



Minister  
Rozwoju i Technologii

Data: 17 listopada 2022 r.  
Znak sprawy: DAB-VI.054.11.2022.BL.1

Pan  
Profesor Tomasz Grodzki  
Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Dotyczy:** oświadczenia senator Ewy Mateckiej z dnia 6 października 2022 r.

**Szanowny Panie Marszałku,**

odnosząc się do oświadczenia złożonego przez senator RP Panią Ewę Matecką na 50. posiedzeniu Senatu 6 października 2022 r., przekazanego Ministrowi Rozwoju i Technologii przy piśmie Ministra Infrastruktury z 20 października 2022 r., znak: BM-1.054.37.2022, w zakresie właściwości ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, wyjaśniam co następuje.

Na wstępie należy wskazać, iż zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego zostały wyposażone w kompetencje do działania na każdym etapie procesu inwestycyjnego.

Do kluczowych kompetencji, a zarazem obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska<sup>1</sup>. Zgodność ta jest oceniana już na etapie wydawania pozwolenia na budowę.

Wykonywanie zadań nadzorczych nie byłoby możliwe bez stosowania środków władczych pozwalających na wpływanie na zachowanie się podmiotów nadzorowanych, tak aby osiągnąć cele wyznaczone przez obowiązujące wzorce, określone w dyspozycjach adekwatnych norm prawnych. Wobec powyższego, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są

---

<sup>1</sup> Patrz: art. 81 ust. 1 pkt. 1 ppkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), dalej „ustawa- Prawo budowlane”,

uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych, na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach regulowanych ustawą Prawo budowlane, tj. w działalności obejmującej sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych.

W odniesieniu do zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej wydawanie decyzji administracyjnych dotyczy w szczególności spraw związanych z wydaniem pozwolenia na budowę, zatwierdzeniem projektu budowlanego i zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Zadania organów nadzoru budowlanego w tym zakresie wynikają z ich właściwości rzeczowej, określonej w art. 83 ustawy – Prawo budowlane, i dotyczą m.in. spraw związanych z likwidacją lub legalizacją samowoli budowlanej, utrzymywaniem obiektów budowlanych w odpowiednim stanie technicznym, pozwoleniem na użytkowanie obiektu budowlanego, postępowaniem w sprawie ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej<sup>2</sup>. A zatem przypadki samowoli budowlanej należy zgłaszać do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu nadzoru budowlanego pierwszej instancji.

W przypadku niewykonywania przez podmiot zobowiązany obowiązku nałożonego w drodze decyzji administracyjnej wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>3</sup>. W przypadku obowiązku nałożonego na mocy ustawy Prawo budowlane wierzycielem jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który jest również organem egzekucyjnym w zakresie wyegzekwowania wykonania robót budowlanych nałożonych wydaną przez siebie decyzją administracyjną<sup>4</sup>.

Natomiast jeżeli chodzi o obowiązki to można je ze względu na przedmiot podzielić na obowiązki o charakterze niepieniężnym i obowiązki o charakterze pieniężnym. Obowiązki nałożone decyzjami wymienionymi w przedmiotowym oświadczeniu zalicza się do obowiązków o charakterze niepieniężnym<sup>5</sup>. Podstawę prawną umożliwiającą wierzycielowi wnioskowanie o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w administracji względem wymienionych obowiązków stanowi art. 3 § 1 tej ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 tej ustawy, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej

---

<sup>2</sup> Niewiadomski, Komentarz do ustawy Prawo Budowlane, wyd. 11,

<sup>3</sup> Patrz: art. 6 ustawy z 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.),

<sup>4</sup> Patrz art. 20 § 1 pkt 4 tej ustawy,

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.,

i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje następujące rodzaje środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych: grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń, przymus bezpośredni<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie istnieje stanowisko, że grzywna w celu przymuszenia jest preferowanym środkiem egzekucyjnym wobec porównania stopnia uciążliwości środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia i wykonania zastępczego. W takim kierunku Naczelny Sąd Administracyjny sformułował tezę wyroku z 23 czerwca 2020 r., sygnatura akt II OSK 3791/19, Legalis nr 2486034: „W postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z prawa budowlanego, może być zastosowana grzywna w celu przymuszenia (art. 119-126) lub wykonanie zastępcze (art. 127-135). Porównanie uciążliwości obu tych środków wynika z przesłanek zastosowania sformułowanych w przywołanych przepisach oraz z okoliczności konkretnej sprawy egzekucyjnej. Z przepisów art. 7 § 2 oraz art. 119 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wynika pierwszeństwo wykonania zastępczego. Z uwagi natomiast na unormowania art. 125 § 1 (umorzenie nałożonej, a nieściągniętej grzywny w razie wykonania obowiązku) oraz art. 126 (możliwość zwrócenia w wysokości 75% lub w całości uiszczonej lub ściągniętej grzywny w razie wykonania obowiązku), nie można wykluczyć, że grzywna może być w konkretnej sprawie środkiem mniej uciążliwym. Wpływ na tę ocenę powinien mieć także sam zobowiązany”.

W przypadku bezskuteczności „pierwszego” środka egzekucyjnego - organowi egzekucyjnemu przysługuje prawo nałożenia kolejnej grzywny w celu przymuszenia. Dopiero brak skuteczności środka w postaci grzywny w celu przymuszenia winien być podstawą do zastosowania innego środka egzekucyjnego, w szczególności wykonania zastępczego.

Odnosząc się natomiast do niezadowolenia stron konfliktu z działań podejmowanych przez poszczególne organy administracji publicznej przedmiotowej sprawie wyjaśniam, iż każdemu przysługuje prawo do złożenia skargi na zaniechanie bądź nienależyte wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej<sup>7</sup>. I tak, organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działanie Starosty Powiatu Krotoszyńskiego, działającego jako organ administracji architektoniczno-

---

<sup>6</sup> Patrz: art. 1 a pkt 12 ppkt b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,

<sup>7</sup> Art. 63 Konstytucji RP w związku z art. 227 ustawy z art. 227 ustawy z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 poz. 2000),

budowlanej, jest Wojewoda Wielkopolski. Natomiast skargi na działanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krotoszynie należy kierować do Wielkopolskiego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>8</sup>.

Niezależnie od powyższego, w kontekście zarzutów wobec jakości życia w sąsiedztwie uciążliwych inwestycji informuję, iż kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska należy do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>9</sup> w tym również do zadań wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Dlatego też organem właściwym np. do dokonania pomiaru hałasu na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup> jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, zaś organem naczelnym właściwym do spraw ochrony środowiska jest Minister Klimatu i Środowiska.

Przechodząc do kwestii wydanych wyroków sądów administracyjnych w przedmiotowej sprawie, należy pokreślić, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy<sup>11</sup>. Oznacza to, iż cytowany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co z kolei oznacza, że ani organ administracji publicznej ani sąd, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu<sup>12</sup>.

Ponadto warto również zaznaczyć, iż ustawodawca nie przyznał ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa żadnych kompetencji w zakresie rozstrzygania spraw indywidualnych. Ustawa precyzuje, że organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego na szczeblu ponadterenowym jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jako centralny organ administracji rządowej<sup>13</sup>. Minister nie może również ingerować w toczące się postępowanie administracyjne przed innymi organami ani wpływać na treść wydanych rozstrzygnięć. Odmienne zachowanie stanowiłoby naruszenie dyspozycji normy zawartej w art. 19 kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej jednak Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z prośbą o przedstawianie stosownej informacji.

---

<sup>8</sup> Patrz art. 83 ust. 2 ustawy- Prawo budowlane,

<sup>9</sup> Patrz art. 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. ustawa o inspekcji ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.),

<sup>10</sup> DZ. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)

<sup>11</sup> Patrz: art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

<sup>12</sup> Patrz: wyrok z dnia 16 czerwca 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. II SA/OI 443/09, LEX Nr 501813.

<sup>13</sup> Dziwiński Robert, Ziemiński Paweł, Prawo budowlane. Komentarz, wyd. II Opublikowano: ABC 2006

Z otrzymanej 8 listopada 2022 r. odpowiedzi z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wynika, że Urząd nie prowadził działań o charakterze merytorycznym w sprawie działalności stacji paliw firmy O przy ul. w .

Prowadzone w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego działania miały charakter wyłącznie proceduralny i polegały na przekazaniu w latach 2019 i 2020 dwóch skarg Międzyosiedlowego Zespołu Interwencyjnego Rady Osiedla K , według właściwości, do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ponadto Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, w celu uzyskania informacji dotyczących działań organów administracji architektoniczno-budowlanej, oraz organów nadzoru budowlanego w przedmiotowej sprawie wystosował pisma do Wojewody Wielkopolskiego oraz Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego ze stosowną prośbą. Po uzyskaniu informacji z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Minister Rozwoju i Technologii niezwłocznie prześle Panu Marszałkowi dodatkowe wyjaśnienia.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**  
Piotr Uściński  
Sekretarz Stanu  
/ kwalifikowany podpis elektroniczny /