

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers



E-administracja

Krakow Jean Monnet Research Papers

1

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2022

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja: dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiZ

Opracowanie redakcyjne: Patrycjusz Piławski, Piotr Art

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-673-9
<https://doi.org/10.12797/9788381386739>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO

SŁAWOMIR DUDZIK

Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych	13
--	----

MAGDALENA FEDOROWICZ

E-administracja nadzorcza na rynku finansowym UE a stabilność finansowa z perspektywy projektów rozporządzeń DORA i MiCA.....	29
--	----

MONIKA NIEDŹWIEDŹ

Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy	49
--	----

DAMIAN SZULC

Is the Central Register of Beneficial Owners a Reliable and Independent Source of Information? Different ways of Implementing the 4th and 5th AML Directives in Poland and Germany	69
--	----

CZĘŚĆ II

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU

ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI

DLA OBYWATELI

INGA KAWKA

Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast.....	91
--	----

ADAM J. JAROSZ

Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej	111
--	-----

ALICJA SIKORA

Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym	127
--	-----

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

E-procurement and the Principle of Transparency in Public Procurement in the European Union	147
--	-----

RENATA ŚLIWA

Regulatory Impact Assessment –

Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA..... 165

CZĘŚĆ III

AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI

MARIUSZ GODLEWSKI

E-administracja w procesie inwestycyjnym. Elektroniczna forma składania wniosków
w postępowaniu budowlanym – uwagi na tle ostatnich nowelizacji prawa
budowlanego..... 185

TOMASZ GRZYBOWSKI

Granice cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT 203

MAŁGORZATA KOŻUCH

Czy e-postępowanie mediacyjne zwiększa odpowiedzialność administracji?..... 221

ELŻBIETA MAŁECKA

Wybrane aspekty wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce na przykładzie
Urzędu Transportu Kolejowego 237

PIOTR RUCZKOWSKI

Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 255

CZĘŚĆ IV

E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY POTENCJAŁ ADMINISTRACJI

PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

ITAI APTER

International and EU E-Norm and Decision Making (E-Governance):
Lessons for Public Administrations for the COVID-19 Era and Beyond..... 269

MIOMIRA P. KOSTIĆ

E-Public Policies and the Issue of Gender Equality..... 287

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Migration et e-administration en France..... 305

ONDREJ MITAL

The Impact of Social Media Use on E-communication Between Government
and Public: The Case of Slovakia 315

Indeks osobowy 337

MARIUSZ GODLEWSKI¹

E-ADMINISTRACJA W PROCESIE INWESTYCYJNYM

ELEKTRONICZNA FORMA SKŁADANIA WNIOSKÓW W POSTĘPOWANIU BUDOWLANYM – UWAGI NA TLE OSTATNICH NOWELIZACJI PRAWA BUDOWLANEGO

ABSTRAKT: Celem postępującej cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest nie tylko poprawienie jakości działania organów administracji publicznej w relacji z inwestorem i innymi podmiotami tego procesu, ale również w relacji z innymi organami, co w przypadku prawa budowlanego (zwłaszcza w kontekście konieczności uzyskiwania pozwoleń, uzgodnień czy opinii) jest niebywale istotne.

Wprowadzona już jakiś czas temu do kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (i zrównanie tej formy z formą pisemną) stworzyła warunki do elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy inwestorem a organem, a przede wszystkim pozwoliła na wszczęcie postępowania (złożenia wniosku) w formie dokumentu elektronicznego. Kolejne zmiany procedury administracyjnej związane z elektronicznymi doręczeniami czy możliwością elektronicznego dostępu do akt postępowania będą niewątpliwie wyznaczały dalszy kierunek zmian w prawie budowlanym. Postępująca elektronizacja procesu inwestycyjnego dotyczyć ma bowiem nie tylko możliwości złożenia w tej formie wniosku o wydanie decyzji

¹ Mgr Mariusz Godlewski, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, adwokat, <https://orcid.org/0000-0001-7378-9186>.

o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, ale także rozwoju instrumentów procesu inwestycyjnego, takich jak stworzenie elektronicznego dziennika budowy czy centralnego elektronicznego rejestru osób, które mają uprawnienia budowlane (e-CRUB).

Pierwsze zmiany w ustawie Prawo budowlane, stanowiące stopniowe wdrażanie nowoczesnej administracji, weszły w życie w dniu 4 lutego 2021 r., a kolejne w dniu 1 lipca 2021 r. *Ratio legis* tych nowelizacji sprowadza się do zwiększenia wydajności i przejrzystości postępowania inwestycyjnego oraz do poprawy ekonomiki i uproszczenia procedur, co w dobie pandemii COVID-19 ma niebagatelne znaczenie.

Przedmiotem analizy, poza omówieniem postępu działań nowoczesnej administracji w prawie budowlanym, będzie również próba zidentyfikowania zagrożeń (zwłaszcza tych proceduralnych) związanych nie tylko z obawami o możliwości techniczne organów administracji publicznej, w tym np. o prawidłową archiwizację dokumentów składanych w wersjach elektronicznych, ale również z tokiem postępowania administracyjnego wszczętego w formie elektronicznej.

Chciałbym podjąć próbę identyfikacji obszarów, które będą wymagały dalszych prac, zwłaszcza w kontekście: ochrony procesowych uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, takich jak np. realizacja prawa do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) nie tylko inwestora, ale i uczestników tego postępowania, dostępu do akt sprawy w systemie informatycznym, elektronicznego postępowania dowodowego czy mieszanej (papierowo-elektronicznej) formy dokonywania doręczeń w toku postępowania.

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja, e-administracja, prawo budowlane, proces inwestycyjny, komunikacja elektroniczna.

E-ADMINISTRATION IN THE INVESTMENT PROCESS: ELECTRONIC FORM OF SUBMITTING APPLICATIONS IN CONSTRUCTION PROCEEDINGS – COMMENTS ON THE BACKGROUND OF RECENT AMENDMENTS TO THE CONSTRUCTION LAW

ABSTRACT: The purpose of progressive digitalization of the investment process is not only to improve the quality of activity of public administration bodies in relation to the investor and other entities involved in this process, but also in relation to other bodies, which in the case of the Construction Law (especially in the context of the necessity to obtain permits, arrangements or opinions) is extremely important.

The possibility of settling matters in the form of an electronic document (and making this form equal to the written form), which was introduced to the Code of Administrative Procedure some time ago, created the possibility of electronic exchange of documents between the investor and the authority, including, above all, the possibility of initiating the proceedings (filing an application) in the form of electronic document. Subsequent changes in the administrative

procedure related to electronic delivery or a possibility of electronic access to the proceedings files will undoubtedly determine the further direction of changes in the construction law. The progressive electrification of the investment process will involve not only the possibility to submit an application for a building permit or notification of construction or works in this form, but also the development of investment process instruments, such as a creation of an electronic construction log or a central electronic register of persons with building qualifications (e-CRUB).

The first amendments to the Construction Law, constituting a gradual implementation of modern administration, came into force on 4 February 2021, and the subsequent ones on 01 July 2021. *Ratio legis* of these amendments is to increase the efficiency and transparency of investment proceedings but, above all, to improve the economy and simplify procedures, which is highly significant in times of Covid-19 pandemic.

The subject of the analysis, apart from discussing the progress of modern administration in the Construction Law, will be, most importantly, an attempt to identify threats (especially procedural ones) connected not only with concerns about technical possibilities of public administration bodies, including, for example, proper archiving of documents submitted in electronic form, but also with the course of administrative proceedings initiated in electronic form.

I would like to make an attempt to identify areas which will require further developments, especially in the context of: protection of parties' procedural rights in administrative proceedings, such as the right to active participation in the proceedings (art. 10 of the Code of Administrative Procedure), not only for the investor but also for the participants of the proceedings through access to case files in an IT system, electronic evidence proceedings or a mixed paper-electronic form of making notifications during the proceedings.

KEYWORDS: digitalization, e-government, construction law, investment process, electronic communication

1. Wstęp

Rozwój cyfryzacji postępowań administracyjnych, która od dłuższego czasu nie jest już innowacją, ale staje się standardem, dotyczy również budowlanego procesu inwestycyjnego. Jest to proces wielopłaszczyznowy (oparty na wielu regulacjach ustawowych²), co

² Tytułem przykładu wskazać należy na: Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.), Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 ze zm.), dalej jako „prawo budowlane”, Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.), Usta-

wynika z jego złożoności, tj. działań, jakie musi podjąć inwestor, zanim złoży wniosek o pozwolenie na budowę, takich jak np. skompletowanie i przygotowanie dużej ilości dokumentów, konieczność zaangażowania do tego procesu innych podmiotów (jak projektant czy kierownik robót, inspektor nadzoru inwestorskiego), czy też konieczności uzyskania wymaganych prawem zaświadczeń lub uzgodnień.

Celem działań związanych z digitalizacją procesu budowlanego jest nie tylko poprawienie jakości działania organów administracji publicznej (poprzez uproszczenie i skrócenie trwania postępowań administracyjnych) w relacji z inwestorem i innymi podmiotami tego procesu, ale również w relacji z innymi organami, co w przypadku prawa budowlanego (zwłaszcza w kontekście konieczności uzyskiwania pozwoleń, uzgodnień czy opinii) jest niebywale istotne. Z uwagi na wspomnianą wielopłaszczyznowość procesu inwestycyjnego zakłada się, że rozwój e-administracji w tym obszarze obejmować ma kierunek relacji organu do obywateli (tzw. G2C – *government to citizens*), do przedsiębiorców (G2B – *government to business*) i do innych organów administracji (G2G – *government to government*)³.

2. E-administracja i jej funkcjonalne znaczenie

Administracja elektroniczna to wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT – *Information and Communications Technologies*) w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i zdobywaniem nowych umiejętności, w celu świadczenia usług przez organy administracji⁴. E-administracja jest zatem narzędziem

wę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.), Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568). Na potrzeby analizy zagadnienia cyfryzacji przez proces inwestycyjny rozumiem całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, poczynwszy od instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego, takich jak np. ustalenie warunków zabudowy, a skończywszy na oddaniu obiektu do użytkowania.

³ Por. E. Ziembka, T. Papaj, J. Będkowski, *Egzemplifikacja e-government w Polsce – analiza porównawcza SEKAP i ePUAP*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 430-432; B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli* [w:] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju*, Rzeszów 2011, s. 342-345; *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, G. Szyszka, B. Śliwarczyński (red.), Poznań 2004, s. 86.

⁴ Podobnie M. Mulawa, *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), Lublin 2013, s. 250-251. A. Wierzbicki dodatkowo zauważa, że wdrażanie i funkcjonowanie administracji elektronicznej jest również wyrazem zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa. Por. A. Wierzbicki, *Wpływ megatrendów cywilizacji informacyjnej na sytuację w Polsce* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, t. 1: *Diagnoza ogólnych uwarunkowań*

komunikacji pomiędzy organami a podmiotami prawa i/lub innymi organami. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przez e-administrację rozumie wykorzystywanie ww. technologii, w szczególności Internetu, w celu „osiągnięcia lepszego rządu”⁵. Doskonalenie relacji z obywatelami, biznesem oraz innymi organami w ramach administracji elektronicznej wiąże się zatem nie tylko z udostępnianiem zasobów informacyjnych, lecz przede wszystkim ze świadczeniem usług przez sieć, algorytmizację procedur oraz stworzeniem regulacji procesowych zdolnych sprostać nowym wymaganiom⁶. E-administracja związana jest zatem ze zmianami organizacyjnymi oraz ciągłą – podążającą za rozwojem nowych technologii – modernizacją i doskonaleniem usług administracyjnych pod kątem ich efektywności. W literaturze wskazuje się na budowanie e-administracji w trzech wymiarach. Pierwszy wymiar, tzw. wewnętrzny, związany jest z wewnętrzną komunikacją w ramach struktury organizacyjnej organu administracji. Wdrażanie cyfryzacji w tym obszarze odbywa się przez opisanie i ujednolicenie procedur funkcjonujących w organie, stosowanie ustalonych i zatwierdzonych metod opisu procesów oraz ich wdrożenie w środowisku informatycznym. Drugi wymiar, tzw. mezowewnętrzny, dotyczy komunikacji między podmiotami administracji publicznej zgodnie z zasadami interoperacyjności. Podmioty te dążą do wzajemnej wymiany informacji drogą elektroniczną, a postępowanie administracyjne opiera się na danych pozyskanych i gromadzonych w sposób automatyczny. Ostatni wymiar, tzw. zewnętrzny, dotyczy komunikacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej a podmiotami spoza jej struktury. Dąży się tutaj do świadczenia klientom e-usług na poziomie transakcyjnym, bez konieczności wizyty w urzędzie⁷. Skoro celem administracji elektronicznej jest poprawa wydajności oraz zwiększenie przejrzystości działań administracji, to celem cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest zwiększenie sprawności działania organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz usprawnienie kontaktów inwestora (i innych podmiotów, uczestników procesu budowlanego) z tymi organami⁸.

rozwojowych, Warszawa 2000. Podobnie A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Charakterystyka wybranych e-usług na polskim rynku* [w:] A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 47.

⁵ *The e-Government Imperative*, Paris 2003, s. 23.

⁶ W. Cellary, *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 82.

⁷ E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, Białystok 2020, s. 42.

⁸ Por. M. Błażewski, *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 134-135.

3. Kierunki cyfryzacji postępowania inwestycyjnego

Wprowadzona w 2010 r. do k.p.a.⁹ możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (i zrównanie tej formy z formą pisemną) pozwoliła na elektroniczną wymianę dokumentów pomiędzy inwestorem a organem, w tym przede wszystkim możliwość wszczęcia postępowania (złożenia podania, wniosku) w formie dokumentu elektronicznego. Kolejne zmiany procedury administracyjnej związane z elektronicznymi doręczeniami (w tym te, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2021 r.¹⁰) czy możliwością elektronicznego dostępu do akt postępowania (art. 73 § 3 k.p.a.) wyznaczają kierunek zmian w prawie budowlanym, w aspekcie elektronizacji procedury inwestycyjnej. Powyższe dowodzi tezy, że rozwój e-administracji jest wynikiem jednoczesnych zmian technologii oraz prawa, choć zmiany regulacji prawnych uznać należy za wtórne wobec postępu technologii komunikacyjnych¹¹. Poddane niniejszej analizie działania w zakresie cyfryzacji procesu inwestycyjnego dotyczą nie tylko pozyskiwania informacji dotyczących działań administracji publicznej, nie jednokierunkowej interakcji polegającej na pozyskiwaniu informacji i pobraniu wzorów dokumentów, nawet nie dwukierunkowej interakcji, która obejmuje pobranie informacji i odesłanie wypełnionych wzorów, ale tego etapu, który zmierza do pełnej obsługi elektronicznej postępowania administracyjnego¹². Regulacje dotyczące procesu budowlanego muszą ulegać zmianom, albowiem te obecne umożliwiają korzystanie z e-administracji w sposób niewystarczający wobec współczesnych możliwości technologicznych¹³.

Założeniem postępującej elektronizacji procesu budowlanego jest nie tylko możliwość zainicjowania w tej formie postępowania administracyjnego, tj. złożenia w formie elektronicznej wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, ale także rozwój instrumentów procesu inwestycyjnego, takich jak: stworzenie elektronicznego dziennika budowy, wprowadzenie elektronicznej książki obiektu budowlanego, centralnego elektronicznego rejestru osób, które mają uprawnienia budowlane (e-CRUB), czy dalszy rozwój uruchomionego serwisu internetowego e-Budownictwo (czyli rządowej aplikacji umożliwiającej obywatelom

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.

¹⁰ Związane z Ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2020, poz. 2320 oraz Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz.U. 2021, poz. 11.

¹¹ M. Błażewski, *E-administracja...*, s. 134.

¹² M. Hacia, *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, s. 180.

¹³ M. Błażewski, *E-administracja...*, s. 134.

i inwestorom wypełnienie i złożenie wniosków związanych z procesem budowlanym w sposób elektroniczny do właściwych urzędów)¹⁴. Zmiany legislacyjne mają się zatem sprowadzać do rozwoju komunikacji pomiędzy inwestorem a organami (G4C/B) oraz pomiędzy samymi organami (G4G). Digitalizacja tego ostatniego elementu procesu inwestycyjnego jest niezwykle istotna, gdyż wiąże się z wymianą informacji między organami¹⁵. Stąd w ramach działań cyfryzacyjnych konieczne stanie się również połączenie różnych systemów cyfrowych, np. tych, na których pracują architekci, projektanci czy inne organy administracji, jak np. organy geodezyjno-kartograficzne¹⁶. Istotne będzie również zintegrowanie systemów obsługujących organy prawa budowlanego z organami wykonującymi zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Geoportalem. W konsekwencji pełna obsługa postępowania administracyjnego w ramach procesu inwestycyjnego powinna sprowadzać się do wdrożenia takich regulacji, które doprowadzą do tego, że wszystkie czynności wykonywane przez stronę, uczestnika postępowania czy organy administracji publicznej będą odbywały się za pośrednictwem środków technologicznych. Dużym wyzwaniem będzie zatem umożliwienie inwestorowi śledzenia etapów rozpoznawania wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę online czy praktyczne uruchomienie elektronicznego dostępu do akt postępowania administracyjnego¹⁷.

¹⁴ <https://www.gunb.gov.pl/strona/cyfryzacja> (28.08.2021).

¹⁵ Np. decyzja o pozwoleniu na budowę w myśl art. 28 ust. 3a ustawy z dnia Prawo budowlane musi być niekiedy poprzedzona decyzją o uwarunkowaniach środowiskowych, a w myśl art. 32 ust. 2 ustawy decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych prawem uzgodnień, pozwoleń lub opinii innych organów (np. zarządcy drogi, konserwatora zabytków).

¹⁶ Przykładem takich działań jest wdrażanie przez organy nadzoru budowlanego technologii BIM. Building Information Modeling (wspomniany BIM) jest metodyką prowadzenia inwestycji budowlanej opartą na efektywnym wykorzystaniu informacji. BIM oznacza również cyfrowy model, czyli „cyfrowego bliźniaka” obiektu budowlanego. Celem stosowania metodyki BIM jest zwiększenie efektywności oraz jakości procesu inwestycyjnego oraz obniżenie kosztów eksploatacji dzięki zastosowaniu „cyfrowego bliźniaka” jako kompletnej bazy danych o obiekcie budowlanym na każdym etapie życia obiektu: od koncepcji, przez projektowanie, budowę, eksploatację i ewentualne przebudowy, aż do rozbiórki. BIM stanowi nowoczesną, cyfrową alternatywę procesów informacyjnych dotychczas opartych na dokumentacji papierowej i umożliwia efektywną współpracę wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego na etapie projektowania i realizacji inwestycji. R. Bednarczyk et al., *BIM Standard PL. Projekt zasad przygotowania i realizacji inwestycji kubaturowych w Polsce zgodny z normą PN-ENISO19650 i krajowym prawem budowlanym Wersja dokumentu nr 2.0*, Warszawa 2020, s. 7-11, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/43449/BIM-Standard-wersja-opublikowana-2.0.pdf (28.08.2021).

¹⁷ Prawna możliwość elektronicznego dostępu do akt postępowania wynika z przepisu art. 73 § 3 k.p.a., który stanowi, że organ administracji może zapewnić stronie dokonanie wglądu w akta sprawy, w swoim systemie informatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w art. 20a

Owa niełatwa i długotrwała komunikacja różnych systemów ma przede wszystkim na celu wyeliminowanie tzw. wysp komunikacyjnych, czyli dziedzin (obszarów), które na skutek braku digitalizacji będą paraliżowały sprawne załatwienie sprawy z zakresu prawa budowlanego. Stąd tak ważne jest zintegrowane działanie. W tym też celu w listopadzie 2020 r. powstał międzyresortowy zespół do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, do którego zadań należy identyfikacja barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców i wypracowanie rozwiązań mających na celu ich wyeliminowanie z obowiązujących przepisów prawa oraz przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych eliminujących zidentyfikowane bariery administracyjne i prawne mające wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, uwzględniających w szczególności uproszczenie procedur, minimalizację kosztów ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorców oraz ułatwienie kontaktów obywateli i przedsiębiorców z organami władzy publicznej¹⁸.

4. Zmiany legislacyjne wdrażające cyfryzację postępowania poprzedzającego właściwy proces inwestycyjny

Zmiany legislacyjne, dotyczące wdrażania ITC do procesu inwestycyjnego, stanowią pierwszy etap wskazanych powyżej planów cyfryzacji postępowania budowlanego. Związane są one również z równoległymi zmianami procedury administracyjnej, np. w zakresie doręczeń elektronicznych oraz zmianami w zakresie rozwiązań proceduralnych związanych z pandemią COVID-19.

Na proces cyfryzacji postępowania inwestycyjnego składa się kilka ustaw: ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw¹⁹, ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁰, ustawa z dnia 18 listopada 2020 r.

ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

¹⁸ Zarządzenie nr 225 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, M.P. 2020, poz. 1097.

¹⁹ Dz.U. 2020, poz. 782.

²⁰ Dz.U. 2020, poz. 471.

o doręczeniach elektronicznych²¹ oraz ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa²².

Jak wskazano powyżej, inwestycyjny proces budowlany to zespół działań mający na celu wykonanie inwestycji budowlanej, składający się z etapu przygotowań (przed wydaniem pozwolenia na budowę – m.in. opracowanie projektu budowlanego, uzyskanie wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii, uzyskanie oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, gazu, wody itp.), etapu realizacyjnego (bezpośredniego wykonawstwa robót zgodnego z pozwoleniem na budowę, m.in. wytyczenie geodezyjne obiektów, zagospodarowanie terenu budowy, wykonanie przyłączy infrastruktury technicznej dla potrzeb budowy i robót budowlano-montażowych) oraz etapu odbiorów, rozliczenia inwestycji i przekazania jej do użytkowania, czyli m.in. złożenie zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Prawo budowlane nie jest zatem wyłącznym źródłem regulacji stosunków prawnych, zachodzących w procesie budowlanym w zakresie prawa administracyjnego²³.

Największą zmianą w ramach cyfryzacji procesu budowlanego było umożliwienie inwestorom wypełnienia i złożenia wniosków związanych z procesem budowlanym w sposób elektroniczny do właściwych urzędów za pośrednictwem specjalnego serwisu (o czym poniżej). Możliwość ta poprzedzona była opracowaniem generatora formularzy niektórych procedur budowlanych. W związku z podnoszoną wyżej integracją systemów w celu pełnej obsługi elektronicznej warto zauważyć, że zmiany w prawie budowlanym szły w parze z innymi zmianami ustawodawczymi w zakresie cyfryzacji, jak chociażby zmianą ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴. W ustawie pojawiły się przepisy dotyczące sporządzania i składania w formie elektronicznej (format DWG lub DXF) wyników zgłoszonych prac geodezyjnych oraz mapy do celów projektowych. Co więcej, wykonawcy prac geodezyjnych uzyskali prawo do samodzielnego składania oświadczenia o pozytywnym wyniku weryfikacji dokumentów wytworzonych na zamówienie danego inwestora, tj. (mapy) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych i mapy do celów projektowych. Nowelizacja ustawy wprowadziła obowiązek sporządzenia w formie elektronicznej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, tj. ogółu czynności polegających na wykonaniu pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych mających na celu zebranie aktualnych danych

²¹ Dz.U. 2020, poz. 2320.

²² Dz.U. 2021, poz. 11.

²³ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011.

²⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw.

o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania terenu objętego zamierzeniem budowlanym i sporządzenie dokumentacji geodezyjnej zawierającej wyniki tych pomiarów w celu umieszczenia ich w bazie danych. Obowiązek ten obejmuje składanie w formie elektronicznej operatów technicznych (w formacie pliku PDF, natomiast dane do aktualizacji baz danych w formacie GML)²⁵.

Założeniem nowelizacji jest również usprawnienie kontaktu z urzędem poprzez wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. Artykuł 12b ust. 3a ustawy nakłada na organy obowiązek zawiadomienia wykonawcy prac geodezyjnych o wyniku protokołu weryfikacji zgłoszonych prac. Organ powinien tę informację przekazać za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu sporządzenia protokołu weryfikacji. Z kolei nowy ust. 5a art. 28b ustawy daje starostom możliwość organizowania narad koordynacyjnych dotyczących sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia, o których mowa w art. 28b ust. 1 ustawy, za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przepisy te niewątpliwie otwierają możliwość kontaktu z organem bez potrzeby osobistej wizyty w urzędzie.

Powyższe zmiany umożliwiają zatem rozpoczęcie procesu poprzedzającego etap złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. etap projektowania w sposób cyfrowy.

Aby cyfryzacja postępowania budowlanego była efektywna, musi rozpoczynać się już na poziomie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶. Wspomnianą

²⁵ Zmiana ta weszła w życie w dniu 22 sierpnia 2020 r., przy czym do dnia 31 grudnia 2020 r. dopuszczono możliwość sporządzania operatów na podstawie przepisów dotychczasowych. Co więcej, przepisy przejściowe pozwalają na przekazywanie tej dokumentacji w formie papierowej, ale nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2021 r.

²⁶ Proces digitalizacji postępowania dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego trwa już od dłuższego czasu. Jednym z pierwszych działań w tym zakresie było uchwalenie ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010, nr 76, poz. 489 ze zm.), która stanowi transpozycję Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz. UE 2007, L 108/1), tzw. dyrektywa INSPIRE, do prawa krajowego. Celem dyrektywy INSPIRE jest utworzenie europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej oraz ułatwienie dostępu do danych przestrzennych. Kolejnym ważnym instrumentem w rozpoczętym procesie porządkowania cyfryzacji planowania przestrzennego było rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2020, poz. 1916). Jego celem jest uszczegółowienie sposobu realizacji wymagań przyjętych w ustawie. Aspekty techniczne tworzenia danych przestrzennych APP określa specyfikacja zbiorów danych przestrzennych wraz ze schematem aplikacyjnym GML oraz schematem UML, o których mowa w Rozporządzeniu. Wprowadzenie tych przepisów ujednoliciło sposób tworzenia i prowadzenia zbiorów i metadanych dotyczących aktów planowania przestrzennego w skali całego kraju.

wyżej nowelizacją Prawa geodezyjnego i kartograficznego z dnia 16 kwietnia 2020 r. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjęto rozwiązania nakładające na organy wydające akty planowania przestrzennego (APP) obowiązek tworzenia dla nich cyfrowych danych przestrzennych²⁷, zarówno dla nowo powstałych, jak i już obowiązujących, oraz nałożenie na organy samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia internetowych odpowiednich zbiorów danych, które umożliwią łatwiejszy dostęp do danych planistycznych za pośrednictwem Internetu.

5. Zmiany legislacyjne wdrażające cyfryzację budowlanego postępowania inwestycyjnego

Na gruncie postępowania administracyjnego forma pisemna i forma dokumentu elektronicznego są alternatywnymi formami załatwiania spraw (art. 14 § 1 w zw. z art. 62 § 1, 3a i 3b k.p.a.). Do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego niezbędne jest spełnienie przesłanek przewidzianych w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁸. Zgodnie z tą ustawą dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych²⁹. Pierwszy etap digitalizacji postępowania inwestycyjnego na gruncie prawa budowlanego rozpoczął się od wprowadzenia możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej, tj. możliwości złożenia wniosku w takiej formie za pośrednictwem serwisu e-Budownictwo. Dzięki tej aplikacji możliwe stało się wygenerowanie wniosków dla wybranych procedur budowlanych oraz dołączenie do nich określonych, prawem wymaganych, załączników. Ustawodawca umożliwił również podpisanie wniosku profilem zaufanym lub podpisem elektronicznym oraz przesłanie go do urzędu poprzez platformę ePUAP, z którą zintegrowany został serwis e-Budownictwo.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych³⁰, na mocy której od dnia 1 lipca 2021 r. możliwe stało się wydanie decyzji elektronicznej przez organ, a sposób jej doręczenia ma odbywać się

²⁷ Zgodnie z art. 67a ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cyfrowe dane planistyczne obejmują: zasięg przestrzenny obowiązywania danego aktu w postaci wektorowej, rysunek aktu w postaci rastra z odniesieniem przestrzennym (georeferencją), odniesienie do treści dokumentu powiązanego.

²⁸ Dz.U. 2013, poz. 1422 ze zm.

²⁹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk (red.), Warszawa 2015, s. 103-104.

³⁰ Dz.U. 2020, poz. 2320.

w sposób określony w znowelizowanych art. 39, art. 39(1) i art. 39(3) k.p.a.³¹ Zgodnie z tymi przepisami organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa powyżej, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W przypadku doręczenia pism w sposób, o którym mowa powyżej, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu (lub adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych).

W przypadku zaś pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

Najbardziej rozbudowany katalog zmian został z kolei wprowadzony ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa³². Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy omawiana regulacja weszła w zakres pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym pandemii COVID-19. Zmiany te dotyczą uruchomienia kolejnych funkcjonalności serwisu e-Budownictwo, które przede wszystkim sprowadzają się do możliwości

³¹ Zmiany te weszły w życie 5 października 2021 r. na podstawie ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

³² Dz.U. 2021, poz. 11.

składania kolejnych wniosków w procedurach budowlanych oraz zgłoszeń w formie elektronicznej. Służy temu generator wniosków, zgłoszeń i zawiadomień zamieszczony na dedykowanej serwisowi e-Budownictwo stronie internetowej. Inwestor będzie mógł wypełnić w ten sposób wniosek, edytować go, wysłać i wydrukować. Wejście ustawy w życie w zakresie przepisów prawa budowlanego zostało podzielone na dwa etapy.

Od dnia 4 lutego 2021 r. (pierwszy etap) inwestorzy mogą w formie elektronicznej dokonywać zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagają dołączenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego; zgłoszenia rozbiórki; złożenia wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę; złożenia wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 prawa budowlanego; złożenia wniosku o przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu; zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych; złożenia wniosku o wydanie decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości; zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części oraz złożenia wniosku o pozwolenie na rozbiórkę.

Z kolei od dnia 1 lipca 2021 r. (drugi etap) drogą elektroniczną można złożyć: wniosek o odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych, wniosek o pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, wniosek o wydanie odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, wniosek o zmianę pozwolenia na budowę, wniosek o wydanie pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz wniosek o pozwolenie na użytkowanie.

Pilotaż serwisu e-Budownictwo, za pośrednictwem którego inwestorzy mogą składać wnioski w ramach procesu inwestycyjnego, miał miejsce w 2020 r. Półroczny program realizowany był w 17 starostwach. Etap pierwszy obejmował testowanie funkcji systemu i analizę błędów w formularzach; etap drugi polegał na testowaniu procedury przesyłania i odbierania wniosków z projektem budowlanym, z kolei etap trzeci sprowadzał się do badania ścieżki od strony użytkownika wewnętrznego – organu przyjmującego wniosek³³.

³³ <https://www.gunb.gov.pl/strona/cyfryzacja/page/0/4> (30.08.2021).

Zmiany związane z wprowadzoną możliwością składania wniosków w formie elektronicznej przewidują dalsze ułatwienia dla inwestorów. Zgodnie z ustawą wnioskodawca do wybranego przez siebie wniosku nie będzie musiał dołączać oryginałów załączników, mogą być one dołączone również w formie skanów lub zdjęć (np. art. 33 ust. 2b prawa budowlanego). Nie będzie to dotyczyło pełnomocnictwa oraz oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, które należy złożyć w oryginale, tj. w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym przez profil zaufany lub podpisem osobistym zwykłym. Wraz ze złożonymi wnioskami należy złożyć odpowiednie oświadczenia.

Istotne zmiany dotyczą również możliwości złożenia w procesie inwestycyjnym projektu budowlanego, w tym projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego, które w myśl art. 34 ust. 3f prawa budowlanego można sporządzić w postaci papierowej albo elektronicznej. 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. Zatwierdzony projekt przekazuje się wówczas inwestorowi.

Zgodnie z omawianymi zmianami złożenie wniosku lub zgłoszenia w formie elektronicznej nie przesądza, że dalsza korespondencja między inwestorem (a zwłaszcza uczestnikami postępowania) i organem będzie odbywać się w postaci elektronicznej. Inwestor może zdecydować, czy wyraża zgodę na doręczenie korespondencji w tej sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli przy wypełnianiu zgłoszenia takiej zgody nie wyrazi, dalsza korespondencja będzie odbywała się w postaci papierowej. *Ratio legis* tych nowelizacji sprowadza się do zwiększenia wydajności i przejrzystości postępowania inwestycyjnego, ale przede wszystkim do poprawy ekonomiki i uproszczenia procedur, co zwłaszcza w dobie pandemii COVID-19 ma niebagatelne znaczenie.

6. Kolejne etapy cyfryzacji procesu inwestycyjnego – identyfikacja zagrożeń proceduralnych

Sprawne wdrażanie e-administracji do procesu inwestycyjnego jest niewątpliwym wyzwaniem związanym z kilkoma zagrożeniami, zwłaszcza tymi o charakterze proceduralnym, związanymi nie tylko z obawami o możliwości techniczne organów administracji publicznej, w tym np. o prawidłową archiwizację dokumentów składanych

w wersjach elektronicznych (co wiąże się z obszernością dokumentacji projektowej w wersji cyfrowej dla danej inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę, porządkiem i transparentnością zapisu danych, ich przechowywaniem i archiwizowaniem), czy ochroną danych zdigitalizowanych, ale również z tokiem postępowania administracyjnego wszczętego w formie elektronicznej.

Obecnie mamy do czynienia ze swoiście hybrydową, a nie elektroniczną, formą załatwiania spraw w procesie inwestycyjnym. Złożenie bowiem wniosku w formie elektronicznej nie powoduje (nie przesądza), że całe postępowanie w takiej właśnie procedurze przebiegnie. Wyjątkiem jest postępowanie wszczęte na skutek zgłoszenia obiektu budowlanego. Samo postępowanie w tym zakresie już jakiś czas temu zostało uproszczone i procedura sprowadzała się do dokonania zgłoszenia oraz możliwości rozpoczęcia robót w sytuacji, w której organ nie wniósł sprzeciwu w terminie wskazanym w ustawie. Jest to forma milczącego załatwienia sprawy, o której mowa w k.p.a. (art. 122a-122h k.p.a.). Zmiany w prawie budowlanym związane z cyfryzacją postępowania jeszcze bardziej uprościły prowadzenie inwestycji zgłoszeniowych, niewymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie ze znowelizowanym art. 30 ust. 4b-4f prawa budowlanego możliwość zgłoszenia następuje w formie dokumentu elektronicznego (formularz jest udostępniany na stronach BIP przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, na stronach obsługującego wnioski urzędu, ale również w serwisie e-Budownictwo).

Jak wskazano powyżej, pisemna i elektroniczna forma dokumentu są równorzędne. Niemniej jednak na gruncie przepisów prawa budowlanego (ale również k.p.a.) pojawiają się pytania, czy przepisy mówiące o formie pisemnej odnoszą się także do dokumentów elektronicznych, skoro sama ustawa w poszczególnych przepisach rozróżnia możliwość złożenia podania w obydwu formach. Praktyka zapewne pokaże, jak omawiane regulacje będą wpływały na realizację naczelnych zasad postępowania administracyjnego, w jakiej formie będą dokonywane doręczenia nie tylko inwestorowi, ale i uczestnikom postępowania, którzy będą brali w nim udział.

Cyfryzacja postępowania budowlanego wiąże się z koniecznością zapewnienia ochrony procesowych uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, takich jak np. realizacja prawa do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), nie tylko inwestora, ale i wspomnianych uczestników tego postępowania. Gwarancją powyższego jest np. dostęp do akt sprawy w systemie informatycznym. Jak już wskazano powyżej, w art. 73 § 3 k.p.a., obowiązującym od dnia 17 czerwca 2010 r., organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie w swoim systemie teleinformatycznym czynności, o których mowa w § 1, tj. wgląd w akta sprawy, sporządzanie z nich nota-

tek, kopii, odpisów po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20 a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jest to jednak możliwe fakultatywnie, tzn. zależne jest od możliwości danego organu. Pomimo digitalizacji procesu inwestycyjnego w dalszym ciągu jedynym sposobem na zapoznanie się przez stronę z aktami sprawy jest osobista analiza akt w sposób tradycyjny.

Umożliwienie dostępu do akt w formie elektronicznej jest zatem wyzwaniem dla organów. Doprowadziłoby to do większej dostępności, uproszczenia postępowania i większej funkcjonalności systemu. Byłoby to niezwykle istotne z punktu widzenia inwestora, który mógłby w ten sposób monitorować sprawę, mieć baczność na terminy jej rozpoznania, miałyby możliwość składania dowodów. Strona mogłaby mieć dostęp do wydawanych decyzji czy postanowień, mogłaby przygotowywać stosowne dokumenty, nawet zanim dokumenty byłyby jej doręczone w sposób zwykły lub elektroniczny.

Elektronizacja postępowania budowlanego musi być zatem bardziej kompleksowa i nakierowana na działania w kontekście wymagań i zasad postępowania administracyjnego. Poważne problemy mogą pojawić się w sytuacji, w której w bardziej skomplikowanych postępowaniach inwestycyjnych należało będzie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (dowodowe). W tym kontekście jawi się pytanie: czy w myśl zasad prowadzenia tego postępowania (zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) elektronizacja w tym zakresie jest w ogóle możliwa?

7. Zakończenie

Niewątpliwie cyfryzacja administracyjnego postępowania inwestycyjnego wiąże się z realizacją zasady ekonomiki postępowań, obniżeniem kosztów administrowania, uproszczeniem procedur. Przyspiesza również przepływ informacji i komunikację między instytucjami i choć jest niezbędna i nieunikniona, to w związku z sygnalizowanymi powyżej problemami natury procesowej musi być ona zaplanowana na dłuższy czas – możliwość złożenia wniosku o formie elektronicznej (czy wydanie w ten sposób decyzji administracyjnej) stanowi bowiem postulowany początek zmian. Z cyfryzacją procedur budowlanych wiązą się również inne zmiany związane z wprowadzaniem instytucji administracji elektronicznej do planowania i zagospodarowania przestrzennego czy procedur geodezyjno-kartograficznych. *De lege ferenda* ustawodawca, z poszanowaniem klauzul generalnych procedury administracyjnej, powinien pomyśleć o dostosowywaniu do „rzeczywistości cyfrowej” nie tylko przepisów prawa budowlanego, ale przede wszystkim k.p.a. Dostęp do akt w formie cyfrowej powinien być standardem

upraszczającym procedowanie, co powinno odbywać się np. w sposób, jaki praktykowany jest w przypadku dostępu do akt postępowania sądowoadministracyjnego za pośrednictwem systemu PASSA (tj. portalu akt sądowych sądów administracyjnych) czy akt sądownictwa powszechnego przez portal informacyjny sądów apelacyjnych.

Bibliografia

- Bednarczyk R., Chajęcki M., Grochowski M., Kasznia D., Kindler M., Magiera J., Owerko T., Sokołowski M., Wilkosz K., Zuber M., *BIM Standard PL. Projekt zasad przygotowania i realizacji inwestycji kubaturowych w Polsce zgodny z normą PN-ENISO19650 i krajowym prawem budowlanym. Wersja dokumentu nr 2.0*, Warszawa 2020.
- Błażewski M., *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 133-144.
- Cellary W., *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 67-90.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., *Charakterystyka wybranych e-usług na polskim rynku* [w:] A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.
- The e-Government Imperative*, Paris 2003.
- Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, G. Szyszka, B. Śliwczyński (red.), Poznań 2004.
- Hacia M., *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, L. Jurek (red.), Lublin 2013.
- Kasprzyk B., *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli* [w:] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju*, Rzeszów 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk (red.), Warszawa 2015.
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, Białystok 2020.
- Mulawa M., *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), Lublin 2013.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wierzbicki M., *Wpływ megatrendów cywilizacji informacyjnej na sytuację w Polsce* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, t. 1: *Diagnoza ogólnych uwarunkowań rozwojowych*, Warszawa 2000.
- Ziemba E., Papaj T., Będkowski J., *Egzemplifikacja e-government w Polsce – analiza porównawcza SEKAP i ePUAP*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 427-445.

Książka powstała w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego i koordynowanego przez prof. Sławomira Dudzika i dr hab. Ingę Kawkę projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Zebrane w monografii artykuły naukowe dotyczą szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Pierwsza część książki została poświęcona analizie e-administracji z perspektywy prawa europejskiego. Następnie cyfryzację administracji przedstawiono jako katalizator transformacji administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Książka ukazuje również wpływ digitalizacji na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów i doktorantów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-673-9

