

Mgr Sławomir Zwolak

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Ewolucja instytucji nadzoru budowlanego w Polsce

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ukazanie instytucji nadzoru budowlanego na przestrzeni całego okresu jego funkcjonowania. Powstanie instytucji nadzoru budowlanego związane było z koncepcją policji budowlanej, pojmowanej jako władztwo nad realizowaniem formalnych i materialnych przepisów budowlanych. Na przestrzeni całego ustawodawstwa nadzór budowlany podlegał różnym przeobrażeniom organizacyjnym w zależności od przeprowadzanych reform w sferze administracji publicznej. Zarysowana ewolucja instytucji nadzoru budowlanego stanowi tło, które miało wpływ do wykrystalizowania się obecnego modelu nadzoru budowlanego.

Słowa kluczowe: *nadzór budowlany, policja budowlana, prawo budowlane, struktura organizacyjna, organy administracji publicznej.*

The Evolution of the Institution of Construction Supervision in Poland

Abstract

The paper aims at presenting the institution of construction supervision throughout the entire period of its functioning. Creation of the institution of construction supervision was associated with the concept of the construction police, conceived as a way towards achieving the procedural and substantive rules of construction. Over the whole legislation construction supervision was subject to various organizational transformations, depending on the process of reform in public administration. The outlined evolution of the institution of construction supervision is the background, which affected the crystallization of the current model of construction supervision.

Key words: *construction supervision, construction police, construction law, organizational structure, administrative public organs.*

Wstęp

Poszukując genezy instytucji nadzoru budowlanego, należy cofnąć się do znacznie odległych czasów. Wznoszone z okresu starożytności budynki i budowle świadczą, że były budowane w sposób z góry przemyślany, zamierzony, z uwzględnieniem pewnych wymogów co do ich usytuowania, jak i zewnętrznego wyglądu¹. Od najdawniejszych czasów państwo zawsze ingerowało w stosunki powstające w procesie budowlanym i dążyło do odpowiedniej ich regulacji przepisami prawa².

Już w czasach starożytnych doceniano sprawę bezpieczeństwa i użyteczności wszelkich budynków i budowli, ale także uwzględniano takie elementy jak: trwałość, celowość, piękno oraz koszt obiektów. Podczas najbardziej ożywionego ruchu budowlanego w Rzymie, przypadającego na okres panowania cesarza Hadriana, powstały liczne przepisy, których głównym celem była ochrona przed zeszpeceniem i dewastacją. Także we fragmentach z dzieł Ulpiana i Paulusa, zachowanych w Digestach justyniańskich, można odnaleźć informacje, że namiestnicy prowincji mieli obowiązek czuwać nad wypełnianiem dokonywania napraw budynków prywatnych przez właścicieli oraz prawo karania niedbałych grzywną³. Mimo energicznie podejmowanych interwencji cesarzy w sferze budownictwa prywatnego i wprowadzenia nowych przepisów, m.in. inspirowanych przez względy estetyczne, nie osiągnięto żadnych trwałych rezultatów praktycznych. Konstytucje cesarskie dotyczyły prawie zawsze tych samych kwestii, również dlatego, że nie znano albo nie przestrzegano ich przepisów⁴. Ogólna analiza wczesnych źródeł prawa pozwala stwierdzić, że regulacje budowlane występujące w tamtych czasach stanowiły zawsze istotny element życia społeczno-gospodarczego i wskazywały na potrzebę ustanowienia bliżej nieokreślonego wówczas nadzoru nad powstającymi budynkami.

1. Powstanie i działalność policji budowlanej

Ważnym momentem dla wykształcenia się współczesnego nadzoru budowlanego było powstanie w XIX wieku na terenach niemieckich policji budowlanej. Początki jej tworzenia związane były z gwałtownym rozwojem budownictwa, które równocześnie stymulowało proces rozszerzenia stosunków budowlanych w postaci ustaw, regulaminów, ordynacji

¹ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 11.

² B. Książkowski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa-Wrocław 1988, s. 38.

³ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu*, „Czas PH” 1977, nr 2, s. 103.

⁴ Tamże, s. 113.

budowlanych wydawanych oddzielnie dla miast, miasteczek i wsi⁵. Już wówczas ogólny nadzór nad przestrzeganiem przez budujących formalnych i materialnych przepisów budowlanych został powierzony miejscowym władzom policyjnym⁶. Władztwo policyjne początkowo realizowane było na podstawie normy generalnej (normy o ogólnym charakterze, upoważniającej określone organy do podejmowania środków koniecznych dla wykonywania zadań policji). Z chwilą powstania i w miarę kształtowania się państwa prawnego, formy i środki dla realizacji tej funkcji były coraz bardziej ściśle określone przez prawo⁷. To szerokie, a jednocześnie nowoczesne potraktowanie sfery działania policji pozwoliło jej ingerować we wszystkich przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa, porządku i spokoju w imię interesu publicznego⁸.

Działalność policji budowlanej w Prusach sprowadzała się z jednej strony do stanowienia lokalnych przepisów budowlanych, z drugiej zaś do nadzorowania przebiegu robót budowlanych pod kątem ich zdolności z udzielonym konsensem i materialnymi przepisami policyjno-budowlanymi⁹. Jednakże w praktyce stały nadzór przez policję nad robotami budowlanymi nie zapobiegł łamaniu obowiązujących wówczas przepisów.

Natomiast w Austrii działalność policji budowlanej, podobnie jak w Prusach, poszła w kierunku stanowienia niekiedy bardzo szczegółowych norm policyjno-budowlanych, które swymi zakazami i nakazami krępowały wolność budowy w imię interesu publicznego¹⁰. Większość ówczesnych przepisów policyjno-budowlanych dotyczyła budownictwa w miastach, a porządek budowlany we wsi sprowadzał się wyłącznie do bezpieczeństwa ogniowego.

⁵ C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975, s. 4.

⁶ *Ibidem*, s. 40. Należałoby podkreślić, iż prawo budowlane tamtego okresu miało ściśle reglamentacyjny charakter dla zapewnienia właściwego porządku budowlanego. Również inne działy prawa administracyjnego wykazywały charakter prawa „policyjnego”.

⁷ S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994 r., s. 13.

⁸ Zob. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI w.*, Przemyśl 2000, s. 345-346.

⁹ C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 50. Ogół przepisów wydawanych przez policję budowlaną zwykle się dzielić na dwie grupy, a mianowicie na przepisy materialne, które określały zabudowę gruntu i wykonywanie budynków, oraz przepisy formalne, regulujące tak zwany nadzór budowlany. Szczególnie bogatą działalność normodawczą przejawiała policja budowlana w Prusach, co niewątpliwie pozostawało w związku z wcześniejszym wykształceniem się w tym państwie (równoległe z Francją) nowoczesnych zadań Policji. Tamże, s. 4-5.

¹⁰ Zupełnie odmienny stan prawny funkcjonował na ziemiach wcielonych do Rosji, gdyż rosyjskie przepisy budowlane wyraźnie odstępowały od prawa budowlanego Austrii i Prus. Wątek ten pomijam choćby z powodu, iż rosyjskie przepisy budowlane nie stanowiły wzorca dla polskiego prawa budowlanego. Należy jednak dodać, że podstawowe znaczenie w okresie późniejszym posiadały opracowane 26.09.1820 r. przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji *Przepisy Ogólne Policji budowniczej dla miast w Królestwie Polskim*. Ten pokaźny zbiór regulował cały szereg zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla budownictwa, jak: plany regulacyjne, pozwolenia budowlane, konstrukcje budynków, materiały budowlane, władze budowlane, osoby uprawnione do prowadzenia robót, wytyczanie ulic itp. Szerzej na ten temat zob. C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 103.

W ramach austriackiego prawa budowlanego własne przepisy budowlane posiadała Galicja oraz Wielkie Księstwo Krakowskie z miastem Krakowem¹¹. Jednak nie odbiegały one od innych przepisów prowincji tej monarchii. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów budowlanych sprawowały w Galicji lokalne władze policyjne i administracyjne (magistraty, urzędy cyrkulowe). Istniejący nadzór ograniczał się głównie do zatwierdzenia planów budowy nowych obiektów, wydawania pozwoleń oraz przynaglenia właścicieli do odbudowy budynków walących się lub zagrażających otoczeniu¹². W Galicji nadzór budowlany sprowadzono w zasadzie do kontroli zgodności realizacji robót z udzielonym pozwoleniem i przedłożonymi planami. Budowa bez nadzoru została stosownymi przepisami zakazana, jak również prowadzenie budowy przez osoby nieuprawnione.

Zasadniczo władzami budowlanymi były władze samorządowe, wyjątek zachodził, gdy w pewnych, szczegółowo określonych wypadkach czynności władz budowlanych spełniały władze państwowe¹³ lub osobne instytucje o mieszanym składzie¹⁴. Ponadto, obok właściwych władz budowlanych, mogły istnieć organy doradcze, które doradzały w sprawach ochrony zabytków, pejzażu i estetyki architektonicznej. Władzą budowlaną była zwierzchność gminna (magistrat) i rada gminy lub przełożony obszar dworskiego. Magistrat czuwał nad przestrzeganiem ustawy budowlanej, sprawował nadzór budowlano-policyjny nad istniejącymi i nowo powstającymi domami oraz udzielał lub odmawiał pozwolenia na budowę i ich użytkowanie. Nakładał również kary w sprawach budowlano-policyjnych. Zarówno magistrat, jak i rada gminna działały obok siebie jako władze orzekające w I instancji, natomiast w II instancji orzekał wydział powiatowy, zaś tam, gdzie go nie było, najczęściej rada gminy. Z kolei władzą budowlaną III instancji był wydział krajowy. Zdarzało się, co przewidywały niektóre ustawy budowlane, że w związku z wyczerpaniem istniejących instancji władzy budowlanej III instancją był wydział krajowy¹⁵.

Zapoczątkowana działalność policji budowlanej ukierunkowana była w szczególności na ochronę ładu i porządku w procesie budowlanym poprzez ograniczenie wolności budowy. Stosowane w tym celu przepisy policyjno-budowlane, określające nakazy i zakazy adresowane do ówczesnych inwestorów i użytkowników, miały uwzględniać troskę dobra

¹¹ W Krakowie ogólny nadzór nad przestrzeganiem norm policyjnych stwierdzała instrukcja z 1.11.1833 r. (Dz. P. z 1834, Nr 2736), która określała tzw. władztwo policyjne w dziedzinie budownictwa.

¹² C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 89.

¹³ Do istotnych kompetencji władz państwowych należało rozstrzyganie odwołań od orzeczeń karnych w sprawach budowlanych, np. w Galicji od orzeczeń magistratu lwowskiego i krakowskiego. Szerzej na ten temat zob. K. W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa budowlanego*, Kraków 1914, s. 172-175.

¹⁴ Osobne instytucje budowlane istniały w czterech miastach: Celowcu, Gracu, Solonogrodzie i Wieluniu, składające się z zastępców władz państwowych, samorządowych i fachowych znawców.

¹⁵ Zob. K. W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa...*, s. 167-177; ze względów stylistycznych, używam współczesnej pisowni niektórych wyrazów – S.Z.

publicznego. W późniejszych latach stały się podstawą do utworzenia i działania pierwszych władz budowlanych w Polsce. Stąd uzasadnione jest twierdzenie, że funkcja nadzoru budowlanego określana była wcześniej „policją budowlaną”.

2. Stan prawny przed 1928 r.

Od XIX w. w krajach Europy Zachodniej pojawiają się stanowione przez ograny państwa akty prawne, normujące zakres uprawnień i powinności przy podejmowaniu i prowadzeniu działalności budowlanej. Kształtowanie się podstawowych instytucji prawa budowlanego, w tym organizacja i kompetencje władz budowlanych, a zwłaszcza sprawowanie przez te władze nadzoru budowlanego, znalazło swój wyraz w wielkich kodyfikacjach XIX w. we Francji, Niemczech i Austrii¹⁶.

W Polsce prawo budowlane kształtowało się w czasie zaborów¹⁷. W tym okresie na terenie Polski obowiązywało prawo zaborców: rosyjskie, pruskie i austriackie, przy czym na terenie zaboru austriackiego było ono napisane w języku polskim¹⁸. Budownictwo w Polsce podlegało zatem trzem reżimom prawnym, co nie pozostawało bez istotnego wpływu na jakość, zwłaszcza zaś na racjonalność zabudowy, architekturę, trwałość i inne związane z budownictwem jego cechy¹⁹. Trzy znacznie różniące się regulacje prawne: pruska – poddająca najbardziej rygorystycznej reglamentacji; austriacka – reglamentująca je znacznie bardziej liberalnie; rosyjska – sprowadzająca się tylko do ograniczeń podstawowych, zwłaszcza dyktowanych przez wzgląd na bezpieczeństwo publiczne²⁰.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości otworzyło nowy etap prawa budowlanego na ziemiach polskich. Sytuacja, w jakiej przyszło budować, po ponad wiekowej niewoli nie była łatwa. Wśród wielu trudności, w obliczu których stanęło niepodległe państwo, na szczególne podkreślenie zasługuje problem granic politycznych, zróżnicowanie odziedziczonego po zaborcach ustawodawstwa, zdeorganizowanie administracji oraz upadek gospodarczy kraju spowodowany zniszczeniami wojennymi, widocznymi zwłaszcza na wschodnich i południowych obszarach państwa. Dekretem Naczelnika Państwa z 7.02.1919r.²¹ postanowiono, że do czasu uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy jednolitej ustawy budowlanej należy stosować dotychczas obowiązujące prawo budowlane z uwzględnieniem

¹⁶ Zob. B. Książkowski, L. Martan, *Prawo budowlane...*, s. 38 - 39.

¹⁷ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 12.

¹⁸ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, „Przegląd Budowlany” 2009, nr 2, s. 24.

¹⁹ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 11.

²⁰ *Ibidem*, s. 12.

²¹ Dz. Pr. P. P. z 1919, Nr 14, poz. 176.

przepisów wydanych przez Generał-Gubernatora Warszawskiego z 1916 i 1917 r. oraz przepisów wykonawczych, do wydania których upoważniono Ministra Robót Publicznych²². Wydanie tego dekretu stało się konieczne, gdyż w skład niepodległego państwa polskiego weszły ziemie państw zaborczych.

Mając na uwadze taki stan, zaszła konieczność ustawowego unormowania możliwie jednolitego prawa budowlanego²³. Jednak stan faktyczny w budownictwie po odzyskaniu niepodległości stwarzał istotne i poważne trudności przy tworzeniu ustawy budowlanej. Ustawodawca stanął przed trudnym zadaniem znalezienia takich rozwiązań regulacyjnych i kształtujących budownictwo, które byłoby odpowiednie dla głęboko zróżnicowanego stanu substancji budowlanej i tradycji na obszarach poszczególnych zaborów²⁴. Toteż prace nad jednolitym polskim prawem budowlanym trwały aż około dziesięciu lat.

3. Nadzór budowlany w świetle rozporządzenia Prezydenta RP z 16.02.1928 r.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16.02.1928r. uchwalono ustawę o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli²⁵. Dotyczyła ona zagadnień prawa budowlanego (policji budowlanej), zabudowania osiedli – zagospodarowania przestrzennego miast, osiedli, a zwłaszcza uzdrowisk. Ustawa wzorowała się przede wszystkim na rozwiązaniach austriackich. Po raz pierwszy została określona rola organów państwa, polegająca na czuwaniu nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w procesie budowlanym. Utworzono również pierwszą strukturę państwowego nadzoru budowlanego, zwaną wówczas „władzą budowlaną”, mającą szeroko określone uprawnienia do wydawania pozwoleń na budowę oraz nakazów i zakazów w obszarze budownictwa²⁶.

Rozporządzenie, zwane potocznie prawem budowlanym, dzieliło się na dwie części. Pierwsza obejmowała przepisy określające plan i zasady zabudowania osiedli, podział i scalanie działek budowlanych oraz wywłaszczenie z nieruchomości, druga natomiast – przepisy policyjno-budowlane, wraz z grupą na temat nadzoru budowlanego²⁷.

²² C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 117-118.

²³ Jednym z pierwszych aktów normatywnych regulujących stosunki prawne w budownictwie było rozporządzenie Prezydenta RP z 22.04.1927 r. o rozbudowie miast (Dz. U. z 1927, Nr 42, poz. 372). Rozporządzenie to nie miało jednak pełnego charakteru prawa budowlanego, gdyż obejmowało tylko środki prawne mające na celu wzmożenie ruchu budowlanego w dobie ówczesnego kryzysu mieszkaniowego. B. Książkowski, L. Martan, *Prawo budowlane...*, s. 39.

²⁴ A. Nowak, *Prawo budowlane*, Wrocław 2007, s. 11.

²⁵ Dz. U. R. P. z 1928, Nr 23, poz. 202.

²⁶ Informacja prasowa GUNB „80 lat nadzoru budowlanego w Polsce” z 25.09.2008r., <http://www.gunb.gov.pl/> (dostęp 25.11.2009 r.)

²⁷ C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 121.

Charakterystyczne jest to, iż prawo budowlane z 1928 r. z jednej strony uwzględniało „wolność budowy”, wynikającą z własności gruntowej, z drugiej strony jednak pozostawiało organom administracji budowlanej stosunkowo duży zakres swobody w podejmowaniu decyzji. Do oceny organów władzy należało w szczególności ustalenie, czy istnieje stan zagrożenia, na czym on polega oraz jakie środki w ramach nadzoru budowlanego mają zostać podjęte. Charakter nadzoru budowlanego odznaczał się dużym zakresem spraw pozostawionych policyjnej działalności organów władzy budowlanej, który, jak się wskazuje, odpowiadał interesom ówczesnego państwa polskiego²⁸.

Dla oceny znaczenia i oddziaływania nadzoru budowlanego na procesy budowy i utrzymania obiektów budowlanych istotne były kompetencje, w jakie wyposażona została władza budowlana. Władzę naczelną sprawował Minister Spraw Wewnętrznych, nadzór policyjny zaś w pierwszej i drugiej instancji sprawowały rządowe władze administracji ogólnej oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego²⁹. Pamiętać należy, że czynności organów władzy budowlanej nazywano wówczas policją budowlaną. Zadania „policji budowlanej” na szczeblu podstawowym (jako pierwsza instancja) wykonywał starosta powiatowy lub prezydent miasta za pomocą podległych mu jednostek organizacyjnych. Nadzór resortowy nad realizacją zadań państwowego nadzoru budowlanego sprawował wojewoda, wyżej zaś Minister Spraw Wewnętrznych³⁰.

Kompetencje władz budowlanych przejawiały się głównie w dwojakiego rodzaju decyzjach, których celem było zapobieganie powstaniu wszelkich niebezpieczeństw dla życia, zdrowia i mienia, a także dla porządku publicznego. Podstawowe znaczenie miały przede wszystkim: pozwolenie na budowę, warunkujące rozpoczęcie robót budowlanych oraz pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, zezwalające na eksploatację obiektów. Inny rodzaj środków prawnych przysługujących władzy budowlanej przejawiał się w uprawnieniu do wydawania nakazów, zakazów i rozporządzeń budowlanych mających na celu wstrzymanie robót, dokonanie przeróbek, albo nawet rozebranie obiektu budowlanego. Równie ważną kwestią był nadzór władzy budowlanej nad utrzymaniem budynków. Występujące zniszczenia budynków upoważniały organy władzy budowlanej do wydawania zarządzeń, nakazujących właścicielowi dokonanie pewnych robót budowlanych.

²⁸ W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 7.

²⁹ E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo budowlane*, Warszawa-Poznań 1978, s. 8.

³⁰ S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 38.

W przypadku zagrożeń życia i zdrowia władza budowlana była zmuszona do usuwania mieszkańców³¹.

Poważny niedostatek prawa budowlanego w 1928 r. przejawiał się w tym, iż nie uregulowało w sposób wyraźny problematyki nadzoru nad budownictwem państwowym, tzn. nad budownictwem podejmowanym przez organy i instytucje państwowe³². Wprawdzie niektóre z przepisów odnosiły się do budownictwa jednostek państwowych, jednak władza budowlana nie była w zasadzie uprawniona do nadzorowania tych jednostek. Brak sankcji odnoszących się do sektora państwowego powodował, iż zastosowanie prawa budowlanego z 1928 r. było w tej dziedzinie znacznie ograniczone.

Nadzór budowlany okresu międzywojennego mieścił się w szerokiej kategorii nadzoru policyjnego. Dotyczył on aktywności obywateli w jednej z istotnych sfer życia gospodarczego, w dużym stopniu jednak miał charakter ściśle techniczny i odnosił się nie tylko do osób fizycznych, lecz także do wszystkich podmiotów prowadzących określony rodzaj aktywności. Nadzór budowlany był konstrukcją nie ograniczającą się wyłącznie do stworzenia możliwości kontroli i korekty niezgodnych z prawem działań obywateli w zakresie budownictwa. Był on także nadzorem technicznym, a kryteria stanowienia środków nadzoru w dużej mierze pochodziły spoza systemu prawnego, wynikające ze stanu ówczesnej wiedzy technicznej³³.

Nowe momenty w zakresie prawnej regulacji nadzoru budowlanego wniosła pod koniec dwudziestolecia międzywojennego ustawa z 14.06.1936 r. o zmianie prawa budowlanego³⁴. Większość innowacji dotyczyła nadzoru policyjno-budowlanego, odpowiedzialności osób uprawnionych do kierowania robotami budowlanymi oraz sporządzania projektów tych robót. Niektóre z nich, jak np. przepisy dotyczące przestrzegania warunków bezpieczeństwa i higieny przy robotach budowlanych lub o granicach wytrzymałości materiałów i konstrukcji, stały na pograniczu prawa ochrony pracy i norm technologicznych³⁵. Działalność władzy budowlanej przerwała II wojna światowa. Jej wybuch spowodował, że ziemie polskie znalazły się pod okupacją niemiecką i zostały poddane obcym przepisom budowlanym.

³¹ Zob. G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli*, Warszawa 1928, s. 236; G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli*, T. III, Warszawa 1934, s. 201.

³² W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 28.

³³ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 56-57.

³⁴ Dz. U. R. P. z 1936, Nr 56, poz. 405.

³⁵ C. Krawczak, *Prawo budowlane...*, s. 127-128.

4. Nadzór budowlany w latach 1945-1961

Po II wojnie światowej instytucja państwowego nadzoru budowlanego została włączona do systemu urządzeń prawnych państwa dekretem z dnia 24.05.1945r. o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy³⁶. Przepisy te zaliczyły do zakresu działania Ministra Odbudowy sprawy nadzoru budowlanego, nadzoru nad wykonywaniem zawodu kierownika robót budowlanych oraz przedsiębiorcami budowlanymi i ich organizacjami oraz rzemiosłem budowlanym. Dekret nie zawierał bliższego określenia, na czym ma polegać sprawowanie nadzoru budowlanego. Rozumiano, że w tym względzie należy posługiwać się przepisami prawa budowlanego z 1928 r., które stanowiło, że tak zwana „władza budowlana” sprawuje nadzór budowlany nad projektowaniem i wznoszeniem budowli, nad utrzymaniem istniejących budynków w należyтым stanie oraz nad zawodami budowlanymi³⁷.

Przy czym podkreślano, że nadzór budowlany nie może być ograniczony tylko do sfery „policji budowlanej”. Wskazywano, że powinien objąć krąg podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym, a przede wszystkim inwestorów państwowych i społecznych, których aktywność i uczestnictwo w procesie budowlanym decydowały o jakości utrzymywanej, istniejącej i tworzonej substancji budowlanej. Ten взгляд uzasadniał odejście od używania terminu „policja budowlana” i zastąpienie go terminem „nadzór budowlany”, co miało oznaczać powszechność tej funkcji³⁸. Przepisy prawa budowlanego dotyczące nowego budownictwa głosiły, że nadzór budowlany obejmuje czuwanie nad tym, aby roboty budowlane były wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i uznanymi zasadami sztuki budowlanej oraz by przy wykonywaniu robót nie narażały życia i zdrowia ludzkiego na niebezpieczeństwo. Sprawowanie nadzoru budowlanego należało do Ministra Spraw Wewnętrznych, wojewodów, zarządów miejskich, wydziałów powiatowych i w ograniczonym zakresie do zarządów gmin wiejskich³⁹.

Układ ten został utrzymany w strukturze administracji terenowej do 1950r., czyli do czasu likwidacji samorządu terenowego i utworzenia jednolitego systemu organów

³⁶ Dz. U. z 1945, Nr 21, poz. 123.

³⁷ L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, PiP 1957, nr 10, s. 593.

³⁸ S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 36.

³⁹ L. Bar, *Państwowy nadzór...*, s. 593; Nadzór policyjno-budowlany w I i II instancji był wykonywany przez rządowe władze administracji ogólnej oraz przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego. Władzami nadzoru policyjno-budowlanego w I instancji były zarządy gminne i zarządy miejskie w niektórych sprawach – wydziały powiatowe, starostowie powiatowi i wojewodowie. Władzą II instancji byli wojewodowie dla spraw załatwianych w I instancji przez wyżej wymienione władze niższego stopnia oraz Minister Odbudowy dla spraw załatwianych w I instancji przez wojewodę. Szerzej na ten temat zob. W. Brzeziński, *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1948, s. 94-96.

administracji państwowej⁴⁰. Już w czasie wydania dekretu z 1945r. liczone się z ówczesnym stanem ożywiającego się budownictwa prywatnego i spółdzielczego, nad którym uznano za niezbędne sprawowanie nadzoru przez organy administracji państwowej.

Mocą ustawy z dnia 30.12.1950r. o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa⁴¹ zostały powołane urzędy: Ministra Budownictwa Miast i Osiedli, Ministra Budownictwa Przemysłowego i Komitet do Spraw Urbanistyki i Architektury. Przepisy ustawy głosiły, że sprawy nadzoru budowlanego i uprawnień budowlanych na podstawie przepisów prawa budowlanego należą do zakresu działania Ministra Budownictwa Miast i Osiedli⁴². Jednak później, pod wpływem poglądu, że resorty przemysłowe i resorty zarządzające przedsiębiorcami wykonującymi zadania Państwowego Planu Inwestycyjnego należy uwolnić od funkcji administracyjnych, powstała koncepcja wydzielenia nadzoru budowlanego z zakresu działania Ministra Budownictwa Miast i Osiedli.

Ustawa z dnia 10.07.1952r. o zmianie organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa⁴³ włączyła do zakresu działania Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury sprawy naczelnego nadzoru w dziedzinie urbanistyki i architektury oraz nadzoru nad realizacją budownictwa ogólnego. Zaś sprawy nadzoru budowlanego nad utrzymaniem budynków włączone zostały do zakresu działania Ministra Gospodarki Komunalnej. Dzięki tym zmianom z 1952r. funkcja nazywana „nadzór budowlany” została podzielona na „nadzór nad realizacją budownictwa ogólnego” oraz „nadzór nad utrzymaniem budynków”. Ponadto ustawa z 1952 r. nie włączyła do zakresu działania Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury sprawy nadzoru budowlanego nad realizacją budownictwa przemysłowego, pozostawiając te sprawy właściwemu Ministrowi Budownictwa Miast i Osiedli, który działał w porozumieniu z Ministrem Budownictwa Przemysłowego. Natomiast gdy dekretem z dnia 5.07.1956r. o ustanowieniu urzędu Ministra Budownictwa⁴⁴ w miejsce dwóch resortów utworzony został urząd Ministra Budownictwa, wygasły postanowienia ustawowe w przedmiocie nadzoru budowlanego nad budownictwem przemysłowym.

⁴⁰ Zniesienie samorządu terytorialnego ustawą z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950, Nr 14, poz. 130) zmieniła w zasadniczy sposób system administracyjny. Ustawa ta znosiła organy samorządu terytorialnego, organy administracji ogólnej i wiele urzędów terenowych administracji niespolonej, przekazując całość kompetencji zlikwidowanych urzędów terenowym radom narodowym i ich organom wykonawczym. Oznaczało to likwidację swoistego modelu dualistycznego i przejście administracji jednolitej, przyjętej wówczas przez wszystkie państwa obozu socjalistycznego. Jak zauważa W. Witkowski, wzorem tychże zmian były rozwiązania stalinowskie, opierające się na dwóch hasłach: „cała władza w ręce rad” oraz „rady od góry do dołu”, prowadzące do połączenia władzy ustawodawczej i wykonawczej w jednej organizacji państwowej. Szerzej na ten temat zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764 – 1989*, Warszawa 2007, s. 426-427.

⁴¹ Dz. U. z 1950, Nr 58, poz. 523.

⁴² S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 38.

⁴³ Dz. U. z 1952, Nr 34, poz. 235.

⁴⁴ Dz. U. z 1956, Nr 28, poz. 128.

W ciągu kilku lat lekceważącego stosunku i zaniedbań w zakresie sprawowania nadzoru budowlanego ukształtowały się warunki sprzyjające narastaniu samowoli budowlanej, wytworzeniu się praktyki oddawania do użytku budynków nie odpowiadającym warunkom technicznym, zaniedbywaniu wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania budynków w stanie nadającym się do użytku i nie zagrażającym bezpieczeństwu zdrowia i życia ludzkiego. Chcąc przeciwdziałać niedopuszczalnym praktykom przy wznoszeniu nowych budynków, została w tym celu wydana uchwała Rady Ministrów w sprawie organizacji terenowej służby architektoniczno-budowlanej⁴⁵, powołującej w prezydiach rad narodowych architektów terenowych⁴⁶. Wspomniana uchwała była dopełnieniem reformy związanej z terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. W wyniku tego zadania państwowego nadzoru budowlanego należały do zakresu właściwości prezydiów rad narodowych powiatowych i miejskich (w miastach stanowiących powiaty). Ich wykonywanie były domeną głównych architektów województw, głównych architektów wielkich miast oraz architektów miast i architektów powiatowych. Funkcje naczelnego organu państwowego nadzoru budowlanego sprawował Minister Budownictwa oraz Komitet Budownictwa i Architektury.

5. Nadzór budowlany w świetle postanowień ustawy z 31.01.1961 r.

W ustawie z 31.01.1961 r. Prawo budowlane⁴⁷ nadzór budowlany uległ zasadniczym przekształceniom w porównaniu z unormowaniem tego zagadnienia w Prawie budowlanym z 1928 r. Zasięg i znaczenie państwowego nadzoru budowlanego w ujęciu Prawa budowlanego z 1961 r. były szersze i pełniejsze niż wcześniej⁴⁸. Ponadto po raz pierwszy w ustawie użyto nazwę „Państwowy nadzór budowlany”.

Ustawa z 1961r. starała się wyciągnąć wnioski z wcześniejszego stanu rzeczy, tj. z lat 1945-1961. Rozszerzyła ona znacznie zakres działania i strukturę organizacyjną państwowego nadzoru budowlanego. Jak wskazywał L. Bar, podstawowymi cechami ówczesnego nadzoru budowlanego była powszechność, pełność oraz wszechstronność⁴⁹. W istocie obejmował on całość budownictwa powszechnego i specjalnego, dla których ustawa stworzyła wyodrębnione i szeroko rozbudowane organy. Działalności państwowego nadzoru budowlanego poddane zostały wszystkie podmioty procesu budowlanego: państwowe,

⁴⁵ M.P. z 1954, Nr A-59, poz. 790.

⁴⁶ S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 595.

⁴⁷ Dz. U. z 1961, Nr 7, poz. 46.

⁴⁸ L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, SP 1964, nr 5, s. 71.

⁴⁹ L. Bar, *Nowe prawo budowlane*, „Przegląd Budowlany i Budownictwa Mieszkaniowego” 1961, nr 4, s. 29-30.

spółdzielcze i prywatne oraz wszystkie osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie⁵⁰. Państwowy nadzór budowlany miał zabezpieczać ochronę interesu społecznego pod względem estetycznym, architektonicznym i krajobrazu, a także pod względem technicznym, ekonomicznym i użytkowym, a przede wszystkim pod względem bezpieczeństwa życia, zdrowia i mienia ludzkiego⁵¹. Prawo budowlane wkroczyło także w dziedzinę realizacji inwestycji. Organy państwowego nadzoru budowlanego obciążono zadaniami zmierzającymi do zabezpieczenia wykonania planu inwestycji budowlanych oraz do zapobiegania powstaniu niektórych ujemnych zjawisk gospodarczych w toku procesu budowlanego. Organy te wyposażono w prawo kontroli i uprawnienia do wymuszenia posłuchu dla prawa budowlanego i wydanych na jego podstawie decyzji⁵². Podział budownictwa na powszechne i specjalne, jakiego dokonano w ustawie, uzależnione było od szczególnego rodzaju wymagań technicznych obowiązujących przy projektowaniu, budowie, rozbiórce i utrzymaniu obiektów. Funkcje państwowego nadzoru budowlanego sprawowały różne organy w zależności od rodzaju budownictwa. Mianowicie w zakresie budownictwa powszechnego funkcje naczelnego nadzoru sprawował Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury⁵³. W terenie funkcje te należały do zakresu działania właściwych organów – prezydiów powiatowych i wojewódzkich (miejskich, miast wyłączonych z województw) rad narodowych. Niektóre sprawy państwowego nadzoru budowlanego mogły być przekazywane gromadzkiej (miejskiej, osiedla) radzie narodowej. W zakresie budownictwa specjalnego naczelną nadzór budowlany sprawowany był przez właściwego ministra (np. Ministra Komunikacji – w sprawie budownictwa kolejowego), a w terenie funkcję tę sprawowały wyznaczone do tego organy. Przepisy ustawy upoważniały Prezesa Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad współdziałania terenowych organów państwowego nadzoru budowlanego. Upoważnienie to obejmowało również organy technicznej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organy ochrony przeciwpożarowej, ochrony zabytków oraz ochrony przyrody, które działają w porozumieniu z właściwym organem państwowego nadzoru budowlanego⁵⁴.

Pomimo ustanowionych regulacji postanowienia ustawy z 1961 r. nigdy nie zostały w pełni zrealizowane. Tak np. nie powołano wszystkich organów państwowego nadzoru

⁵⁰ L. Bar, *Prawo budowlane*, SP 1965, nr 7, s. 122-124.

⁵¹ E. Kulesza, *Prawo budowlane*, Warszawa 1964, s. 10-11.

⁵² E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo...*, s. 25.

⁵³ Na mocy ustawy z dnia 25.02.1964r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnich organów administracji państwowej w zakresie budownictwa i planowania przestrzennego, zadania nadzoru nad budownictwem powszechnym objął Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych. (Dz.U z 1964, Nr 8, poz. 49).

⁵⁴ L. Bar, *Kodeks budowlany. Przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1962, s. 7-8.

budowlanego dla budownictwa specjalnego, nigdy też nie wydano wszystkich rozporządzeń wykonawczych do ustawy⁵⁵. System drobiazgowych regulacji ustawowych przy słabości aparatu wykonawczego i częstych zmianach organizacyjnych i kompetencyjnych w dziedzinie państwowego nadzoru budowlanego nie stwarzał dobrych podstaw do uzyskania efektów niezbędnych do prawidłowego kształtowania procesu budowlanego, zwłaszcza wobec rosnących potrzeb i wymagań społecznych w stosunku do budownictwa⁵⁶.

6. Nadzór budowlany w świetle postanowień ustawy z 24.10.1974 r.

Coraz intensywniejszy rozwój budownictwa, wzrastająca liczba zadań budowlanych, zwiększające się oczekiwania społeczne doprowadziły do podjęcia prac nad nową ustawą⁵⁷. Po dokonaniu oceny funkcjonowania Prawa budowlanego z 1961 r. wykazano wówczas istnienie potrzeby reformy prawa budowlanego⁵⁸. Ustawa Prawo budowlane została uchwalona w dniu 24.10.1974r.⁵⁹. Wprowadziła istotne zmiany zarówno w strukturze organizacyjnej, jak i w zakresie państwowego nadzoru budowlanego. Zrezygnowano z podziału budownictwa na powszechne i specjalne, co umożliwiło uproszczenie organizacji państwowego nadzoru budowlanego, którą dostosowano do struktury organów administracji państwowej, powstałej w wyniku przeprowadzonej w latach 1972-1973 reformy⁶⁰.

Uproszczone tryb postępowania, co przyczyniło się do istotnego odbiurokratyzowania działalności państwowego nadzoru budowlanego. Sprawowany przez państwo nadzór budowlany ograniczał swobodę działania bezpośrednich uczestników procesu budowlanego w imię celu nadrzędnego, jakim było zachowanie porządku ustalonego przez obowiązujące prawo budowlane. Podstawowym zadaniem organów administracji państwowej sprawujących funkcje państwowego nadzoru budowlanego było w istocie prawidłowe ukształtowanie

⁵⁵ W. Styczyński, *Projekt nowego prawa budowlanego*, PUG 1967, nr 6, s. 57.

⁵⁶ E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo...*, s. 25 - 26.

⁵⁷ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj...*, s. 26.

⁵⁸ Zob. J. Słoniński, *Uwagi do tezy reformy prawa budowlanego*, PUG 1972, nr 2, s. 46-52.

⁵⁹ Dz. U. z 1974, Nr 38, poz. 229.

⁶⁰ Jeszcze pod rządem ustawy Prawo budowlane z 1961 r. doszło do drugiej głębokiej reformy administracji terenowej. W 1972r. zostały zniesione gromady jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego (ustanowionego w 1954 r.), a w ich miejsce przywrócone zostały gminy, z naczelnikiem gminy jako jednoosobowym organem administracji państwowej. Sprawy państwowego nadzoru budowlanego pozostawały w zakresie właściwości organów szczebla powiatowego. Wprawdzie rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 1973r. zapowiadało zmiany w drodze ustanowienia przepisów szczególnych, lecz przepisy takie nie zostały wydane. Dopiero ustawa Prawo budowlane z 1974r. dokonała podziału zakresu kompetencji w ten sposób, że właściwym do działania w sprawach państwowego nadzoru budowlanego w pierwszej instancji był organ administracji państwowej w gminach, miastach i dzielnicach miast w zakresie budownictwa osób fizycznych. Natomiast organy państwowego nadzoru budowlanego stopnia „podstawowego” właściwe były w sprawach budownictwa jednostek organizacyjnych. Szerzej na ten temat zob. S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 38-39.

realizowanej i istniejącej zabudowy. Organy administracji państwowej realizowały te zadania, podejmując odpowiednie działania zgodnie z zakresem ich właściwości⁶¹. Nowe przepisy tworzyły w zasadzie jednolity nadzór państwowy nad budownictwem, sprawowany przez terenowe organy administracji państwowej⁶². Działanie terenowych organów administracji państwowej, pełniących funkcje państwowego nadzoru budowlanego, sprowadzało się do wykonywania czynności kontrolnych, wydawania odpowiednich decyzji i podejmowania kroków mających na celu sprawowanie rzeczywistego wykonania tych decyzji⁶³.

Wśród czynności kontrolnych wykonywanych przez organy administracji państwowej, sprawujących funkcje państwowego nadzoru budowlanego, wyróżniano dwie formy nadzoru państwa nad budownictwem: nadzór urbanistyczno-budowlany i nadzór techniczno-budowlany⁶⁴. Nadzór urbanistyczno-budowlany obejmował sprawy zgodności realizacji inwestycji budowlanych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, kształtowania środowiska oraz jego ochrony. Nadzór ten został w całości powierzony terenowym organom administracji państwowej, zaś naczelnym organem w zakresie urbanistyczno-budowlanym był Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Natomiast w przypadku drugiej formy państwowego nadzoru budowlanego do organów nadzoru techniczno-budowlanego, należały sprawy bezpieczeństwa ludzi i mienia, przestrzegania przepisów techniczno-budowlanych i norm w działalności budowlanej oraz utrzymania istniejących obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym, a także sprawy katastrof budowlanych. Funkcje nadzoru techniczno-budowlanego pełniły, obok terenowych organów administracji państwowej, także specjalistyczne organy nadzoru, powołane rozporządzeniem w sprawie nadzoru techniczno-budowlanego.

Ponadto Rada Ministrów, działając na podstawie powierzonej jej z ustawy delegacji, ustanowiła specjalistyczny nadzór techniczno-budowlany nad budownictwem w czterech dziedzinach, a mianowicie w dziedzinie: gospodarki wodnej, obrony kraju, bezpieczeństwo wewnętrznego i gospodarki wodnej⁶⁵. Właściwymi naczelnymi organami administracji

⁶¹ E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo...*, s. 26.

⁶² W. Graboń, *Zasadnicze postanowienia nowego prawa budowlanego*, PUG 1975, nr 5, s. 138.

⁶³ Realizacja zadań nadzoru budowlanego w gminach, a także w wielu małych miastach napotykała jednak na trudności, powodowane niemożnością zatrudnienia pracownika o wymaganych kwalifikacjach techniczno-budowlanych (uprawnieniach budowlanych), a także zapewnienia mu odpowiedniego „frontu pracy”. Obszar gminy był zbyt mały dla wykorzystania etatu inspektora budowlanego, a próby zlecenia mu także innych zadań nie mogły liczyć na powodzenie. Koncepcja była więc chybiona w samym założeniu i doprowadziła do stanu, w którym zadania państwowego nadzoru budowlanego sprowadzone zostały tylko do czynności, od podjęcia których organ nie mógł się uchylić – do wydania pozwoleń na budowę i reagowania na skargi. Szerzej na ten temat zob. S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 84.

⁶⁴ E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo...*, s. 27.

⁶⁵ Tamże, s. 35-36.

w zakresie specjalistycznego nadzoru techniczno-budowlanego byli: Minister Rolnictwa – w zakresie gospodarki wodnej, Minister Obrony Narodowej – w dziedzinie obrony kraju, Minister Spraw Wewnętrznych – w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, Minister Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej – w dziedzinie gospodarki morskiej. Ministrowie ci zostali upoważnieni do wydawania w porozumieniu z Ministrem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, w drodze zarządzeń, przepisów niezbędnych do funkcjonowania specjalistycznego nadzoru techniczno-budowlanego. Przy wykonywaniu zadań organy pełniące funkcje państwowego nadzoru budowlanego dysponowały szerokim asortymentem środków działania, które umożliwiały im skuteczną realizację celów nakreślonych przez ustawę. Były nimi: dokonywanie kontroli i badania stanu faktycznego i prawnego, kontrola budów, wrażanie zgody, zatwierdzanie, udzielanie pozwoleń na wniosek uczestników procesu budowlanego i wydawanie z urzędu zarządzeń, nakazów i zakazów oraz innych aktów nakładających obowiązki.

Od połowy lat osiemdziesiątych ustawa z 1974 r. zaczęła być oceniana krytycznie, zarówno przez uczestników procesu inwestycyjnego, jak i środowiska 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 budowlanej⁶⁶. Ustawa w wielu kwestiach nie zawierała kompleksowych rozwiązań prawnych. Prowadziło to często do konieczności stosowania rozwiązań zastępczych o charakterze doraźnym, nie zawsze zgodnym z całym ustawodawstwem gospodarczym. Nie uregulowano kompleksowo nadzoru nad budownictwem, nadzoru autorskiego, nadzoru inwestorskiego, czy trybu i zasad orzekania o przygotowaniu zawodowym do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁶⁷. W konsekwencji ustawa była coraz mniej spójna oraz coraz bardziej niejednorodna. Względy te przesądziły o konieczności przygotowania całkiem nowej ustawy Prawo budowlane.

7. Nadzór budowlany w okresie przemian ustrojowych

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. spowodowała przebudowę całej struktury państwa. W okresie tym nastąpiła, w wyniku nowelizacji Konstytucji

⁶⁶ *Informacja prasowa GUNB...*, s. 1.

⁶⁷ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj...*, s. 26.

z 8.03.1990r.⁶⁸, restytucja samorządu terytorialnego w jego klasycznej postaci, przy konsekwentnym rozdzieleniu administracji rządowej i sfery samorządu terytorialnego⁶⁹.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania i organizacji nadzoru budowlanego miała ustawa z dnia 17.05.1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁰. Zgodnie z tą ustawą sprawowanie nadzoru budowlanego należało do zakresu kompetencji organów administracji rządowej⁷¹. Uchwalona 7.07.1994r. ustawa Prawo budowlane⁷² określała bardzo szeroko zakres przedmiotowy nadzoru budowlanego. Obejmował on cały proces budowlany z wyłączeniem dziedziny gospodarowania przestrzennego, a także sprawy obrotu i stosowania wyrobów budowlanych, kwalifikacji zawodowych, praw i obowiązków osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie⁷³. Ustawa dzieliła państwowy nadzór budowlany na nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny nadzór budowlany. Z uznaniem należy odnotować eliminację pojęcia „nadzór techniczno-budowlany”. Określenie „specjalistyczny” lepiej oddawał jego specyfikę i pozwalał na zdecydowane wyraźniejsze postawienie linii granicznej pomiędzy nadzorem ogólnym, to jest architektoniczno-budowlanym, a specjalistycznym⁷⁴. 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. 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 budowlane 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

⁶⁸ Dz. U. z 1990, Nr 16, poz. 94.

⁶⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 25.

⁷⁰ Dz. U. z 1990, Nr 34, poz. 198.

⁷¹ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, GSP 2002, T. 8, s. 142.

⁷² Dz. U. z 1994, Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

⁷³ S. Jędrzejewski, *Nadzór budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Poznań 2000, s. 39.

⁷⁴ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 144-145.

– wojewoda. Należy podkreślić, iż w trybie ustawy z 8.03.1990r. o samorządzie terytorialnym⁷⁵ zadania te na podstawie porozumienia przekazywane były gminom jako zadania zlecone⁷⁶. 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 odwoławcze⁷⁷.

W 1995 r. na mocy ustawy z 1994 r. został utworzony nowy organ administracji publicznej – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, będący centralnym organem administracji państwowej, podporządkowanym Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Kompetencje Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego rozciągały się nie tylko na nadzór architektoniczno-budowlany, ale także na znaczną część specjalistycznego nadzoru budowlanego⁷⁸. Na podstawie ustawy z dnia 11.10.1996r. o zmianie ustawy o postępowaniu w administracji oraz ustawy Prawo budowlane⁷⁹ 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 22.08.1997r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw⁸⁰. Zasadniczą zmianą wprowadzoną 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 Morskiej⁸¹. 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

⁷⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁷⁶ 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*, PiP 1994, nr 10, s. 25.

⁷⁷ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego...*, s. 145.

⁷⁸ B. Bodziony, R. Dźwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 143.

⁷⁹ Dz. U. z 1996, Nr 146, poz. 680.

⁸⁰ Dz. U. z 1997, Nr 111, poz. 726.

⁸¹ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru budowlanego...*, s. 145.

jako organ państwowego nadzoru budowlanego w nowej roli, która sprawdzała się głównie do wydawania przepisów wykonawczych do ustawy oraz wpływu na personalną obsadę stanowiska Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁸².

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 specjalistycznego⁸³. 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 1997r. rozpoczęto intensywne prace nad projektami ustaw dotyczącymi reform administracji publicznej. W dniu 5.06.1998r. Sejm uchwalił trzy ustawy normujące zasady organizacji terytorialnej, a mianowicie ustawy: o samorządzie powiatowym⁸⁴, samorządzie województwa⁸⁵ i o administracji rządowej w województwie⁸⁶. Na szczególną uwagę zasługuje ustawa z dnia 24.07.1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁸⁷. Doniosłe znaczenie dla organizacji i funkcjonowania nadzoru budowlanego miał art. 90 tej ustawy, który dokonał zmian w ustawie z dnia 7.07.1994r. – Prawo budowlane⁸⁸. W ustawie określono strukturę organizacyjną i kompetencje nowych organów nadzoru budowlanego. Ponadto zmieniono nazwę administracji państwowej na administrację publiczną⁸⁹. Po

⁸² B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 142.

⁸³ S. Jędrzejewski, *Nowe Prawo...*, s. 84.

⁸⁴ Dz. U. z 1998, Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁸⁵ Dz. U. z 1998, Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁸⁶ Dz. U. z 1998, Nr 91, poz. 577 (uchylony).

⁸⁷ Dz. U. z 1998, Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

⁸⁸ W. Sz wajdler, *Struktura nadzoru...*, s. 142.

⁸⁹ *Kompetencje po reformie administracji publicznej*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 343.

wdrożeniu w 1999 r. reformy ustrojowej państwa, w tym reformy państwowego nadzoru budowlanego, opartej na zasadzie decentralizacji kompetencji biur kontrolno-inspekcyjnych, utworzono wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego⁹⁰. Przeobrażenia te wynikały z wprowadzonego trójstopniowego podziału administracyjnego⁹¹.

Od 1999r. realizację celów zakodowanych w materialno-prawnych przepisach ustawy oddano dwu odrębnym strukturom administracyjnym⁹². 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 inspekcyjno-kontrolnych.

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 Górniczego⁹³.

Obecny model nadzoru budowlanego jest zgodny z zasadą decentralizacji kompetencji, ponieważ najwięcej kompetencji przypisano organom administracji znajdującym się jak najbliżej obywatela. 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. Ustanowienie na szczeblu centralnym Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego ma służyć zapewnieniu jednolitości działania administracji w dziedzinie budownictwa. Jego powstanie to wynik koncepcji nowego reformowania, zapewniający niezależność i apolityczność. Na niższych szczeblach

⁹⁰ Zob. art. 38 ust. 2 i art. 40 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998, Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

⁹¹ Szerzej na ten temat zob. L. Martan, *O administracji i nadzorze w prawie budowlanym po reformie*, PUG 1999, nr 9, s. 15-17.

⁹² Zob. T. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001, s. 12.

⁹³ Zob. art. 164 ustawy z 9.06.2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.)

organy nadzoru budowlanego usytuowane zostały w ramach administracji publicznej zespolonej w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów. Ukształtowana w ten sposób struktura nadzoru budowlanego sprawia, że koncentrowanie wszelkich nacisków i fachowości przypada na powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

Podsumowanie

Na przestrzeni wielu lat instytucja nadzoru budowlanego ulegała zasadniczym przeobrażeniom pod względem treści i form jej realizacji. Ustrój organów nadzoru budowlanego zawsze dostosowany był do zmieniających się warunków społecznych i politycznych. Można powiedzieć, że sam ten ustrój wpływał na sposób wykonywania zadań oddanych nadzorowi budowlanemu. Podstawowym celem funkcjonowania nadzoru budowlanego, które zawsze leżało u jego podstaw, było zabezpieczenie interesu społecznego w procesie budowlanym.

Wzrastająca pozycja nadzoru budowlanego w ostatnich latach związana jest ze znacznym wzrostem liczby inwestycji budowlanych oraz tematyką utrzymania obiektów budowlanych. Problematyczną kwestią w funkcjonowaniu nadzoru budowlanego mogą okazać się, występujące pod rządami aktualnej ustawy Prawo budowlane, przesunięcia niektórych kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego. W sytuacji dokonanych zmian akcentów z administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie zawsze były one spowodowane dostosowaniem struktury organizacyjnej organów do obowiązków nałożonych przez ustawę. Takie podejście ustawodawcy wpływa na skuteczność i efektywność działania organów⁹⁴. W kontekście rozważań nad strukturą organizacyjną nadzoru budowlanego negatywnie należy także zauważyć brak pełnej niezależności powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Podejmowane dyskusje i przedstawiane propozycje zmiany struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego powodują, że w przyszłości mogą być podejmowane kolejne zmiany dotyczące organizacji struktury nadzoru budowlanego.

⁹⁴ Zob. Raport NIK ws. *realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego*, Warszawa 2012, s. 6.