

Sławomir Zwolak

Nadzór budowlany w okresie przekształceń ustrojowych

Construction supervision in the period of systemic transformations

WSTĘP

Instytucja nadzoru budowlanego, mająca swój dawny rodowód w policji budowlanej, może być przedmiotem analiz naukowych prawników administratywistów. Wszystkie lata funkcjonowania nadzoru budowlanego w XX wieku pokazały, że jest to instytucja dość żywa i ciągle ewoluująca, podobnie jak to dzieje się w przypadku wielu innych instytucji prawnych. Okres przemian ustrojowych to proces modelowania nadzoru budowlanego, determinowany poprzez unormowania prawne oraz czynniki gospodarcze.

Ustalając charakter nadzoru budowlanego należy przyjąć, że jest to ogół czynności formalno-prawnych, organów administracji publicznej, których celem jest zapobieganie wszelkim niebezpieczeństwom dla życia, zdrowia i mienia obywatela oraz dla porządku publicznego, a które zagrażać mogą w związku z wykonywaniem robót budowlanych lub właściwym utrzymywaniem obiektów budowlanych. W szczególności zadaniem

nadzoru budowlanego jest czuwać, ażeby przepisy budowlane i zasady sztuki budowlanej były przestrzegane¹. Współczesny nadzór budowlany jest organem administracji rządowej o pewnych cechach policyjnych, ale nie jest to „policja budowlana” *sensu stricto*, ponieważ nadzór budowlany wiąże wszelkie ograniczenia wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego².

1. ZNACZENIE RESTYTUCJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DLA ORGANIZACJI NADZORU BUDOWLANEGO

Przemiany ustrojowe w Polsce zapoczątkowane na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, określane mianem transformacji ustrojowej, spowodowały przebudowę całej struktury państwa, w tym nadzoru budowlanego. Do zmian o szczególnej doniosłości, stanowiących rezultat przemian transformacyjnych, należy wprowadzenie w 1990 r. instytucji samorządu lokalnego. Przywróce-

¹ W. Brzeziński, J. Starościak, *Administracja budownictwa* [w:] *Polskie prawo administracyjne, część szczegółowa*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1957, s. 34.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 267 z późn. zm.

nie samorządu terytorialnego było jednym z priorytetów przemian ustrojowych, którego wprowadzenie było jednym z najważniejszych postulatów strony solidarnościowej w kampanii wyborczej do tzw. Sejmu kontraktowego. Akcentowane wówczas hasła samorządności jako koniecznego elementu demokratyzacji ustroju przełożyło się bezpośrednio, po przejściu władzy przez stronę solidarnościową, na tempo prac w tym zakresie. Przywrócenie samorządu było pierwszą merytoryczną sprawą odrodzonego Senatu, który uznał restytucję samorządu za niezbędny element demokratyzacji ustroju państwa. Na płaszczyźnie normatywnej samorząd terytorialny przywróciła nowelizacja Konstytucji z 1952 r., dokonana 29 grudnia 1989 r.³ Nowelizacja ta ustanowiła na szczeblu konstytucyjnym podstawowe zasady państwa demokratycznego, a wśród nich zasadę samorządności lokalnej. Wkrótce Sejm uchwalił ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴. Równoległe z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym nastąpiła zmiana Konstytucji z 1952 r., która unormowała podstawowe zasady organizacji samorządu terytorialnego. Symbolicznym podkreśleniem znaczenia nowej regulacji była zmiana tytułu rozdziału 6 Konstytucji na „Samorząd Terytorialny”⁵. Dopiero jednak Mała Konstytucja wprowadziła trójpodział władzy, normując w rozdziale 5 sytuację prawną samorządu terytorialnego. Mała Konstytucja przewidywa-

ła, że pewne zadania administracji rządowej będą realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania oraz organizacji nadzoru budowlanego miała ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁶. Zgodnie z tą ustawą sprawowanie nadzoru budowlanego należało do zakresu kompetencji organów administracji rządowej. Natomiast na podstawie art. 1 pkt 25 powołanej ustawy kompetencyjnej, zadania dotyczące planowania przestrzennego należały do zakresu właściwości administracji samorządowej⁷.

Tempo przemian oraz stosunkowo szybko zmieniający się kontekst polityczny nie ułatwiał krystalizacji zarówno modelu ustrojowego nadzoru budowlanego, jaki i poszczególnych rozwiązań. Stąd też wynikała ich etapowość, fragmentaryczność i relatywnie długi okres kształtowania nadzoru budowlanego zakończony reformą samorządową.

2. PRACE NAD USTAWĄ PRAWO BUDOWLANE Z 7 LIPCA 1994 R.

Obowiązująca od 20 lat ustawa z 24 października 1974 r. Prawo budowlane⁸, już od połowy lat osiemdziesiątych była oceniana krytycznie, zarówno przez uczestników procesu inwestycyjnego, jak i środowiska

³ Dz.U. Nr 75, poz. 444.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.

⁵ Zob. Z. Gromek, *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszewi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 171-173.

⁶ Dz.U. z 1990, Nr 34, poz. 198.

⁷ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze, T. VIII, 2002, s. 142.

⁸ Dz.U. z 1974, Nr 38, poz. 229.

naukowe i techniczne. Zawarte w niej regulacje prawne, w szczególności dotyczące organizacji nadzoru budowlanego, nie pozwalały na skuteczne egzekwowanie odpowiedniej jakości projektów oraz właściwego poziomu wykonawstwa budowlanego, jak również efektywne zwalczanie samowoli budowlanej⁹. Poważnym mankamentem był brak kompleksowej regulacji nadzoru nad budownictwem, nadzoru autorskiego, nadzoru inwestorskiego, czy trybu i zasad orzekania o przygotowaniu zawodowym do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁰. W konsekwencji ustawa ta była coraz mniej spójna, coraz bardziej niejednorodna. Jednocześnie zachodzące w kraju przeobrażenia społeczno-gospodarcze, przesądziły o konieczności przygotowania całkiem nowej ustawy z zakresu prawa budowlanego. Prace w tym celu zostały podjęte w 1985 r. w Ministerstwie Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, do którego zakresu należały zadania państwowego nadzoru budowlanego¹¹. Jednak materiał zgromadzony z licznych zebrań i dyskusji środowiskowych nie został wykorzystany dla opracowania projektu nowej ustawy, z powodu przekazania wówczas kompetencji państwowego nadzoru budowlanego Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W resorcie tym prace nad projektem ustawy nie były kontynuowane, ale rozpoczęte jakby od nowa. W ich wyniku

powstał w 1988 r. projekt nowej ustawy, który po wyczerpaniu procedury uzgodnień i akceptacji Rady Ministrów został skierowany do Sejmu. Jednakże w toku czynności uzgadniania projektu władze resortu doszły do przekonania, że łatwiej będzie przeforsować niektóre niepopularne koncepcje przez nowelizację do ustawy z 1974 r. Dalsze prace już w Sejmie nad projektem ustawy o zmianie prawa budowlanego, zaczęły się coraz bardziej komplikować, co było wynikiem konsultacji społecznych i opinii ekspertów, przedstawicieli różnych instytucji i stowarzyszeń technicznych. W końcu postanowiono wstrzymać prace nad projektem noweli, która w opinii wielu nie odpowiadała oczekiwaniom¹². Zaszło w 1989 r. po wyborach czerwcowych do Sejmu zmiany w obsadzie naczelnych organów administracji państwowej spowodowały, że projekt ustawy Prawo budowlane został ponownie opracowany od nowa, przez nowy zespół pracowników resortu. Projekt ten nie doczekał się jednak pomyślnego zakończenia procesu legislacyjnego, z powodu niespodziewanego przerwania kadencji Sejmu w 1993 r. Niedoszła do końca procesu legislacyjnego ustawa Prawo budowlane wniesiona została ponownie przez nową Radę Ministrów w listopadzie 1993 r.¹³ Tym razem powtórzony od początku proces legislacyjny owocujący wieloma korektami, zaowocował uchwaleniem ustawy w dniu 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁴.

⁹ Informacja prasowa GUNB „80 lat nadzoru budowlanego w Polsce” http://www.gunb.gov.pl/przeglad_prasy/pliki/80lat.pdf [dostęp: 10.12.2014 r.].

¹⁰ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd Budowlany 2009, Nr 2, s. 26.

¹¹ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 14.

¹² T. Biliński, R. Dziwiński, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 41-42.

¹³ Zob. Rządowy projekt ustawy Prawo budowlane (druk nr 63 z 3.11.1993 r.).

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 1409 z późn. zm.

3. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSPÓŁCZESNEGO NADZORU BUDOWLANEGO

Uchwalona po wielu perturbacjach ustawa, określiła bardzo szeroko zakres przedmiotowy nadzoru budowlanego. Obejmuje on cały proces budowlany z wyłączeniem dziedziny gospodarowania przestrzennego, która została uregulowana w osobnej ustawie.

Do zakresu nadzoru budowlanego należą, także sprawy obrotu i stosowania wyrobów budowlanych, kwalifikacji zawodowych, praw i obowiązków osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie¹⁵. Pierwotnie ustawa dzieliła państwowy nadzór budowlany na nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny nadzór budowlany. Jak uważano określenie „specjalistyczny” lepiej oddawał jego specyfikę i pozwalał na zdecydowane wyraźniejsze postawienie linii granicznej pomiędzy nadzorem ogólnym, to jest architektoniczno-budowlanym a specjalistycznym¹⁶. Nadzór ten ustanowiono w dziedzinach:

- 1) obronności państwa,
- 2) bezpieczeństwa państwa,
- 3) transportu kolejowego,
- 4) górnictwa,
- 5) budownictwa morskiego,
- 6) inżynierii wodnej,
- 7) dróg publicznych,
- 8) lotnisk cywilnych.

Pierwotna ustawa określała jednorodne obowiązki organów nadzoru budowlanego dla organów nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego, do których należały:

- 1) nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy - Prawo budowlane, w tym: zgodność zagospodarowania terenów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w projektach budowlanych przy wykonywaniu robót oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami w tym techniczno budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą,
- 3) prowadzenie ujednoliconej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Do zadań organów nadzoru budowlanego należy także kontrola posiadania, przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie odpowiednich uprawnień budowlanych.

W początkowym okresie obowiązywania Prawa budowlanego z 1994 r. naczelnym organem administracji właściwym w zakresie nadzoru budowlanego był minister właściwy w sprawach budownictwa (wówczas Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa). Natomiast w zakresie specjalistycznego nadzoru budowlanego właściwymi organami administracji państwowej byli: Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Prawo bu-

¹⁵ S. Jędrzejewski, *Nadzór budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Poznań 2000, s. 39.

¹⁶ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 144-145.

dowlane z 1994 r. utrzymało obowiązujący przed dniem jego wejścia w życie zakres kompetencji przy wykonywaniu państwowego nadzoru budowlanego. W pierwotnym brzmieniu ustawy przyjęto zasadę, że w I instancji właściwym organem był kierownik urzędu rejonowego, chyba że ustawa stanowi inaczej, a w II instancji – wojewoda. Należy podkreślić, iż w trybie ustawy o samorządzie terytorialnym, zadania te na podstawie porozumienia przekazywane były gminom jako zadania zlecone¹⁷. Porozumienia w sprawie przekazywania zadań państwowego nadzoru budowlanego zawierane były z reguły między organami rządowymi a organami gminy w większych miastach, które posiadały organizacyjno – kadrowe warunki do ich wykonywania. W każdym jednak przypadku zawarcia takiego porozumienia były to nadal kompetencje administracji rządowej ogólnej. Organem odwoławczym w sprawach nadzoru budowlanego od decyzji i postanowień podejmowanych z upoważnienia kierownika urzędu rejonowego przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta był wojewoda, a nie samorządowe kolegia odwoławcze¹⁸.

W 1995 r. na mocy ustawy - Prawo budowlane, został utworzony nowy organ administracji publicznej – Główny Inspektor

Nadzoru Budowlanego, będący centralnym organem administracji państwowej, podporządkowanym Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę dążyła do stworzenia organu obejmującego swoimi kompetencjami jak najszerszy zakres działalności administracji publicznej w sferze budownictwa (poza dziedziną górnictwa) i wynikała z tendencji do likwidowania „resortowego” modelu administracji publicznej¹⁹. Kompetencje Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego rozciągały się nie tylko na nadzór architektoniczno-budowlany, ale także na znaczną część specjalistycznego nadzoru budowlanego²⁰. Na podstawie ustawy z dnia 11 października 1996 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w administracji oraz ustawy Prawo budowlane²¹, aparat pomocniczy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (Główny Urząd Nadzoru Budowlanego) został powiększony o jednostki terenowe – biura inspekcyjno-kontrolne. Największe jednak zmiany prawno-organizacyjne w funkcjonowaniu nadzoru budowlanego wprowadziła ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw²². Zasadniczą zmianą wprowadzoną

¹⁷ Należy zauważyć, że w dyskusjach legislacyjnych była podnoszona sprawa powołania zarządu gminy do sprawowania funkcji organu nadzoru budowlanego, ale ten kierunek regulacji ustawowej nie został przyjęty. Szerzej na ten temat zob. L. Bar, *Ład prawny w budownictwie*, Państwo i Prawo 1994, Nr 10, s. 25.

¹⁸ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego...*, s. 145.

¹⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 327; *Ratio legis* tworzenia odrębnych urzędów centralnych należy upatrywać w rozdzieleniu funkcji organów odpowiedzialnych za politykę państwa i planowanie strategiczne, od organów wyspecjalizowanych, pełniących funkcje wykonawcze, kontrolne i regulacyjne. J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 191.

²⁰ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 143.

²¹ Dz.U. Nr 146, poz. 680.

²² Dz.U. Nr 111, poz. 726.

przez tę ustawę było powierzenie nadzoru specjalistycznego Głównemu Inspektorowi Nadzorowi Budowlanego i terenowym organom administracji rządowej, z wyjątkiem nadzoru w dziedzinie budownictwa transportu kolejowego, który pozostał w zakresie kompetencji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej²³. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych, w wyniku zmian w strukturze administracji centralnej, dokonanych w 1996 r. oraz wspomnianej nowelizacji prawa budowlanego z 1997 r., zaczął występować jako organ państwowego nadzoru budowlanego w nowej roli, który sprawdzał się głównie do wydawania przepisów wykonawczych do ustawy oraz wpływu na personalną obsadę stanowiska Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego²⁴.

Myślą przewodnią przy tworzeniu nowej organizacyjnej struktury organów państwowego nadzoru budowlanego, zwłaszcza w odniesieniu do szczebla centralnego, była potrzeba koncentracji możliwie wszystkich zadań tego nadzoru w jednym ośrodku kierownictwa i zapewnienie temu ośrodkowi organizacji sprzyjającej skutecznemu oddziaływaniu na wszystkie inne organy tego nadzoru, zwłaszcza na organy nadzoru specjalistycznego²⁵. W myśl tej idei i po uwzględnieniu powyższej nowelizacji z 1997 r. ustawy Prawo budowlane, strukturę organów państwowego nadzoru budowlanego sprawowali:

1) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako naczelny organ administracji

rządowej w sprawach architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego, z wyjątkiem gospodarki wodnej i transportu,

- 2) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego, z wyjątkiem gospodarki wodnej i transportu,
- 3) Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, jako naczelny organ administracji rządowej w sprawach specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie transportu kolejowego,
- 4) terenowe organy nadzoru architektoniczno-budowlanego,
- 5) terenowe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego.

Pod koniec 1997 r. rozpoczęto intensywne prace nad projektami ustaw dotyczącymi reform administracji publicznej. W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm uchwalił trzy ustawy normujące zasady organizacji terytorialnej, a mianowicie ustawy: o samorządzie powiatowym²⁶, samorządzie województwa²⁷ i o administracji rządowej w województwie²⁸. Na szczególną uwagę w związku z reformą ustrojową państwa zasługuje ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej²⁹. Doniosłe znaczenie dla organizacji i funkcjonowania nadzoru budowlanego miał art. 90 tej ustawy, który

²³ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego...*, s. 145.

²⁴ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 142.

²⁵ S. Jędrzejewski, *Nowe Prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 84.

²⁶ Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 577 (uchylony).

²⁹ Dz.U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

dokonał bardzo istotnych zmian w ustawie Prawo budowlane³⁰. W ustawie określono strukturę organizacyjną i kompetencje nowych organów nadzoru budowlanego. Ponadto zmieniono nazwę administracji państwowej, na administrację publiczną³¹. Wyrazem tej symbolicznej zmiany było konsekwentne zastąpienie w przepisach prawa budowlanego słowa „państwowy” na słowo „publiczny”.

Wdrożenie w 1999 r., reformy samorządowej państwa, zmieniło strukturę organizacyjną nadzoru budowlanego, która wcześniej była oparta na zasadzie decentralizacji kompetencji biur kontrolno-inspekcyjnych. W ich miejsce utworzono wojewódzkie oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego³². Przeobrażenia te wynikały z wprowadzonego trójstopniowego podziału administracyjnego³³. Ponadto realizację celów zakodowanych w materialno-prawnych przepisach ustawy Prawo budowlane oddano dwóm odrębnym strukturom administracyjnym³⁴. Nowa struktura organów administracji publicznej powołanych do wykonywania zadań została oparta na rozróżnieniu organów: administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, oddzielając funkcje administracyjno-prawne od funkcji inspekcyj-

no-kontrolnych³⁵. Dokonany podział był uzasadnieniem dwuzakresowej policyjnej roli przepisów ustawy Prawo budowlane, wprowadzających kontrolę prewencyjną inwestycji oraz nadzór w ramach procesu budowlanego³⁶.

I tak w wyniku przeobrażeń ustalono, że organami administracji architektoniczno-budowlanej są: starosta, wojewoda, i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Natomiast organami nadzoru budowlanego są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Oprócz uregulowania struktury organizacyjnej nadzoru budowlanego w dziedzinie tzw. budownictwa powszechnego, ustawodawca wprowadził stosowne wyłączenie ustanawiając, że administrację architektoniczno-budowlaną i nadzór budowlany w dziedzinie górnictwa wykonują, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego³⁷.

Nadto ustalono, że zasadnicze zadania dwóch pionów organizacyjnych organów administracji budowlanej będą nakierowane do sprawowania funkcji kontrolnych i nadzorczych wobec podmiotów organizacyjnie

³⁰ W. Szwajdler, *Struktura nadzoru budowlanego...*, s. 142.

³¹ *Kompetencje po reformie administracji publicznej*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 343.

³² Zob. art. 38 ust. 2 i art. 40 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

³³ Szerzej na ten temat zob. L. Martan, *O administracji i nadzorze w prawie budowlanym po reformie*, PUG 1999, Nr 9, s. 15-17.

³⁴ Zob. T. Babieli, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001, s. 12.

³⁵ Jak zauważa W. Szwajdler, możliwe było dokonanie podziału podobnego jak w Prawie budowlanym z 1974 r. na organy architektoniczno-budowlane oraz organu nadzoru techniczno-budowlanego, możliwy był także podział na organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organu inspekcji budowlanej. W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 196-197.

³⁶ M. Kruś, *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, LEX/el 2009, [dostęp 10.12.2014 r.].

³⁷ Zob. art. 164 ustawy z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 613 z późn. zm.)

niezależnych od administracji publicznej³⁸. Warto przy tym wspomnieć, że organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego usytuowano w układach zależności poza organizacyjnej. W szczególności bowiem w zakresie kompetencji organów nadzoru budowlanego leży kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej³⁹.

Wyodrębnienie dwóch pionów organów administracyjnych spowodowało nadanie dychotomicznego układu sfery kompetencji wspólnych organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego, którego skutkiem powstało oparcie różnorodnych działań odrębnych elementów struktury na podobnych, a czasem identycznych formach i środkach działania. Obydwa piony administracji budowlanej mogą posługiwać się tymi samymi środkami i formami działania w celu uzyskania oczekiwanych efektów, związanych ze specyfiką materii poddanej tym organom. Będą to przede wszystkim działania zmierzające

do właściwego udokumentowania stanów faktycznych, uwzględniające techniczne aspekty prawa budowlanego, oraz działania mające na celu elastyczne podejście do nie-standardowych przypadków pojawiających się na tle stosowania norm tej gałęzi prawa administracyjnego⁴⁰.

W art. 81 ust.1 ustawy – Prawo budowlane ustawodawca określił katalog podstawowych zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Jego głównym motywem jest wykazanie łącznego charakteru zadań dla obu tych organów. Zadania te obejmują dwie kategorie: sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą.

Ponadto ustawodawca decydując się na przyjęcie zasady domniemania właściwości na rzecz organów administracji architektoniczno-budowlanej, musiał dokonać koniecznego enumeratywnego wyliczenia kompetencji i zadań należących do organów nadzoru

³⁸ W literaturze przedmiotu, przeważa pogląd, że dokonany podział na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego nie jest wystarczająco ostry w związku ze wspólnym określeniem ich pewnych zadań i kompetencji. Z. Leoński [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 234; T. Babel, uważa, że bez istotnych zmian przepisów materialnych, dokonany podział, nie jest sposobem kompleksowego rozwiązania problemu, ponieważ pozostawia istotne sfery administrowania bez wyraźnego rozgraniczenia kompetencyjnego, które mogą prowadzić do trudnych od strony proceduralnej rozwiązań w sprawach indywidualnych. T. B. Babel, *Nadzór budowlany...*, s. 13; Z kolei E. Radziszewski jest zdania, że rozgraniczenie kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego nie dokonano pod kątem przewidywanego dla nich charakteru czynności. Bowiem jak stwierdza, określone obowiązki tychże organów, w sposób łączny, identyczny dla obu tych służb, mogą rodzić wątpliwości co do zakresu ich działania, dlatego wskazuje, że organy administracji budowlanej mogą spełniać skutecznie swoją rolę, jeżeli cytelnie są określone ich kompetencje. E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 201.

³⁹ Zob. B. Majchrzak, *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2004, Nr 3, s. 112.

⁴⁰ T. Babel, *Nadzór budowlany...*, s. 18.

⁴¹ Art. 83 ust. 1 pr.bud. wylicza, że do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 44 ust. 1, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust 1, art. 59d ust 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust.1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1. Natomiast według art. 83 ust. 3 pr.bud. do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 pr.bud.

budowlanego⁴¹. Ustawodawca zastosował w tym przypadku technikę legislacyjną polegającą na wyraźnym wskazaniu spraw należących do właściwości nadzoru budowlanego poprzez konstrukcję przepisów odsyłających do przepisów materialnych ustawy⁴². Ogólnie rzecz ujmując wynikające z właściwości rzeczowej zadania organów nadzoru budowlanego m.in. dotyczą spraw związanych z likwidacją lub legalizacją samowoli budowlanej, pozwoleniem na użytkowanie obiektu budowlanego, utrzymaniem obiektów budowlanych w należytych stanie technicznym, postępowaniem w sprawie ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej.

Zadania i szczegółowe kompetencje organów nadzoru budowlanego, które zostały określone w art. 84 ustawy, obejmują:

- kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,
- kontrolę działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Równocześnie organy nadzoru budowlanego są obowiązane do:

- bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego,

- prowadzenia ewidencji decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu, a także innych postanowień i zgłoszeń wynikających z prawa budowlanego,
- prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- prowadzenia ewidencji zawiadomień o kontrolach obiektów budowlanych⁴³.

Wśród powyższych zadań, które są doprecyzowane w innych przepisach, można wskazać dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje funkcjonowanie na zewnątrz administracji, a więc kontrolowanie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego przez uczestników procesu budowlanego oraz badanie przyczyn katastrof budowlanych. Druga grupa związana jest z funkcjonowaniem wewnątrz administracji i obejmuje kontrolę działania administracji architektoniczno-budowlanej i współdziałanie z organami kontroli państwowej⁴⁴. Ponadto organy nadzoru budowlanego zyskały uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁴⁵.

4. PODSUMOWANIE

Instytucja nadzoru budowlanego w okresie przekształceń ustrojowych w Polsce, ulegała dość dużym zmianom szczególnie w kwestii struktury organizacyjnej. Na szczelbule centralnym powołano Głównego Inspektora Nadzo-

⁴² Zob. wyrok NSA z 22.02.2007 r., II OSK 379/06, Lex nr 503753.

⁴³ Jak zauważa S. Serafin, konkretyzacje zadań organów nadzoru budowlanego które przeprowadzają artykuły 83 i 84 pr.bud. stanowią potwierdzenie wydzielenia w strukturze administracji budowlanej szczególnego pionu organów, których podstawowym zadaniem pozostaje egzekwowanie od uczestników procesu budowlanego zgodnego z prawem zachowania. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 488.

⁴⁴ D. Sypniewski, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 382.

⁴⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16.10.2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. Nr 174, poz. 1423.

ru Budowlanego, który ma przede wszystkim służyć zapewnieniu jednolitości działania administracji w dziedzinie budownictwa. Jego powstanie było wynikiem realizacji ówczesnej koncepcji nowego reformowania, zapewniającej niezależność i apolityczność. Na niższych szczeblach organy nadzoru budowlanego usytuowane zostały w ramach administracji publicznej zespolonej w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów.

Konkludując, należy stwierdzić, że wykrystalizowany po przemianach ustrojowych model nadzoru budowlanego, w szczególności odpowiada podstawowej zasadzie decentralizacji władzy publicznej wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP. Najwięcej kompetencji przypisano organom administracji znajdującym się jak najbliżej obywatela czyli Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego. Skutkiem takiego ukształtowania organów nadzoru budowlanego jest posiadanie przez nich własnych, nie zastrzeżonych do właściwości innych organów kompetencji. Kompetencje te mogą być realizowane jedynie przez te organy, które nie mogą być przyjęte przez organ wyższego stopnia, a więc zgodnie z zasadą subsydiarności, która zakłada, że instancje szczebla wyższego zajmują się tylko tymi sprawami, których nie sposób załatwić na szczeblu niższym, czyli samorządowym. Niestety ustanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego związanego ze starostą, jest z na-

tury wpisany w konflikt interesów, co istotnie może wpływać na efektywność jego działania.

Zmiany ustrojowe wpływające na zmianę struktury organizacyjnej nadzoru budowlanego spowodowały, że głównym problemem od początku powstania jednostek nadzoru budowlanego, szczególnie na poziomie powiatów, było ich znaczne niedofinansowanie. Jak pokazują doświadczenia i kolejne kontrole NIK, do dnia dzisiejszego, problemy finansowe nadal dotyczą znaczną część powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, co przejawia się w skuteczności w realizowaniu ich ustawowych obowiązków⁴⁶.

Warto przypomnieć, że w 2007 r. przygotowano projekt ustawy - Prawo budowlane zakładający daleko idące zmiany organizacyjne. Według autorów projektu, zasadniczym celem było, wyłączenie ze struktur administracji zespolonej organów nadzoru budowlanego, działających na szczeblu powiatowym i utworzenia w ich miejsce okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, działających na obszarze kilku powiatów. W ten sposób zamiast powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego funkcjonować miało kilkanaście okręgowych jednostek. Zasadniczym motywem zmian miała być próba uwolnienia inspektoratów od niepożądanych zależności lokalnych. Jednakże nieprzychylna oceny doprowadziły do upadku, a właściwie do odrzucenia projektowanych zmian⁴⁷. Nie ustały jednak dalsze dyskusje na temat dalszej działal-

⁴⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego*, Warszawa 2013, s. 21-33.

⁴⁷ W opinii do projektu ustawy Prawo budowlane z 2007 r., prof. K. Nowacki tak uzasadniał postulowane zmiany: „Nie ma podstaw systemowo – ustrojowych, aby wydzielać z wojewódzkiej administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody kolejny zhierarchizowany pion administracji specjalnej [...]. Przykłady organów inspekcyjno – kontrolnych i charakterze policyjnym działających w ramach administracji zespolonej wskazują na prawidłową tendencję realizacji zasady konstytucyjnej decentralizacji, nie stanowiąc o wypaczeniu instytucji kontrolnych. [...] Zatem nie ma argumentów za utworzeniem nowej administracji niezespolonej”, K. Nowacki, *Opinia z 17 września 2007 r. o projekcie ustawy Prawo budowlane* (RL-0303-95/07), Przegląd Legislacyjny 2007, Nr 4, s. 69-70. Sejm 10.05.2007 r. po rozpatrzeniu senackich poprawek odrzucił projektowaną zmianę zakładającą powstanie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

ności nadzoru budowlanego. Przygotowywany projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, ponownie wraca do tej koncepcji. Niewątpliwie zasady funkcjonowania nadzoru budowlanego będą się zmieniać wraz ze zmianą oczekiwań związanych z postulatami uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ukazanie instytucji nadzoru budowlanego z perspektywy dokonanych zmian ustrojowych w Polsce. Na przestrzeni całego okresu przekształceń ustrojowych, nadzór budowlany podlegał różnym przeobrażeniom organizacyjnym w zależności od przeprowadzanych reform w sferze administracji publicznej. Model nadzoru budowlanego wypracowany na podstawie ustawy Prawo budowlane z 1994 r. nie był w pełni ostateczny. Dopiero późniejsze zmiany normatywne, związane z uchwalaniem nowych ustaw, a przede wszystkim z wprowadzeniem reformy samorządowej, miały charakter ewolucyjny i doprowadziły do ukształtowania się współczesnego nadzoru budowlanego.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

- Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
 Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 267 z późn. zm.)
 Ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229).
 Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.).
 Ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 16, poz. 94).
 Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 1409 z późn. zm.).
 Ustawa z 11.10.1996 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w administracji oraz ustawy Prawo budowlane (Dz.U. Nr 146, poz. 680).
 Ustawa z 22.08.1997 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 726).
 Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
 Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
 Ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577).

SŁOWA KLUCZOWE

nadzór budowlany, prawo budowlane, struktura organizacyjna, organy administracji publicznej.

SUMMARY

The object of this study is to show the supervisor of the construction from the perspective of systemic changes made in Poland. Over the entire period of systemic transformation, construction supervision subject to different organizational transformations depending on the process of reform in public administration. Construction supervision model developed on the basis of the Building Act 1994 was not fully final. Only subsequent legislative changes related to voting on new laws, especially with the introduction of local government reform, had an evolutionary and led to the formation of the contemporary construction supervision.

KEY WORDS

construction supervision, construction law, organizational structure, public administration organs.

Ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. Nr 106 poz. 668 z późn. zm.).

Ustawa z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2014, poz. 613 z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16.10.2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, (Dz.U. Nr 174, poz. 1423).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 22.02.2007 r., II OSK 379/06, Lex nr 503753.

Literatura

Babiel T., *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001.

Bar L., *Ład prawny w budownictwie*, Państwo i Prawo 1994, Nr 10.

Biliński, T., Dziwiński R., *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994.

Biliński T., *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd Budowlany 2009, Nr 2.

Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 1998.

Brzeziński W., Starościk J., *Administracja budownictwa [w:] Polskie prawo administracyjne, część szczegółowa*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1957.

Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.

Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce [w:] Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.

Gromek Z., *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy transformacji ustrojowej, [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.

Jędrzejewski S., *Nowe Prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994.

Jędrzejewski S., *Nadzór budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Poznań 2000.

Kruś M., *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, LEX/el 2009.

Leoński Z., [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002.

Majchrzak B., *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, Nr 3.

Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego*, Warszawa 2013.

Martan L., *O administracji i nadzorze w prawie budowlanym po reformie*, PUG 1999, Nr 9.

Niewiadomski Z. [red.], *Kompetencje po reformie administracji publicznej*, Warszawa 2000.

Nowacki K., *Opinia z 17 września 2007 r. o projekcie ustawy Prawo budowlane (RL-0303-95/07)*, Przegląd Legislacyjny 2007, Nr 4.

Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005.

Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.

Szwajdler W., *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze, T. VIII, 2002.

Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.

Sypniewski D., [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, Toruń 2004.

Netografia

http://www.gunb.gov.pl/przeglad_prasy/pliki/80lat.pdf

NOTA O AUTORZE

Mgr Sławomir Zwolak, doktorant WPPKiA KUL, główne kierunki zainteresowań: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo konstytucyjne.