



Minister Rozwoju,  
Pracy i Technologii

Data:  
Znak sprawy: DAB-V.053.1.2021.DP.2

**Pan**  
**(...)**

### **ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI**

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, działając na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamia że petycja z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), polegającej na zmianie organizacji struktury organów administracji publicznej działających na podstawie tej ustawy, która to petycja została zgłoszona na podstawie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem wskazanych organów, właściwych miejscowo i rzeczowo, w toku budowy i użytkowania inwestycji (...) położonego w miejscowości (...), gmina (...),

**nie zasługuje na uwzględnienie.**

### **UZASADNIENIE**

Zgodnie z zasadą praworządności, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej „Konstytucja RP”. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Inaczej rzecz ujmując, przez praworządność rozumiemy działalność zgodną z normami (przepisami) prawa powszechnie obowiązującego. Upoważnienie do działania – normy kompetencyjne – mają z reguły charakter materialnoprawny<sup>1</sup>. Z tego względu podstawą działania organów administracji publicznej są, co do zasady, przepisy prawa materialnego, które powołując dany organ, określają jego upoważnienia i obowiązki składające się na ustawowe

---

<sup>1</sup> Patrz: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2*, Warszawa 2012, Legalis.

kompetencje. Natomiast postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do ich właściwości sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco normują przepisy procesowe uregulowane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) zwanej dalej „kpa”.

W analizowanej sprawie, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane. Przepisy ustrojowe określające zadania i kompetencje organów administracji publicznej powołanych do nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane zawarto w Rozdziale 8 tej ustawy zatytułowanym: „*Organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego*”. Stosownie do treści art. 80 ust. 1 i 2 tej ustawy<sup>2</sup>:

- zadania administracji architektoniczno – budowlanej wykonują: starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- zadania nadzoru budowlanego wykonują: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do podstawowych zadań ww. organów należy w szczególności nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą, a także przeprowadzanie czynności kontrolnych, których protokolarne ustalenia stanowią podstawę do wydawania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych przepisami prawa budowlanego (art. 81 ww. ustawy). W związku z wydawaniem decyzji administracyjnych ustawodawca przydzielił organom właściwość instancyjną. Organem administracji architektoniczno – budowlanej pierwszej instancji jest – co do zasady – starosta, a organem drugiej instancji jest wojewoda (art. 82 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane). Wojewoda pełni również funkcję organu pierwszej instancji w przypadkach określonych w art. 82 ust. 3 i 4 ustawy Prawo budowlane. Rozróżnienie organów pełniących funkcję organu pierwszej instancji na tle przepisów ustawy Prawo budowlane następuje w oparciu o kryterium przedmiotu postępowania, tj. ze względu na obiekt budowlany i wykonywane roboty budowlane. Analogicznie sytuacja prezentuje się w przypadku organów nadzoru budowlanego, w strukturze których – co do zasady – organem pierwszej instancji jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 ustawy), a wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kpa. Organ szczebla wojewódzkiego działa

---

<sup>2</sup> Ze względu na treść petycji w niniejszym zawiadomieniu pominięto organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego działających w dziedzinie górnictwa.

jako organ pierwszej instancji wykonując zadania i kompetencje określone w art. 83 ust. 3 ustawy Prawo budowlane.

Ogólny podział kompetencji między organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego wynika wprost z przepisów ustawy Prawo budowlane. W myśl art. 1 tej ustawy, normuje ona działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. W tym obszarze kompetencja organów administracji architektoniczno – budowlanej jest związana przede wszystkim z realizacją podstawowej zasady ustawy Prawo budowlane, wyrażonej w art. 28 ust. 1<sup>3</sup> – i dotyczy wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę lub na wykonanie robót budowlanych lub rozbiórkę (art. 35 ust. 1 ustawy). Organ administracji architektoniczno – budowlanej jest również właściwy rzeczowo do przyjęcia zgłoszenia budowy lub wykonania innych robót budowlanych (art. 30 ustawy), przyjęcia zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 2 tej ustawy), a w przypadku, gdy zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, do wydania tego aktu administracyjnego (art. 71 ust. 6 ustawy). Pozostałe stadia procesu budowlanego, czyli rozpoczęcie i realizacja robót budowlanych, oddanie do użytkowania obiektu budowlanego, a także odrębny etap związany z utrzymaniem obiektu budowlanego, oddano w kompetencje organów nadzoru budowlanego. Podkreślenia wymaga, że kompetencje te skupiają się głównie na realizacji przez organy nadzoru budowlanego czynności polegających na kontroli i nadzorze podmiotów, które na mocy przepisów ustawy Prawo budowlane zobowiązano do ich przestrzegania albo podmiotów podejmujących czynności, których realizacja regulowana jest tymi przepisami. W doktrynie ugruntowało się stanowisko, że *„...przyjęty podział jest zasadny, zakłada bowiem oddzielenie funkcji (zadań) inspekcyjnych wykonywanych na poszczególnych etapach procesu budowlanego (organy nadzoru budowlanego) od funkcji (zadań) administracyjnych związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia inwestycyjnego, w szczególności polegających na konkretyzowaniu w drodze pozwolenia prawa inwestora do zabudowy terenu (organy administracji architektoniczno-budowlanej)”* [patrz Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021*]. Kontynuując, należy zauważyć, że przepisy ustawy Prawo budowlane stanowią część obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawnego, a organy

---

<sup>3</sup> Stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31.

administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego należą do organów państwowych. Źródłem norm kompetencyjnych, a także źródłem struktury funkcjonujących w państwie organów administracji publicznej są przepisy Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza dzieli organy administracji publicznej na organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego (Rozdziały VI i VII Konstytucji RP), wprowadzając jednocześnie zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Decentralizacja oznacza nie tylko proces przekazywania uprawnień jednostek władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego szczebla, lecz także przekazywanie środków (w tym środków finansowych) będących w dyspozycji jednostek władzy publicznej wyższego szczebla dla wykonywania zadań jednostkom niższego szczebla. W kontekście treści art. 15 ust. 2 Konstytucji RP należy przyjąć, że zasada decentralizacji władzy publicznej realizowana jest w postaci samorządu terytorialnego. Jednocześnie Konstytucja RP nie przesądza ostatecznego modelu podziału terytorialnego państwa, oznaczającego podział terytorialnych zakresów właściwości podstawowych organów władzy publicznej działających w terenie, tzn. rządowych organów administracji ogólnej i organów samorządu terytorialnego. Obecnie obowiązująca w państwie struktura podziału terytorialnego została wprowadzona postanowieniami ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzenia zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.), tj. gmina, powiat i województwo<sup>4</sup>. To właśnie zmiany wprowadzone wskutek reformy administracji terenowej, w szczególności wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju i trójszczeblowej struktury administracji rządowej, które weszły w życie 1 stycznia 1999 r., określają obecnie obowiązującą strukturę organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego<sup>5</sup>.

*„Na szczeblu wojewódzkim kompetencje podzielono pomiędzy administrację rządową i samorządową. Funkcjonowanie terenowej administracji rządowej reguluje ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464). Zgodnie z art. 2 powołanej ustawy administrację rządową na terenie województwa wykonują m.in. wojewoda oraz działający pod nadzorem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach.*

<sup>4</sup> Patrz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2*, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>5</sup> Dokładnie zmiany w strukturze organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego wprowadziły postanowienia ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojem państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

*Zespolenie administracji występuje również na szczeblu powiatowym. Zgodnie z ustawą z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920), zwierzchnikiem zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych jest starosta. Starosta, zachowując status organu samorządowego, wykonuje zadania rządowe w zakresie kierowania i nadzoru nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami. Zespolenie posiada, tak jak w przypadku administracji w województwie, również aspekt personalny, polegający na udziale starosty w powoływaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (...). Należy ponadto podkreślić, że powiatowi komendanci i inspektorzy wykonują kompetencje w imieniu własnym jako niezależne organy. Zarówno na szczeblu województwa, jak i powiatu organy nadzoru budowlanego funkcjonują w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów – odpowiednio wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego”. [patrz Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021].*

Konstatując, za obowiązującą strukturą organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego idzie zakres przydzielonych tym organom ustawowych kompetencji, a także ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający decentralizację władzy państwowej. Przy tak zakreślonych uwarunkowaniach, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii nie identyfikuje przesłanek przemawiających za uwzględnieniem sformułowanego w treści petycji postulatu „(wcielenia) instytucji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z Wydziałem Budownictwa Starostwa Powiatowego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z Urzędem Wojewódzkim”. Abstrahując bowiem od zaprezentowanych powyżej rozważań, za nietrafiony należy uznać argument braku komunikacji między organami administracji architektoniczno – budowlanej, a organami nadzoru budowlanego w kwestii wydawanych przez ten pierwszy organ decyzji. Zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane – organy administracji architektoniczno – budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego:

- a) kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno – budowlanym;
- b) kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno – budowlanego wraz z tym projektem;

- c) kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że organ nadzoru budowlanego przystępując do czynności względem danych robót budowlanych, posiada wiedzę o tych robotach na równym poziomie, co organ administracji architektoniczno – budowlanej. Dodatkowo nie można pominąć kompetencji organów nadzoru budowlanego do kontroli działalności organów administracji architektoniczno – budowlanej.

Finalnie nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że swoje postulaty sformułował Pan, opierając się jedynie na obserwacji własnej, odnoszącej się do działań właściwych miejscowo i rzeczowo organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego podejmowanych w zakresie jednej inwestycji, czyli budowy i użytkowania inwestycji (...) położonego w miejscowości (...), gmina (...). Przyjmując założenie, że Pana zastrzeżenia co do działania tych organów w przedmiotowej sprawie odnalazłyby odzwierciedlenie w rzeczywistości, to nadal wyrażona przez Pana negatywna ocena działalności właściwych organów administracji architektoniczno – budowlanej i organów nadzoru budowlanego względem jednej inwestycji nie jest adekwatna w stosunku do ilości spraw rozpatrywanych w ciągu roku przez te organy, a tym bardziej w stosunku do funkcjonowania przyjętej struktury organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego na terenie całego kraju.

Odnosząc się do postulatu powołania instytucji biegłego sądowego w urzędach administracji architektoniczno – budowlanej szczebla wojewódzkiego, który miałby wykonywać opinie w ramach sprawowanych obowiązków służbowych, m.in. dla sądów powszechnych lub Prokuratury, stwierdzić należy, że brak jest również podstaw do zmian przepisów prawa i w tym zakresie. Po pierwsze, działalność wojewody występującego jako organ administracji rządowej finansowana jest z budżetu państwa<sup>6</sup>. Tym samym środki finansowe na wynagrodzenie dla pracowników danego urzędu wojewódzkiego, w tym wnioskowanego biegłego, pochodzą z budżetu państwa. Po drugie, w toku postępowania jurysdykcyjnego „opinia biegłego” stanowi rodzaj dowodu, tzw. dowód z opinii biegłego. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego przewidują przepisy procesowe, m.in.: a) art. 84 § 1 kpa; b) art. 278 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.); c) art. 193 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).

(tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 534). „Koszty” przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego wliczane są do kosztów procesu, które:

- na podstawie art. 264 § 1 kpa ustala organ administracji publicznej w drodze postanowienia,
- co do zasady ponosi strona przegrywająca sprawę, zgodnie z art. 98 § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego,
- określa sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, stosownie do art. 626 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego.

Wypada nadmienić, że przepis art. 81c ust. 2 ustawy Prawo budowlane przewiduje, iż organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Koszty ocen i ekspertyz ponosi osoba zobowiązana do ich dostarczenia.

Kwestia zobligowania organów administracji państwowej do informowania kompetentnych w danej sprawie organów o napotkanych podczas kontroli nieprawidłowościach, w tym m.in. kontroli obowiązkowej budowy wykonywanej na podstawie art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, stoi w opozycji do ogólnej zasady kpa obligującej organy administracji publicznej do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 kpa). W konwencji takiej mieszczą się kompetencje organów nadzoru budowlanego do kontroli przestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane. Istotę powoływania organów administracji publicznej i zagadnienie ich działania na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego omówiono już w pierwszej części niniejszego zawiadomienia.

W zakończeniu, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii pragnie uaktualnić informacje dotyczące spraw prowadzonych w przedmiocie (...) zlokalizowanego w miejscowości (...), gmina (...), przekazane Panu w zawiadomieniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii o sposobie załatwienia petycji z dnia (...), znak (...).

Z informacji przekazanych Ministrowi przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a otrzymanych przez organ centralny od (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru

Budowlanego, wynika że została już wykonana decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) z dnia (...), nr (...), znak: (...), na mocy której nakazano: „...właścicielowi nieruchomości: (...) - rozbiórkę samowolnie wybudowanej (...), zlokalizowanego na terenie (...) w (...)”.

Organ szczebla powiatowego zakończył również postępowanie administracyjne w sprawie stanu technicznego (...) zlokalizowanego na terenie (...) w (...), wydając decyzję z dnia (...), nr (...), znak: (...). Przedmiotową decyzją zakazano zarządcy, syndykowi masy upadłościowej, użytkownika (...), przy którym na (...) występują ubytki gruntu przy jego fundamencie, a górna stacja pozostaje odchylna od pionu – do czasu wyjaśnienia przyczyn i usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym (...). Obecnie w niniejszej sprawie toczy się postępowanie odwoławcze przed (...) Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego.

(...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił również, że w części uwag dotyczących zmiany przebiegu koryta cieku (...), zagospodarowania mas ziemnych, zmiany stanu wody na gruncie, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w (...) już pismem z dnia (...) wskazał Pani (...) na działania podejmowane przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (...). Ponadto pismem z dnia (...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w (...) wskazał Pani (...), na okoliczność przekazania w 2015 r. do Burmistrza (...) wystąpień dotyczących zmiany przebiegu cieku, skąd sprawa została skierowana do (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...).

Według uzyskanych przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii informacji – pozostałe obiekty i infrastruktura (...), takie jak parking, drogi, kładka przez (...), garaż ratraka, kanalizacja, obiekty małej gastronomii, same (...), budynki sterowni, zostały również objęte działaniami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...).

W konsekwencji, uwzględniając obowiązujące regulacje prawne i podniesioną wyżej argumentację, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii uprzejmie informuje, że brak jest podstaw do uwzględnienia Pana postulatów zawartych w petycji z dnia 28 stycznia 2021 r.

## **POUCZENIE**



Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach – sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

**Z poważaniem**

**Z upoważnienia Ministra**

Anna Kornecka

Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

E-mail: sekretariatDAB@mrpit.gov.pl

Telefon: 22 522 51 00