

Nadzór autorski w prawie budowlanym

JEL classification: K39

Słowa kluczowe: prawo budowlane, nadzór autorski, nadzór autorski w prawie budowlanym, nadzór w prawie budowlanym

Keywords: construction law, author's supervision, author's supervision in construction law, supervision in construction law

Abstrakt: Nadzór autorski jest instytucją wywołującą liczne kontrowersje i pytania co do sposobu i zakresu jego sprawowania, zawierania umów, interpretacji obowiązków, jakie ciążyą na projektancie go sprawującym. Dlatego zasadne wydaje się podjęcie próby jego scharakteryzowania na gruncie obecnych regulacji ustawowych i wydanego orzecznictwa. Zrozumienie tej instytucji jest tym trudniejsze, że łączy w sobie dwie gałęzie prawa — prawo administracyjne i prawo cywilne. Projektant sprawujący nadzór autorski jest samodzielną funkcją techniczną w budownictwie i ma z tego tytułu pewne prawa, ciążyą na nim również ustawowe obowiązki. Z racji tego podlega zarówno odpowiedzialności cywilnoprawnej, która przejawia się w odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o pełnienie nadzoru autorskiego, jak i a może i przede wszystkim, odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, w momencie gdy uchyla się od sprawowania nadzoru autorskiego lub niedbale wykonuje swoje obowiązki. Samo pojęcie „projektant” ma swoje prawne implikacje, które starano się w poniższym artykule zaprezentować. Nadzór autorski jest więc interesującą z prawnego punktu widzenia materią, której właściwe zrozumienie jest konieczne, by nie narazić się na negatywne konsekwencje, jakie może zrodzić brak lub niewłaściwe jego wykonywanie w trakcie realizacji inwestycji budowlanej.

Author's supervision in construction law

Abstract: Author's supervision is an institution causing much controversy and many questions as to the manner and extent of supervision of concluding contracts, interpretation of the obligations which are incumbent on the designer and it is justified to make an attempt at its characterization on the basis of current law and issued jurisprudence. Its understanding is all the more difficult because

it combines two areas of law — administrative law and civil law. A designer conducting author's supervision is an independent technical function in construction and has in this respect certain rights as well as statutory obligations. Because of this, he/she is subject to both civil liability, which manifests itself in liability for failing to execute or insufficient execution of the author's supervision agreement, as well as, perhaps more importantly, professional liability in construction, in case of evading conducting the supervision or negligence in performing duties. The very notion of "designer" has its legal implications, which are presented in the article. Therefore, the author's supervision is a very interesting matter from a legal point of view, whose proper understanding is necessary in order to avoid being exposed to negative consequences that may arise from a lack of or improper supervision in the course of investment.

Wstęp

Obowiązujące obecnie uregulowania normatywne, tworzące nadzór budowlany — instytucję prawną mającą na celu kontrolę i nadzorowanie procesów budowlanych — coraz częściej stają się tematem zainteresowania różnych środowisk, nie tylko ze względu na zdarzające się katastrofy budowlane skutkujące śmiercią i stratami materialnymi. Nadzór budowlany tworzony przez powołane w tym celu organy stanowi realizację policji administracyjnej — pierwotnej funkcji administracji, służącej zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia¹. Policja administracyjna jest funkcją państwa, polegającą na zabezpieczeniu całego społeczeństwa oraz poszczególnych jego członków przed rozmaitymi niebezpieczeństwami² i pomimo różnic w rozumieniu tego pojęcia, uregulowania normatywne tworzące nadzór budowlany wpisują się w dwa, konstytuujące policję administracyjną, elementy. Po pierwsze, nadzór budowlany realizowany jest w obszarach, w których przepisy określają standardy bezpieczeństwa i porządku, przez kontrolowanie „przestrzegania nakazów i zakazów prawnych kształtujących owe standardy, a także spowodowanie lub zagrożenie ewentualną dolegliwością majątkową albo osobistą w przypadku naruszenia przez zobowiązanego powyższych reguł oraz działań faktycznych odwracających bezpośrednio zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia jednostek ze strony innych ludzi lub sił natury”³. Po drugie, 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). Nadzór budowlany stanowi więc zestaw form i sposobów oddziaływania (wraz z właściwymi im zadaniami i kompetencjami), służących wykonywaniu funkcji, jaką jest policja administracyjna, a jako kategoria materialnego prawa administracyjnego obejmuje zarówno funkcjonowanie osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (tak zwanych

¹ M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992, s. 71.

² M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 176.

³ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 46.

uczestników profesjonalnych procesu budowlanego⁴), jak i organów administracji publicznej powołanych do jego sprawowania. Ma więc charakter zróżnicowany: z jednej strony funkcjonuje scentralizowany układ organizacyjny, obejmujący Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz podległe mu organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego działające na poziomie województwa i powiatu, z drugiej zaś sprawowany jest przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, a więc osoby fizyczne, które podlegają obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego i mają uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Z uwagi na temat niniejszego artykułu analiza obejmie tę część nadzoru budowlanego, która leży w kompetencji osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, a dokładniej — stanowi obowiązek projektanta. Wymienione w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane⁵ samodzielne funkcje techniczne w budownictwie wskazują na ścisły ich związek z procesem budowlanym oraz z wykonywaniem zawodu architekta, który polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzór nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej oraz z wykonywaniem zawodu inżyniera budownictwa, który to polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie⁶. Ze względu na przypisanie takim osobom ważnej roli społecznej, projektant, kierownik budowy (robót budowlanych) czy inspektor nadzoru inwestorskiego nie tylko mają status uczestników procesu budowlanego, lecz także wykonują określone w ustawie — Prawo budowlane zadania z zakresu administracji publicznej, będące częścią nadzoru w rozumieniu prawa administracyjnego.

Nadzór autorski jako nadzór w ujęciu prawoadministracyjnym

Termin „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego nie jest pojęciem jednoznacznym. Różne rozumienie tego pojęcia związane jest z innym jego używaniem

⁴ W niniejszym artykule przyjęte zostało pojęcie procesu budowlanego jako określenie czynności polegających na projektowaniu, budowie, utrzymaniu i rozbiórce obiektów budowlanych, co jest zgodne z zakresem przedmiotowym ustawy — Prawo budowlane. Tym samym poza tym pojęciem pozostają zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, co uregulowane zostało w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015, poz. 199), wraz z instytucjami procesowymi ustawy — Prawo budowlane, określane jest w doktrynie mianem procesu inwestycyjno-budowlanego. Na tej podstawie można przyjąć, że proces budowlany obejmuje stosunki prawne powstające na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych i utrzymania obiektów budowlanych (K. Małyca, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004, s. 19).

⁵ Dz.U. 2013, poz. 1409 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. 2014, poz. 1946), art. 2 ust 1 i 2.

przez ustawodawcę w kontekście rozmaitych zależności w stosunkach prawno-administracyjnych⁷. Historycznie termin ten należy wiązać z procesami decentralizacji władzy publicznej i tworzeniem jednostek samorządu terytorialnego wyposażonych we władztwo publiczne. To wówczas nastąpiło przyznawanie funkcji kontrolnych, służących korygowaniu działań podejmowanych przez organy samorządowe. Nadzór rozumiany był więc jako te kompetencje, które umożliwiały organom państwa ingerencję w działalność innych podmiotów, sprawujących władztwo publicznoprawne⁸. Zgodnie z jednym z poglądów, prezentowanym przez W. Dawidowicza, nadzór jest kategorią ustrojową, która określa zależności między organami administracji, zastrzeżone dla określenia relacji pomiędzy organem organizacyjnie nadrzędnym i organizacyjnie mu podporządkowanym. Ujęcie to nie pozwala zatem posługiwać się pojęciem nadzoru w zewnętrznej sferze działania administracji państwowej, która jest normowana prawem administracyjnym⁹. Ogranicza tym samym posługiwanie się nim i nie pozwala na stosowanie w oderwaniu od ścisłego, dogmatycznego umocowania. Notabene Dawidowicz, analizując kompetencje organów państwowego nadzoru budowlanego, dochodzi do wniosku, że ponieważ „nadzór (budowlany) nie oznacza [...] nic innego niż kompetencje kontrolne oraz kompetencje do wydawania decyzji”, to „nie ma żadnego uzasadnienia wyrażanie tego znaczenia przy pomocy terminu »nadzór«”¹⁰. J. Szreniawski, podkreślając w omawianym pojęciu aktywność i władztwo, jakimi cechuje się podmiot nadzorujący wobec działalności jednostki nadzorowanej¹¹, zaznacza, że nie jest ono kategorią jednolitą, a można podzielić nadzór na zwierzchni, ogólny i specjalistyczny. Przykładem tego ostatniego jest nadzór budowlany, określający relacje między organami administracyjnymi a jednostkami realizującymi daną działalność poddaną regulacji prawnej. Jak podaje J. Szreniawski, nadzór specjalistyczny jest „narzędziem działania organów wykonujących tzw. policję administracyjną, czyli władcze czynności mające na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego”¹². Z kolei J. Boć, przy próbie definicji pojęcia nadzoru, na pierwszy plan wysuwa możliwość oddziaływania modyfikującego, uznając ją za cechę ważniejszą niż układ stosunków między nadzorowanym a nadzorującym, dzieląc go na sprawowany nad administracją rządową (nadzór w znaczeniu wąskim), nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzór policyjny,

⁷ 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., 138.

⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1932, s. 13 n.

⁹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 263.

¹⁰ *Ibidem*, s. 348–349.

¹¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 59.

¹² *Ibidem*, s. 59–60.

który jest niezależny od kategorii podmiotów nadzorowanych i zbudowany w oparciu o kryterium przedmiotowe, czyli dobra i wartości objęte ochroną¹³.

Z. Leoński rozróżnia natomiast (podobne założenia przyjmuje także wielu autorów niemieckich¹⁴) nadzór rozumiany jako „układ zależności między organami sprawującymi funkcje administracji publicznej” (dla przykładu można podać nadzór weryfikacyjny czy nadzór sprawowany przez administrację rządową nad samorządem zawodowym) oraz jako nadzór „skierowany z reguły do obywatela lub innych podmiotów niezależnych od organów administracji”, czyli nadzór występujący w administracyjnym prawie materialnym, wykorzystywany do określenia funkcji typu policyjnego właśnie¹⁵. Jest to szczególnie ważna, z racji dokonywanej w niniejszym artykule analizy, próba definicji nadzoru, którą rozwija M. Szewczyk, traktując nadzór jako kategorię prawa materialnego, będącą złożonym kompleksem relacji prawnych, jakie organy administracji nawiązują z podmiotami niepodporządkowanymi im organizacyjnie, których celem jest odsuwanie zagrożenia dóbr prawnie chronionych oraz usuwanie skutków naruszenia tych dóbr¹⁶. Inaczej mówiąc, nadzór jest dopuszczalną przez prawo ingerencją administracji w aktywność obywateli i innych podmiotów¹⁷. Uprawniona władza publiczna, przy użyciu środków władczych, koryguje zachowania innych podmiotów w ten sposób, żeby móc zrealizować cele stawiane przed administracją publiczną. Oprócz władztwa statuującego nadzór, traktowany jako kategorię prawa materialnego (nadzoru w ujęciu administracyjnoprawnym — w prawie administracyjnym), musi być także zachowany element ciągłości jego występowania, gdyż incydentalność prowadzonych działań uniemożliwiłaby efektywne wykonywanie wszystkich wynikających z prawa zadań administracji publicznej. Nadzór rozumiany jako kategoria prawa materialnego, sprawowany jest w pełni przez organy nadzoru budowlanego (organy administracji publicznej): powiatowego inspektora nadzoru budowlanego wojewodę przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Natomiast w przypadku nadzoru sprawowanego przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie — uczestników procesu budowlanego (to jest przez projektanta, kierownika budowy [robót budowlanych], inspektora nadzoru inwestorskiego), o sprawowanym

¹³ J. Boć, *Nadzór w systemie organów administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 243 n.

¹⁴ R. Gröschner, *Das Überwachungsrechtsverhältnis. Wirtschaftsüberwachung in gewerbepolizeilicher Tradition und wirtschaftsverwaltungsrechtlichem Wandel*, Tübingen 1992, s. 46 n.; E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Erster Band, Allgemeiner Teil*, Monachium 1973, s. 190.

¹⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 197.

¹⁶ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 31.

¹⁷ L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, nr 5, s. 37.

przez nich nadzorze w prawie administracyjnym możemy mówić jedynie wtedy, gdy spełniają powyższe dwie konstytuanty nadzoru w kategorii prawa materialnego. O ile ciągłość sprawowanego przez te podmioty nadzoru jest kwestią występującą i łatwo kwalifikowaną, o tyle stosowane przez nie władztwo nie jest już tak bezpośrednie i pierwotne, jak w przypadku organów administracji publicznej (organów nadzoru budowlanego).

Warto podkreślić, że projektant, kierownik budowy (robót budowlanych) oraz inspektor nadzoru inwestorskiego nie tylko mają status uczestników procesu budowlanego, lecz także wykonują określone w Prawie budowlanym zadania z zakresu administracji publicznej. Projektant, sprawując nadzór autorski na żądanie inwestora lub właściwego organu, ma ograniczone możliwości zastosowania władztwa administracyjnego w wykonywaniu swych zadań, w postaci jedynie prawa wstępu na teren budowy i dokonywania zapisów w dzienniku budowy, dotyczących jej realizacji oraz żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia bądź wykonywania ich niezgodnie z projektem¹⁸. Kłopotliwe wydaje się również określenie projektanta, sprawującego nadzór autorski, „organem administracji publicznej”, a takie wydaje się konieczne, by można było mówić o charakterystycznej dla nadzoru, jako kategorii prawa administracyjnego (nadzoru w prawie administracyjnym), relacji prawnej, jaką organy administracji nawiązują z podmiotami niepodporządkowanymi im organizacyjnie. Z uwagi na te wątpliwości, nie można bez żadnych zastrzeżeń posługiwać się definicją nadzoru autorskiego w rozumieniu kategorii administracyjnego prawa materialnego. Bez wątplenia można w tym wypadku mówić o nadzorze, ukierunkowanym jednak pod kątem funkcjonalnym, to znaczy określającym role osób wykonujących poszczególne samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w procesie budowlanym, a także w jaki sposób podmioty te uczestniczą w ochronie tak zwanych dóbr policyjnych, będących przedmiotem ochrony realizowanej przez organy nadzoru budowlanego (organy administracji publicznej). Zastrzeżenie to koresponduje z podkreślaną niejednokrotnie w literaturze z zakresu prawa administracyjnego¹⁹ krytyczną opinią, jakoby przepisy prawa nie zawsze stosowały prawidłową terminologię, określając na przykład uprawnienia kontrolne jako nadzór i odwrotnie. Niezasadne wydaje się, biorąc pod uwagę cel artykułu, jakim jest charakterystyka instytucji nadzoru autorskiego, a nie nadzoru jako instytucji samej w sobie, ubogacanie dotychczasowych osiągnięć doktrynalnych na tym polu. Usprawiedliwione jest oparcie się na dotychczasowych dokonaniach badaczy nadzoru administracyjnego, przyjmując, że nadzór autorski jest specyficznym rodzajem nadzoru

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. 2013, poz. 1409 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 pkt 4, art. 21.

¹⁹ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 40; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 99.

w prawie administracyjnym, który wpisuje się w to pojęcie, jednak z pewnymi zastrzeżeniami natury doktrynalnej, co starano się ukazać powyżej. Co prawda, wartościowe jest rozwijanie niniejszego wątku, jednak z uwagi na ograniczenia, jakie nakłada forma artykułu, należy je w tym miejscu pominąć.

Sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta obowiązkiem publicznoprawnym

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu architektoniczno-budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; zapewnienie, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu osób mających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez te osoby opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, z uwzględnieniem specyfiki projektowanego obiektu budowlanego²⁰; sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego²¹, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; określenie obszaru oddziaływania obiektu²²; uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów²³; wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań; sporządzanie lub uzgadnianie indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy

²⁰ Obowiązki te wynikają również z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgodnienia projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 121, poz. 1137 z późn. zm.) oraz z uchylonego rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej i Pracy z 29 maja 1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy, oraz trybu powoływania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Oceny Kandydatów na Rzeczoznawców (Dz.U. Nr 62, poz. 290).

²¹ Zob. A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2008, s. 100–104.

²² Nowe brzmienie pkt 1 i dodany pkt 1c w ust. 1 w art. 20 ustawy — Prawo budowlane — weszły w życie z dniem 28.06.2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 443).

²³ Zgodnie z wyrokiem NSA z 12 maja 2000 r., sygn. akt IV SA 337/98, obowiązek ten spoczywa na projektancie, jeżeli uzgodnienie, opinia czy sprawdzenie rozwiązań projektowych następuje w drodze czynności materialno-technicznej, jeżeli natomiast odpowiednią formą jest postanowienie właściwego organu, to wówczas uprawniony jest wyłącznie inwestor. Z. Kostka, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdynia 2007, s. 68, przedstawiła pogląd, że obowiązek uzyskania opinii i sprawdzenia spoczywa na projektancie, gdy polega na przedstawieniu dokumentacji odpowiedniemu rzeczoznawcy, a na inwestorze w pozostałych przypadkach.

z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych²⁴. Zgodnie z punktem 4. niniejszego ustępu do obowiązków projektanta należy także sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu (nadzór autorski obligatoryjny) w zakresie: stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem, uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego. Projektant ma ponadto obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę mającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 2 ustawy — Prawo budowlane). Do jego obowiązków należy także ochrona wszystkich wartości wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane, w tym życia i zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, środowiska czy zabytków. Z powyższej charakterystyki obowiązków projektanta wynika, że ochrona ustawowych wartości nie kończy się tylko na etapie projektowania, ale rozciąga się także na czas realizacji inwestycji, znajdując swój wymiar w pkt 4 ust. 1 art. 20 ustawy — wspomnianym obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego przez projektanta (autora całości lub części projektu). Właśnie z uwagi na ochronę tak wysoko cenionych wartości, jak bezpieczeństwo powszechne, życie i mienie, uzasadnione interesy osób trzecich, obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego, jest obowiązkiem o charakterze publiczno-prawnym. W sposób wyraźny jest on uzasadniony ze względu na ochronę interesu publicznego, a wynika bezpośrednio z przepisów ustawy — Prawo budowlane, istniejąc tym samym niezależnie od innych uregulowań (na przykład od postanowień umowy o pełnienie nadzoru autorskiego zawieranej pomiędzy projektantem a inwestorem, która nie może wykluczać z góry obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego, gdyż *ex lege* byłaby nieważna, ponieważ umowa cywilnoprawna co do zasady nie może znosić obowiązków publiczno-prawnych). Przestrzeganie tego obowiązku przez projektanta, z racji jego publiczno-prawnego charakteru, zostało także zabezpieczone instytucją odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, której podlega projektant uchylający się od podjęcia nadzoru autorskiego lub niedbale wykonujący obowiązki wynikające z pełnienia tegoż nadzoru (art. 95 ust. 5 ustawy — Prawo budowlane). Każdy przejaw niedbalstwa lub niewykonania ustawowych obowiązków oraz unikanie pełnienia nadzoru autorskiego przez projektanta jest karane. Sankcją są środki ujęte bezpośrednio w ustawie — Prawo budowlane (art. 96 ust. 1 ustanawia następujące kary: upomnienie, upomnienie z jednoczesnym nałożeniem obowiązku złożenia w wyznaczonym terminie egzaminu, o którym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, zakaz wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie na okres od roku do 5 lat, połączony z obowiązkiem złożenia w wyznaczonym terminie egzaminu,

²⁴ Dz.U. Nr 92, poz. 881 z późn. zm.

o którym mowa w art. 12 ust. 3), a także, ze względu na umowny kontekst nadzoru autorskiego (umowa o pełnienie nadzoru autorskiego zawierana pomiędzy projektantem a inwestorem), odpowiedzialność projektanta ma charakter cywilnoprawny i przejawia się w odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o pełnienie nadzoru autorskiego, przekładającej się między innymi na obowiązek zapłaty określonych przez strony kar umownych oraz odpowiedzialności odszkodowawczej za wyrządzone przez sprawującego nadzór autorski projektanta szkody. Nie ma przeciwwskazań, aby w umowie o pełnienie nadzoru autorskiego wprowadzać regulacje gwarancyjne, przewidujące konsekwencje finansowe za niewykonanie obowiązków wynikających ze sprawowania nadzoru autorskiego przez projektanta. Mimo że pełnienie funkcji nadzoru autorskiego jest publicznoprawnym obowiązkiem projektanta, nie można „zmusić” go do sprawowania niniejszego nadzoru. Stosowane są wspomniane powyżej sankcje, jednak i one mogą nie skłonić projektanta do wypełniania przedmiotowego obowiązku niezależnie od tytułu jego nałożenia.

Problem prawnej wielopłaszczyznowości nadzoru autorskiego

Istniejąca dwupłaszczyznowość w regulacji odpowiedzialności projektanta z tytułu niewykonania bądź niedbałego wykonywania obowiązku pełnienia nadzoru autorskiego — odpowiedzialność na podstawie prawa administracyjnego, tak zwana odpowiedzialność zawodowa w budownictwie wynikająca z przepisów ustawy — Prawo budowlane, niezależna od odpowiedzialności karnej, oraz odpowiedzialność cywilnoprawna, wynikająca z nieprzestrzegania postanowień umownych — jest dużym utrudnieniem dla praktyki nadzoru autorskiego i ma swoje dalsze implikacje. Projektant, jako osoba wykonująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, objęty jest regulacjami zarówno prawa administracyjnego, dotyczącymi wykonywania funkcji nadzorczych przez projektanta, jak i prawa cywilnego, w aspekcie ochrony praw przysługujących projektantowi z racji bycia autorem utworu — projektu architektoniczno-budowlanego. Jak wcześniej wskazano, wykonywanie czynności nadzoru autorskiego przez projektanta nad realizacją projektu jest ściśle związane z rolą jego twórcy i jest publicznoprawnym obowiązkiem projektanta. Stanowi to o swoistej odmienności nadzoru autorskiego, sprawowanego przez architekta, od nadzoru sprawowanego przez innych twórców utworu, w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁵. Nadzór sprawowany przez innych twórców (autorów) jest wyłącznie uprawnieniem, które mogą wykonywać, jeśli taka jest ich wola, natomiast sprawowanie nadzoru autorskiego przez architekta może być, i najczęściej jest, przede wszystkim obowiązkiem. Autorskie prawo osobiste, w postaci prawa do nadzoru nad sposobem korzystania z utworu (kontroli pod kątem

²⁵ Dz.U. 2006 Nr 90 poz. 631 z późn. zm.

zachowania odautorskiej koncepcji dzieła architektonicznego²⁶), zostało zatem na mocy art. 60 ust. 5 niniejszej ustawy, w przypadku twórcy projektu architektoniczno-budowlanego, uregulowane w sposób szczególny²⁷. Tym samym umowa o pełnienie nadzoru autorskiego w zakresie dokumentacji projektowej nie podlega przepisom niniejszej ustawy. Regulacje takie można znaleźć jedynie w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, głównie w ustawie — Prawo budowlane. Nie zmienia to jednak faktu, iż ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych obejmuje ochroną projekty architektoniczno-budowlane²⁸, ale w zakresie samych rozwiązań architektonicznych, urbanistycznych i architektoniczno-urbanistycznych, a nie co do czynności nadzoru autorskiego. Stąd można uznać, że dany projekt stanowi utwór w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, i tym samym nadzór autorski wiąże się nie tylko z ustawowym obowiązkiem projektanta w zakresie czynności nadzorczych, ale również związany jest z jego uprawnieniem jako autora. Twórcy projektu przysługują bowiem osobiste prawa autorskie, przewidziane w art. 16 ust. 5 wymienionej ustawy, których konsekwencją jest między innymi prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania, a także prawo do nadzoru nad sposobem korzystania z utworu. Powyższe prawa mają charakter niezbywalny oraz nieograniczony w czasie, tym samym projektant nie może ich przenieść na zamawiającego, tak jak ma to miejsce w przypadku autorskich praw majątkowych. Z racji tego inwestor jest zobowiązany zawrzeć stosowną umowę z projektantem, który wykonywać będzie funkcję nadzoru autorskiego na budowie. Umowa o prace projektowe zawarta między inwestorem a projektantem jest umową o dzieło, natomiast funkcje związane z pełnieniem nadzoru autorskiego i umowa o pełnienie nadzoru autorskiego ma charakter umowy zlecenia (zgodnie z art. 750 ustawy — Kodeks cywilny)²⁹. Sytuacja ta powoduje kolejny problem praktyczny, tym razem w obrębie samego prawa cywilnego, jakim jest odpowiednie umiejscowienie nadzoru autorskiego w jego systemie, zwłaszcza w odniesieniu do regulowanych w kodeksie cywilnym podstawowych rodzajów umów. Jak już wskazano, umowy zawierane w związku ze sprawowanym nadzorem autorskim nie są odrębnie regulowane przez kodeks cywilny. Dla praktyki nadzoru autorskiego ważne są zatem orzeczenia sądowe, które na kanwie indywidualnych spraw formułują w wyrokach oceny i wskazówki interpretacyjne. Przykładowo, w jednym

²⁶ Zob. uchwała KIO z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt KIO/KD 57/12.

²⁷ Por. wyrok KIO z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt KIO 1103/11.

²⁸ Wątpliwe jest zaś objęcie ochroną ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych tak zwanych projektów branżowych. W szczególności, nie jest utworem w rozumieniu niniejszej ustawy opracowanie stanowiące jedynie zastosowanie nawet wysokospecjalistycznej wiedzy technicznej, jeżeli jego treść jest z góry zdeterminowana obiektywnymi warunkami i wymaganiami technicznymi oraz charakterem realizowanej inwestycji (por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt I Aca 490/06).

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.

z wyroków³⁰ Sąd Najwyższy orzekł, że „według art. 12 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, sprawowanie nadzoru autorskiego uważa się za samodzielny funkcję techniczną w budownictwie. Nadzór autorski nie jest dziełem w rozumieniu art. 627 k.c., czyli z góry określonym, sprawdzalnym rezultatem umowy. Sprawowanie nadzoru autorskiego odnosi się do już wykonanego projektu i nie jest utworem, natomiast nie można wykluczyć sytuacji, w której w wyniku dokonywania czynności nadzorczych dojdzie do jego stworzenia³¹. Umowę w zakresie nadzoru autorskiego należy zaliczyć do umów starannego działania”. A zatem po pierwsze, do umownych praw i obowiązków projektanta stosować należy uzupełniająco przepisy kodeksu cywilnego, właściwe dla umów zlecenia, po drugie jednak, wspomniana umowa o prace projektowe jest umową o mieszanym charakterze, zawierającą zarówno postanowienia właściwe dla umowy o dzieło (w odniesieniu do będącego dziełem projektu), jak i te charakterystyczne dla umowy zlecenia (sam aspekt nadzoru autorskiego).

Analizowany dualizm (obejmujące projektanta regulacje prawa administracyjnego i cywilnego) ma również swoje wymiennie negatywne konsekwencje dla ochrony praw przysługujących projektantowi. Rodzi się kolejny praktyczny problem spowodowany tym, że ochrona naruszeń praw autorskich realizowana jest zasadniczo przez sądy cywilne, podczas gdy regulacja nadzoru autorskiego w prawie administracyjnym swój proceduralny wymiar przybiera w postępowaniu administracyjnym. Ta proceduralna dwutorowość utrudnia projektantowi dochodzenie jego praw, których naruszenie stwierdzone zostanie w ramach sprawowanego przez niego nadzoru autorskiego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł przykładowo³², że realizacja autorskich praw osobistych (projekt architektoniczno-budowlany), do których należy między innymi prawo do niewzruszalności treści i formy utworu i jego rzetelnego wykorzystania, następuje w trybie powództwa o ochronę autorskich praw osobistych, a nie w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane. Dodatkowo, wynikający z art. 17 pkt 3 ustawy — Prawo budowlane wymóg uczestniczenia projektanta w procesie budowlanym oraz przyznanie projektantowi w art. 21 pkt 2 tej ustawy uprawnienia do żądania od kierownika budowy — wpisem do dziennika budowy — wstrzymania robót budowlanych w razie możliwości powstania zagrożenia, względnie wykonywania ich niezgodnie z projektem, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie daje projektantowi przymiotu strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych z przyczyn wskazanych w art. 50 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane. Legitymacja procesowa strony w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego oparta być musi na interesie prawnym, wynikającym z przepisów prawa materialnego. Z przepisów art. 17 ust. 3 i art. 21

³⁰ Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt IV CSK 201/11.

³¹ Por. uchwała KIO z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt KIO/KD 16/11.

³² Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA/Po 2404/99.

pkt 2 ustawy — Prawo budowlane nie wynika uprawnienie projektanta do żądania wszczęcia konkretnego postępowania administracyjnego lub do uczestniczenia jako strona w tym postępowaniu. Świadczenie usług niezbędnych do przygotowania i realizacji zamierzonej inwestycji przez krąg osób wymienionych w art. 17 pkt 2, 3 i 4 ustawy — Prawo budowlane, następuje na podstawie umów cywilnoprawnych i te umowy kształtują interesy stron. Jednocześnie wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach³³ w swojej tezie stanowi, że żaden przepis nie pozwala na rozpoznawanie przez sąd powszechny odwołania od decyzji administracyjnych dotyczących problematyki zatwierdzania projektów budowlanych i wyrażania zgody na budowę. Zasada ta odnosi się również do przypadków, w których wydane decyzje nie uwzględniały praw autorskich twórców projektu osiedla. Sąd cywilny nie może bowiem ingerować w przyszłe postępowania administracyjne, powołując się na to, że przy wydawaniu wcześniejszych decyzji administracyjnych pominięte zostały prawa autorskie twórców. Po analizie dwóch powyższych orzeczeń zasadne wydają się zarzuty, jakoby prawa projektanta nie były należycie chronione, głównie z powodów niejasnej i nie do końca zrozumiałej procedury. Zarówno systemy prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego nie są wystarczające do ochrony jego praw.

Projektant a podmiot pełniący funkcję nadzoru autorskiego

Jak wskazano powyżej, osobiste prawa autorskie, przewidziane w art. 16 ust. 5 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, mają charakter niezbywalny oraz nieograniczony w czasie. Tym samym niedopuszczalne jest przeniesienie ich na inwestora. Zakazu tego nie należy mylić z upoważnieniem innych osób do wykonywania czynności nadzoru autorskiego nad utworem, jakim w myśl ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest projekt architektoniczno-budowlany. Możliwość taką daje art. 44 ustawy — Prawo budowlane, przyzwalający na zmianę projektanta sprawującego nadzór autorski (pkt 3 niniejszego artykułu). Warto jeszcze raz podkreślić, że pomimo sprawowania nadzoru autorskiego przez innego projektanta (w myśl ustawy — Prawo budowlane przez inną osobę, która ma odpowiednie uprawnienia budowlane), twórcą projektu będzie nadal autor projektu architektoniczno-budowlanego — utworu w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Rodzi to konsekwencje prawne dla nowego projektanta, w przypadku gdy dokona on, w ramach nadzoru autorskiego, zmian w projekcie bez zgody jego autora, do czego nie jest upoważniony ze względu na brak możliwości dysponowania osobistym prawem autorskim (w szczególności prawem do nienaruszalności formy i treści utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania, określanym jako prawo do integralności utworu), którego nie posiada. Tym samym, nie skupiając się na teoretycznych rozważaniach, czy nadzór sprawowany przez osobę niebędącą autorem projektu może być

³³ Wyrok SA w Katowicach z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. akt I Aca 23/08.

w ogóle pojmowany jako nadzór „autorski”, a nie jedynie jako nadzór „prac”, można uznać, że możliwy jest legalny rozdział między autorem (twórcą) projektu a osobą wykonującą przysługujące twórcy z mocy ustawy osobiste prawo autorskie do sprawowania nadzoru nad sposobem korzystania z utworu³⁴. Nie ma zatem formalnych przeszkód, aby w trakcie realizacji inwestycji budowlanej dokonać zmiany projektanta, sprawującego nadzór autorski³⁵. Pomimo ustanowionego obowiązku sprawowania przez projektanta nadzoru autorskiego w trakcie realizacji inwestycji, możliwa jest sytuacja, w której zaprzestanie on sprawować niniejszy nadzór. Powody takiego zachowania mogą być różne, ze śmiercią projektanta włącznie. Wówczas inwestor ma obowiązek ustanowienia osoby, która ma odpowiednie uprawnienia budowlane i podejmie się sprawowania nadzoru autorskiego na budowie, na której nadzór ten nie jest już wykonywany. Stanowi to dodatkowe uzasadnienie prawa inwestora do zmiany projektanta sprawującego nadzór autorski w trakcie realizacji inwestycji.

Przepisy nie określają wprost procedury dokonywania niniejszej zmiany, choć zwracają uwagę na dwa jej elementy. Po pierwsze, zastępująca osoba musi wyraźnie przejąć obowiązki zastępowanego projektanta, co sprowadza się do złożenia przez nią pisemnego oświadczenia (stosowanej deklaracji) o przejęciu funkcji nadzorczych. Po drugie, może być ona wybrana po czasie, w którym projektant przestanie pełnić swoją funkcję. Wymóg ten rodzi pewne komplikacje natury praktycznej, ponieważ nie zawsze w sposób jednoznaczny jesteśmy w stanie określić czas (moment, zdarzenie), w którym projektant przestał sprawować nadzór autorski. O ile w przypadku jego śmierci czy też ewentualnej pisemnej rezygnacji określenie takowe nie nastrocza zbytnich trudności, o tyle w przypadku zaniedbywania obowiązków przez projektanta, nienależytego ich wykonywania czy opóźniania terminów na dokonanie wymaganych czynności — może być trudne do wskazania. Pewnym rozwiązaniem są tu postanowienia wpisane do umowy o pełnienie nadzoru autorskiego, zawieranej między projektantem a inwestorem, które mogą wprost wskazywać powody konieczności dokonania zmiany, jak i określać zasady postępowania w przypadku zaistnienia takiej sytuacji. Inwestor zobowiązany jest ponadto dołączyć do dokumentacji budowy oświadczenia o przejęciu obowiązków przez tę osobę, bezzwłocznie powiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego) o dokonanej zmianie oraz wskazać, kiedy ona nastąpiła. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie³⁶, prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego prawem (obligatoryjnego na gruncie art. 19 ust. 1 ustawy — Prawo budowlane) nadzoru autorskiego, zrównującego go w swej prawnej kwalifikacji z innymi uczestnikami profesjonalnymi

³⁴ Por. wyrok KIO z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt KIO 90/12.

³⁵ Por. wyrok KIO z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt KIO 1805/11.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 641/05.

procesu budowlanego, wykonującymi samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, oznacza istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy — Prawo budowlane. Skutkuje to uruchomieniem przez organ nadzoru budowlanego postępowania w trybie art. 50 i 51 ustawy, a także uchyleniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto prowadzenie robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę podlega karze grzywny, zgodnie z art. 93 pkt 4 ustawy. Z kolei brak zawiadomienia o zmianach uczestników profesjonalnych naraża inwestora na odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 93 pkt 4 Prawa budowlanego, za które również może być wymierzona kara grzywny. W przypadku zmiany projektanta sprawującego nadzór wymagany jest również wpis w dzienniku budowy, określający stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazanej budowy, rozbiórki lub montażu. Wpis ten potwierdza się datą i podpisem osoby przekazującej i przyjmującej obowiązki³⁷. Obecne uregulowania, szczególnie wspomniany art. 44 pkt 3 ustawy — Prawo budowlane, nie dają zatem możliwości zaprzestania prowadzenia nadzoru autorskiego, do którego sprawowania zobowiąże projektanta inwestor (art. 18 ust. 3 ustawy — Prawo budowlane) bądź gdy obowiązek ustanowienia nadzoru autorskiego zostanie nałożony na inwestora przez właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 niniejszej ustawy). Nawet w przypadku ewentualnego konfliktu projektanta z inwestorem, w przedmiocie świadczonego mu wynagrodzenia za pełnienie funkcji nadzorczych, niemożliwe jest zaprzestanie pełnienia niniejszej funkcji przez projektanta³⁸. Także możliwość zawarta w art. 490 kodeksu cywilnego³⁹, uprawniająca projektanta do wstrzymania się ze świadczeniem ze względu na zły stan majątkowy drugiej strony i przewidywaną możliwość nieotrzymania wynagrodzenia, nie znajduje tu swojego zastosowania ze względu i na przepisy ustawy — Prawo budowlane. Przyjmuje się przy tym także, że brak zgody autora projektu nie wyklucza wykonywania nadzoru przez innego projektanta, o ile nadzór ten dotyczy jedynie czynności określonych w art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy — Prawo budowlane. Na podstawie niniejszej ustawy, jak i zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁴⁰, bez

³⁷ § 6 ust. 4 rozporządzenia 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.).

³⁸ Wyrok SA w Warszawie z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt VI Aca 1563/12.

³⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.).

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 641/05.

znaczenia jest także, w jakiej fazie znajduje się budowany obiekt oraz jaki zakres prac na budowie już wykonano.

Ustawa — Prawo budowlane konsekwentnie posługuje się pojęciem „projektant”, używanym w liczbie pojedynczej. Zgodnie bowiem z jej art. 17 pkt 3, uczestnikiem procesu budowlanego jest projektant i jako taki powoływany jest w dalszych przepisach. Warto jednak podkreślić, że w praktyce, szczególnie w przypadku bardziej skomplikowanych inwestycji, sporządzenie obszernego projektu architektoniczno-budowlanego zazwyczaj zostaje powierzone nie jednemu projektantowi, a grupie projektantów. Rodzi to pewne konsekwencje, chociażby na podstawie prawa cywilnego, w postaci konieczności zawarcia umowy z jednostką projektową posiadającą własną podmiotowość prawną (na przykład spółką) bądź z jednym projektantem — osobą fizyczną zatrudniającą podwykonawców. Z uwagi na te, jak i inne rodzące się z tego tytułu problemy praktyczne, wyróżnia się tak zwanego głównego projektanta, określanego czasem mianem „generalnego”. Ta doktrynalna konstrukcja ma swoje umocowanie w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy — Prawo budowlane, którego brzmienie („opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej”), wskazuje na obowiązek zapewnienia, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu architektoniczno-budowlanego osób mających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez te osoby opracowań projektowych. Tym samym należy mówić nie o jednym projektancie, a o ich większej liczbie, co rodzi wnioski, jakoby to nie jedna osoba — główny projektant — jako jedyny posiadał prawa autorskie do utworu, jakim jest projekt, lecz należy traktować wszystkich współtwórców danego projektu jako autorów odrębnych jego części i tym samym posiadających co do nich niezbywalne prawa autorskie. W związku z tym sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta należy w takim wypadku traktować jako wykonywanie funkcji nadzorczych przez kilku projektantów, co zgodne jest z zasadą wyrażoną w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy — Prawo budowlane, że sprawowanie nadzoru autorskiego będzie zawsze związane z kwestią posiadania odpowiednich uprawnień. Dochodzi więc na gruncie obowiązujących przepisów ustawy do sytuacji, w której nadzór autorski będzie sprawowany nie tylko przez dotychczas charakteryzowanego projektanta (można go określić mianem „głównego”), lecz także przez tylu specjalistów („branżystów”), ilu będzie koniecznych do zapewnienia nadzoru nad wykonywaniem każdej z „branżowych” części projektu. Co więcej, niezasadne jest prowadzenie przez nich wszystkich nadzoru jednocześnie przez cały okres realizacji inwestycji, a powoływanie ich do funkcji nadzorczych w określonym czasie, w takim zakresie, w jakim wraz

z postępowaniem robót istnieje konieczność korzystania z nadzoru wykonywanego przez nich w odniesieniu do adekwatnej części projektu. Uzasadnione jest wyróżnienie głównego projektanta, którego funkcje nadzorcze można ograniczyć jedynie do zakresu tej części opracowania projektowego, do której ma odpowiednie uprawnienia, lecz częściej praktyka nadaje mu jednak rolę koordynatora „branżystów”, prowadzących nadzór autorski co do fragmentu prac będących realizacją ich projektów. Ta koordynująca rola projektanta głównego nie jest wprost określona w przepisach prawa budowlanego i musi zostać zawarta w umowie między nim a inwestorem. Przy realizacji skomplikowanych inwestycji jest to zwykle umowa o pełnienie nadzoru autorskiego z przedstawicielem jednostki projektowej, w której powstaje projekt obejmujący wiele branż, w ramach umowy o sporządzenie projektu lub niezależnie od niej. To na niej spoczywa wówczas obowiązek doboru uprawnionych do sprawowania nadzoru. Wspomniana jednostka projektowa staje się wtedy podmiotem realizującym nadzór autorski, zastępującym projektanta w realizacji tego obowiązku. Wpisuje się zatem w ustawową konstrukcję sprawowania nadzoru autorskiego przez innego projektanta (w myśl ustawy — Prawo budowlane przez inną osobę, która ma odpowiednie uprawnienia budowlane), z zastrzeżeniem, że w tym przypadku mowa będzie o osobie prawnej, jaką jest jednostka projektowa, a nie fizycznej, choć i dana jednostka wykonuje swoje funkcje przez uprawnionych do tego pracowników. Ponownie pojawiają się zarysowane wcześniej wątpliwości, czy nadzór taki wciąż nazywać możemy autorskim, z uwagi na to, że wykonują go nie bezpośrednio projektanci (projektant główny, „branżyści”), lecz pracownicy zatrudnieni w celach nadzorczych w trakcie realizacji inwestycji. Rozwiązaniem może tu być możliwość zawarcia w umowie z jednostką projektową zapewnienia osobistego sprawowania nadzoru przez autorów projektu, a dopiero jeśli oni sami nie mogą go wykonywać — przez inne osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Nie ma przy tym przeszkód, aby wprowadzić dodatkowe warunki w postaci porównywalnego stażu, doświadczenia czy dodatkowych kwalifikacji takich zastępujących właściwych projektantów pracowników. Warto podkreślić jest również, że podpisanie umowy z niniejszą jednostką projektową nie zamyka inwestorowi możliwości sprawowania właściwego nadzoru autorskiego przez projektanta. Może on, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy — Prawo budowlane, zażądać od projektanta sprawowania niniejszego nadzoru, zwłaszcza gdy ma uzasadnione wątpliwości co do realizacji funkcji nadzorczych przez daną jednostkę projektową, na przykład co do jakości prowadzenia prac przez pracowników tego podmiotu. Pomimo zaangażowania jednostki projektowej projektant musi liczyć się z możliwością uczestniczenia w wypełnianiu funkcji nadzorczych w trakcie realizacji inwestycji. Niezależnie bowiem od postanowień umownych (i od tego, czy nadzór taki został ustanowiony, czy też nie), zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy — Prawo budowlane, projektant ma obowiązek

wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań. Niespełnienie przez niego tego obowiązku może skutkować pociągnięciem go do odpowiedzialności zawodowej i nałożeniem na niego sankcji określonych w art. 96 ust. 1 ustawy.

Nadzór autorski a zmiany w projekcie

Poruszono kwestię praw autorskich, jakie na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych przysługują projektantowi jako autorowi utworu (projektu architektoniczno-budowlanego). Wskazywano również na konsekwencje prawne dla nowego projektanta, w przypadku gdy dokona on w ramach nadzoru autorskiego zmian w projekcie bez zgody jego autora. Zwrócono także uwagę na przysługujące twórcy projektu osobiste prawa autorskie, przewidziane w art. 16 ust. 5 wymienionej ustawy, których konsekwencją jest, między innymi, prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania, a także prawo do nadzoru nad sposobem korzystania z utworu, których to nie może przenieść na inne podmioty (choćby na inwestora). Tym samym niedopuszczalne jest, aby inwestor bez zgody twórcy dokonywał zmian w utworze (projekcie), chyba że spełnione zostaną warunki z art. 49 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych i wprowadzone zmiany spowodowane będą oczywistą koniecznością, a twórca nie miałby słusznej podstawy, aby im się sprzeciwić. Inwestor otrzymuje zatem prawo do ingerencji w projekt (bez wymogu jej uzgodnienia z projektantem), jednak w wyjątkowych sytuacjach, związanych na przykład z koniecznością uwzględnienia wymogów bezpieczeństwa czy spowodowanych ujawnieniem się w toku realizacji inwestycji szczególnych okoliczności (geodezyjnych, związanych z materiałami wykorzystywanymi do budowy) bądź wymagań nałożonych przez organy nadzoru budowlanego w toku postępowania o uzyskanie pozwolenia na budowę. Pojawia się tu praktyczny problem interpretacyjny — przez co rozumieć należy oczywistą konieczność, względy bezpieczeństwa czy szczególne okoliczności. Są to klauzule generalne, pojemne pojęcia, które interpretowane mogą być z korzyścią dla inwestora, a stratą dla chronionych praw autora projektu. Przyjmuje się, że podlegają obowiązkowi zatwierdzenia przez projektanta zmiany, które są spowodowane obiektywnymi okolicznościami zewnętrznymi i nie są uważane za zmiany oczywiście konieczne. W takim wypadku projektant sam zobowiązany jest zmodyfikować projekt, dopasowując go na przykład do specyficznych właściwości gruntu, na którym ma być wybudowany obiekt budowlany, o jakich nie wiadomo w trakcie planowania inwestycji. Gdy zmiany dokonywane przez inwestora w projekcie są powodowane jego wadami wynikającymi z błędu projektanta, należy traktować je jako oczywistą konieczność i inwestor może wprowadzić je bez zgody autora utworu. Również organ nadzoru budowlanego w toku postępowania o uzyskanie pozwolenia na budowę czy odrębnej decyzji o zatwierdzeniu

projektu, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, nakłada postanowieniem (na które nie przysługuje zażalenie, a można je jedynie skarżyć łącznie z decyzją kończącą postępowanie — pozwoleniem na budowę lub odmową udzielenia pozwolenia) obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Inwestor może wówczas dokonać zmian w projekcie bez zgody projektanta, gdyż jeżeli nie usunie wskazanych naruszeń w określonym przez organ terminie, starosta wyda decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i odmowie udzielenia pozwolenia na budowę. Niniejsza konstrukcja prawna, z uwagi na wskazane klauzule generalne decydujące o jej zastosowaniu, może godzić w autorskie prawa twórcy projektu architektoniczno-budowlanego. Ustawodawca przewiduje jednak w art. 36a ust. 6 ustawy — Prawo budowlane instytucję umożliwiającą projektantowi zgłoszenie organowi nadzoru budowlanego stwierdzonego w trakcie budowy odstąpienia od projektu (w ramach sprawowanego przez niego nadzoru autorskiego) i kwalifikację, czy doszło do zamierzonego (istotnego), czy nieistotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W pierwszym przypadku, zgodnie z ust. 2 art. 36a, organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę, natomiast jeżeli nadzór budowlany stwierdzi, że w trakcie budowy odstępiono tylko od projektu, a nie naruszono bezwzględnie obowiązujących przepisów (dopuszczono się nieistotnego odstąpienia — art. 36a ust. 5 ustawy — Prawo budowlane), odpowiedni organ powinien nakazać jedynie przedłożenie projektu zamiennego, o którym mowa w art. 51 ust. 4 ustawy, i jeżeli nowy projekt spełnia wszystkie wymagania, organ wydaje decyzję zatwierdzającą projekt zamienny. Dopiero po jej uzyskaniu możliwe będzie przystąpienie do użytkowania obiektu. Jeżeli natomiast inwestor nie przedłoży w wyznaczonym terminie projektu zamiennego, na podstawie art. 51 ust. 5 ustawy, organ wydaje decyzję nakazującą zaniechania dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. Tym samym prawa projektanta sprawującego nadzór autorski na budowie wydają się chronione, jednak przez możliwość nadinterpretacji wskazanych pojemnych pojęć na korzyść inwestora, może dochodzić do ich łamania w toku procesu budowlanego.

Zakończenie

Nadzór autorski jest zatem instytucją, która ma swoje legalne uzasadnienie zarówno w administracyjnym prawie materialnym (prawo budowlane), jak i prawie cywilnym (w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych). Łączy zatem dwie różne gałęzie prawa, co rodzi konsekwencje dla ochrony osoby go sprawującej — projektanta. Jako wykonujący samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, ma on określone w ustawie — Prawo budowlane obowiązki (publiczno-prawne), jak i liczne uprawnienia, przysługujące mu zarówno na podstawie ustaw

materialnego prawa administracyjnego, jak i cywilnego, z racji bycia autorem (twórcą) utworu — projektu architektoniczno-budowlanego. Przysługujące mu prawa mają charakter niezbywalny oraz nieograniczony w czasie, tym samym projektant nie może ich przenieść na inną osobę, tak jak ma to miejsce w przypadku autorskich praw majątkowych. W obrębie prawa cywilnego instytucja nadzoru autorskiego rodzi praktyczny problem z umiejscowieniem jej w systemie, zwłaszcza co do regulowanych w kodeksie cywilnym podstawowych rodzajów umów. Dodatkowo, kontraktowy charakter nadzoru autorskiego, mający swój wyraz w zawieranej między inwestorem a projektantem umowie o jego sprawowanie, zmienia kwalifikację prawną tej instytucji, nie pozwalając traktować jej jako kategorię jedynie prawa administracyjnego. Ta legalna dwupłaszczyznowość nadzoru autorskiego powoduje proceduralny chaos w razie konieczności dochodzenia przez projektanta swoich praw. Ochrona praw autorskich realizowana jest bowiem zasadniczo przez sądy cywilne, nadzór autorski zaś w prawie administracyjnym to regulacja ściśle administracyjnoprawna, mająca swój proceduralny wymiar w postępowaniu administracyjnym. Tym samym zarówno system prawa cywilnego, jak i administracyjnego nie jest wystarczający do ochrony praw projektanta. Notabene sam „nadzór” wywołuje na gruncie prawa administracyjnego pewne doktrynalne implikacje i dodatkowo utrudnia prawną analizę niniejszej instytucji, co starano się w artykule ukazać. W ujęciu administracyjnoprawnym może być tak nazywany głównie ze względu na środki władcze, jakie stosuje się z racji tego, że osoba go sprawująca nie jest organem administracji publicznej, władztwo to jest niejako wtórne, a środki, którymi projektant dysponuje, są w dużej mierze ograniczone. Interpretacja nadzoru autorskiego powinna być zatem dokonywana ze szczególną uwagą, a jej brak może spowodować wiele negatywnych konsekwencji.

Bibliografia

- Bar L., *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, nr 5.
 Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
 Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
 Filipowicz A., *Pojęcie i funkcja nadzoru w administracji państwowej*, Wrocław 1984.
 Forsthoﬀ E., *Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Erster Band, Allgemeiner Teil*, Monachium 1973.
 Gmina. *Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szerniawski, Rzeszów 1992.
 Gröschner R., *Das Überwachungsrechtsverhältnis. Wirtschaftüberwachung in gewerbepolizeilicher Tradition und wirtschaftsverwaltungsrechtlichem Wandel*, Tübingen 1992.
 Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
 Małyśa K., *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004.
 Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2008.
Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2005.
Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
 Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1932.
 Szweczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.

Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Author's supervision in construction law

Summary

Author's supervision is an institution that has its legal basis in both administrative substantive law (construction law) and civil law (the Law on Copyright and Related Rights). Thus it combines two different areas of law, which has consequences for the protection of the rights of its holder — the designer. As a person performing independent technical function in construction, he has certain, defined in the Act — Construction Law responsibilities (public law) as well as numerous powers vested in him both by the acts of substantive administrative law and civil law, by virtue of being the author (creator) of the work — an architectural and construction design. In addition, the contractual nature of the author's supervision, reflected in the agreement concluded between the investor and the designer for its execution, changes the legal classification of the institution, making it impossible to treat it as a category of administrative law only. This legal multi-facetedness of author's supervision, causing procedural chaos in case of necessity for the designer to pursue their rights. The very term "supervision" causes on the basis of administrative law, certain doctrinal implications, which the author tried to show in this article. The interpretation of the author's supervision must therefore be carried out with particular care, and the lack of it can lead to many adverse consequences.