

Marta Woźniak

Uniwersytet Opolski

mwozniak@uni.opole.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0021-6760>

Cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego (zagadnienia wybrane)

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.012>

1. Wprowadzenie

Współczesne prawo procesu inwestycyjnego charakteryzuje się kilkoma cechami, tj. rozległym i zróżnicowanym obszarem regulacji, przynależnością do materialnego prawa administracyjnego, występowaniem w jego obrębie zasad i wartości ogólnych, wyraźnym rozproszeniem i dezintegracją oraz – co szczególnie istotne z perspektywy niniejszego opracowania – podatnością na rozwój nowych technologii oraz administracji elektronicznej. Proces inwestycyjny nie jest przy tym wyłącznie domeną nauk prawnych, ale również innych niż prawo dziedzin nauki (np. ekonomii, gospodarki przestrzennej, nauk urbanistycznych, architektonicznych oraz nauk o krajobrazie) – jest więc prawem pogranicza¹. Jednym z przejawów rozwoju prawa procesu inwestycyjnego jest

¹ M. Woźniak, *W sprawie wyodrębnienia prawa procesu inwestycyjnego*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 729–738.

obejmowanie jego normami coraz większej liczby nowych trendów i zjawisk. Cyfryzacja procesu inwestycyjnego, która stanowi niewątpliwie przejaw rozwoju prawa, wzmogła się w następstwie pandemii COVID-19², jednak proces cyfryzacji samej administracji publicznej rozpoczął się znacznie wcześniej³. Podejmowanie przez władze publiczne na różnych poziomach administrowania działań wspierających rozwój inwestycji budowlanych, w tym działań przenoszących niektóre elementy tego procesu na poziom elektroniczny, jest niewątpliwie odpowiedzią na potrzeby społeczne i wyzwania zrównoważonego rozwoju.

W okresie „postpandemicznym” istnieje kilka czynników ważnych z punktu widzenia wzrostu zapotrzebowania na kompetencje cyfrowe⁴. Posiadanie i rozwój podstawowych kompetencji cyfrowych znajdują odzwierciedlenie w wielu politykach i aktach normatywnych, w tym przepisach z zakresu szeroko rozumianego prawa procesu inwestycyjnego, przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶. Począwszy od 2010 r., na poziomie Unii Europejskiej wdrażana jest koncepcja jednolitego rynku cyfrowego⁷, którego

² J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zob. też A. Androniceanu, I. Georgescu, S. Oana, *The Impact of Digitalization on Public Administration, Economic Development, and Well-Being in the EU Countries*, „Central European Public Administration Review” 2022, t. 20(2), s. 10, <https://doi.org/10.17573/cepar.2022.2.01>.

³ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, w: *Spółeczeństwo informacyjne*, red. D. Grodzka, „Studia BAS” 2009, nr 3(19), s. 57–81; D. Miłek, P. Nowak, *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 1(65), s. 47–73, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2021.1.3>.

⁴ Por. E. Włodyka, *Dlaczego potrzebujemy e-administracji? Rozwój podstawowych umiejętności cyfrowych pracowników administracji na Pomorzu Zachodnim*, „Acta Politica Polonica” 2021, nr 2(52), s. 95.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 418; dalej: u.p.b.

⁷ Komisja Europejska (2010). Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu COM/2010/2020, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 2.08.2024 r.).

swoistą kontynuację stanowi ogłoszony przez Komisję Europejską w czerwcu 2020 r. komunikat pt. *Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*. Rozwój e-administracji jako elementu polityki rozwoju, wymagającego podstawowych kompetencji cyfrowych, jest częścią postulatów Strategii lizbońskiej i dokumentów strategicznych Unii Europejskiej dotyczących rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy⁸.

Na gruncie prawa polskiego cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego wpisuje się w szerszy kontekst cyfryzacji administracji publicznej⁹. Na marginesie warto dodać, że ze zmianami wprowadzonymi w 2021 r. do u.p.b. w zakresie e-budownictwa ściśle korespondują nowe zasady komunikacji stron postępowań i ich pełnomocników z organami administracji publicznej, w tym organami administracji architektoniczno-budowlanej, wprowadzone do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹¹, które obowiązują od dnia 5 października 2021 r. Jak zauważa Agnieszka Skóra, rejestrowane doręczenia elektroniczne stanowią ważny, wręcz rewolucyjny krok w procesie cyfryzacji usług świadczonych przez podmioty wykonujące zadania publiczne w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej¹². Odtąd istnieje zasada równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały one sporządzone i utrwalone

⁸ Komisja Europejska (2020). *Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację* COM/2020/456, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> (dostęp: 22.07.2024 r.).

⁹ Zob. szerzej na ten temat: K. Drgas, *Przesłanki wdrażania cyfryzacji jednostek samorządu terytorialnego finansowanej ze środków unijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. 81, nr 1, s. 194–198; A. Łukaszuk, *Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 287 i n.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

¹¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.

¹² A. Skóra, *Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – Electronic Registered Delivery Service Standard*, w: *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024, s. 749.

w postaci elektronicznej, czy papierowej (art. 14 § 1a k.p.a.), oraz obowiązują ujednolicone zasady komunikacji z organami administracji publicznej z wykorzystaniem spełniającej standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej¹³.

Cyfryzację procesu inwestycyjno-budowlanego należy uznać zatem za składową cyfryzacji administracji publicznej. W ramach zachodzącej transformacji cyfrowej (ang. *digital transformation*) można identyfikować informatyzację (ang. *digitalisation*) oraz cyfryzację (ang. *digitisation*). Informatyzacja wiąże się z gromadzeniem, przetwarzaniem oraz przekazywaniem informacji, podczas gdy cyfryzacja to proces przekształcania różnych aspektów życia społecznego i gospodarczego w formę cyfrową, w tym aspektów regulowanych normami prawa administracyjnego. Wykorzystanie technologii informatycznych przyczynia się do tworzenia cyfrowych narzędzi, jak platformy i usługi cyfrowe, do których można zaliczyć portal e-Budownictwo czy Rejestr Urbanistyczny. Cyfryzacja administracji publicznej przejawia się w systemie głosowania online, tworzeniu rejestrów online i platform, tworzeniu i obsłudze rejestrów internetowych oraz platform internetowych do udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, a także automatyzacji aparatu administracyjnego. Narzędzia te, ze względu na swój charakter, ułatwiają obywatelom dostęp do szerokiego zakresu usług publicznych i przyczyniają się do przejrzystości administracji publicznej¹⁴. Dobrze funkcjonujący system e-administracji jest w stanie zapewnić duże korzyści dla państwa, w tym oszczędności finansowe, a także większe zaangażowanie obywateli w życie publiczne oraz zwiększenie wydajności i przejrzystości¹⁵. Cyfryzacja admi-

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Sługocka, *Etapy cyfryzacji procesu inwestycyjnego*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/analysis/738931269/etapy-cyfryzacji-procesu-inwestycyjnego?keyword=proces%20inwestycyjno%20-%20budowlany&cm=SREST> (dostęp: 1.08.2024 r.).

¹⁴ K. Lutsenko, *Digitalisation of public administration: challenges and prospects*, „Health Leadership and Quality of Life” 2024, nr 3.434, s. 2, <https://doi.org/10.56294/hl2024.434>.

¹⁵ K. Kolbenhayerová, T. Homa, *Digitalization in public administration and its trends*, „Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences” 2022, t. 2, nr 1, s. 24, <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i1.24>.

nistracji publicznej wpływa również na prawo do dobrej administracji. Wykorzystanie narzędzi cyfrowych pozwala na bardziej efektywną interakcję, co przynosi korzyści w postaci oszczędności czasu i zasobów¹⁶. Tendencja wznoszenia administracji na poziom cyfrowy widoczna jest nie tylko w Polsce, lecz także w innych państwach Unii Europejskiej¹⁷.

Przedmiotem i celem niniejszego opracowania jest nie tylko wskazanie najważniejszych elementów cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego, ale i wykazanie, że stanowi ona nową jakość procesu inwestycyjno-budowlanego oraz przyczynia się do usprawnienia procedur planistycznych i budowlanych. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na cyfryzacji prawa planowania przestrzennego i prawa budowlanego, pominięto zaś zagadnienia cyfryzacji prawa ochrony środowiska, uznając, że powinny one stać się przedmiotem osobnych rozważań. W tym celu konieczne jest przybliżenie pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego, jego specyfiki i podatności na rozwój cyfryzacji, wynikającej ze wzmocnienia elektronicznych narzędzi w administracji. We wnioskach zostaną wskazane mocne i słabe strony cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Teza główna opracowania brzmi: podatność procesu inwestycyjnego na proces cyfryzacji rośnie proporcjonalnie do rozwoju usług elektronicznych.

2. Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego

Samo pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego nie ma swojej definicji legalnej, dlatego sposoby jego rozumienia można znaleźć w nauce prawa¹⁸. Prawo budowlane posługuje się pojęciem procesu budowlanego (np. w rozdziale 3 pt. Prawa i obowiązki uczestników

¹⁶ L. Jančová, M. Fernandes, *Digitalisation and administrative law*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 730.350 – November 2022, s. 3, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU\(2022\)730350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU(2022)730350_EN.pdf) (dostęp: 21.03.2025 r.).

¹⁷ Ibidem, s. 25 i n.

¹⁸ Zob. np. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 26 i n.; W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces*

procesu budowlanego), ale go nie precyzuje. O ile pojęcie procesu budowlanego jest zagwarantowane dla zdarzeń prawnych na podstawie u.p.b., o tyle pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego ma szerszy kontekst znaczeniowy, obejmuje bowiem nie tylko budowę obiektu budowlanego, lecz także etapy poprzedzające budowę i wkraczające w sferę planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska. Można przyjąć, że proces inwestycyjno-budowlany to pewien ciąg działań, zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, składający się z kilku etapów. W literaturze prawa wyróżnia się dwa główne etapy procesu inwestycyjnego: etap przygotowania inwestycji i etap realizacji inwestycji¹⁹. Etap przygotowania inwestycji obejmuje dwie fazy: fazę planowania inwestycji i fazę projektowania inwestycji. W fazie pierwszej inwestor powinien ustalić, czy planowana inwestycja jest zgodna z przepisami u.p.z.p., oraz uzyskać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²⁰. Na etapie planowania inwestycji należy zapewnić zgodność z planem ogólnym gminy i – jeśli jest przyjęty – z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) lub uzyskać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zapewnić zgodność z ewentualnymi innymi aktami prawa miejscowego (np. z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego). W fazie projektowania inwestycji inwestor powinien zapewnić sporządzenie projektu budowlanego oraz uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę. Etap realizacji inwestycji składa się z kolei z fazy realizacji inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz fazy oddania do użytkowania inwestycji budowlanej²¹. Przedstawiciele doktryny wskazują nadto na etap utrzymania i rozbiórki obiektu budowlanego²², jednak ten etap może być zaliczony do procesu inwestycyjnego *sensu largo*, ponieważ następuje po faktycznym wybudowaniu obiektu budow-

inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Toruń 2004, s. 14–15.

¹⁹ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 31.

²⁰ Ibidem, s. 3132.

²¹ Ibidem, s. 32.

²² W. Sz wajdler, T. Bąkowski, op.cit., s. 15.

lanego. Opisana powyżej struktura procesu inwestycyjno-budowlanego nie uwzględnia etapu określenia środowiskowych uwarunkowań, dotyczącego inwestycji, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak tej decyzji powoduje, że kontynuowanie procesu budowlanego nie jest możliwe, w przypadku gdy inwestycja znacząco lub potencjalnie znacząco oddziałuje na środowisko. Proces inwestycyjny musi być zatem analizowany z uwzględnieniem czynnika środowiskowego, co znajduje odzwierciedlenie w doktrynie prawa ochrony środowiska (na kanwie działu VII ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska zatytułowanego: Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji)²³. Z punktu widzenia działu VII ustawy p.o.ś. w trakcie procesu inwestycyjnego można wyróżnić kilka etapów: ustalenie przeznaczenia terenu (planowanie i zagospodarowanie przestrzenne); określenie dalszych warunków realizacji przedsięwzięcia w odpowiednich decyzjach zezwalających na tę realizację; realizacja przedsięwzięcia; rozpoczęcie użytkowania (oddanie do użytkowania)²⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przez proces inwestycyjny rozumie się całokształt działań mających na celu przygotowanie i realizację inwestycji. Składa się on z trzech etapów: 1) określenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji (czy to w sposób zindywidualizowany w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy ogólniejszy w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko); 2) ustalenia zasad zagospodarowania terenu (faza planowania przestrzennego); 3) określenia uwarunkowań budowlanych i procesu budowy²⁵. Etapy te są względem siebie komplementarne, przy czym etap środowiskowych uwarunkowań inwestycji nastąpi tylko po spełnieniu określonych warunków²⁶, a dwa kolejne etapy

²³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; dalej: p.o.ś.

²⁴ M. Bar, J. Jendrośka, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2019, s. 181.

²⁵ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex.

²⁶ Wynikają one z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

są konieczne w każdym przypadku realizacji inwestycji budowlanej. Decyzja środowiskowa – jeśli jest wymagana – wiąże przy tym kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym (decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy decyzję o pozwoleniu na budowę). Określone bowiem w decyzji środowiskowej warunki realizacji przedsięwzięcia nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane ani zmieniane²⁷.

Proces inwestycyjno-budowlany jest zatem ustrukturyzowany i wieloetapowy. Samo pojęcie „proces” w literaturze prawniczej stanowi synonim postępowania, czyli uregulowaną normami prawnymi działalność (czynności, zachowania i zaniechania) podmiotów (państwowych, samorządowych, społecznych, osób fizycznych itp.), zmierzającą do osiągnięcia określonego celu²⁸. Struktura procesu inwestycyjno-budowlanego charakteryzuje się pewną sekwencyjnością. Dokonywane w jego ramach czynności następują po sobie w pewnym ciągu chronologicznym, tak że kolejne etapy następują po ukończeniu poprzedniego (rzecz jasna mogą pojawiać się odstępstwa od takiego modelu w przypadku konkretnych realizacji)²⁹. Sekwencyjność procesu inwestycyjnego stanowi tok czynności związanych z realizacją oraz oddaniem do użytku danej inwestycji budowlanej³⁰. Mając więc na uwadze powyższe rozważania, można przyjąć, że proces inwestycyjno-budowlany to proces składający się z następujących po sobie czynności (działań), zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, w którym występują trzy kluczowe płaszczyzny: środowiskowa, planistyczna i budowlana. W każdej z nich obecne są elementy cyfryzacji. Z kolei prawo procesu inwestycyjno-budowlanego można określić jako zespół norm prawnych regulujących planowanie przestrzenne i proces budowlany z elementami ochrony środowiska w obydwu obszarach. Podatność tego procesu na rozwój narzędzi cyfrowych

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., II OSK 2732/14 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r., IV SA/Po 62/17.

²⁸ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 26.

²⁹ L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12, s. 22–31.

³⁰ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 15–16.

postępuje proporcjonalnie do rozwoju e-administracji i stanowi nieodłączny element rozwoju współczesnego prawa administracyjnego w tej dynamicznej sferze stosunków nim regulowanych. Cyfryzacja w obszarze planowania przestrzennego i prawa budowlanego jest w pełni zgodna z celami zrównoważonego rozwoju przyjętymi przez Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Wykorzystanie potencjału cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest możliwe dzięki zastosowaniu technologii 5G, która poprawia informatyzację nie tylko gospodarstw domowych, ale i (przede wszystkim) organów administracji publicznej w zakresie wyposażenia stanowisk pracy w sprzęt i oprogramowanie. Cyfryzacja administracji planistycznej i budowlanej to przede wszystkim usuwanie barier w komunikowaniu się na linii obywatel–urząd³¹.

3. Cyfryzacja w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za sprawą ustawy zmieniającej u.p.z.p. z dniem 24 września 2023 r.³² wzbogaciły się o nowe elementy związane z wkraczaniem narzędzi elektronicznych do obrotu prawnoplanistycznego. Przystępując do zaprezentowania problematyki cyfryzacji w planowaniu przestrzennym, wypada na wstępie zauważyć, że elementy cyfryzacji można podzielić na elementy formalne (związane z procedurą planistyczną) i elementy materialne (związane z aktami planowania przestrzennego). Wśród elementów formalnych cyfryzacji należy wyróżnić: zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego przy użyciu środków komunikacji elek-

³¹ Z. Fiala, O. Sovova, K. Mlezivova, *Digitalisation of Public Spatial Planning and Construction Proceedings within the Sustainable Development Goals*, w: *Resilience and Reform: Administrative Law and Public Policy in a Changing World*, red. P.E. Wilson, M. Mladenov, J. Trajkovska-Hristovska, Bucharest–Paris–Calgary 2024, s. 136.

³² Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688; dalej: ustawa zmieniająca.

tronicznej, w tym składanie wniosków i uwag oraz konsultacje społeczne w formie elektronicznej, dołączenie do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego mapy w wersji elektronicznej oraz elektroniczny formularz wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy. Z kolei elementy materialne cyfryzacji to: cyfrowa część graficzna planu ogólnego gminy oraz m.p.z.p., rejestr urbanistyczny oraz zbiory danych przestrzennych. Niektóre z wyżej wskazanych elementów cyfryzacji zostały wprowadzone ustawą zmieniającą, inne obecne były w systemie planowania przestrzennego już wcześniej. Część z nich została wprowadzona w następstwie pandemii COVID-19³³.

Zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego stanowi odrębną wartość planowania przestrzennego (art. 1 ust 2 pkt 11 u.p.z.p.). Jako swoista zasada planowania o formalnoprawnej konotacji funkcjonuje w systemie od 2015 r. Pojawienie się tego elementu pośród wartości planowania i zagospodarowania przestrzennego nadało udziałowi społecznemu odpowiednią rangę³⁴. Elementy partycypacyjne w procedurze planowania służą zidentyfikowaniu preferencji społecznych i ich uwzględnieniu w procesach decyzyjnych, poprawie jakości uregulowań poprzez wykorzystanie wiedzy obywateli społeczności lokalnej oraz ograniczeniu trudności w definiowaniu i identyfikowaniu pojęcia interesu publicznego³⁵. W literaturze podkreśla się, że szeroki udział mieszkańców w procedurach planistycznych ma przede wszystkim sprzyjać diagnozowaniu potrzeb i oczekiwań społecznych oraz wyważaniu interesów róż-

³³ Na przykład ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. z 2020 r. poz. 1086, wprowadziła do u.p.z.p. art. 8d (obecnie uchylony), który umożliwiał prowadzenie dyskusji publicznej dotyczącej aktu planistycznego za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

³⁴ M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 148.

³⁵ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 36.

nych podmiotów. Temu mają służyć także jawność i przejrzystość procedur planistycznych³⁶, kwalifikowane już jako osobne wartości zawarte w art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Wartości te są względem siebie komplementarne. Udział społeczny w planowaniu przestrzennym stanowi gwarancję jawności i odwrotnie – jawność zapewniona jest dzięki partycypacji społecznej. Warto w tym miejscu podkreślić, że wykorzystanie technologii informatycznych w celu ułatwienia udziału społeczeństwa i ustanowienia aktywnej interakcji między organami administracji a społeczeństwem jest konieczne, aby zapewnić odpowiedni poziom świadczenia usług administracyjnych, wyeliminować problematyczne aspekty procesów decyzyjnych oraz zwiększyć przejrzystość, odpowiedzialność i szybkość reakcji³⁷.

Przepisy u.p.z.p. umożliwiały już wcześniej wnoszenie uwag do projektu m.p.z.p. za pośrednictwem narzędzi elektronicznych. Od 2013 r. istniała możliwość wnoszenia uwag do projektu za pośrednictwem profilu zaufanego ePUAP oraz za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej³⁸. Z pewnością ułatwiło to współdziałanie obywateli z organami administracji publicznej w zakresie opracowywania m.p.z.p. i umożliwiało formułowanie jednostkowych wypowiedzi wobec przedmiotu postępowania planistycznego, jednak mocniejsze gwarancje interesu indywidualnego zostały wprowadzone ustawą zmieniającą u.p.z.p. z dniem 24 września 2023 r., ponieważ umożliwiono udział społeczny za pomocą poczty elektronicznej. W poprzednim stanie prawnym istniał obowiązek wyłożenia projektu dokumentu do publicznego wglądu oraz organizacji dyskusji publicznej nad przyjętymi w nim rozwiązaniami. Nowe przepisy zmodyfikowały katalog możliwych form przeprowadzania konsultacji, wzbogając je o nowe techniki, w tym

³⁶ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 14.

³⁷ S. Sacchi, S. Gianluca, *Digital transformation of public employment services in the postpandemic era. Evidence from Italy as a latecomer country*, „The Australian Journal of Social Issues” 2024, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ajs4.385> (dostęp: 21.03.2025 r.).

³⁸ W dniu 12 kwietnia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2013 r. poz. 405.

związane z rozwojem nowych technologii. Ustawodawca pozostawił ten katalog otwarty, dając podmiotowi opracowującemu akt planistyczny możliwość zastosowania innych form poza wskazanymi w ustawie.

Jednym z przejawów cyfryzacji udziału społecznego jest procedura składania wniosków i uwag. Zgodnie z art. 8g u.p.z.p. możliwe są dwie formy składania uwag i wniosków: tradycyjna, w postaci papierowej na formularzu, lub elektroniczna, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności: poczty elektronicznej lub w formie dokumentu elektronicznego³⁹. Składający te środki podaje w tym celu oprócz niezbędnych danych, takich jak imię i nazwisko albo nazwa oraz adres zamieszkania lub siedziby, także adres poczty elektronicznej.

Konsultacje społeczne w planowaniu przestrzennym stanowią obecnie nową jakość poprzez zwiększenie katalogu form partycypacyjnych oraz dodanie do u.p.z.p. przez art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej odrębnego rozdziału zatytułowanego: Partycypacja społeczna. Rozdział ten jest przejawem dalszego podwyższania standardów w ramach szeroko pojętego zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym (wcześniej nastąpiło to wraz ze zmianą ustaw samorządowych w 2018 r.⁴⁰) i zwiększenia katalogu możliwości do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki związane z cyfryzacją. Przepis art. 8i ust. 1 u.p.z.p. określa otwarty katalog form, w jakich organy planistyczne mogą prowadzić konsultacje społeczne w ramach procesu planistycznego, zaliczając do nich: 1) zbieranie uwag; 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; 4) ankiety lub geoankiety, a także 5) wywiady, prowa-

³⁹ Wzór formularza i wzór dokumentu elektronicznego określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego, Dz.U. z 2023 r. poz. 2509.

⁴⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

dzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Słusznie zatem przyjmuje się w literaturze, że zapewnienie partycypacji społecznej powinno odbywać się poprzez podejmowanie różnego rodzaju działań o charakterze społeczno-organizatorskim⁴¹. Z perspektywy niniejszego opracowania należy zwrócić uwagę na możliwość prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem ankiet i geoankiet, nie tylko w postaci papierowej, lecz także w postaci elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Konsultacje te można prowadzić przede wszystkim za pomocą formularzy udostępnionych przez organ sporządzający projekt aktu planowania przestrzennego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu, a także w innej formie określonej przez ten organ w ogłoszeniu o rozpoczęciu konsultacji społecznych (art. 8i ust. 4 u.p.z.p.). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, jeżeli jest to niezbędne dla poznania potrzeb, zebrania stanowisk i pomysłów interesariuszy oraz ich oceny lub rozwijania dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, mogą wymagać podania adresu poczty elektronicznej. Narzędzie to ma znaczny potencjał w procesie planowania partycypacyjnego, który wyraża się w większej swobodzie mieszkańców pod względem miejsca i czasu wyrażenia swojej opinii, co istotnie wpływa na dostępność do tego typu konsultacji i znaczny wzrost liczby respondentów. Dotyczy to przede wszystkim grup mało aktywnych w tradycyjnym procesie konsultacyjnym, takich jak młodzież, osoby pracujące czy osoby niepełnosprawne⁴².

Wypada wreszcie wspomnieć o dwóch kolejnych elementach cyfryzacji nazwanych w niniejszym opracowaniu formalnymi. Pierwszy to mapa zasadnicza lub, w przypadku jej braku, mapa ewidencyjna, pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które – jako składowe wniosku o ustale-

⁴¹ J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Lex, 2024.

⁴² E. Bąkowska, T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, „Roczniki Geomatyki” 2017, t. 15, z. 2(77), s. 156.

nie lokalizacji inwestycji celu publicznego – mogą być dołączone albo w postaci papierowej, albo w postaci elektronicznej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych (art. 52 u.p.z.p.). Drugi element to możliwość złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego (art. 64b u.p.z.p.)⁴³.

Ustawa nowelizująca wprowadziła szereg zasadniczych zmian systemowych w planowaniu przestrzennym kraju. Jedną z najważniejszych instytucji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego stał się plan ogólny, który zastąpił studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan ogólny stanowi nowe narzędzie planistyczne o charakterze prawa miejscowego. Jest aktem planowania przestrzennego, sporządzanym obligatoryjnie dla całej gminy. Co się tyczy cyfryzacji planu ogólnego, to całą część graficzną, która obok części tekstowej jest trzonem planu ogólnego, stanowi prezentacja graficzna: 1) danych przestrzennych tworzonych dla planu ogólnego; 2) granic działek ewidencyjnych pochodzących z bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne; 3) obiektów przestrzennych w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Ponadto część graficzną uzasadnienia planu ogólnego sporządza się w postaci elektronicznej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych w skali nie mniejszej niż 1 : 25 000 (art. 13h ust. 5 u.p.z.p.). Co się tyczy m.p.z.p., to zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴ część gra-

⁴³ Minister określił wzór formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy, w tym w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy, Dz.U. z 2024 r. poz. 351).

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 2404.

ficzną projektu planu miejscowego sporządza się w technice graficznej zapewniającej czytelność ustaleń planu i mapy, z wykorzystaniem której jest on sporządzony, oraz możliwość wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Wprowadzone przez ustawodawcę elementy cyfryzacji niewątpliwie podnoszą standard planowania przestrzennego i wypełniają paradygmat zrównoważonego rozwoju.

Jednym z kluczowych założeń reformy planowania przestrzennego wprowadzonej ustawą nowelizującą – oprócz zwiększenia wpływu społeczeństwa, wprowadzenia planu ogólnego gminy, zwiększenia roli strategii rozwoju gminy, wprowadzenia nowej formy planu miejscowego, czyli zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI), zmian w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz w przepisach dotyczących procedury planistycznej – jest wprowadzenie rejestru urbanistycznego jako nieodpłatnego systemu teleinformatycznego, będącego źródłem informacji i danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie rejestru urbanistycznego przewidziano od dnia 1 stycznia 2026 r. Rejestr urbanistyczny ma zapewnić jednolitość, przejrzystość i kompletność informacji oraz danych gromadzonych i udostępnianych w rejestrze w skali całego kraju. Rejestr urbanistyczny będzie prowadził minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 67g ust. 1 u.p.z.p.), z kolei ciężar funkcjonowania rejestru urbanistycznego w systemie teleinformatycznym jako przejawu cyfryzacji ma zapewnić minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 67e ust. 1 u.p.z.p.). Do czasu udostępnienia rejestru urbanistycznego, tj. do 1 stycznia 2026 r., pozostają w mocy regulacje dotyczące tworzenia i udostępniania zbiorów danych przestrzennych. Jednocześnie nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że do 31 grudnia 2025 r. „informacje i dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym dane przestrzenne” pochodzące ze źródeł wyszczególnionych w nowelizacji, mają być

udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie organu.

Novum, jakim jest rejestr urbanistyczny, ma zastąpić dotychczasowe zbiory danych przestrzennych, które funkcjonują w polskim porządku prawnym od października 2020 r.; przed tą datą nie było obowiązku tworzenia cyfrowych danych przestrzennych, które w sposób jednolity prezentowałyby informacje o istniejącym pokryciu planistycznym w skali kraju. Nie było także modelu określającego zasady tworzenia cyfrowych danych planistycznych. W rezultacie dane z różnych źródeł były niejednolite, co uniemożliwiało łączenie ich i wykonywanie analiz przestrzennych.

Od 31 października 2020 r. obowiązują przepisy rozdziału 5a u.p.z.p., które nakładają na organy wydające akty planistyczne obowiązek tworzenia cyfrowych danych planistycznych⁴⁵. Przepisy te, podobnie jak inne elementy cyfryzacji planowania przestrzennego w Polsce, są w dużej mierze konsekwencją tzw. dyrektywy INSPIRE Unii Europejskiej z 2007 r. (dyrektywa 2007/2/WE)⁴⁶. Zgodnie z art. 67a ust. 1 u.p.z.p. organy właściwe do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego tworzą oraz prowadzą, w tym aktualizują i udostępniają, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁴⁷. Zbiory obejmują dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego. Ustawodawca wskazuje na minimalny zakres danych przestrzennych. Muszą tu wystąpić „co najmniej”: określenie lokalizacji przestrzennej obszaru objętego aktem w postaci wektorowej; atrybuty zawierające informacje o akcie, a także część graficzna aktu w postaci cyfrowej. Począwszy od 1 stycznia 2026 r., metadane, o których mowa w art. 67a ust. 4 u.p.z.p., będą tworzone, aktu-

⁴⁵ Szczegółowe regulacje w zakresie cyfryzacji danych planistycznych zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1916.

⁴⁶ A. Michalik, *Selected aspects of the digitisation of spatial planning in the context of legislative changes in Poland*, „Acta Scientiarum Polonorum Architectura” 2022, z. 21(2), s. 63, <https://doi.org/10.22630/ASP.A.2022.21.2.15>.

⁴⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 242.

alizowane i udostępniane w rejestrze urbanistycznym. Z pewnością wpłynie to na ujednolicenie publikowania wszystkich danych przestrzennych. Środki elektroniczne umożliwią dostęp do danych przestrzennych w lepszej jakości każdemu, kto będzie zainteresowany sytuacją planistyczną terenu – potencjalnym inwestorom i mieszkańcom.

4. Cyfryzacja prawa budowlanego

Wraz z cyfryzacją planowania przestrzennego nastąpiło wzmocnienie cyfryzacji prawa budowlanego jako drugiej składowej procesu inwestycyjno-budowlanego. Na podstawie obowiązującego prawa można wskazać trzy filary cyfryzacji prawa budowlanego: elektroniczny projekt budowlany, portal e-Budownictwo oraz elektroniczny dziennik budowy.

Od dnia 1 lipca 2021 r. na mocy art. 34 ust. 3f u.p.b. obowiązuje jako alternatywna do wersji papierowej nowa forma sporządzenia projektu, w tym projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego. Jej uszczegółowienie nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 czerwca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴⁸. Projekt budowlany w postaci elektronicznej jest sporządzany w plikach komputerowych. Niektóre elementy projektu budowlanego muszą być sporządzane w formacie PDF (część opisowa i rysunkowa projektu budowlanego), inne elementy, jak opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 u.p.b., mogą być sporządzone w innym, dowolnym formacie.

Prawdziwym krokiem milowym w rozwoju nowoczesnych technologii i przenoszeniu ich do procesu inwestycyjno-budowlanego jest portal e-Budownictwo prowadzony przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁴⁹. To cyfrowe narzędzie zostało wpro-

⁴⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1169.

⁴⁹ <https://e-budownictwo.gunb.gov.pl/> (dostęp: 7.08.2024 r.).

wadzone do u.p.b. dnia 7 lipca 2022 r. poprzez dodanie nowego rozdziału 7a. Celem wprowadzonych zmian było stworzenie mechanizmów wspierających realizację potrzeb cyfryzacji procesów administracyjnych w obszarze budownictwa, czyli umożliwienie obywatelom dokonania niektórych czynności w procesie budowlanym w postaci elektronicznej⁵⁰. Wspomniana nowelizacja wprowadziła szereg zmian: 1) umożliwiła prowadzenie dziennika budowy w postaci elektronicznej (przez system EDB); 2) umożliwiła prowadzenie książki obiektu budowlanego w postaci elektronicznej (przez system EKOB); 3) uregulowała status portalu e-Budownictwo (funkcjonującego w praktyce już od 2021 r.); 4) zapewniła prowadzenie centralnych rejestrów osób posiadających uprawnienia budowlane i ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej przez odpowiedni system teleinformatyczny (e-CRUB)⁵¹.

Podstawowym zadaniem portalu e-Budownictwo jest umożliwienie uczestnikom procesu budowlanego generowania różnego rodzaju dokumentów niezbędnych do prawidłowego zorganizowania i prowadzenia procesu budowlanego. Co istotne, portal nie zastępuje ePUAP-u. Rola portalu e-Budownictwo sprowadza się do wygenerowania i zapisania odpowiednich formularzy, które następnie mogą zostać doręczone za pomocą e-PUAP-u, skrzynki podawczej bądź wydrukowane i złożone organowi administracji architektoniczno-budowlanej lub organowi nadzoru budowlanego w tradycyjnej wersji papierowej. Możliwość sporządzenia dokumentów w tej formie dotyczy: wniosku o pozwolenie na budowę; zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych; wniosku o pozwolenie na rozbiórkę; zgłoszenia rozbiórki; oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i innych. Składanie wniosków bez konieczności „wychodzenia z domu” i drukowania egzemplarzy projektu budowlanego to z pewnością zalety tego rozwiązania, które doce-

⁵⁰ T. Filipowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, 2023, Lex, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587928886/726326/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-prawo-budowlane-komentarz-aktualizowany?keyword=cyfryzacja%20prawa%20budowlanego&cm=SFIRST> (dostęp: 7.08.2024 r.).

⁵¹ Ibidem.

lowo zmniejszą ilość przetwarzanych, a następnie archiwizowanych dokumentów.

Z dniem 27 stycznia 2023 r. weszły w życie przepisy nowelizacji u.p.b. wprowadzające możliwość prowadzenia dziennika budowy w formie elektronicznej, w systemie EDB, przy utrzymaniu możliwości prowadzenia dziennika budowy w wersji papierowej. Nowelizacja rezygnuje z dziennika rozbiórki i dziennika montażu na rzecz jedynie dziennika budowy. Na podstawie art. 47u u.p.b. zostało wydane rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy⁵², które określa: 1) szczegółowy sposób wydawania i prowadzenia dziennika budowy w postaci papierowej i elektronicznej, w tym dokonywania wpisów; 2) format dziennika budowy w postaci papierowej; 3) szczegółowy sposób uwierzytelniania i autoryzacji w systemie Elektroniczny Dziennik Budowy, zwanym dalej „systemem EDB”. Zgodnie z przepisem 47v dziennik budowy w postaci papierowej wydaje się do dnia 31 grudnia 2029 r. z wyjątkiem dziennika budowy dotyczącego robót budowlanych na terenach zamkniętych. Wystąpienie inwestora o wydanie przez organ dziennika budowy prowadzonego w postaci elektronicznej następuje tylko w systemie EDB. W myśl art. 47d u.p.b. za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z przepisami ustawy odpowiada kierownik budowy. Według art. 47k u.p.b. dziennik budowy prowadzony w postaci papierowej można kontynuować w postaci elektronicznej. W takim przypadku inwestor występuje o wydanie dziennika budowy w postaci elektronicznej, a po jego wydaniu kierownik budowy lub inwestor zamykają wpisem dziennik budowy w postaci papierowej. Odtąd może być on prowadzony wyłącznie w postaci elektronicznej. Niewątpliwie korzyścią płynącą z EDP jest tzw. odmiejscowienie dokumentacji budowlanej. Papierowy dziennik budowy powinien fizycznie znajdować się na budowie, co wiąże się z ryzykiem jego zgubienia, zniszczenia lub kradzieży. Ryzyka te nie występują w przypadku dziennika elektronicznego. Nie bez znaczenia jest

⁵² Dz.U. z 2023 r. poz. 45.

również komfort samego inwestora, który mając zdalny dostęp do systemu EDB, może na bieżąco sprawdzać treść i chronologię wpisów dokumentujących przebieg procesu budowlanego.

Nowym narzędziem cyfrowym w rękach właściciela i zarządcy obiektu budowlanego jest od 1 stycznia 2023 r. także elektroniczna książka obiektu budowlanego, którą zakłada się i prowadzi w postaci elektronicznej w systemie c-KOB. Zgodnie z dodanym art. 60b ust. 1 u.p.b. książkę obiektu budowlanego prowadzi się na bieżąco dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, dlatego zakłada się ją na etapie oddania obiektu budowlanego do użytkowania. Dostęp do systemu c-KOB zapewniono organom nadzoru budowlanego oraz innym organom lub służbom uprawnionym do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie utrzymania obiektów budowlanych lub do prowadzenia działań ratowniczych. Elektroniczna książka obiektu budowlanego jest istotnym elementem kontroli organów nadzoru budowlanego nad prawidłowym procesem użytkowania obiektu budowlanego, podwyższa bowiem ich standard bezpieczeństwa oraz niweluje ryzyko występowania katastrof budowlanych.

Wyżej wskazane elementy cyfryzacji procesu budowlanego korespondują z elementami cyfryzacji planowania przestrzennego, tworząc dla użytkowników przestrzeni nową jakość. Cyfryzacja procesu budowlanego stanowi nieodłączny kierunek rozwoju, umożliwiający nie tylko usprawnienie obsługi procesu budowlanego, lecz także przyspieszenie postępowań administracyjnych.

5. Refleksje końcowe

Przechodząc do podsumowania, w pierwszej kolejności należy zauważyć progres cyfryzacji w procesie inwestycyjnym. Tendencja do przenoszenia procesu inwestycyjnego na poziom cyfrowy się nasila. Jest to z jednej strony kierunek konieczny, zwłaszcza w związku ze zmianami wprowadzonymi do k.p.a. ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, ale i w związku z rosnącym zapotrzebowaniem społecznym i wyma-

ganiami zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego rozwoju cyfrowego (ang. *digital sustainability*) rozumianego jako opracowywanie i wdrażanie inteligentnych technologii⁵³. W aspekcie społecznym cyfryzacja – oprócz licznych korzyści, takich jak szybkość, wygoda i możliwość załatwienia sprawy administracyjnej bez wychodzenia z domu – ma też pewne słabe strony. Pociąga za sobą ryzyko wykluczenia cyfrowego, które można podzielić na: 1) wykluczenie miejscowe: na terenach z mniejszą dostępnością do Internetu oraz 2) wykluczenie podmiotowe: dla osób „mniej biegłych” w sferze technologii. W obydwu przypadkach wykluczenia jest szansa na jego zniwelowanie: w pierwszym – poprzez rozwój sieci telekomunikacyjnych, w drugim – poprzez możliwość składania wniosków w procesie inwestycyjnym przez pełnomocnika.

W planowaniu przestrzennym na uwagę zasługuje dopuszczenie nowych technologii do procedur planistycznych. Rozszerza się w ten sposób krąg interesariuszy, dla których są one dostępne, co w konsekwencji powinno skutkować nie tylko zwiększonym udziałem społeczeństwa w konsultacjach, lecz także udziałem pełniejszym, bardziej świadomym uwarunkowań i konsekwencji przyjmowanego aktu.

Jeśli zaś chodzi o cyfryzację prawa budowlanego, dokonała się duża projakościowa zmiana w kierunku licznych udogodnień dla poszczególnych uczestników procesu budowlanego, w szczególności zaś dla inwestora. Ustawodawca, pozostawiając tradycyjną (papierową) formę i wprowadzając nową, elektroniczną formę kontaktu z administracją architektoniczno-budowlaną, stwarza gwarancje realizacji inwestycji dla szerszej rzeszy uczestników. Wymaga to jednak wzmocnienia kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej w administracji.

⁵³ M. Mondejar, R. Avtar, H. Diaz i in., *Digitalization to achieve sustainable development goals: Steps towards a Smart Green Planet*, „Science of the Total Environment” 2021, nr 794, s. 3.

STRESZCZENIE

Cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego (zagadnienia wybrane)

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego, jej filarów i roli, jaką odgrywa w usprawnieniu procedur planistycznych i budowlanych. Cyfryzacja samej administracji nie jest zjawiskiem nowym, jednakże jej wkroczenie w domenę stosunków wewnętrznych regulowanych prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawem budowlanym można uznać za nowatorskie i postępujące. Osiągnięcie celu artykułu, oprócz analizy cyfrowych elementów zawartych w ustawach regulujących dwa najważniejsze filary procesu inwestycyjno-budowlanego, było możliwe dzięki przybliżeniu samego pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego i ukazaniu jego podatności na rozwój nowych technologii. Poza zakresem rozważań pozostawiono zagadnienia cyfryzacji prawa ochrony środowiska, uznając ten etap za składową procesu inwestycyjnego. Podatność tego procesu na wzrost narzędzi cyfrowych postępuje proporcjonalnie do rozwoju e-administracji i stanowi nieodłączny element rozwoju współczesnego prawa administracyjnego, wypełniając w ten sposób paradygmat zrównoważonego rozwoju. Tłem cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest cyfryzacja samej administracji, która odbywa się w ramach zachodzącej w Polsce i w Unii Europejskiej transformacji cyfrowej. Z wniosków wyłania się konkluzja, że cyfryzacja w tym obszarze ma wiele korzyści poprzez większe zaangażowanie obywateli w życie publiczne, szereg usprawnień cyfrowych oraz zwiększenie przejrzystości działań administracji publicznej, co wpływa na realizację prawa do dobrej administracji. Słabsze strony cyfryzacji, przede wszystkim ryzyko wykluczenia cyfrowego, można z biegiem czasu zredukować poprzez rozwój sieci telekomunikacyjnych. Cyfryzacja procesu inwestycyjnego stanowi także spore wyzwanie dla organów administracji publicznej. Konieczne jest wspieranie organów administracji publicznej w procesie dostosowywania się do wyzwań epoki cyfrowej w celu pełnego wykorzystania potencjału oferowanego przez usługi elektroniczne.

Słowa kluczowe: cyfryzacja; proces inwestycyjno-budowlany; prawo; administracja

SUMMARY

Digitisation of the investment and construction process (selected issues)

The aim of this article is to present selected issues of the digitisation of the investment and construction process, its pillars and the role it plays in the improvement of planning and construction procedures. The digitisation of administration itself is not a new phenomenon; however, its encroachment into the domain of internal relations regulated by the planning and zoning law and the construction law can be considered innovative and progressive. Achieving the aim of the article, apart from the analysis of the digital elements contained in the laws regulating the two most important pillars of the investment and construction process, was possible due to the approximation of the concept of the investment and construction process and showing its susceptibility to the development of new technologies. The issues of digitisation of environmental law were left outside the scope of consideration, recognising this stage as a component of the investment process. The receptivity of this process to the growth of digital tools progresses in proportion to the development of e-government and is an integral part of the development of modern administrative law, thus fulfilling the paradigm of sustainable development. The background to the digitisation of the investment process is the digitisation of administration itself, which is taking place as part of the digital transformation taking place in Poland and the European Union. The conclusions are that digitisation in this area has many benefits through greater involvement of citizens in public life, a number of digital improvements, and increased transparency of public administration activities, influencing the realisation of the right to good administration. The weaknesses of digitisation, above all the risk of digital exclusion, can be reduced over time through the development of telecommunications systems. Digitisation of the investment process is also a considerable challenge for public administration bodies. It is necessary to support public administration bodies in the process of adapting to the challenges of the digital age in order to use the full potential offered by electronic services.

Keywords: digitisation; investment and construction process; law; administration

BIBLIOGRAFIA

- Androniceanu A., Georgescu I., Oana S., *The Impact of Digitalization on Public Administration, Economic Development, and Well-Being in the EU Countries*, „Central European Public Administration Review” 2022, t. 20(2), <https://doi.org/10.17573/cepar.2022.2.01>.
- Bar M., Jendrośka J., w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2019.
- Bąkowska E., Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, „Roczniki Geomatyki” 2017, t. 15, z. 2(77).
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex.
- Drgas K., *Przesłanki wdrażania cyfryzacji jednostek samorządu terytorialnego finansowanej ze środków unijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. 81, nr 1.
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12.
- Fiala Z., Sovova O., Mlezivova K., *Digitalisation of Public Spatial Planning and Construction Proceedings within the Sustainable Development Goals*, w: *Resilience and Reform: Administrative Law and Public Policy in a Changing World*, red. P.E. Wilson, M. Mladenov, J. Trajkovska-Hristovska, Bucharest–Paris–Calgary 2024.
- Filipowicz T., w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, 2023, Lex, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587928886/726326/plucinska-filipowicz-ali-cja-red-wierzbowski-marek-red-prawo-budowlane-komentarz-aktualizowany?keyword=cyfryzacja%20prawa%20budowlanego&cm=SFIRST> (dostęp: 7.08.2024 r.).
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, w: *Spółczeństwo informacyjne*, red. D. Grodzka, „Studia BAS” 2009, nr 3(19).
- Jančová L., Fernandes M., *Digitalisation and administrative law*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 730.350 – November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU\(2022\)730350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730350/EPRS_STU(2022)730350_EN.pdf) (dostęp: 21.03.2025 r.).

- Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
- Kolbenhayerová K., Homa T., *Digitalization in public administration and its trends*, „Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences” 2022, t. 2 nr 1, <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i1.24>.
- Komisja Europejska (2010). Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu COM/2010/2020, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 2.08.2024 r.).
- Komisja Europejska (2020). Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację COM/2020/456, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> (dostęp: 22.07.2024 r.).
- Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J. (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Lutsenko K., *Digitalisation of public administration: challenges and prospects*, „Health Leadership and Quality of Life” 2024, nr 3.434, <https://doi.org/10.56294/hl2024.434>.
- Łukaszuk A., *Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58.
- Milek D., Nowak P., *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 1(65), <https://doi.org/10.15584/nsawg.2021.1.3>.
- Mondejar M., Avtar R., Diaz H. i in., *Digitalization to achieve sustainable development goals: Steps towards a Smart Green Planet*, „Science of the Total Environment” 2021, nr 794.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Sacchi S., Gianluca S., *Digital transformation of public employment services in the postpandemic era. Evidence from Italy as a latecomer country*, „The Australian Journal of Social Issues” 2024, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ajs4.385> (dostęp: 21.03.2025 r.).
- Skóra A., *Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – Electronic Registered Delivery Service Standard*, w: *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi*

- Jerzemu Supernatowi, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
- Sługocka M., *Etapy cyfryzacji procesu inwestycyjnego*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/analysis/738931269/etapy-cyfryzacji-procesu-inwestycyjnego?keyword=proces%20inwestycyjno%20-%20budowlany&cm=SREST> (dostęp: 1.08.2024 r.).
- Szlachetko J.H., Szlachetko K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Lex, 2024.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Włodyka E., *Dlaczego potrzebujemy e-administracji? Rozwój podstawowych umiejętności cyfrowych pracowników administracji na Pomorzu Zachodnim*, „Acta Politica Polonica” 2021, nr 2(52).
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Woźniak M., *W sprawie wyodrębnienia prawa procesu inwestycyjnego*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Zakrzewska M., *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010.