

80 LAT NADZORU BUDOWLANEGO W POLSCE

W roku 2008 przypada rocznica 80-lecia utworzenia struktur państwowego nadzoru budowlanego w Polsce. Pierwszy akt prawny porządkujący proces budowlany i zapewniający wpływ organów państwa na ten proces wprowadzono **rozporządzeniem z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli**. Po raz pierwszy została wtedy określona rola organów państwa polegająca na czuwaniu nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w procesie budowlanym. Wtedy również utworzono pierwszą strukturę państwowego nadzoru budowlanego, zwaną wówczas „władzą budowlaną”, mającą szeroko określone uprawnienia do wydawania pozwoleń na budowę oraz nakazów i zakazów w obszarze budownictwa.

Ten akt prawny regulował nie tylko proces budowlany i nadzór nad nim, ale także sprawy zagospodarowania przestrzennego miast i osiedli. Ponadto, poprzez wprowadzenie instytucji uprawnień budowlanych, stworzył ramy prawne umożliwiające funkcjonowanie zawodu inżyniera budownictwa. Ustawa ta obowiązywała, z niewielkimi zmianami wprowadzonymi w 1936 i 1939 r., aż do roku 1961, a zatem przez 33 lata.

Istotne zmiany do prawodawstwa w obszarze budownictwa wniosła **ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane**, ograniczona do uregulowań prawnych dotyczących jedynie procesu budowlanego, z całkowitym pominięciem zagadnień zagospodarowania przestrzennego, przeniesionych do odrębnej ustawy o planowaniu przestrzennym.

Ustawa Prawo budowlane z dnia 24 października 1974 r. była odpowiedzią na coraz intensywniejszy rozwój budownictwa, wzrastającą liczbą zadań budowlanych i zwiększające się oczekiwania społeczne. Zakres norm ustawowych ograniczono w niej do podstawowych zasad organizacji procesu budowlanego, włączono ponownie sprawy zabudowy terenów, natomiast przepisy techniczno-budowlane pozostawiono do uregulowania w rozporządzeniach wykonawczych.

Ustawa z 1974 r. obowiązywała 20 lat, ale już od połowy lat osiemdziesiątych była 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 budowlanych.



Ponadto część przepisów nie odpowiadała zachodzącym w kraju procesom społeczno-gospodarczym, nie regulowała nowych, pojawiających się w obszarze budownictwa problemów i zjawisk, nie była dostosowana do wymagań gospodarki rynkowej, a zasady ich tworzenia – do wymagań systemu prawa unijnego. Przesądziło to o konieczności przygotowania nowych regulacji prawnych.

W dniu 1 stycznia 1995 r. weszły w życie dwie ustawy, mające fundamentalne znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego kraju oraz organizacji procesu budowlanego: *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* i **ustawa - Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r.**

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustaliła, że samorząd terytorialny jest jedyną instytucją uprawnioną do stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, będących podstawą do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, które z kolei wiążą nadzór budowlany w sprawowaniu kontroli nad realizacją zadania inwestycyjnego.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane wprowadziła natomiast zasadnicze zmiany do norm prawnych dotyczących procesu budowlanego. Ustawa dostosowała, zarówno system prawno-instytucjonalny do zmieniającego się modelu gospodarki i do reguł rynku oraz samorządności lokalnej, jak również regulacje prawne do standardów prawa Unii Europejskiej.

Ustawa szczegółowo określiła obowiązki i prawa uczestników procesu budowlanego, wykonujących samodzielne funkcje techniczne, które wymagają posiadania uprawnień budowlanych, poświadczonych obowiązkowym egzaminem. Istotnym aspektem było wzmocnienie ochrony interesu publicznego i osób trzecich w całym procesie inwestycyjno-budowlanym przez zaostrzenie odpowiedzialności uczestników tego procesu za wykonane zadania oraz przez zwiększenie zakresu i zintensyfikowanie działań inspekcyjnych wykonywanych przez organy nadzoru budowlanego. Uporządkowanie i uproszczenie trybu postępowania we wszystkich fazach procesu budowlanego było wyrazem dostosowania rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb społeczno-gospodarczych, natomiast wprowadzenie rygorystycznych regulacji prawnych znacznie ograniczających samowole budowlane – działaniem na rzecz zachowania ładu budowlanego.

Pomimo licznych zmian, a było ich 36, podstawowe założenia ustawy są takie, jakie uchwalono 14 lat temu. Zmiany, pomijając te, które wynikały z reformy administracyjnej bądź miały charakter ściśle dostosowawczy do zmieniającego się otoczenia prawnego, polegały przede wszystkim na doprecyzowaniach i wprowadzaniu nowych instytucji. Nie podważały jednak



generalnie filozofii całej ustawy, miały jedynie na celu usprawnienie procesu budowlanego lub zdyscyplinowanie pracy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

W 1995 r. na mocy ustawy został utworzony nowy organ administracji publicznej – **Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego**. Od podstaw został zorganizowany nowoczesny, funkcjonujący według najnowszych koncepcji reformowania administracji państwa, czyli z założenia apolityczny i niezależny urząd wykonawczy – **Główny Urząd Nadzoru Budowlanego**.

W 1996 r. powstały, jako działające w terenie delegatury GUNB, Biura Inspekcyjno-Kontrolne, które stały się zaczątkiem systemu administracji publicznej zespolonej w budownictwie. Po 1 stycznia 1999 r., gdy nastąpiło wdrożenie reformy ustrojowej państwa, w tym reformy dotychczasowego państwowego nadzoru budowlanego, opartej na zasadzie decentralizacji kompetencji – na bazie tychże Biur utworzono Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego. Wtedy powstały również powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. Wraz z wprowadzeniem trójstopniowego podziału administracyjnego kraju uległa zmianie również struktura organów administracji publicznej działających w sferze budownictwa – wprowadzono podział na organy administracji architektoniczno-budowlanej obejmujące swym zakresem funkcje administracyjno-prawne, związane przede wszystkim z wydawaniem pozwoleń na budowę oraz organy nadzoru budowlanego wykonujące funkcje inspekcyjno-kontrolne oraz zadania związane z użytkowaniem obiektów budowlanych.

Od 1999 r. zadania nadzoru budowlanego wykonują:

- powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego (PINB) w 378 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, jako organy I instancji,
- wojewodowie, działający przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (WINB) w 16 województwach, jako organy II instancji oraz jako organy I instancji w sprawach określonych w art. 82 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane oraz w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu (zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych),
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB), jako centralny organ administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (organ wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego).

Terenowe organy nadzoru budowlanego działają w ramach administracji publicznej zespolonej, w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów (wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego), pod zwierzchnictwem odpowiednio wojewody i starosty.



Całkiem nowe zadania dla nadzoru budowlanego zostały wprowadzone 1 maja 2004 r., tj. z dniem wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, gdy zaczęła obowiązywać **ustawa o wyrobach budowlanych**. Zgodnie z ustawą, kontrolą wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu zajmuje się Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz 16 Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego.

Struktura organizacyjna, kompetencje i zasady działania organów nadzoru budowlanego są więc określone w 2 ustawach: ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych. Zgodnie z nimi do podstawowych zadań nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów, a w szczególności w zakresie:
 - warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
 - właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
 - stosowania wyrobów budowlanych,
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- 4) kontrola posiadania przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie uprawnień do pełnienia tych funkcji,
- 5) nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych wprowadzanych do obrotu.

W ostatnich latach, wraz ze wzrostem liczby inwestycji budowlanych w Polsce, systematycznie rośnie liczba ustawowych zadań, które realizuje nadzór budowlany. Z danych statystycznych dotyczących ruchu budowlanego wynika, że w 2006 r. nadzór budowlany dopuścił do użytkowania 139 978 obiektów budowlanych, natomiast w 2007 r. - 164 420, co daje wzrost o ok. 17%. W tym samym okresie znacząco wzrosła liczba obiektów, dla których wydano pozwolenia na budowę: z 220 387 w 2006 r. do 255 225 w 2007 r., tj. odnotowano wzrost o ok. 16%. Zatrudnienie w organach nadzoru budowlanego wynosi obecnie 3193 etatów wg ustawy budżetowej, w tym 2424 w PINB, 551 w WINB, 218 w GUNB. Poziom zatrudnienia w samych organach terenowych wynosi 2975 etatów, w tym 2037 merytorycznych, a w samych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego – 1634 etatów merytorycznych. Tym samym na jednego merytorycznego pracownika PINB przypada średnio 156 rozpoczynanych budów i 100 obiektów oddawanych do użytkowania. Natomiast sprawami kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu w Polsce zajmuje się około 100 inspektorów nadzoru budowlanego z WINB i GUNB.

