



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 01 września 2022 r.
Znak sprawy: DNP-V.054.7.2022

Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: oświadczenia Senatora Rzeczypospolitej Polskiej Pana Artura Dunina w sprawie działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w związku z budową zamku w Stobnicy.

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na oświadczenie Pana Artura Dunina Senatora Rzeczypospolitej Polskiej z 29 lipca 2022 r. znak: BPS/043-46-1801/22 w sprawie działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, uprzejmie przedstawiam poniższe informacje i wyjaśnienia w zakresie objętym pytaniami Pana Senatora.

Procedura powoływania, pozycja oraz zadania i kompetencje Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zostały określone przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

Stosownie do treści art. 88 ust. 2 ustawy Prawo budowlane - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego. Ponadto Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje zadania określone przepisami prawa budowlanego, a w szczególności:

- 1) pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością;
- 2) kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego;

- 3) prowadzi, w systemie e-CRUB, będącym systemem teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, centralne rejestry:
 - a) osób posiadających uprawnienia budowlane,
 - b) ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Tak określony zakres kompetencji czyni z Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wyspecjalizowany organ pełniący funkcje wykonawcze, kontrolne i regulacyjne na tle przepisów prawa budowlanego. Przejawem określenia statusu prawnego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w strukturze administracji publicznej jest treść przepisu art. 88 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który nadaje Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego miano centralnego organu administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Wedle utrwalonego stanowiska doktryny utworzenie centralnego organu ma na celu rozdzielenie funkcji organów odpowiedzialnych za politykę państwa i planowanie strategiczne od „fachowego” pionu administracji publicznej działającej na podstawie przepisów prawa budowlanego .

Z mocy ustawy zatem minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Co więcej, minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Jednakże, owe wytyczne i polecenia, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (art. 34 ust. 2 oraz art. 34a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 w związku z art. 9a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.).

Tym samym, w obowiązującym systemie prawnym organ centralny przestrzegając konstytucyjnej zasady legalizmu – powtórzonej w administracyjnych przepisach procesowych, tj. w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – stwierdzając swoją właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej wyposażony jest w uprawnienia i obowiązki nałożone na niego przepisami prawa. Obliguje to organ do podjęcia, w toku

postępowania administracyjnego, samodzielnych czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz dokonania jego subsumpcji do norm prawnych zawartych w przepisach prawa i w sposób przekonywujący przedstawienie swojego stanowiska, argumentacji co do przyjętej wykładni, w treści decyzji. W ten sposób realizowana jest istota władzy publicznej sprowadzająca się do upoważnienia organów administracji publicznej do władczego, jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki określającej jej prawa i obowiązki.

Przywołany przez Pana Senatora wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2022 r., sygnatura akt VII SA/Wa 2074/21, jest konsekwencją zastosowania przez sąd administracyjny wyłącznego prawa do kontroli prawidłowości działań organu administracji publicznej na podstawie kryterium legalności. Podkreślenia wymaga, że ww. wyrok nie uzyskał przymiotu prawomocności. Z informacji uzyskanej przez Ministra Rozwoju i Technologii od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wynika, że skargę kasacyjną od owego wyroku złożyli: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu i Prokurator Okręgowy w Poznaniu. W rezultacie ostatecznego rozstrzygnięcia sporu między stronami dokona Naczelny Sąd Administracyjny, oceniając prawidłowość stanowiska WSA wyrażonego w treści zaskarżonego wyroku.

Podkreślić należy również, iż jak wynika z treści skargi kasacyjnej złożonej przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, przyjęty kierunek interpretacji przepisu art. 37b ustawy Prawo budowlane dodanego do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), która weszła w życie z dniem 19 września 2020 r. pozostaje w zgodzie np. z treścią nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygnatura akt VII SA/Wa 1036/21 .

Podsumowując, szerokie spektrum kompetencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego sprawia, że ocena osoby piastującej funkcję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego winna obejmować wszystkie płaszczyzny działania ww. organu centralnego, a nie być oceniana przez pryzmat jednostkowej sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej na podstawie przepisów prawa materialnego. Ponadto wiązanie sytuacji uzasadniających odwołanie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z określonym sposobem wykładni obowiązujących przepisów prawa w sprawach merytorycznych podważałoby ustawowo gwarantowaną orzecniczą autonomię organu centralnego. Nie bez powodu kontrolę w powyższym zakresie wykonują niezależne od organów wykonawczych sądy administracyjne.

Podkreślić należy, że Pani Dorota Cabańska - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego posiada wiedzę, kompetencje i doświadczenie odpowiednie do zajmowanego stanowiska. Natomiast, z przepisów prawa nie wynika obowiązek posiadania uprawnień budowlanych na tym stanowisku.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie jest organem uprawnionym do odwołania Głównego Inspektora Nadzoru budowlanego. Zgodnie z prawem, organem władnym do odwołania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego jest Prezes Rady Ministrów - art. 88 ust. 3 in fine ustawy Prawo budowlane. Ustawa nie określa żadnych dodatkowych wymogów, zatem odwołanie ze stanowiska nie wymaga dodatkowych procedur ani zgód.

Odpowiadając na pytanie dotyczące ewentualnych roszczeń inwestora, powtórzenia wymaga, że na chwilę udzielenia niniejszej odpowiedzi, wskazany przez Pana Senatora wyrok z dnia 12 stycznia 2022 r., sygnatura akt VII SA/Wa 2074/21, nie uzyskał prawomocności. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny, w postępowaniu zainicjonowanym złożonymi skargami kasacyjnymi, oceni prawidłowość stanowiska wyrażonego w treści zaskarżonego wyroku. Zatem, na obecnym etapie sprawy nie ma takiego ryzyka.

Należy jednak wskazać, że zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne orzekają w sprawach jednostkowych, rozstrzygając konkretny stan faktyczny, stąd też orzeczenie w jednej sprawie nie musi stanowić wzorca do rozstrzygnięć w innych sprawach, które mogą się różnić co do okoliczności. W tym stanie prawnym trudno przesądzać, czy potencjalne rozstrzygnięcie odszkodowawcze dla budowli w Stobnicy będzie miało przełożenie na inne podobne roszczenia. Ponadto Minister nie prowadzi statystyk, które by pozwalały na ocenę, ile podobnych inwestycji realizuje się w Polsce, ile wniosków otrzymało decyzje budowlane negatywne, w ilu przypadkach stwierdzono nieważność i czy może to rodzić roszczenia odszkodowawcze ze strony inwestorów.

Z wyrazami szacunku

Waldemar Buda

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /