

DOI: 10.19195/1733-5779.19.10

Inspektor nadzoru inwestorskiego jako uczestnik procesu budowlanego

JEL classification: K3

Słowa kluczowe: prawo budowlane, proces budowlany, uczestnicy procesu budowlanego, nadzór inwestorski, nadzór inwestorski w prawie budowlanym

Keywords: construction law, construction process, participants in the construction process, investor's supervision, investor's supervision in construction law

Abstract: W literaturze trudno spotkać kompletną analizę charakteru prawnego nadzoru inwestorskiego. Z uwagi na tendencję realizowania w Polsce inwestycji budowlanych o coraz to większym stopniu skomplikowania oraz naszą rosnącą dbałość o środowisko, właściwa analiza instytucji nadzoru inwestorskiego wydaje się być pomocną dla zgodnego z prawem ustanawiania, jak i wykonywania niniejszego nadzoru. Aby poznać analizowaną instytucję prawną, należy dokładnie scharakteryzować prawa i obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego — podmiotu sprawującego funkcje nadzorcze w trakcie realizowanego procesu budowlanego. Przyjrzyć należy się zarówno tym, które daje mu ustawa — Prawo budowlane (stanowiąca o publicznoprawnym charakterze wykonywanej przez niego funkcji), a także, z uwagi na kontraktowość sprawowanego przez niego nadzoru, zawierane między nim a inwestorem umowy cywilnoprawne, mogące modyfikować do pewnego stopnia jego ustawowe funkcje nadzorcze. Nadzór inwestorski jest instytucją wymagającą prawnej interpretacji, dokonywanej ze szczególną dokładnością, powodowaną niekwestionowaną rolą, jaką przypisać możemy inspektorowi nadzoru inwestorskiego, dla zgodnej z przepisami i wiedzą techniczną realizacji procesu budowlanego. Tylko jej zrozumienie daje gwarancję uniknięcia negatywnych konsekwencji, wynikających z błędnego stosowania prawa w tym zakresie.

An inspector of investing supervision as a participant of the building process

Abstract: In literature, it is difficult to find a complete analysis of the legal nature of the investor's supervision. Following the trend of implementation of construction projects in Poland for ever greater complexity and our growing concern for the environment, proper analysis of the investor's supervision institutions seems to be helpful for the legal establishment and implementation of this supervision. To get analyzed legal institution, should be thoroughly characterize the rights and obligations of the investor's supervision inspector — an entity exercising supervisory functions implemented during the construction process. Look to be both that which gives him the Act — Construction Law (representing about public character of performed duties), and also due to the contractivity of his supervision concluded between it and an investor of civil contracts, which can be modified to some extent his statutory supervisory functions. Investor's supervision is an institution that requires legal interpretation, carried out with extreme accuracy, caused the undisputed role that can be attributed to the investor's supervision inspector, to comply with the regulations and technical knowledge of the process of construction. Only her understanding of guarantees to avoid the negative consequences resulting from misapplication of the law in this regard.

Wstępne wyjaśnienia założeń terminologiczno-pojęciowych

Tytuł niniejszego artykułu implikuje konieczność uściślenia przynajmniej dwóch użytych w nim pojęć — „nadzór inwestorski” i „proces budowlany”. Przybliżenie zastosowanej na potrzeby tekstu interpretacji tychże terminów wydaje się być konieczne dla jego transparentności i uzasadnione ze względu na ograniczoną formę artykułu. Występujący w tytule „nadzór” jest pojęciem rozumianym na gruncie doktryny prawa administracyjnego w różny sposób, co związane jest z jego innym używaniem przez ustawodawcę, w kontekście różnych zależności w stosunkach administracyjnoprawnych¹. Nie wdając się w wymagające (miejsca i przywołania wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego) rozważania, można poprzestać na zaprezentowanym przez Ludwika Bara rozumieniu nadzoru (w ujęciu ustrojowym) jako kategorii administracyjnego prawa materialnego (nadzoru w ujęciu prawoadministracyjnym — w prawie administracyjnym) — dopuszczalnej przez prawo ingerencji administracji w aktywność obywateli i innych podmiotów². Oprócz władztwa statuującego nadzór w prawie administracyjnym zachowany musi być także element ciągłości jego występowania, gdyż incydentalność prowadzonych działań nie umożliwiłaby efektywnego wykonywania wszystkich wynikających z prawa zadań administracji publicznej. Co prawda, nadzór w takiej postaci sprawowany jest w pełni przez organy nadzoru budowlanego (organy administracji publicznej), jednak z pewnymi zastrzeżeniami natury doktrynalnej możemy uznać również za nadzór wypełnianie (bez

¹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 31; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcja nadzoru w administracji państwowej*, Wrocław 1984, s. 71 n., s. 138.

² L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, nr 5, s. 37.

znaczenia na formę przyznania obowiązków nadzorczych) zadań przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (uczestników procesu budowlanego). Jest on jednak ukierunkowany pod kątem funkcjonalnym (w przypadku nadzoru autorskiego sprawowanego przez projektanta i kierownika budowy), to znaczy określającym, jakie są role osób wykonujących poszczególne samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w procesie budowlanym. Zastrzeżenie to koresponduje z podkreślaną niejednokrotnie w literaturze z zakresu prawa administracyjnego³ krytyczną opinią, jakoby przepisy prawa nie zawsze stosowały prawidłową terminologię, określając na przykład uprawnienia kontrolne jako nadzór i odwrotnie. Zarówno projektant, jak i kierownik budowy (robót budowlanych) nie są organami administracji publicznej, stąd nie możemy w tym przypadku mówić o pierwotnej i pełnej władczości ich działania. O ile wypełniają oni przyjęty powyżej, konstytuujący nadzór w ujęciu administracyjnoprawnym, warunek ciągłości sprawowania funkcji nadzorczych, o tyle środki władcze, jakimi się posługują, mają ograniczony i wtórny charakter. Nieco odmienna charakterystyka nadzoru odnosi się do zadań pełnionych przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Nadzór przez niego sprawowany w sposób bardziej niż nadzór w ujęciu funkcjonalnym (nadzór autorski projektanta czy nadzór kierownika budowy) wykazuje element władztwa administracyjnego i tym samym kwalifikować należy go jako odmienny rodzaj nadzoru — nadzór inwestorski *sui generis*, znajdujący się pomiędzy nadzorem sprawowanym przez organy nadzoru budowlanego (pierwotnym nadzorem *sensu stricto*) a nadzorem funkcjonalnym, reprezentowanym przez projektanta i kierownika budowy.

Co do drugiego z użytych w tytule pojęć, należy na początku zaznaczyć dwójakość rozumienia „procesu budowlanego” (jako zespołu norm regulujących proces budowlany oraz podejmowanych na ich podstawie czynności) w zależności, czy jest ono używane w języku prawnym (wówczas utożsamiany jest z zespołem norm, które go regulują, zamieszczonych głównie w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane⁴ oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy), czy prawniczym (przypisującym temu terminowi szerszy kontekst regulacji publicznoprawnych, mających związek z budownictwem⁵). Tym samym prawnicze rozumienie procesu budowlanego będzie obejmowało również inne niż podstawowy akt prawny (ustawę — Prawo budowlane) regulacje, takie jak ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, ustawę z 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze⁷ czy też ustawę z dnia 3 października

³ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 40; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 99.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

⁵ Zob. *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 4.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 199.

⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że zakres prawnego, jak i prawniczego kontekstu pojęcia procesu budowlanego nie jest stały i może podlegać modyfikacjom⁹. Na przestrzeni lat doktryna wielokrotnie posługiwała się szerszym, prawniczym rozumieniem procesu budowlanego, pogłębiając prawne jego rozumienie o wykorzystanie terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁰ czy o sprawy ustalenia miejsca budowy¹¹. Obecnie jednak, na gruncie obowiązującego prawa, rozróżnia się zakres przedmiotowy obejmujący sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych (proces budowlany *sensu stricto* regulowany przepisami ustawy — Prawo budowlane i przepisami wykonawczymi do tej ustawy) oraz regulujący zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (tak zwany proces budowlany *sensu largo*, regulowany głównie ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, często określany w doktrynie i orzecznictwie¹² sądów administracyjnych¹³ mianem procesu inwestycyjno-budowlanego¹⁴, będącego

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

⁹ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995, s. 26.

¹⁰ Taką szeroką interpretację procesu budowlanego przyjmował art. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229, z późn. zm.).

¹¹ L. Bar, *Kodeks budowlany*, Warszawa 1978, s. 21.

¹² Doktryna i orzecznictwo nie posługują się pojęciem procesu inwestycyjno-budowlanego w sposób jednolity, nadając mu funkcjonalny związek z realizacją przez inwestora określonej inwestycji. Pojęcie to obejmuje zatem działania związane z ustaleniem lokalizacji inwestycji oraz proces budowlany (*sensu stricto*) aż do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W niektórych jednak orzeczeniach pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego jest wykorzystywane w odniesieniu do procesu budowlanego (zob. wyrok NSA z dnia 27 marca 2007 r., II OSK 520/06, Lex nr 503755, wyrok NSA z dnia 9 maja 2007 r., OSK 709/06, LexPolonica nr 2573329, wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/2007, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64). Problemem jest jednak zakwalifikowanie jako jednej z faz procesu inwestycyjno-budowlanego utrzymywania obiektów budowlanych (przykładowo w wyroku NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 1082/07, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 52 zauważono, że możliwość legalnego przystąpienia do obiektu budowlanego kończy proces inwestycyjno-budowlany, wyłączając tym samym z zakresu tego pojęcia użytkowanie obiektu budowlanego), a także ich rozbiórek, chyba że rozbiórka jest bezpośrednio związana z realizowaną inwestycją (zob. K. Małyś, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004, s. 25; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002).

¹³ Obejmuje ono sprawy zarówno z zakresu zagospodarowania przestrzennego, jak i z zakresu prawa budowlanego *sensu stricto* (uchwała NSA z dnia 25 września 1995 r., VI SA 13/95, ONSA 1995, z. 4, poz. 154, wyrok WSA z dnia 8 lutego 2007 r., II SA/Lu 1008/06, niepublikowany).

¹⁴ Rzadziej procesu inwestycyjnego z zastrzeżeniem, że znaczenie obydwu pojęć jest takie samo. Niektórzy autorzy posługują się także pojęciem „szeroko rozumianego procesu budowlanego”

całokształtem działań obejmujących przygotowanie i realizację inwestycji budowlanej¹⁵). Tym samym można przyjąć, że proces budowlany obejmuje stosunki prawne powstające na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych i utrzymania obiektów budowlanych¹⁶. Omawiana instytucja nadzoru inwestorskiego wpisuje się w drugą z wymienionych kategorii stosunków prawnych i związana będzie bezpośrednio z etapem realizacji inwestycji budowlanej. Naczelny Sąd Administracyjny traktuje proces budowlany w tożsamy sposób, podkreślając, że ustawa — Prawo budowlane obejmuje zagadnienia całego procesu budowlanego, poczynając od projektowania, przez budowę, utrzymanie aż do rozbiórki obiektów budowlanych¹⁷. Podobnego rozróżnienia dokonał Zbigniew Leoński, wyróżniając trzy zasadnicze stadia (fazy) procesu budowlanego *sensu stricto*: postępowanie poprzedzające rozpoczęcie procesu budowlanego, budowę i oddawanie obiektów budowlanych do użytku, utrzymywanie istniejących obiektów budowlanych¹⁸.

Warto jeszcze poczynić ważną dla prezentowanych rozważań uwagę, że pojęcie „proces budowlany” używane jest w ustawie — Prawo budowlane przede wszystkim w kontekście uczestników procesu budowlanego, o czym świadczą takie artykuły, jak 12 ust. 3, 17, 45 czy 81. Tym samym proces ten ograniczałby się jedynie do zadań, jakie wykonują uczestnicy procesu budowlanego i obejmowałby czynności faktyczne i prawne poprzedzające rozpoczęcie inwestycji budowlanej (zadania po stronie projektanta — opracowanie projektu budowlanego — i inwestora — wymaganego jako załącznik do złożenia wniosku o pozwolenia na budowę lub uzyskanie pozwolenia na budowę), budowę (zadania po stronie inwestora — zapewnienie objęcia kierownictwa przez kierownika budowy i jeżeli wymagane — ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, a także po stronie kierownika i inspektora, jako uczestników procesu budowlanego) oraz oddanie do użytku obiektów budowlanych (głównie rola inwestora polegająca na zawiadomieniu o zakończeniu budowy, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego). Pojęcie procesu budowlanego nie obejmowałoby zatem czynności związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych, które co do zasady są przedmiotem obowiązków nakładanych na właściciela lub zarządcę¹⁹. Takie rozumie-

(T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 160), dzieląc proces inwestycyjno-budowlany na różne fazy (*Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 68–71).

¹⁵ *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2009, s. 409.

¹⁶ K. Małyś, *op. cit.*, s. 19.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, Lex nr 169364.

¹⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 244.

¹⁹ *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, s. 252; *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2008, s. 83.

nie procesu budowlanego, ograniczonego jedynie do trzech głównych elementów składowych (czynności faktyczne i prawne poprzedzające rozpoczęcie inwestycji budowlanej, budowa i oddanie do użytku obiektów budowlanych), proponuje się nazywać w doktrynie „procesem budowy” w odróżnieniu od „procesu budowlanego”, obejmującego dodatkowo element utrzymania obiektu budowlanego aż do jego rozbiórki²⁰. Można polemizować z zasadnością wprowadzenia kolejnego podobnego pojęcia, które zdaje się niewiele wnosić.

Rola inspektora nadzoru inwestorskiego jako uczestnika procesu budowlanego

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy — Prawo budowlane za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się w szczególności działalność obejmującą wykonywanie nadzoru inwestorskiego. Tym samym ustawodawca w art. 17 niniejszej ustawy, oprócz inwestora, projektanta i kierownika budowy (robót budowlanych), wskazuje na inspektora nadzoru inwestorskiego jako uczestnika procesu budowlanego. W związku z tym inspektorem nadzoru inwestorskiego może być tylko osoba z uprawnieniami wykonawczymi w danej specjalności (nie uprawnieniami projektowymi), a także musi należeć do właściwej izby zawodowej. Prawo wykonywania niniejszej funkcji otrzymuje po odbyciu udokumentowanej praktyki na budowie²¹ oraz po zdaniu wymaganego prawem egzaminu (art. 12–16 ustawy — Prawo budowlane). Można zatem domniemywać, że osoba pełniąca funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego ma odpowiednie doświadczenie, praktyczną wiedzę techniczną oraz w zakresie przepisów prawa. Rodzi to dalsze implikacje dla tej instytucji prawnej, która od wprowadzenia jej do systemu polskiego prawa budowlanego nowelizacją z 1981 roku²² zachowuje swą niezmienną rolę w procesie budowlanym. Rolę tę kształtują w dużej mierze ustawowe obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego, a określone zostały w art. 25 ustawy — Prawo budowlane. Zgodnie z brzmieniem²³ ustępu pierwszego niniejszego artykułu do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, a także jakości wykonywanych robót

²⁰ S. Jędrzejewski, *op cit.*, s. 27; W. Sz wajdler, *Prawa inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Toruń 1995, s. 7.

²¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U., poz. 1278), § 3.

²² Instytucja inspektora nadzoru inwestorskiego została wprowadzona na mocy art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 12, poz. 57).

²³ Zmienionym na mocy art. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 443), która weszła w życie z dniem 28 czerwca 2015 r.

i wbudowanych wyrobów budowlanych²⁴, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy (element fakultatywny). Z powyższego można wyciągnąć wniosek znajdujący swoje uzasadnienie w praktyce prowadzonego procesu budowlanego, jakoby inspektor nadzoru inwestorskiego w możliwie największym stopniu stanowił źródło fachowej wiedzy na temat przepisów prawa budowlanego i wymagań technicznych, jakie realizowany obiekt musi spełnić. Ma zapewnić właściwy przebieg procesu budowlanego (robót budowlanych) pod kątem zgodności procesu budowlanego z pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej²⁵. Warto zaznaczyć jeszcze jeden, praktyczny element pracy inspektora nadzoru inwestorskiego. Wymienione w art. 25 ustawy — Prawo budowlane obowiązki są jedynie podstawowymi w zakresie sprawowanego nadzoru. W ramach kontraktowego stosunku prawnego (regulacje systemu prawa cywilnego), jaki łączy inwestora z inspektorem w zawieranej umowie cywilnoprawnej (zlecenia, o dzieło, a także rzadziej umowie o pracę²⁶) o sprawowanie nadzoru inwestorskiego w trakcie realizacji procesu budowlanego, mogą oni przewidzieć także dodatkowe uregulowania co do zadań nadzorcy²⁷. Oczywiście, wspomniana umowa nie może wyłączać ustawowych obowiązków określonych w art. 25, czym wywoływałyby *ex lege* nieważność w zakresie, w jakim naruszałyby przepisy ustawowe, jednak z uwagi na to, że wspomniany artykuł określa jedynie minimalny (podstawowy) zakres obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (co znajduje swoje potwierdzenie w orzeczeniu Sądu Najwyższego, który dopuszcza możliwość umocowania inspektora nadzoru inwestorskiego jako pełnomocnika inwestora wobec wykonawców²⁸), zawarta umowa może wprowadzać nowe prawa i obowiązki inspektora. Z racji posiadania statusu uczestnika procesu budowlanego, a taki wprost przyznaje inspektorowi nadzoru inwestorskiego ustawa, art. 26 ustawy — Prawo budowlane wyposaża inspektora w odpowiednie instrumenty działania — przyznaje mu prawa stanowiące o nadzorczym charakterze jego działań, a więc o możliwości stosowania przez niego władztwa²⁹ w trakcie wykonywania powierzonych mu

²⁴ Zob. wyrok SN z dnia 9 lipca 1981 r., III CRN 97/81, OSNCP 1982, nr 2–3, poz. 30.

²⁵ *Prawo budowlane z umowami...*, s. 134–135.

²⁶ *Ibidem*, s. 136.

²⁷ Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdynia 2007, s. 75–76.

²⁸ Wyrok SN z dnia 24 października 2003 r., III CK 57/02, Lex nr 157284.

²⁹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 59–60.

zadań. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma zatem prawo wydawać kierownikowi budowy (robót budowlanych) polecenia potwierdzone wpisem do dziennika budowy dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych, a także może żądać od kierownika budowy (robót budowlanych) dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót oraz wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę. Może zatem wiążąco wpływać na kierownika budowy, doprowadzając do usuwania zagrożeń lub uchybień w pracach, dokonania poprawek czy ponownego wykonania danych robót, a niekiedy nawet do wstrzymania wszelkich prac na budowie³⁰. Tym samym inspektor nadzoru inwestorskiego (osoba fizyczna) upodabnia się w swych środkach władczych do organów nadzoru budowlanego *sensu stricto* (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wojewody przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego), *ex definitione* stosujących środki władcze. Podobnie jak w przypadku ich działań, dla swej prawnej skuteczności polecenia wydawane przez inspektora nadzoru inwestorskiego muszą być potwierdzone wpisem do dziennika budowy — dokumentu urzędowego, w którym do dokonywania wpisów, na mocy § 9 ust. 1 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³¹ upoważnieni są jedynie inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy, kierownik robót budowlanych, osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy, pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie — w ramach dokonywanych czynności kontrolnych. Tym samym rola, jaką ustawodawca przypisuje inspektorowi nadzoru inwestorskiego, jest znacznie szersza niż sfera stosunków cywilnoprawnych, jaka powstaje na skutek zawartej między inwestorem a inspektorem umowy (zlecenia, o dzieło, o pracę). Możliwość wiążącego wpływania na innych uczestników procesu budowlanego nadaje jego działaniu charakter publicznoprawny, gdyż niektóre z obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego zabezpieczają dodatkowo interes³² publiczny. Powyższe uzasadnia przyjęte na wstępie rozważań założenie,

³⁰ S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 178.

³¹ Dz.U. Nr 108, poz. 953 z późn. zm.

³² *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, s. 308.

że zadania wypełniane przez podmioty wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie uznać możemy za nadzór w ujęciu prawoadministracyjnym (choć z pewnymi zastrzeżeniami). Nadzorowi sprawowanemu przez inspektora nadzoru inwestorskiego bliżej jednak do nadzoru budowlanego *sensu stricto*, aniżeli do nadzoru w ujęciu funkcjonalnym, stąd mówić możemy o nadzorze inwestorskim jako nadzorze *sui generis* w ujęciu administracyjnoprawnym.

Inspektor (inspektorzy) nadzoru inwestorskiego a zasada *incompatibilitas*

Dotychczas, jak i konsekwentnie w dalszej części artykułu, pojawia się pojęcie „inspektor nadzoru budowlanego” zawsze w liczbie pojedynczej, co uzasadnione jest przyjętą przez ustawodawcę praktyką rozumienia osoby fizycznej przez inwestora nadzoru inwestorskiego. Co prawda, w większości przypadków inwestycja prowadzona jest z jednym inspektorem, jednak coraz częściej, ze względu na większy obecnie stopień skomplikowania realizowanych inwestycji, wymaganym jest ustanowienie nie jednego inspektora nadzoru inwestorskiego, a inspektorów w zakresie różnych specjalności (inspektorów „branżystów”). Wynika to z faktu, że w tym samym czasie może być realizowanych szereg robót w różnych specjalnościach. Najczęściej konieczne jest zatrudnienie zespołu składającego się z trzech inspektorów nadzoru inwestorskiego. Powinien się w nim znaleźć inspektor w zakresie konstrukcji i robót ogólnobudowlanych, inspektor w zakresie instalacji sanitarnych oraz inspektor w zakresie instalacji elektrycznych. W takim przypadku inwestor z zatrudnionych inspektorów wyznacza jednego, do którego zadań, obok ustawowych obowiązków, będzie należało skoordynowanie działań pozostałych inspektorów nadzoru inwestorskiego. Otrzymuje on tym samym rolę „inspektora głównego”, do którego w pierwszej kolejności kierowane są uwagi inwestora i który utrzymuje ścisły kontakt z innymi uczestnikami procesu budowlanego. Możliwość nadzorowania danej inwestycji budowlanej przez więcej niż jedną osobę fizyczną została przewidziana przez ustawodawcę w art. 27 ustawy — Prawo budowlane, w którym to jedyny raz posługuje się on tym terminem w liczbie mnogiej — „inspektorów nadzoru inwestorskiego”. Co zostało już wcześniej zaznaczone, art. 27 stanowi, że przy budowie obiektu budowlanego wymagającego ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego w zakresie różnych specjalności, inwestor wyznacza jednego z nich jako koordynatora czynności nadzorczych na budowie. W takim przypadku traktować więc możemy instytucję inspektora nadzoru inwestorskiego jako zespół, który podzielił przyznane mu zarówno przez ustawodawcę jak i na mocy zawartej między nim a investorem umowy cywilnoprawnej, zadania. Ważnym faktem jest także to, że na podstawie wyrażonej w art. 24 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane zasady *incompatibilitas* niemożliwym jest pełnienie na tej samej budowie jednocześnie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru

inwestorskiego przez jedną osobę. Ponadto, pełniący te rozdzielne funkcje nie powinni być ze sobą powiązani (przykładowo zatrudnieniem w tej samej firmie wykonawczej), gdyż dochodzi tutaj do konfliktu interesów — kierownik budowy reprezentuje wykonawcę, a inspektor nadzoru inwestorskiego — inwestora. Inspektor nadzoru inwestorskiego pełni bowiem rolę kontrolną nad kierownikiem budowy, może mu wydawać polecenia, które są odnotowywane w dzienniku budowy. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma także prawo żądać dokonania stosownych poprawek od kierownika budowy (robót budowlanych), pełniąc wobec niego funkcje nadzorcze nad wykonywanymi robotami podczas prowadzonego procesu budowlanego. Aby nie dochodziło do takich sytuacji, sankcją naruszenia zasady niepołączalności tych funkcji może być pociągnięcie inspektora i (lub) kierownika budowy (robót budowlanych) do odpowiedzialności zawodowej w budownictwie na podstawie art. 95 ustawy — Prawo budowlane. Z uwagi na wykonywanie robót niezgodnie z przepisami naruszenie tej zasady prowadzić może także do wstrzymania robót budowlanych (zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 4 niniejszej ustawy). Co ważne, *a contrario* dozwolone jest łączenie pozostałych funkcji sprawowanych w trakcie realizacji inwestycji.

Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego obowiązkiem inwestora

Institucja nadzoru inwestorskiego, której uosobieniem jest charakteryzowany inspektor, jest ściśle powiązana z obowiązkami nałożonymi ustawowo na inwestora, głównie tymi wymienionymi w art. 18 ustawy — Prawo budowlane. To inwestor zobowiązany jest do zorganizowania procesu budowlanego z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienia opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (art. 18 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane). Inwestor rozumiany jako osoba fizyczna lub prawna, na której imię (nazwę) realizowana jest inwestycja, wymienione obowiązki oraz przysługujące mu prawa realizuje przez cały okres powstawania inwestycji, to znaczy od momentu podjęcia zamiaru realizacji, aż do chwili przekazania gotowego obiektu do użytkowania. To na nim ciąży obowiązek uzyskania wszelkich wymaganych prawem decyzji administracyjnych warunkujących możliwość rozpoczęcia i prowadzenia robót oraz późniejsze użytkowanie nieruchomości. Do niego kierowane są konkretne decyzje organów nadzoru budowlanego (głównie powiatowego

inspektora nadzoru budowlanego) oraz przepisy prawa budowlanego dotyczące przebiegu procesu budowlanego. Tym samym, z uwagi na długi niejednokrotnie czas trwania inwestycji, duży stopień skomplikowania prowadzonych prac oraz wymóg posiadania przez inwestora specjalistycznej wiedzy i uprawnień, który nakłada ustawa — Prawo budowlane, sytuacja, w której inwestor samodzielnie organizowałby prowadzone w ramach realizacji inwestycji prace, należy do wyjątkowych. Częściej bowiem, zgodnie z możliwością, jaką daje ust. 2 art. 18 niniejszej ustawy, inwestor ustanawia inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. Przywołana norma, dzięki posłużeniu się słowem „może”, daje fakultatywność w angażowaniu inspektora nadzoru inwestorskiego w proces budowlany. Ta dobrowolność ograniczona jest jednak normą art. 19 ust. 1, która obliuguje w pewnych sytuacjach właściwy organ nadzoru budowlanego do nałożenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w decyzji o pozwoleniu na budowę jako element składowy tej decyzji (również w decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, zwłaszcza gdy wystąpią istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, a także w przypadku decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych³³). Jest to wyjątek od ogólnej zasady dowolności w ustanawianiu inspektora nadzoru inwestorskiego, a głównym powodem jego realizacji będzie, co wskazano w dalszej części ust. 1 art. 19, uzasadnienie wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko³⁴. Wartym zauważenia jest również posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może” przy konstrukcji niniejszej normy upoważniającej odpowiedni organ nadzoru budowlanego do nałożenia na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, wskazujące na uznaniowe działanie organu, opierające się na wymienionych w art. 19 ust. 1 *in fine* kryteriach. Uznaniowość, rozumiana jako najpełniejsza postać samodzielności prawnej organu wydającego akt administracyjny³⁵, ograniczona jest nie tylko normą blankietową, dającą upoważnienie organowi administracji publicznej do wyboru między różnymi sposobami zachowania się, samodzielnego ustalenia kryteriów rozstrzygnięcia i w oparciu o te kryteria ustalenia kryteriów rozstrzygnięcia, ale również wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy — Prawo budowlane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 listo-

³³ *Prawo budowlane z umowami...*, s. 108.

³⁴ Choć warto przytoczyć pogląd B. Bodzionego i P. Gniadzika, że przesłanka wysokiego skomplikowania robót budowlanych ma charakter wyłącznie instrukcyjny, a źródłem obowiązku ustanowienia nadzoru inwestorskiego jest sam art. 19 ustawy — Prawo budowlane (B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem wraz z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa-Jaktorów 2004, s. 105).

³⁵ A. Błaś, *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 325 n.

pada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³⁶. Zgodnie z jego § 2 ust. 1, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy budowie obiektów budowlanych wymienionych w treści niniejszego ustępu. Tym samym jest ono obligatoryjne dla wymienionych rodzajów budynków i budowli i wyłącza uznaniowe działanie organu nadzoru budowlanego (powiatowego lub wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego). Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej uzasadnione jest głównie wspomnianymi kryteriami — stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych (budynki i budowle wyodrębnione na podstawie ich funkcji i charakteru, statusu prawnego, jak i cech) bądź przewidywanym wpływem na środowisko (na przykład obiekty budowlane użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego o kubaturze 2500 m³ i większej, obiekty wpisane do rejestru zabytków w zakresie przebudowy, rozbudowy oraz wykonywania rekonstrukcji lub remontów, budowli mostowych wszelkich typów — w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów budowlanych, zapór ziemnych i wałów przeciwpowodziowych o wysokości 3 m i większej lub chroniących miasta, wsie, obszary rolne i leśne o powierzchni powyżej 1000 ha oraz budowli technicznych związanych z tymi obiektami budowlanymi, stacji uzdatniania wody i oczyszczania ścieków o wydajności 50 m³/h i większej, sieci gazowych, budowli pola naziemnego ruchu lotniczego na lotniskach). W § 3 niniejszego rozporządzenia określone zostały także obiekty mające posiadać charakterystyczne elementy, dla których również wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji obiektów budowlanych lub ich części (ustroje konstrukcyjne, takie jak powłoki, łupiny, tarcze, łuki i kopuły oraz linowe wiszące bez względu na ich rozpiętość, a także fundamenty inne niż proste ławy i stopy fundamentowe posadowione bezpośrednio na stabilnym gruncie nośnym; elementy konstrukcyjne o rozpiętości 12 m i większej, wysięgu 3 m i większym lub o wysokości jednej kondygnacji 6 m i większej, poddane obciążeniu użytkowemu 5 kN/m² i większemu, obciążeniu zmiennemu ruchomemu, a także zwymiarowane z uwzględnieniem wpływów dynamicznych, termicznych, skurczów materiałowych lub ruchów podpór, sprzężane na budowie lub na miejscu ich wbudowania w obiekcie budowlanym, a także poddane zabezpieczeniu ciągów sprzężających i ich urządzeń kotwiących). Z powyższego wynika, że konieczność ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego nie będzie dotyczyć procesów budowlanych, w efekcie których powstaną małe budowle, takie jak budynki mieszkalne jednorodzinne bądź innego typu niewielkie obiekty. Niezależnie jednak od tego, czy inspektor nadzoru inwestorskiego będzie konieczny, czy też nie, zasadnym wydaje się jego zatrudnienie, gdyż jest to faktycznie fachowe zastępstwo inwestora na placu budowy, które zapewnia kontrolę zgodności wykonywanych robót budow-

³⁶ Dz.U. Nr 138, poz. 1554.

lanych z projektem, przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Uczestnictwo inspektora nadzoru inwestorskiego w przygotowaniu zrealizowanego obiektu do odbioru i do użytkowania daje również inwestorowi gwarancję, że inwestycję zrealizowano zgodnie z prawem i oczekiwaniami inwestora. Jest to jednak usługa kosztowna, co pokazuje praktyka wynagradzania inspektorów nadzoru budowlanego, którym najczęściej oferuje się od 2 do 2,5% całkowitej wartości robót budowlanych w całym projekcie.

Nałożenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w trakcie prowadzonych prac budowlanych

Jak wspomniano, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane właściwy organ może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli zajdzie jedna z wymienionych w ustępie przesłanek. Wprost zatem wskazany został przez ustawodawcę tryb nakładania takiego obowiązku na inwestora — w drodze decyzji (o pozwoleniu na budowę, ewentualnie, co wymieniono powyżej, w decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, czy w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych). Tym samym ustawa nie zawiera odpowiedniej podstawy prawnej dającej upoważnienie organowi nadzoru budowlanego do nałożenia na inwestora obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego w trakcie prowadzonych prac budowlanych³⁷. Co prawda nałożenie na inwestora niniejszego obowiązku mogłoby nastąpić w drodze zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę w trybie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego³⁸, jednak wymagana byłaby zgoda inwestora na jej modyfikację³⁹, o którą trudno, gdyż, co wspomniano powyżej, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wiąże się z dodatkowymi (niemałymi z resztą) kosztami po stronie inwestora. Z uwagi na to tryb nakładania obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w trakcie prowadzonych prac budowlanych nie jest stosowany w praktyce. Bardziej zasadnym byłoby zastosowanie postanowień art. 161 ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeśli w żaden inny sposób nie można uchylić stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa⁴⁰. Również nie jest to rozwiązanie bez finansowych konsekwencji, gdyż inwestorowi przysługuje wówczas roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę związaną

³⁷ E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 63.

³⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

³⁹ Zob. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 235–236; J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 191.

⁴⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 220.

ze zmianą decyzji, co należałoby utożsamiać z wynagrodzeniem wypłacanym inwestorowi nadzoru inwestorskiego. Jak widać, sytuacja nie jest prawnie uregulowana, a *de lege ferenda* można byłoby wysunąć postulat, aby upoważnić na mocy ustawy — Prawo budowlane organ właściwy do wydania decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę lub właściwy organ nadzoru budowlanego do nałożenia w drodze osobnej decyzji obowiązku ustanowienia przez inwestora inspektora nadzoru inwestorskiego już w trakcie prowadzonych prac budowlanych.

Zakończenie

Zgodnie z przedstawioną powyżej charakterystyką prawną nadzoru inwestorskiego, przeprowadzoną w kontekście analizy praw i obowiązków sprawującego go inspektora, omawianą instytucję prawną traktować należy jako mającą swoje znaczenie nie tylko w trakcie prowadzonych prac budowlanych, ale również dla zrealizowanej inwestycji. Zgodnie bowiem z przedstawioną w artykule interpretacją pojęcia „procesu budowlanego” wraz z jego doktrynalnymi implikacjami należy przyjąć, że nadzór budowlany również będzie się odnosić nie tylko do etapu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania, ale i jego dalszej eksploatacji. Tym samym prowadzony zgodnie z przepisami prawa i wszelkimi wymaganiami technicznymi nadzór budowlany będzie skutkował właściwie zrealizowanymi inwestycjami, dając zadość policyjnej funkcji administracji publicznej, która za przedmiot ochrony bierze dobra szczególnie cenne zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i wspólnoty samorządowej lub państwa (bezpieczeństwo i porządek publiczny, życie, zdrowie, mienie, moralność publiczną czy środowisko naturalne), a która przejawia się w trwałych, bezpiecznych i wybudowanych z poszanowaniem środowiska naturalnego budowlach. Tym samym docenić należy rolę inspektora nadzoru inwestorskiego oraz, co zostało wskazane w niniejszym artykule, dopracować tę instytucję prawną poprzez uzasadnienie na gruncie ustawy — Prawo budowlane możliwości nałożenia obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego już w trakcie prowadzonych prac budowlanych, bez konsekwencji, które rodzi po stronie inwestora obecna niedoprecyzowana regulacja art. 19 ust. 1 ustawy. Jest to tym ważniejsze, iż coraz częstszym staje się fakt zaniżania stopnia skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanego wpływu na środowisko, by niespełnione zostały ustawowe przesłanki obligatoryjności ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego i tym samym, by uniknąć związanych z jego sprawowaniem kosztów, a już w trakcie budowy okazuje się jednak, że mamy do czynienia ze skomplikowaną budowlą, która ma też swoje konsekwencje dla środowiska naturalnego. Warto też zdać sobie sprawę z konieczności istnienia zasady *incompatibilitas*, niedającej możliwości jednoczesnego pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego i kierownika budowy na tej samej budowie. Dopuszczenie takiej możliwości powodowałoby konsekwencje w postaci

samokontroli kierownika budowy, nad którym funkcje kontrolne sprawowałby inspektor nadzoru inwestorskiego w jego osobie (kontrolowałby samego siebie). Warto jeszcze zaznaczyć, co zostało scharakteryzowane we wstępnym fragmencie niniejszego artykułu, że z punktu widzenia doktryny prawa administracyjnego nadzór inwestorski jest swoistym nadzorem niemieszczącym się ani w obrębie nadzoru w ujęciu funkcjonalnym (jaki występuje w przypadku nadzoru autorskiego sprawowanego przez projektanta i kierownika budowy), ani nie wpisuje się w nadzór sprawowany przez organy nadzoru budowlanego (nie jest pierwotnym nadzorem *sensu stricto*), do którego jednak mu bliżej ze względu na stosowany przez inspektora nadzoru inwestorskiego szeroki wachlarz środków władczych.

Bibliografia

- Bar L., *Kodeks budowlany*, Warszawa 1978.
- Bar L., *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, nr 5.
- Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001.
- Bodziony B., Gniadzik P., *Prawo budowlane z komentarzem wraz z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa-Jaktorów 2004.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcja nadzoru w administracji państwowej*, Wrocław 1984.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995.
- Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdynia 2007.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- Małyś K., *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2008.
- Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2009.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Serafin S., *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005.
- Sięgień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szeniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
- Szwajdler W., *Prawa inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Toruń 1995.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U., poz. 1278).
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 1995 r., VI SA 13/95, ONSA 1995, z. 4, poz. 154.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229).
- Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 12, poz. 57).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 443).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, Lex nr 169364.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2007 r., II OSK 520/06, Lex nr 503755.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2007 r., OSK 709/06, LexPolonica nr 2573329.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., II OSK 1082/07, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 52.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1981 r., III CRN 97/81, OSNCP 1982, nr 2–3, poz. 30.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2003 r., III CK 57/02, Lex nr 157284.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., P 64/2007, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2007 r., II SA/Lu 1008/06, niepublikowany.

Investor's supervision inspector as a participant in construction process

Summary

Accordingly, investor's supervision inspector exercises the investor's supervision having its importance not only during construction work, but also for the carried out investment. Thus, conducted in accordance with the law and all technical requirements, construction supervision will result in properly carried out investments, fulfilling police function of public administration, which as a mat-

ter of protection, takes goods especially valuable both from the point of view of the individual and community self-government or state (security and public order, life, health, property, public morality or the environment), and which manifests itself in a durable, safe and built with respect to environment buildings. It should be further developed in this institution so that empowered under the Act — Construction Law authority competent to issue a decision to change the decision on the construction permit or the competent supervision authority, to impose by way of a separate decision, the obligation to establish by the investor's supervision inspector already during the construction works. The solution appears necessary, especially given the currently observed bad practices to reduce the complexity of the facility or works, or the expected impact on the environment, they would not have met the statutory obligatory establishment of investor's supervision inspector and thus to avoid associated with its exercise costs.