

Mgr Sławomir Zwolak

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Rozdział kompetencji i zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki rozdziału zadań i kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Istniejące uregulowanie zadań i kompetencji tych organów administracyjnych może powodować trudności w określeniu właściwości danego organu. Problem w znacznej mierze odnosi się do przewidywanego charakteru czynności dla tych organów, co może stanowić trudność w rozgraniczeniu uprawnień nadzorczych i kontrolnych.

Wprowadzony podział organów administracji budowlanej wynika przede wszystkim z oddzielenia funkcji administracyjno-prawnych od funkcji inspekcyjno-kontrolnych. W tej koncepcji dostrzec można, że organy administracji architektoniczno-budowlanej są właściwe w sprawach uprawnień do wykonywania robót budowlanych, a właściwość organów nadzoru budowlanego została przyznana w sprawach nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych. Ważną kwestią dla problematyki podjętej w opracowaniu jest istniejący styk kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego na polu czynności kontrolnych. Uprawnienia kontrolne obu organów wykonywane są w ramach odmienności ich charakteru zadań. Wydaje się zatem, że rozdział organów w obecnym uregulowaniu jest wyrazem rozdzielności funkcji tych dwóch organów.

Słowa kluczowe: *kompetencja, zadania, właściwość, organ administracji publicznej, nadzór i kontrola.*

The Separation of Competences and Tasks of the Organs of Architecture and Building Administration and Building Supervision

Abstract

This article touches the issue of the separation of tasks and competences of architecture and building administration and building supervision. Existing regulation of the tasks and competences of these administrative bodies may cause difficulty in determining the

properties of the organ. The problem largely refers to the expected nature of the activities for these organs, which may be difficult in the division of powers of supervision and control.

The introduced division of the organs of building administration is mainly the effect of the separation of administrative and legal functions from the inspection and control functions. In this concept there can be seen that the administration organs of architecture and building are competent for permissions to carry out construction works and construction supervisors are empowered in the matters of the supervision over the construction works. An important issue for the problems taken in the elaboration is an existing there connection of the competences of architecture and construction administration with construction supervision control organs in the field of control activities. Control competences of both organs are performed in the sphere of diversity of their tasks' nature. It seems, therefore, that the organs' separation in the present regulation is an expression of the separation of their functions.

Key words: *competence, task, public administration, supervision and control.*

Koncepcja struktury administracji w sferze budownictwa jest wynikiem przeprowadzonej w 1998 r. reformy administracji publicznej. Dokonana wówczas nowelizacja ustawy Prawo budowlane¹, przez tzw. ustawę kompetencyjną², wprowadziła dualistyczny podział administracji budowlanej na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego³.

Zasadnicze zadania organów administracji budowlanej to sprawowanie funkcji kontrolnych i nadzorczych wobec podmiotów organizacyjnie niezależnych od administracji publicznej. Ponadto organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.).

³ Jak zauważa W. Sz wajdler, przy rozróżnieniu dwóch typów organów administracji budowlanej ograniczono określenie „nadzór budowlany” do jednego z nich. Nadzorem budowlanym okreś lony jest ogół czynności prawnych, których celem jest zapobieganie wszelkim niebezpieczeństwom dla życia, zdrowia i mienia obywatela oraz dla porządku publicznego, które mogą zagrażać w związku z niewłaściwym wykonywaniem robót budowlanych i utrzymanie budynków. (W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 33). Jak dalej wskazuje z punktu widzenia przyjętego zakresu pojęcia, nadzór budowlany obejmuje zarówno zadania związane z organami noszącymi tę nazwę, jak również zadania wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Takie rozróżnienie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego budzi zastrzeżenia i proponuje, jako bardziej odpowiedni, podział zastosowany w ustawie Prawo budowlane z 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 229) – na organy nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz nadzoru techniczno-budowlanego, bądź jak uważa, możliwy byłby podział na organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy inspekcji budowlanej. W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. 8, s. 146.

budowlanego pozostają w układach zależności poza organizacyjnej. W szczególności bowiem w zakresie kompetencji organów nadzoru budowlanego leży kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej⁴.

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 kompetencji⁵. Zastrzeżenia do przeprowadzonego podziału kompetencji organów administracji ma T. Babel, uważając, 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 indywidualnych⁶. Z kolei E. Radziszewski jest zdania, że rozgraniczenia 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 czytelnie są określone ich kompetencje⁷.

Rozważania na temat organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego zacząć wypada od ustalenia podstawowych pojęć związanych z podejmowaną tematyką. Pojęcie administracji etymologicznie wywodzi się od łacińskiego *administratio*, *administrare* – co oznacza „prowadzenie spraw, zarządzanie, wykonywanie określonego działania”, oraz „pełnienie służby”, od łacińskiego *ministrare*. Administracja polega na prowadzeniu w ramach organizacji państwowej spraw publicznych, wykonywanych w formach władczych, do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego z równoczesnym prawem do stosowania przymusu. W najprostszym, a jednocześnie negatywno-podmiotowym ujęciu, administracja to działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi⁸. Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa stanowi, że wszelka działalność organów jest związana

⁴ Zob. B. Majchrzak, *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, KPP 2004, nr 3, s. 112.

⁵ Z. Leoński [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 234.

⁶ T. B. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*, Warszawa 2001, s. 13.

⁷ E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 201.

⁸ Por. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 13.

z prawem. Oznacza to, że organy władzy publicznej działają tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a więc, by podejmując jakiegokolwiek akty, organy władzy państwowej muszą być w stanie wykazać się wyraźną legitymacją prawną do działania⁹. Następnie należy wskazać, że organ administracji publicznej, przyjmując definicję podmiotową, to „człowiek (lub grupa ludzi) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”¹⁰. Cechą charakterystyczną organu administracji publicznej jest posiadanie uprawnienia do wyrażania woli w imieniu państwa i w zakresie prawa administracyjnego. Uprawnienie to polega na określeniu w ustawie zakresu działań, nadaniu określonej właściwości oraz przyznaniu odpowiednich kompetencji do realizacji tych zadań¹¹.

Objaśnienia również wymagają pojęcia „zadań” i „kompetencji”, które często utrudniają uchwycenie ich odmienności, ważnych dla określenia sytuacji organu administracji publicznej. Ich rozróżnienie jest problemem rozwiązywanym przez określone koncepcje teoretyczne, które wskazują na zróżnicowany charakter tych instytucji. W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie zadań w odróżnieniu od kompetencji zawiera w sobie element obowiązku ciążącego na określonym organie¹², natomiast kompetencja definiowana jest jako możliwość działania, jako upoważnienie, oraz jako zespół obowiązków i uprawnień¹³. Wskazuje się na trzy cechy, które różnicują pojęcie kompetencji od zadań. Po pierwsze, tylko kompetencje stanowią podstawę do wchodzenia w stosunki prawne; po drugie, pojęcie kompetencji zawiera w sobie element obowiązku i uprawnienia; po trzecie, kompetencje są jednym z elementów wykonywania zadań, co wskazuje na służebną rolę w stosunku do zadań¹⁴. Kompetencje są jednym z instrumentów wykonywania zadań organu administracji publicznej, który rozumiany jest jako obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji¹⁵. Na tym tle należy również zwrócić uwagę na pojęcie „właściwości”, które bywa czasem utożsamiane z „kompetencjami”. Jak już była mowa, kompetencja to upoważnienie do podjęcia konkretnego działania, natomiast właściwość to powinność zajęcia się określoną sprawą. Właściwość określa, jaki organ administracji jest

⁹ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń, 2006, s. 77-78.

¹⁰ *Prawo administracyjne...*, s. 135.

¹¹ Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 65-66.

¹² K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia „zadania publiczne” i próba określenia istoty ich realizacji przez organizacje pożytku publicznego*, „Administracja Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2, s. 149.

¹³ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 41-42. W kwestii kompetencji wypowiedział się NSA w wyroku z 6.05.1998 r., I SA/Kr 1409/97, OSP 1998, Nr 3, poz. 104.

¹⁴ K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia...*, s. 149.

¹⁵ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 16.

powołany do załatwienia spraw administracyjnych. Określenie właściwości organu jest konieczne, gdyż zapobiega sporom kompetencyjnym, zbędnym działaniom oraz służy interesom obywateli, informując, jaki organ ma obowiązek załatwić sprawę. Przestrzeganie właściwości stanowi bezwzględny obowiązek organu administracji publicznej¹⁶.

Dualistyczny podział organów administracji budowlanej opiera się na strukturze dwóch pionów organizacyjnych, w którym zadania administracji architektoniczno-budowlanej, z wyłączeniem specyficznej dziedziny górnictwa, wykonuje w pierwszej instancji starosta lub, w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 82 ust. 3 i 4 u.p.b., wojewoda. Wojewoda jest także organem wyższego stopnia w stosunku do starosty. Rolę organu odwoławczego od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez wojewodę, a zarazem organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego¹⁷.

Na analogicznych zasadach funkcjonuje nadzór budowlany, który wykonują następujące organy: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, który wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jako wspólny organ dla obu pionów administracji budowlanej.

Szczególony charakter kompetencyjny ma art. 81 ust.1 u.p.b, w którym ustawodawca określił w sposób ogólny podstawowe zadania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego¹⁸. 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.

W zakres kontroli i nadzoru wchodzi:

- zapewnienie zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
- zagwarantowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,

¹⁶ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 234.

¹⁷ Zob. art. 80 u.p.b.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 14.11.2006 r., II OSK 1338/05, Lex nr 353225.

- zapewnienie zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
- zagwarantowanie właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
- dopilnowanie stosowania odpowiednich wyrobów budowlanych¹⁹.

Powyższy zakres wspólnych obowiązków określony dla organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego może powodować trudności w wyraźnym rozdziale kompetencyjnym. E. Janiszewska-Kuropatwa stwierdza, że przepis art. 81 ust. 1 u.p.b. wyznaczający zakres działalności właściwych organów nie jest całkowicie spójny z pozostałymi przepisami rozdziału 8 u.p.b., bowiem wskazuje, że nadzór i kontrola dotyczą wyłącznie przestrzegania prawa, czyli zachowania się określonych podmiotów zgodnie z dyspozycjami norm prawnych zawartych w ustawie i przepisach odrębnych. Do kompetencji organów nadzoru budowlanego należy natomiast również kontrola procesu stosowania prawa²⁰. Z kolei S. Serafin, w odniesieniu do powyższego przepisu, wyraża pogląd o trudności w wyraźnym rozgraniczeniu uprawnień o typowym charakterze nadzorczym i kontrolnym²¹.

Na tle stosowania art. 81 u.p.b. zauważyć należy odmiennie ukształtowany zakres obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego wobec budownictwa doświadczalnego na zamkniętych terenach badawczych. Z uwagi na specyficzny charakter budownictwa doświadczalnego z obszaru podlegającego kontroli i nadzorowi wyłączono warunki bezpieczeństwa ludzi i mienia, warunki techniczno-budowlane oraz stosowanie przepisów. Jednakże ze względu na ochronę interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich, budownictwo doświadczalne nie zostało całkowicie wyłączone spod kontroli organów administracji budowlanej pod względem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska. Ponadto organy administracji budowlanej kontrolują przestrzeganie prawa przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Zakres tej kontroli obejmuje właściwe wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz sprawdzanie, czy osoby

¹⁹ Organami właściwymi w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu są wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Zob. Ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych, Dz. U. Nr 92, poz. 881 z późn. zm.

²⁰ E. Janiszewska-Kuropatwa, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 712.

²¹ Zob. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 473-474.

wykonywujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie posiadają odpowiednie uprawnienia do pełnienia tych funkcji²².

Jeśli chodzi o wykonywanie czynności kontrolnych, to ustawodawca wskazuje, że organy administracji budowlanej mogą w szczególności żądać od uczestników procesu budowlanego informacji lub udostępnienia dokumentów inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, udzielania informacji oraz udostępniania dokumentów związanych z prowadzeniem robót budowlanych, przekazaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego. W razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, organy te mogą nałożyć na uczestników procesu budowlanego, w drodze postanowienia, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych i ekspertyz²³. Uprawnienie to ma na celu umożliwienie prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego²⁴.

Natomiast wyrażone w art. 81a u.p.b. kompetencje kontrolne wyraźnie upoważniają organy nadzoru budowlanego oraz osoby działające z ich upoważnienia do wstępu do obiektu budowlanego, a także na teren budowy lub zakładu pracy. Z tego względu kompetencje kontrolne nie przysługują organom administracji architektoniczno-budowlanej oraz osobom działającym z ich upoważnienia²⁵. Taki stan prawny powoduje, że wobec wyraźnego brzmienia przepisów należy przyjąć, że czynności kontrolne organy administracji architektoniczno-budowlanej mogą wykonywać tylko poza obiektami budowlanymi oraz poza terenem budowy i zakładu pracy²⁶. A zatem takie ograniczenie uprawnień kontrolnych organów administracji architektoniczno-budowlanej wydaje się być uzasadnione charakterem zadań tych organów, które są z reguły właściwe do udzielania uprawnienia do wykonywania robót budowlanych, natomiast organy nadzoru budowlanego właściwe są do kontroli wykonania i użytkowania obiektów budowlanych. W związku z tym uznano, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie muszą posiadać uprawnień do wejścia do

²² D. Sypniewski, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 365-366.

²³ Zob. wyrok NSA z 12.10.2006 r., II OSK 1192/05, Lex nr 289261.

²⁴ B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003, s. 225.

²⁵ Ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.) nastąpiła utrata kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej uprawniająca do wstępu na teren budowy, związane z kompetencją do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

²⁶ Z. Kostka, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 650.

obiektu budowlanego lub na teren budowy. Wpływ na takie rozwiązanie legislacyjne miał zakres kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego²⁷.

Przechodząc do problemu kompetencji tytułowych organów, należy stwierdzić, że rozróżnienie zakresu kompetencji pomiędzy organami administracji architektoniczno-budowlanej a organami nadzoru budowlanego opiera się na domniemaniu właściwości rzeczowej organów administracji architektoniczno-budowlanej. A zatem do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej należą sprawy określone w ustawie i niezastrzeżone do właściwości innych organów²⁸. Oznacza to, że kompetencje innych organów, w tym przede wszystkim organów nadzoru budowlanego, muszą być wprost określone w ustawie. Jednakże poszczególne przepisy ustawy mogą powtarzać, że dane uprawnienie służy organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Należy w tym miejscu podkreślić, że szczegółowe kompetencje do podjęcia określonych czynności muszą, zgodnie z zasadą legalizmu, wynikać z konkretnych przepisów ustawy²⁹.

Do kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej należy zaliczyć:

- wydawanie pozwolenia na budowę,
- przyjmowanie zgłoszenia budowy lub robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego,
- wnoszenie sprzeciwu w stosunku do zgłoszenia budowy lub robót budowlanych oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego,
- wydawanie postanowienia o obowiązku uzupełnienia zgłoszenia budowy lub robót budowlanych oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego,
- wydawanie postanowienia o obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę,
- przenoszenie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu,
- wydawanie dziennika budowy,
- rozstrzygnięcie o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, jeżeli wymagają tego prace przygotowawcze lub roboty budowlane.

Poza kompetencjami do podejmowania władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach organy administracji architektoniczno-budowlanej zajmują się także prowadzeniem

²⁷ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 209.

²⁸ Zob. art. 82 ust.1 u.p.b.

²⁹ D. Sypniewski, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego [w:] Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 372.

rejestrów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę. Do ich obowiązków należy również współpraca z organami nadzoru budowlanego, która obejmuje przekazywanie do organów nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji, postanowień i zgłoszeń wydawanych w czasie procesu inwestycyjnego-budowlanego.

Ponadto celowe wydaje się przedstawienie, że w ramach struktury pionu administracji architektoniczno-budowlanej ustawodawca wskazał określone sytuacje, kiedy wojewoda staje się organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych:

- usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu,
- hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi,
- dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek,
- usytuowanych na obszarze olejowym,
- lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi,
- usytuowanych na terenach zamkniętych.

Równocześnie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może określić, które obiekty i roboty budowlane będą przynależne wojewodzie jako organu pierwszej instancji.

Przyjęcie zasady domniemania właściwości na rzecz organów administracji architektoniczno-budowlanej spowodowało konieczność enumeratywnego wyliczenia kompetencji i zadań należących do organów nadzoru budowlanego³⁰. Ustawodawca zastosował w tym przypadku technikę legislacyjną polegającą na wyraźnym wskazaniu spraw

³⁰ Art. 83 ust. 1 u.p.b. 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 u.p.b. 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.

należących do właściwości nadzoru budowlanego poprzez konstrukcję przepisów odsyłających do przepisów materialnych ustawy³¹.

Zakres zadań i szczegółowych kompetencji organów nadzoru budowlanego określa art. 84 u.p.b., który obejmuje:

- 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 budowlanych.

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 państwowej³².

Ponadto organy nadzoru budowlanego posiadają uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³³.

Dokonany podział organów administracji budowlanej wskazuje na rozdzielne funkcje względem organów administracji architektoniczno-budowlanej a organami nadzoru budowlanego. Oznacza to, że pion organów administracji architektoniczno-budowlanej realizuje zadania w przeważającej większości nakierowane na reglamentację określonych sfer, zachowań i czynności podmiotów administrowanych. Zadania te bazują na

³¹ Zob. wyrok NSA z 22.02.2007 r., II OSK 379/06, Lex nr 503753.

³² D. Sypniewski, *Organy administracji ...*, s. 382.

³³ 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.

kompetencjach polegających na dozwalaniu czy nadawaniu praw, posługując się władczymi formami wypowiedzi o charakterze aktów administracyjnych uprawniających, zasadniczo bez używania klasycznych form nakazów czy egzekucji. Jedynie incydentalnie przepisy prawa poddają organom administracji architektoniczno-budowlanej rozstrzygnięcie w formie sankcji (np. uchylenie pozwolenia na budowę³⁴) czy represji (odpowiedzialność zawodowa osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne)³⁵.

Natomiast pion organów nadzoru budowlanego nakierowany jest na osiągnięcie wspólnego dla prawa budowlanego celu, wyraźnie odróżniającego się od kompetencji wyżej wskazanego pionu organów sprawujących administrację w sferze budownictwa.

Należy również wskazać, że administracja architektoniczno-budowlana, co do zasady, przyzwala, uprawnia, czy akceptuje, zaś organy nadzoru budowlanego przede wszystkim nakazują lub zakazują. Kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej uruchamiane są głównie na wniosek zainteresowanego podmiotu, natomiast organy nadzoru budowlanego realizują swe zadania przy wykorzystaniu kompetencji uruchamianych z urzędu³⁶. Ponadto oba typy organów administracji budowlanej w wykonywaniu swych funkcji są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie KPA w sprawach obejmujących działalność projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych³⁷.

Można założyć, że zasada przyjętego podziału kompetencji pomiędzy organami administracji budowlanej polega na przydawaniu uprawnień w sferze podejmowanej działalności inwestycyjno-budowlanej w zakresie właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej, które realizuje się głównie w drodze wydawanych pozwoleń, natomiast rola organów nadzoru budowlanego sprowadzona została do spraw nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych³⁸. Zdaniem M. Kruscia podział ten odpowiada dwuzakresowej policyjnej roli przepisów ustawy, która wprowadza kontrolę prewencyjną inwestycji oraz nadzór w ramach procesu budowlanego³⁹.

W konsekwencji przyjęcie takiej zasady spowodowało oddzielenie funkcji reglamentacyjno-prawnych od funkcji inspekcyjno-kontrolnych wykonywanych przez organy nadzoru budowlanego. Choć, jak zauważa D. Sypniewski, organy nadzoru budowlanego wykonują bardzo zróżnicowane funkcje, obejmujące nie tylko nadzór i kontrolę

³⁴ Zob. art. 36a u.p.b.

³⁵ T. Babel, *Nadzór...*, s. 37.

³⁶ Tamże, s. 103.

³⁷ E. Janiszewska-Kuroptwa, *Organy administracji ...*, s. 718.

³⁸ Z. Kostka, *Organy administracji ...*, s. 643.

³⁹ M. Kruś, *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, LEX/el 2009, (dostęp 30.09.2013 r.).

(przestrzeganie prawa), ale także ochronę dóbr policyjnych (bezpieczeństwo ludzi i mienia), oraz funkcje reglamentacyjne (wprowadzenie wyrobów budowlanych)⁴⁰.

Należy zauważyć, że wydzielenie w ustawie zadań reglamentacyjno-prawnych i inspekcyjno-kontrolnych w kontekście wspólnego obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego powoduje konieczność ciągłego współdziałania tych organów. Współdziałanie to jest formą współpracy zmierzającą do osiągnięcia wspólnego celu. Pojęcie współdziałania bywa odnoszone do nakazu wspólnego osiągnięcia jakiegoś stanu rzeczy przez wykonywanie wspólnej (podzielnej) kompetencji⁴¹. Zachodzi ono wówczas, gdy rozwiązanie danego problemu, mieści się w zakresie działania dwóch pionów organizacyjnych administracji budowlanej traktowanych łącznie⁴². Określony w art. 85 u.p.b. zakres współdziałania organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej odnosi się do uzgadniania planów kontroli i prowadzenia wspólnych kontroli, co ma na celu ograniczenie uciążliwości kontroli, głównie dla kontrolowanego, poprzez eliminowanie prowadzenia kontroli tego samego podmiotu przez różne organy równocześnie w tym samym terminie lub niewielkim odstępie czasowym. Współdziałanie to dotyczy również potrzeby wzajemnego przekazywania informacji o wynikach kontroli. Należy podkreślić wagę prowadzenia ścisłej współpracy w tym zakresie pomiędzy organami nadzoru budowlanego i organami administracji architektoniczno-budowlanej w odniesieniu do przekazywania w szczególności informacji o wynikach kontroli, które mają bezpośredni wpływ na postępowanie prowadzone przez organy administracji architektoniczno-budowlanej⁴³. Jednakże nałożony na organy nadzoru budowlanego obowiązek współdziałania nie pozostaje adekwatny do przewidzianych w tym zakresie obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej. Należy uznać konieczność przekazywania organom administracji architektoniczno-budowlanej wydawanych przez organy nadzoru budowlanego kopii decyzji i postanowień, a także zawiadamiania ich o stwierdzonych nieprawidłowościach przy wykonywaniu robót budowlanych⁴⁴. Niezwykle ważnym w tym miejscu jest wskazanie konieczności niezwłocznego informowania organów administracji architektoniczno-budowlanej o wszystkich decyzjach o nakazie rozbiórki.

⁴⁰ D. Sypniewski, *Funkcje administracji publicznej w budownictwie*, [w:] *Rola administracji publicznej, rynek finansowy oaz niektóre aspekty filozoficzno-kulturowe*, red. S. Marciniak, Warszawa 2007, T. 25, s. 54.

⁴¹ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, Nr 2, s. 12.

⁴² K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, ZNSA 2010, Nr 4, s. 61.

⁴³ E. Janiszewska-Kuropatwa, *Organy administracji...*, s. 772.

⁴⁴ S. Serafin, *Prawo...*, s. 492-493.

Podział kompetencji powinien opierać się na jednolitym, wyraźnym kryterium. Jest to podstawowy warunek sprawnego działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego⁴⁵. Od jego spełnienia zależy realizacja zadań związanych z ochroną określonych dóbr, z których za najważniejsze należy uznać życie i zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska, wartości estetyczne i zapewnienie ładu przestrzennego. W związku z tym należy postawić pytanie: czy dokonany rozdział kompetencji pomiędzy organami administracji budowlanej jest wystarczająco czytelny?

Istotną dla właściwej interpretacji zadań i kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego jest kwestia podziału ich kompetencji wedle wpisanego schematu oddzielenia funkcji administracyjno-prawnych od funkcji inspekcyjno-kontrolnej. Można powiedzieć, że ogólna zasada kompetencji administracji budowlanej wskazuje, że wszystko, co dzieje się przed wydaniem decyzji pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego, jak i wydanie pozwolenia na budowę, oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego należą do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast wszystkie czynności w trakcie wykonywania robót budowlanych, ich odbioru i wydania pozwolenia na użytkowanie oraz w czasie użytkowania należą do właściwości organów nadzoru budowlanego. Jednakże przyjęte rozwiązania rozgraniczenia zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji budowlanej nie zawsze w trakcie stosowania mogą wydawać się dosyć jasne. Z pewnością jasnego charakteru nie ma art. 81 u.p.b., w którym zostały uregulowane podstawowe zadania w sposób łączny dla obu organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego. W szczególności zawarta wspólna formuła podstawowych obowiązków dotycząca nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. Aby określić właściwy organ administracji budowlanej, uprawniony do realizacji tych obowiązków nie ma innej możliwości, jak tylko zastosowanie art. 83 ust.1 u.p.b., w którym przypisane zostały zadania i kompetencje organów nadzoru budowlanego w związku z art. 82 ust. 1 u.p.b., ustanawiającym domniemanie na rzecz właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej. Rozwiązanie tego podziału przy pomocy klauzuli generalnej nie stanowi klarownego rozdzielenia zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji budowlanej. Sporo wątpliwości budzi zaś art. 81 ust. 4 u.p.b., w którym przyznano łącznie organom administracji architektoniczno-budowlanej i organom nadzoru

⁴⁵ S. Wrzosek, *Problematyka podziału kompetencji terenowych organów administracji państwowej w zakresie nadzoru budowlanego*, PUG 1986, nr 1, s. 13.

budowlanego uprawnienie do dokonywania czynności kontrolnych. Jednakże w uszczegółwiający art. 81a u.p.b. odnoszącym się do wykonywania czynności kontrolnych ustawodawca wymienia tylko organy nadzoru budowlanego, którym przyznano uprawnienia kontrolne, jednocześnie milcząco w przypadku organów administracji architektoniczno-budowlanej. Takie uregulowanie wskazujące komu przynależą w danej kwestii czynności kontrolne zasługuje na negatywną ocenę z punktu widzenia stosowania przepisów i ich przejrzystości. Wobec tego należy wyraźnie zaakcentować rolę organów administracji architektoniczno-budowlanej w sprawowaniu czynności kontrolnych⁴⁶. Poprawienie powyższych rozwiązań legislacyjnych zmierzałoby do bardziej jasnego podziału kompetencji w łonie organów administracji budowlanej, przeciwdziałając ewentualnym konfliktom, do jakich mogłoby dojść w przypadku stosowania przepisów prawa budowlanego.

Na zakończenie należy podkreślić, że podjęte rozważania są jedynie przyczynkiem do dyskusji nad problematyką. Żaden z omówionych organów nie może realizować swoich działań w sposób dowolny, bowiem muszą one wynikać z przepisów ustawy określających ich kompetencje. Należy jednak zachować pewien realizm w doprecyzowaniu dokonanego rozdziału kompetencji i zadań w ustawie, mając na względzie to, że żadne zmiany, choćby najbardziej skrupulatne, odnoszące się do zadań i kompetencji oraz ich wzajemnych relacji nie są w stanie wykreować idealnego rozwiązania dla właściwego rozumienia i stosowania przepisów obowiązującej ustawy.

⁴⁶ Tak Z. Kostka, *Organy administracji...*, s. 650.