



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DAB-II.053.1.2025
Warszawa, 06 maja 2025 r.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rozwoju i Technologii działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamia, że po rozpatrzeniu petycji skierowanej do Prezesa Rady Ministrów, przekazanej następnie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w dniu 7 lutego 2025 r. Ministrowi Rozwoju i Technologii, w sprawie „ustawy Prawo budowlane oraz właściwego sprawowania nadzoru przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nad właściwym stosowaniem prawa.”, uznał, iż petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Odnosnie art. 5 ust. 1 pkt 9 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), dalej „ustawa Pb”, należy wskazać, że w petycji błędnie dokonano wykładni art. 28 ust. 2 ustawy Pb poprzez art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, gdyż ww. przepisy dotyczą innych zagadnień i nie są ze sobą powiązane, a jedynie posługują się tym samym pojęciem „obszar oddziaływania obiektu”.

Art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Pb stanowi bowiem, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Natomiast art. 28 ust. 2 ustawy Pb stanowi, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Z kolei, zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy Pb, przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

W świetle przywołanych regulacji ustawy Pb należy wskazać, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Pb dotyczy tego, jak należy projektować i budować obiekt budowlany. Natomiast art. 28 ust. 2 ustawy Pb określa, kto jest stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Nie można więc wiązać tych przepisów ze sobą.

Odnosząc się do zasady informowania stron oraz zasady czynnego udziału stron w postępowaniu przede wszystkim należy wskazać, że ww. zasady uregulowane zostały ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej „Kpa”. Zasady te obowiązują również przy prowadzeniu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

Art. 9 Kpa określając zasadę informowania stron w postępowaniu administracyjnym stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na

ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zasada informowania stron znajduje swoje odzwierciedlenie w szczególności w art. 61 § 4 Kpa który stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Z kolei zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu określa art. 10 Kpa. Zgodnie z art. 10 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Jednocześnie, na podstawie art. 10 § 2 Kpa organy administracji publicznej mogą odstąpić od ww. zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

W doktrynie wskazuje się, że przepis art. 10 § 1 Kpa stosuje się już na etapie wszczęcia postępowania. *„Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony (art. 61 § 4), co ma istotne znaczenie z tego względu, że data wszczęcia postępowania jest datą aktualizacji prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu”* (por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2025, art. 10).

W świetle powyższego podkreślenia wymaga, że przepisów art. 9, art. 10 i art. 61 § 4 Kpa nie może wyłączać żadna instrukcja przekazana starostom i wojewodom przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a do tego zmierza propozycja zawarta w rozpatrywanej petycji (w propozycji zawartej w petycji ostateczne ustalenie kręgu stron w postępowaniu następowałoby w późniejszej fazie postępowania i to w zasadzie na podstawie pism osób, które pierwotnie nie zostały uznane za stronę). Natomiast ustalenie spełniania przesłanek zawartych w art. 10 § 2 Kpa musi następować w konkretnym postępowaniu, przy czym sytuacje, w którym przepis ten znajdzie zastosowanie, będą stanowić wyjątek.

Należy także mieć na uwadze, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 Kpa naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (w tym gdy strona nie brała udziału w postępowaniu) stanowi naruszenie prawa i jest nawet podstawą do wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją.

Jednocześnie należy podkreślić, że organy administracji publicznej powinny poinformować wszystkie strony o wszczęciu postępowania już na etapie jego wszczęcia. Organy administracji publicznej nie mają natomiast obowiązku informowania innych osób (niebędących stronami postępowania) o toczącym się postępowaniu.

W naszej opinii, informowanie innych osób mogłoby nawet w określonych przypadkach naruszać art. 12 § 1 Kpa zgodnie z którym, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Odnosząc się do kwestii ustalania kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę należy wskazać, że organ administracji architektoniczno-budowlanej już na etapie wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę ma obowiązek ustalić krąg

stron w postępowaniu i zapewnić im czynny udział w tym postępowaniu. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy Pb stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Przywołany przepis nie odnosi się zatem do „obszaru negatywnego oddziaływania poza działkę inwestycyjną”. Nie odnosi się on również do subiektywnych odczuć konkretnej osoby. Ograniczenia w zabudowie muszą bowiem wynikać z konkretnych przepisów odrębnych (dotyczących możliwości zabudowy), a nie subiektywnych odczuć określonych osób. Oczywistym jest również, że ograniczenia w zabudowie dotyczą możliwości zabudowy działki, a nie wprowadzenia ograniczeń dotyczących korzystania z istniejącej zabudowy.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e ustawy Pb informacja o obszarze oddziaływania obiektu stanowi element projektu zagospodarowania działki lub terenu, który, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Pb, stanowi załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę.

Powyższe nie oznacza jednak, że organ administracji architektoniczno-budowlanej przy prowadzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest związany tą informacją. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Na podstawie tego przepisu organ sprawdza więc prawidłowe sporządzenie informacji o obszarze oddziaływania obiektu. Zatem to organu administracji architektoniczno-budowlanej należy również prawidłowe ustalenie kręgu stron w postępowaniu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt: II SA/Gd 119/17 orzekające organy nie są związane obszarem oddziaływania obiektu wyznaczonym przez projektanta w projekcie budowlanym (...). Odróżnić bowiem należy obowiązek projektanta od obowiązku organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, rozumianego jako określenie kręgu stron postępowania, a także ustalenie obszaru oddziaływania obiektu, należy tylko i wyłącznie do organu administracji architektoniczno-budowlanej prowadzącego postępowanie.

Odnosząc się do kwestii „właściwego sprawowania nadzoru przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nad właściwym stosowaniem prawa”, należy wskazać, że na podstawie art. 88a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pb Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego pełni funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością, a także kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

W ramach ww. kompetencji Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego rozpatruje odwołania i zażalenia na rozstrzygnięcia wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, rozpatruje skargi na te organy, a także przeprowadza kontrole planowe i doraźne organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Ponadto Główny Urząd Nadzoru Budowlanego udziela odpowiedzi w sprawie interpretacji przepisów Pustawy Pb, prowadzi forum dla organów administracji architektoniczno-

budowlanej i nadzoru budowlanego (na którym prezentuje stanowiska odnośnie stosowania ustawy Pb), oraz przeprowadza cykliczne spotkania z tymi organami, których celem jest m.in. ujednolicenie stosowania przepisów ustawy Pb.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, w tym obsługujący go GUNB, realizuje spoczywające na nim ustawowe obowiązki w zakresie nadzoru nad stosowaniem ustawy Pb w sposób właściwy i zgodny z przepisami, a dodatkowo, na co wskazano powyżej, podejmuje szereg różnych działań w ramach realizacji tych obowiązków.

Niemniej jednak należy mieć na względzie, że organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w swoich działaniach są niezależne, a stanowiska prezentowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie są dla nich wiążące.

Uwzględniając powyższe należy wskazać, że zawarta w rozpatrywanej petycji propozycja zmierza do tego, aby organy administracji architektoniczno-budowlanej (na podstawie instrukcji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego) nie dokonywały własnych ustaleń kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, ale aby kierowały się wyłącznie informacją o obszarze oddziaływania obiektu zawartą w projekcie zagospodarowania działki lub terenu. Organ mógłby jednak uznać właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców działek, które nie były objęte obszarem oddziaływania obiektu wg tej informacji, jeżeli osoby takie złożyłyby „zarzuty opisujące sposób oddziaływania wskazujące na charakter obiektywny”. Realizacja propozycji przedstawionych w petycji zmierzałaby do niestosowania obowiązujących przepisów prawa (w tym art. 9 i art. 10 § 1 Kpa oraz art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb), a tym samym do naruszania przepisów prawa. Ponadto zawarta w petycji propozycja jest oparta na wątpliwościach dotyczących art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Pb, który w tym zakresie w ogóle nie ma zastosowania. Ponadto wydaje się, że propozycja doprowadziłaby do wydłużenia faktycznego procesu wydawania pozwoleń na budowę, ponieważ organy drugiej instancji – ustalając, że krąg stron postępowania byłby inny – musiałyby częściej przekazywać organom pierwszej instancji sprawę do ponownego rozpatrzenia. Jednocześnie ustalenie – że obszar oddziaływania obiektu budowlanego objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę wykracza poza działkę, na której obiekt ma być usytuowany (np. obejmuje działki sąsiednie) – nie powoduje braku możliwości realizacji inwestycji. W kontekście art. 28 ust. 2 PB oznacza to, że właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy działek leżących w obszarze oddziaływania obiektu są stronami w postępowaniu o pozwolenie na budowę.

Uwzględniając powyższe brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia rozpatrywanej petycji.

Pouczenie

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

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Monika Wróblewska

dyrektor departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych w procesie rozpatrywania petycji

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP. Wykonującym obowiązki Administratora jest Dyrektor Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), w celu rozpatrzenia petycji.
4. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - o organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
 - o inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
5. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
6. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
8. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia petycji.
9. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
 - o prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
 - o prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
 - o prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
10. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.