budowlanego, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawem ochrony środowiska, prawem geodezyjnym i kartograficznym czy też przepisami dotyczącymi gospodarowania odpadami oraz przeciwpożarowymi. Reżim finansowy wynika natomiast ze źródeł finansowania inwestycji budowlanych (kredyty, pożyczki, środki publiczne, prywatne).

Należy zaznaczyć, że na etapie przygotowania i realizacji inwestycji występuje wiele sytuacji kwalifikowanych prawem administracyjnym, w których organ administracji lub inwestor może wyrazić wolę zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności. Organy administracji ochrony środowiska oraz sprawujące nadzór materialno-prawny z urzędu podejmują zazwyczaj działania zmierzające do wyegzekwowania treści określonej w decyzjach administracyjnych w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia. Inwestorzy wnioskuje natomiast często o nadanie takiego rygoru, powołując się na wyjątkowo ważny interes w szybkim zrealizowaniu procesu inwestycyjnego i rozpoczęciu użytkowania obiektów.

Podmiotami kwestionującymi zasadność wniosków inwestorów o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności mogą być, oprócz organów administracji załatwiających sprawę, również pozostałe strony postępowania bądź inne podmioty występujące na prawach strony, np. osoby zamieszkujące w obszarze oddziaływania inwestycji lub organizacje pozarządowe.

## **PRAWNE ASPEKTY DOPUSZCZALNOŚCI STOSOWANIA RYGORU NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI**

Zgodnie z art. 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub

życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Przepis art. 108 § 2 stanowi jednocześnie, że rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji po jej wydaniu w okresie biegu terminu do wniesienia odwołania od tej decyzji i niezależnie od tego, czy odwołanie zostało wniesione w tym terminie. W konsekwencji jak wskazuje L. Żukowski, należy przyjąć, że rygor ten nie może być nadany przez organ odwoławczy, lecz jedynie przez organ I instancji (Augustyńska, 2014, s. 178).

Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oznacza, że decyzja wywołuje skutki prawne bądź od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia stronie (jeżeli klauzula o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności została zawarta w treści decyzji), bądź od chwili nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy przy tym zaznaczyć, że organ może nadać taki rygor wyłącznie w przypadku decyzji przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki, nie jest to natomiast możliwe w przypadku decyzji odmawiających stronie przyznania prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1319/07, LEX nr 433909). Nie można przy tym przyjmować, że nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności wywołuje skutki w zakresie jej ostateczności.

Zagadnienie prawnej dopuszczalności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom wydawanym w toku procesu inwestycyjnego można zatem rozpatrywać w kontekście interpretacji treści norm regulujących przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, a także proceduralnych aspektów nadawania takiego rygoru. O ile określenie rodzaju decyzji, której może być nadany rygor, wskazanie właściwego organu do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności oraz etapu, w którym może być nadany, nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych, o tyle trudność może sprawić wykładnia użytych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego zwrotów niedookreślonych, takich jak „inny interes społeczny”;

„wyjątkowy ważny interes stron” czy też „ochrona zdrowia lub „życia ludzkiego”. Interpretacja tych zwrotów w celu określenia, czy w konkretnej sprawie zostały spełnione ustawowe przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, wymaga bowiem odwołania się do systemu ocen, kryteriów, wartości oraz norm o charakterze pozaprawnym (Korybski, Leszczyński, Pieniążek, 2007, s. 163).

W doktrynie przyjmuje się, że użycie w normie prawnej tego rodzaju zwrotów niedookreślonych i nieostrzych polega na pozostawieniu ocenom wartościującym pewnych elementów sytuacji faktycznej lub dyspozycji albo sankcji (Grzybowski, 1974, s. 111–112). Jest to spowodowane koniecznością zwiększenia elastyczności prawa, pozwalającą dostosować rozstrzygnięcie organu do „indywidualnych cech konkretnych sytuacji” (Śliwka, 2010, s. 264). Powyższe poglądy mają odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził m.in., że zwroty niedookreślone umożliwiają „uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych, reguły i zasady, wskaźniki itd. niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym), przez co cały system staje się bardziej dynamiczny; formalizacja dokonywana tylko w oparciu o przepisy prawne niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytniego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 1999 r., K 6/99). Stosowanie tych klauzul wiąże się jednak z pewnym ryzykiem, na co również zwraca uwagę między innymi Trybunał Konstytucyjny. Wskutek błędnego stosowania tych przepisów „może bowiem dojść do naruszenia chronionych konstytucyjnie dóbr (wolności, prawa) jednostki (...), tj. odczytanie przez organ stosujący prawo przepisów, korzystających wprawdzie ze zwrotów generalnych i odesłań, jednak samych w sobie konstytucyjnych, lecz źle odczytanych, zinterpretowanych (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2005 r., SK 13/05, Śliwka, 2010, s. 268).

Ocena prawnej dopuszczalności nadania przez organ prowadzący postępowania rygoru natychmiastowej wykonalności wymaga zatem zdefiniowania w kontekście konkretnej sytuacji faktycznej przede wszystkim pojęcia interesu społecznego oraz interesu strony. Pojęcie interesu występuje, według

J. Langa, nie tylko w aspekcie ochrony praw jednostki, ale również służy określeniu celów działania administracji publicznej, wskazaniu granicy między ogółem organów a jednostkami prywatnymi, określeniu prawa publicznego (któremu przeciwstawia się prawo prywatne) oraz zakresu uznania administracyjnego. Służebna rola administracji wobec społeczeństwa sprawia, że interes publiczny, zwany inaczej społecznym, odgrywa współcześnie dużą rolę, administracja musi bowiem kierować się w swoich działaniach interesem publicznym oraz ustalać, kiedy on rzeczywiście istnieje (Lang, 1997, s. 130–131). E. Modliński postulował, aby „używając terminu interesu publicznego ustawodawca usiłował w miarę możliwości ściśle określić, jakie cele (względnie grupy celów) chce uwzględnić w konkretnym przypadku i przez to ściśle zakreślić dowolność władzy administracyjnej w korzystaniu ze swych uprawnień wolnego uznania, żeby nie zmieniło się ono w samowolę administracji”. Uznawał także interes publiczny za gwarancję związania prawem administracji publicznej (Lang, 1997, s. 131–132). B. Sitek w przeprowadzonej analizie pojęcia interesu publicznego w doktrynie i prawie niemieckim wskazał z kolei, że pojęcie to może wiązać się z realizacją zadań publicznych, przy czym „ustrojodawca niemiecki posługuje się terminem interesu publicznego lub jego bliskoznacznymi pojęciami w kontekście w sposób raczej intuicyjny, pozostawiając jego doprecyzowanie ustawodawcy oraz orzecznictwu” (Sitek, 2017, s. 83–85).

Interes publiczny w stosunku do interesów poszczególnych członków grupy jest zdaniem J. Bocia wartością nową albo wartością obrazującą potencjalną sumę interesów istniejących lub interesów przyszłych, a proces jego formułowania i stosowania jest wyrażony w postaci regulacji tych interesów w stopniu odpowiadającym ich społecznej akceptacji (Boć, 2003, s. 23). Podobne stanowisko przedstawia J. Lang, który określa tym terminem relację między stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jakie przynosi lub w przyszłości może przynieść społeczeństwu. Korzyści te wynikają ze stawianych lub akceptowanych przez społeczeństwo celów, które są realizowane między innymi przez organy władzy wykonawczej (Lang, 1997, s. 135–137). Z przedstawionych powyżej poglądów wynika, że interes społeczny powinien stanowić narzędzie kształtowania sytuacji jednostki. Sposób wpływania interesu indywidualnego na potrzeby interesu społecz-



nego tworzy przy tym proces implementacji interesów indywidualnych do celów działania administracji publicznej (Boć, 2003, s. 24).

Rozpatrując to zagadnienie w kontekście wniosku strony o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, można stwierdzić, że organ, oceniając spełnienie przesłanek nadania rygoru, powinien przede wszystkim ocenić, czy nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji będzie sprzyjać realizacji interesu indywidualnego. W przypadku strony uczestniczącej w procesie inwestycyjnym może to być na przykład zakończenie ponoszenia strat finansowych związanych z brakiem możliwości rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego lub rozpoczęcia produkcji, szybszy rozwój infrastruktury użyteczności publicznej, skorelowanie prac budowlanych z innymi inwestycjami zlokalizowanymi na danym obszarze. Należy przy tym zaznaczyć, że w normie zawartej w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego użyto kwalifikowanej formy interesu strony, tj. musi mieć charakter wyjątkowy. Oznacza to, że organ najpierw musi indywidualnie zidentyfikować interes indywidualny ze względu na konkretny stan faktyczny, a następnie dokonać jego wartościowania w celu ustalenia, czy zachodzi „wyjątkowy” interes indywidualny. Kwalifikowana postać interesu indywidualnego, o której mowa w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) różni się jednak od pojęcia „słusznych” interesów stron określonych w art. 7 k.p.a. Nie każdy „słuszny” interes strony będzie miał bowiem charakter „wyjątkowy”. Nie wydaje się jednak, że organ administracji, rozstrzygając o nadaniu bądź odmowie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, byłby uprawniony do pomijania uregulowanej w art. 7 k.p.a. zasady wyważenia interesu społecznego i słusznych interesów stron.

### **ZASADY I KRYTERIA OCENY SPEŁNIENIA PRZESŁANEK NADANIA RYGORU NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI DECYZJOM WYDAWANYM W PROCESIE INWESTYCYJNYM**

Ocena spełnienia przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznych wydawanych w procesie inwestycyjnym wymaga zastosowania zasad interpretacji zwrotów niedookreślonych i nieostrych w prawie administracyjnym. Organ powinien przy tym uwzględnić



specyfikę inwestycji budowlanych, zwłaszcza ich cel, przedmiot, termin realizacji, zakres oddziaływania oraz wartość. Jak wskazano na początku niniejszego artykułu, nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności wprowadza wyjątek od zasady niewykonalności decyzji przed uzyskaniem cechy ostateczności. Dlatego przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie powinny być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być poddawane wykładni ścisłej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 1998 r., V SA 686/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 147). Nie jest również prawnie dopuszczalne, aby nadanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności nastąpiło bez powołania się na jedną z okoliczności wskazanych w przepisie (teza trzecia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36). Organ administracji, rozpatrując sprawę nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności wydawanej w procesie inwestycyjnym, powinien mieć również na uwadze dyspozycję art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także stanowisko sądów w przedmiocie stosowania tej zasady (m.in. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 11 czerwca 1981 r., że odstąpienie od ochrony słusznych interesów stron może nastąpić jedynie przy wyraźnej ich sprzeczności z interesem publicznym).

Z przepisu 108 § 1 k.p.a. wynika, że rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji, gdy jest to „niezbędne” ze względu na potrzebę ochrony takich wartości, jak zdrowie i życie ludzkie, potrzeba zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Przykładowo, za leżącą w interesie społecznym można uznać budowę ulic lub boiska sportowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 sierpnia 2011 r., II SA/Gl 81/11, LEX nr 1113066). Za „niezbędnością” niezwłocznego wykonania decyzji może natomiast przemawiać potrzeba szybkiego rozwoju infrastruktury oraz rozszerzenie zakresu, jakości i dostępności świadczonych na jej bazie usług (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lutego 2017 r., VI SA/Wa 1709/16). Konieczność niezwłocznego zapewnienia ochrony zdrowia lub życia ludzkiego może również sprzeczność się do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności w celu zapewnienia

bezpieczeństwa socjalnego, rozumianego jako pojęcie bezpieczeństwa społecznego oznacza ochronę ze strony społeczeństwa i państwa swoich członków nie tylko poprzez zapobieganie społecznej i ekonomicznej nędzy, ale także zapewnienie takiego ładu społecznego, w którym zapobiega się konfliktom społecznym (Barbachowska, Dziurzyński, Such-Pyrgiel, Szejniuk, 2014, s. 195).

Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, „celem nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności jest chęć ochrony pewnej kategorii dóbr, które ustawodawca uznał za szczególnie doniosłe. Skorzystanie z tej konstrukcji oznacza, że organ administracji publicznej wydający decyzję dokonał oceny «niezbędności» nadania decyzji takiego postanowienia dodatkowego, dochodząc do wniosku, że brak w tym względzie tej klauzuli, a zarazem zwłoka w wykonywaniu decyzji zagrażałaby dobrom chronionym przez ustawodawcę” (Sawuła, 2007, s. 87). Kryterium „niezbędności” wykonania decyzji może przy tym polegać na konieczności niezwłocznego wykonania decyzji w wyniku dobrowolnych działań stron lub prawnej możliwości zastosowania przez organ środków przymusu administracyjnego (Borkowski, Adamiak, 2017, s. 599).

Analiza orzecznictwa w sprawach dotyczących nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wskazuje na każdorazowe indywidualne podejście sądów do oceny spełnienia przesłanek nadania takiego rygoru decyzjom wydawanym w procesach inwestycyjnych. Na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 czerwca 1999 r. stwierdził, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności w celu usunięcia przeszkody w realizacji planowych zamierzeń inwestycyjnych, np. budowa ulicy, „nie może być oceniane jako naruszające prawo” (IV SA 1425/97, LEX nr 47860). Ponadto z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2016 r. (II OSK 1066/15) wynika, że dopuszczalną prawnie przesłanką nadania rygoru natychmiastowej wykonalności może być zwiększenie bezpieczeństwa, poprawa warunków życia ludzi, jak również ważny interes społeczny, podyktowany między innymi współfinansowaniem ze środków Unii Europejskiej. W orzecznictwie wyrażony jest jednak pogląd o niedopuszczalności uznania za „inny interes społeczny” (w rozumieniu art. 108 § 1) zamiaru przyspieszenia procesu inwestycyjnego poprzez nadanie decyzji rygoru

natychmiastowej wykonalności i otworzenie w ten sposób możliwości podejmowania określonych działań przez inwestora, w sytuacji gdy przepisy ustawowe uzależniają te działania od wykazania się przez inwestora decyzją ostateczną. Na przykład organ architektoniczno-budowlany wydaje decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę jedynie na podstawie ostatecznej decyzji środowiskowej, a tej ostateczności nie może zastąpić nadany rygor natychmiastowej wykonalności decyzji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 lutego 2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457). Podobnie, przepis art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego w brzmieniu ustalonym ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 718 ze zm.) wyklucza dopuszczalność nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten uzależnia bowiem dopuszczalność rozpoczęcia robót budowlanych od uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Powyżej przedstawione interpretacje i stanowiska nie oznaczają jednak braku możliwości nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności. Jak wskazano na przykład w przywoływanym powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 lutego 2014 r., decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli z treści tej decyzji wynikają skonkretyzowane obowiązki jej adresata określonego działania, zaniechania bądź znoszenia zachowania innych podmiotów, które to obowiązki nadają się do wykonania.

Przy ocenie spełnienia przesłanek nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności organ administracji jest zobowiązany ustalić, czy zaistnienie przesłanek ma charakter realny, a nie hipotetyczny (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 24 stycznia 2019 r., II SA/Ke 612/18). Strona wnioskująca o nadanie takiego rygoru decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym powinna zatem przedstawić uzasadnienie niezbędności niezwłocznej realizacji treści decyzji, a także dostarczyć organowi dowody potwierdzające wyjątkowo ważny interes strony, na przykład sprawozdania finansowe spółki, dokumentacja techniczna, ekspertyzy czy też rozstrzygnięcia innych organów.

## PROCEDURALNE ASPEKTY NADANIA RYGORU NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI

Nadawanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że decyzja staje się natychmiast wykonalna z dniem jej wydania, chyba że rygor natychmiastowej wykonalności decyzji został nadany w drodze postanowienia po wydaniu decyzji. Decyzja staje się wówczas natychmiast wykonalna z chwilą wydania postanowienia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 listopada 2017 r. (VII SA/Wa 189/17)). Postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie ma jednak samodzielnego bytu prawnego i traci moc z chwilą uchylecia decyzji, której ten rygor nadano. Z tą samą chwilą staje się bezprzedmiotowe postępowanie zażaleniowe lub postępowanie sądownoadministracyjne ze skargi na to postanowienie, ponieważ przestaje istnieć przedmiot zaskarżenia (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2012 r., II OSK 2659/11, LEX nr 1138190).

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wywołuje skutki jedynie w zakresie tymczasowej wykonalności decyzji, nie zaś jej ostateczności, jak też nie pozbawia ani nie uszczupla żadnych uprawnień innych stron postępowania takich jak możliwość zaskarżenia decyzji. Brak jest przy tym podstaw do nadania takiego rygoru, jeżeli decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. Wykonalność takiej decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania wynika bowiem z przepisu art. 130 § 4 k.p.a.

W tym miejscu można zwrócić uwagę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z 5 lutego 2001 r. (Kol.Odw. 49/01/G), w której stwierdzono, że nawet wadliwe nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nie może stanowić podstawy do jej uchylecia, jeżeli samo rozstrzygnięcie jest prawidłowe oraz prawidłowo zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, poprzedzające rozstrzygnięcie.

## PODSUMOWANIE

W świetle powyższych interpretacji i poglądów można stwierdzić, że nadanie wykonalności aktom administracyjnym wydawanym na etapie przygotowania i realizacji procesów inwestycyjnych w budownictwie może nastąpić, gdy wystąpi przesłanka „niezbędności” niezwłocznego wykonania treści decyzji. Warunek „niezbędności” oznacza w tym przypadku, że w konkretnej sytuacji faktycznej (w danym czasie i okolicznościach) nie można się obejść bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, sprecyzowanym w art. 108 § 1 k.p.a., w szczególności wyjątkowo ważnym interesem strony. Zagrożenie to musi mieć jednocześnie realny charakter i nie może być tylko prawdopodobne. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności wywołuje skutek w momencie wydania rozstrzygnięcia w tym zakresie, przy czym nie ma samodzielnego bytu prawnego i traci moc z chwilą uchylecia decyzji, której ten rygor nadano.

Podmiot wnioskujący o nadanie takiego rygoru powinien przedstawić okoliczności uzasadniające niezbędną niezwłoczną wykonanie decyzji oraz dowody potwierdzające istnienie realnego zagrożenia dla wyżej wymienionych dóbr. Obowiązkiem organu jest natomiast wskazanie w uzasadnieniu postanowienia kryteriów, wykorzystanych do oceny spełnienia warunków nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

Użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych do uregulowania przesłanek stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności niewątpliwie wymaga bardziej pogłębionych procesów interpretacyjnych, zwłaszcza w obszarze przyjętych przez organ kryteriów oceny spełnienia m.in. przesłanki „niezbędności” niezwłocznego wykonania decyzji oraz „wyjątkowo ważnego interesu strony”. Pomocne mogą być w tym przypadku wskazane przez S. Grzybowskiego kilkadziesiąt lat temu i nadal aktualne trzy wytyczne dla wykładni i stosowania przepisów, tj. „nie należy zbyt pochopnie dopatrywać się w zwrotach i wyrażeniach zawartych w tekstach przepisów ich niedookreślonego charakteru”, „należy mieć na względzie powszechnie przyjęte znaczenie oraz ustaloną praktykę” oraz „należy opierać się na miernikach, na których oparto tekst przepisu, lub które wynikają z niego przy sięgnięciu do uznanych technicznie metod wykładni (Grzybowski, 1974, s. 114; Dawidowicz, 1978, s. 56).

## Literatura

- Augustyńska, B. (2014). *Kilka uwag o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji: na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej*, Przemysł-Rzeszów, Administracja: Teoria-Dydaktyka-Praktyka 2014/4/, s. 176. ISSN 1896-0049.
- Barbachowska, B., Dziurżyński, K., Such-Pyrgiel, M., Szejniuk, A. (2014). *Bezrobocie a bezpieczeństwo społeczne. Analiza zjawiska na przykładzie powiatu podwarszawskiego*. *Józefów: Journal of Modern Science* tom 21/2014 (2), s. 83–85, ISSN 1734-2031, s. 195.
- Boć, J. (2003). *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, s. 23–24. ISBN 8388166670.
- Borkowski, J., Adamiak, B. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2017, s. 599. ISBN 9788325553524.
- Dawidowicz, W. (1978). *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Naukowe, s. 56. ISBN 830216835.
- Grzybowski, S. (1974). *System prawa cywilnego, tom I, Część ogólna*, Ossolineum, s. 111–112. ISBN 830565232.
- Kędziora, R. (2011). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 608. ISBN: 9788325598327.
- Kietliński, W., Janowska, J. (2015). *Proces inwestycyjny w budownictwie*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, s. 12. ISBN 9788378143574.
- Korybski, A., Leszczyński, L., Pieniążek, A. (2007). *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, s. 163. ISBN 9788322727560.
- Lang, J. (1997). *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Wrocław: Acta Universitatis Wratislaviensis No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, s. 130–137. ISSN 0137-1134.
- Połoński, M. (2009). *Kierowanie budowlanym procesem inwestycyjnym Praca zbiorowa pod redakcją Mieczysława Połońskiego*, Warszawa: Wydawnictwo SGGW 2009, s. 9–11. ISBN 9788375830873.
- Pabianiak, P. (2011). *Ocena efektywności projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo e-BizCom, s. 11–13. ISBN 9788392028055.
- Sawuła, R. (2008). *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł-Rzeszów, s. 87. ISBN 9788360545850.

Sitek, B. (2017). Rzecznik Interesu Publicznego w Niemczech 2017, Józefów: Journal of Modern Science tom 4/35/2017, s. 83–85. ISSN 1734-2031.

Śliwka, M. (2010). *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin: Studia Iuridica Lublinensia 13, s. 264. ISSN: 1731-6375.

## **Akty prawne**

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900).

Ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 718 ze zm.).

## **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 1999 r. (K 6/99).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2005 r. (SK 13/05).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 1981 r. (SA 820/81, ONSA 1981 r. Nr 1, poz. 57).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 1983 r. (II SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 1998 r. (V SA 686/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 147).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 1999 r. (IV SA 1425/97).

Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2016 r. (II OSK 1066/15).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2012 r. (II OSK 2659/11).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2007 r. (VI SA/Wa 1319/07).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 sierpnia 2011 r. (II SA/Gł 81/11).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lutego 2017 r. (VI SA/Wa 1709/16).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 24 stycznia 2019 r. (II SA/Ke 612/18).



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 listopada 2017 r.  
(VII SA/Wa 189/17).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 lutego 2014 r.  
(II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457).

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z 5 lutego 2001 r.  
(Kol.Odw. 49/01/G).