



# Główny Inspektor Sanitarny

---

HŚ.NZ.52.29.2024.PS  
Warszawa, 22 lipca 2024 r.

Pan  
Grzegorz Hudzik  
Śląski Państwowy Wojewódzki  
Inspektor Sanitarny

Szanowny Panie Inspektorze,

nawiązując do pisma z dnia 29 maja 2024 r. znak: DL.9011.3.37.2024, w sprawie możliwości wykonywania pomiarów akustycznych w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku z wystąpieniami interwencyjnymi dotyczącymi uciążliwości hałasowych, których źródłem są m.in. urządzenia i instalacje techniczne budynku, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1840/13) oraz przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>1</sup> jednoznacznie przesądzają o właściwości organów nadzoru budowlanego do zapewnienia ochrony zdrowia ludzi przed szkodliwym wpływem ponadnormatywnego hałasu pochodzącego od urządzeń i instalacji technicznych w obiekcie budowlanym i prowadzenia postępowania w zakresie usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynków polegających na przekroczeniu dopuszczalnych norm natężenia hałasu.

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 tego artykułu. Wymagania o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 dotyczą m.in. zapewnienia spełnienia wymagań: bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, a także możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego. Z kolei zgodnie z art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego to

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.



właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa powyżej w art. 5 ust. 2, a także zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury (...) w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Aby zapewnić właściwe utrzymanie obiektu budowlanego, jego właściciel lub zarządca ma obowiązek gwarantować przeprowadzenie okresowych kontroli przez osoby do tego uprawnione. W związku z tym organy nadzoru budowlanego mogą domagać się od powyżej wskazanych podmiotów przeprowadzenia kontroli warunków akustycznych i wydania ekspertyzy przez uprawnione do tego osoby oraz zobowiązać ich do usunięcia szkodliwego oddziaływania hałasu.

W kontekście ww. regulacji prawnych zasadne jest przywołanie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1840/13: „Organy państwowej inspekcji sanitarnej nie mają kompetencji do wydawania decyzji w sprawie usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynków lub ich użytkowaniu. Organy te nie są w stanie ustalić, wobec braku instrumentów prawnych, strony zobowiązanej do wykonania ewentualnej decyzji, nie mogą bowiem ustalić winnych nieprzestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych. Sprawy te należą do organów nadzoru budowlanego, do których należy podejmowanie czynności zmierzających do przestrzegania obowiązku utrzymania w należytych stanie obiektu budowlanego. Kwestie techniczne związane z bezpiecznym użytkowaniem obiektu oraz oceną, czy obiekt ten znajduje się w odpowiednim stanie technicznym, wykraczają poza kompetencje organów Inspekcji Sanitarnej.” (zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 430/07).

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do podjęcia przez organ władczych działań, lecz zawiera jedynie ogólną normę kompetencyjną, odwołującą się do przepisów prawa powszechnie obowiązujących, określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz osobowego i towarowego transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego.

W wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 516/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazuje, iż z określenia zadań danego organu nie wynika automatycznie upoważnienie (kompetencja) do podejmowania określonych czynności lub aktów. Również samo określenie zakresu działania organu nie może stanowić podstawy do działań władczych organu administracji. Działanie organu administracji publicznej musi mieć bowiem konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną, określającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji). Norma kompetencyjna,



upoważniająca organ do podejmowania rozstrzygnięcia, powinna co najmniej określać czynność organu, która jest przedmiotem kompetencji. Analogicznie wypowiedział się NSA w wyrokach z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1840/13 oraz w wyroku z dnia 30 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK 1334/13: „Zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem osądu, postanowień art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, należy odczytać, jako wskazanie ogólnej normy kompetencyjnej – właściwości rzeczowej – dla podejmowania działań przez organy inspekcji sanitarnej w zakresie kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne. Zauważyć przy tym trzeba, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP stanowiąca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, nakazuje aby wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. postanowienie 7 sędziów SN z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. WK 22/04, OSNKW 2005/3/29). Działanie na podstawie i w granicach prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy jej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu.”

W doktrynie wskazuje się, że „Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.”<sup>2</sup>

Odnosząc się do przedstawionych w piśmie z dnia 29 maja 2024 r. znak: DL.9011.3.37.2024 wątpliwości dotyczących możliwości współuczestniczenia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej z organami nadzoru budowlanego w omawianym zakresie, informuję, że ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup> przewiduje w art. 7b i art. 106 instytucje współdziałania organów administracji publicznej.

Istota regulacji zawartej w ww. art. 106 polega na tym, że inny organ niż organ administracji publicznej prowadzący sprawę, ma przedstawić swoje stanowisko w określonym zakresie. Podkreśla się, że art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi samoistnej podstawy prawnej współdziałania organów administracji, gdyż taką podstawą są przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (por. np. wyrok NSA z 13 czerwca 2017 r., sygn. II GSK 843/16, LEX nr 2325251). Uprawnienie do wyrażania stanowiska w ramach współdziałania organów musi wynikać w sposób jednoznaczny z przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego (post. SKO z 2.7.2004 r., SKO 4146/2/04, OwSS 2004, Nr 4, poz. 93; wyr. NSA z 6.10.2005 r., OSK

---

<sup>2</sup> Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 7, wyd. II, LEX;

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572



734/04, Legalis). Jednakże takiego wymogu zajęcia stanowiska przez inny organ ustawodawca nie przewidział w przypadku postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego w trybie art. 66 ustawy Prawo budowlane.

Z kolei regulacja zawarta w art. 7b Kodeksu postępowania administracyjnego odnosi się do współdziałania organów w toku postępowania, co wynika wprost z przepisu: „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.” Organy administracji publicznej są obowiązane do współdziałania w celu „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” w niezbędnym do tego zakresie. Chodzi tu zatem o współdziałanie organu prowadzącego postępowanie administracyjne z innymi organami administracji publicznej, które mają informacje lub środki mogące przyczynić się do „wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy”. Ciężar wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy ciąży niewątpliwie na organie prowadzącym postępowanie, i to ten organ jest obowiązany podejmować inicjatywę współdziałania, zwracając się do odpowiednich organów administracji publicznej o udostępnienie posiadanych przez nie informacji, danych itd., które przyczynią się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy.<sup>4</sup> Niemniej jednak czynności, które zamierzałby podjąć organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej z uwagi na złożone do niego podanie (tj. wykonanie pomiarów hałasu) nastąpiłyby jeszcze przed wszczęciem postępowania przez właściwy rzeczowo organ administracji publicznej. Ponadto czynności te należą do zakresu właściwości organu nadzoru budowlanego, co wynika z przepisów prawa przywołanych w niniejszym stanowisku.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż brak jest podstaw prawnych w zakresie możliwości wykonywania pomiarów hałasu w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w ramach współdziałania organów), które następnie mogłyby zostać wykorzystane w postępowaniu prowadzonym przez organy nadzoru budowlanego.

Podania w sprawach dotyczących przestrzegania norm hałasu w obiektach budowlanych organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej powinny przekazać według właściwości organom nadzoru budowlanego w trybie art. 65 § 1 zw. z art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Dodatkowo zwracam się z uprzejmą prośbą o zweryfikowanie i ewentualne uaktualnienie informacji zamieszczonych na stronach internetowych stacji sanitarno-epidemiologicznych,

---

<sup>4</sup> Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 7b), opublikowano: LEX/el. 2024;



dotyczących wykonywania pomiarów hałasu przez jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej, poprzez wskazanie organów nadzoru budowlanego jako właściwych do prowadzenia postępowania w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynków polegających na przekroczeniu dopuszczalnych norm natężenia hałasu.

Z wyrazami szacunku

Paweł Grzesiowski  
Główny Inspektor Sanitarny

/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości:

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny  
- wszyscy -

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny  
- wszyscy -

Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny  
- wszyscy -

