

# UCZESTNICY PROCESU BUDOWLANEGO

Część 3

## Inspektor nadzoru inwestorskiego



**Artur Sidor**  
Radca Prawny  
Wspólnik w Kancelarii  
Pietrzak Sidor & Wspólnicy



**Anna Matysiak**  
prawnik w kancelarii  
Pietrzak Sidor & Wspólnicy

Niniejszy artykuł jest kolejnym w ramach cyklu artykułów dotyczących poszczególnych uczestników procesu budowlanego w polskim prawie i zostanie poświęcony inspektorowi nadzoru inwestorskiego, tj. szczególnemu rodzajowi samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

Institucja nadzoru inwestorskiego jest związana z nałożeniem na inwestora obowiązku wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi również obowiązku sprawowania nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych. Funkcja ta nie może być łączona z funkcją kierownika budowy.

Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane w wypadku dużych i skomplikowanych budynków, np. biurów, mostów, dróg, a także obiektów budowlanych mogących mieć wpływ na środowisko, nie jest natomiast wymagane przy budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub innych niewielkich obiektów. W razie konieczności ustanowienia kilku inspek-

torów o różnych specjalnościach, prawem (i obowiązkiem) inwestora jest wyznaczenie jednego z nich jako koordynatora ich czynności na budowie.

Podstawowym zadaniem inspektora nadzoru inwestorskiego jest zapewnienie właściwego przebiegu inwestycji pod kątem zgodności procesu budowlanego z pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Funkcję tę można w uproszczeniu określić jako wykwalifikowanego przedstawiciela inwestora, który chroni jego interesy i dba o jakość wykonywanych robót budowlanych.

### Fakultatywność ustanawiania nadzoru – wyjątki od zasady

W artykule na temat inwestora wspominaliśmy, że inwestor nie ma obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązania pro-

jektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

W art. 19 ustawy – Prawo budowlane wskazane zostały jednak wyjątki od tej zasady ograniczające swobodę inwestora w tym zakresie. Organ administracji decyduje o obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego oraz o obowiązku zapewnienia nadzoru autorskiego w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko. Decyzja organu w tym przedmiocie odbywa się w oparciu o klauzule generalne i w granicach uznania organu.

Wyżej wskazany przepis zawiera delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego, ograniczającego ocenę organu, ale tylko w odniesieniu do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

Rodzaje obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz listę obiektów budowlanych i kryteria techniczne, jakimi powinien kierować się organ podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, określa minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowa-

Podstawowym zadaniem inspektora nadzoru inwestorskiego jest zapewnienie właściwego przebiegu inwestycji pod kątem zgodności procesu budowlanego z pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

nia przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia. Obecnie jest to uregulowane w rozporządzeniu 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). Znajdujący się w powyższym rozporządzeniu katalog obiektów budowlanych, które wymagają ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego jest zamknięty.

Wskazania wymaga, że pomimo delegacji ustawowej powyższe rozporządzenie nie określa listy obiektów budowlanych i kryteriów technicznych, jakimi powinien się kierować organ administracji architektoniczno-budowlanej podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

Kompetencja organu do zobowiązania inwestora w pozwoleniu na budowę do zapewnienia nadzoru autorskiego nie jest tak sprecyzowana jak w przypadku ustanawiania inspektora nadzoru inwestorskiego, ustawa nie przewiduje bowiem wydania rozporządzenia wykonawczego konkretyzującego przypadki, kiedy wymagane byłoby zapewnienie tego nadzoru. Tym niemniej zarówno ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, poza obligatoryjnymi przypadkami wynikającymi z powołanego rozporządzenia, jak i zapewnienie nadzoru autorskiego wymaga odwołania się do wiedzy technicznej lub wiedzy specjalistycznej z zakresu ochrony środowiska, a to już samo w sobie ogranicza swobodnie uznanie administracyjne.

Z powyższego wynika, że w zależności od oce-

Funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego można określić jako wykwalifikowanego przedstawiciela inwestora, który chroni jego interesy i dba o jakość wykonywanych robót budowlanych.

ny organu w decyzji o pozwoleniu na budowę może być nałożony obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego albo zapewnienia nadzoru autorskiego, albo oba obowiązki jednocześnie. Gdy konieczność ustanowienia tych osób wynika z decyzji administracyjnej, inwestor zawiera umowę cywilnoprawną w tym przedmiocie, która szczegółowo określa zakres ich obowiązków i inne niezbędne regulacje umowne.

Zagadnieniem spornym w doktrynie jest kwestia nałożenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w trakcie budowy, czyli po wydaniu pozwolenia na budowę. Skoro obowiązek taki można nałożyć na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę, to nałożenie go w trakcie budowy musiałoby się wiązać ze zmianą decyzji o pozwoleniu na budowę. Dominujące stanowisko w doktrynie opiera się jednak na założeniu, że skoro w obecnym stanie prawnym funkcjonuje rozporządzenie w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego zawierające w zasadzie ścisły katalog obiektów budowlanych, przy których budowie wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, to trudno wyobrazić sobie sytuację, w której potrzeba nałożenia

takiego obowiązku mogłaby wynikać w trakcie budowy. Obecny stan prawny nie dopuszcza bowiem uznaniowości w zakresie ustanawiania tego obowiązku.

Podkreślić przy tym należy, że organ może za zgodą strony zmienić swoje rozstrzygnięcie w zakresie powyższych obowiązków. Wyłączenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru autorskiego nie jest jednak możliwe, gdy obowiązek wynika z powołanego powyżej rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. Przepisy rozporządzenia stanowią w tym wypadku przepisy szczególne, sprzeciwiające się uchyleniu lub zmianie decyzji w części nakładającej wspomniany obowiązek.

Prowadzenie robót budowlanych wbrew obowiązkowi opisanemu w niniejszym punkcie może spowodować sankcję wskazaną w art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, tj. wstrzymanie robót budowlanych jako wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Może stanowić to również podstawę do wymierzenia inwestorowi grzywny w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia.

### **Zakaz łączenia funkcji**

Niedopuszczalność łączenia funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego wynika z art. 24 Prawa budowlanego. Przepis ten zabezpiecza interes publiczny oraz chroni przed wystąpieniem konfliktu interesów między uczestnikami procesu budowlanego. Brak takiego zakazu prowadziłby do sytuacji, w której inspektor nadzoru inwestorskiego kontrolowałby sam siebie.

Kierownik budowy reprezentuje na budowie wykonawcę, natomiast inspektor nadzoru inwestorskiego inwestora. Między tymi podmiotami mogą wystąpić konflikty, toteż uniemożliwienie łączenia uprawnień tych uczestników przez jedną osobę jest tym bardziej uzasadnione. Zadaniem inspektora nadzoru inwestorskiego jest bowiem kontrolowanie działalności kierownika budowy.

Powyższy zakaz dotyczy również kierownika robót, który jest ustanawiany do wykonywania robót będących częścią budowy. Przysługują mu zatem obowiązki i uprawnienia kierownika budowy, z tym że zakresowo ograniczone.

Z zakazu łączenia funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego wynika *contrario* zezwolenie na łączenie funkcji innych uczestników procesu budowlanego.

Łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego wbrew powyższemu zakazowi nie podważa legalności samej budowy, w szczególności nie stanowi podstawy uzasadniającej wyeliminowanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę w jednym z nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji, takich jak wznowienie postępowania czy stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego. Może to jednak stanowić podstawę do wszczęcia przeciwko takiej osobie postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Powyższe powinno również skutkować wydaniem przez właściwy organ nadzoru budowlanego postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych jako wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach. ▶

## Obowiązki

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należą:

- reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,
- sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie,
- sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub znikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominiarskich oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania,
- potwierdzenie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także na żądanie inwestora kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego jest niejako przedstawicielem inwestora na budowie.

Osoba, która pełni tę funkcję, musi zaś legitymować się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi, a także wyróżniać się wiedzą techniczną. Celem działalności inspektora nadzoru inwestorskiego w procesie budowlanym jest działanie w interesie inwestora i tak też skonstruowane są jego obowiązki. Niektóre z nich służą także zabezpieczeniu interesów społecznych. Sprawowanie kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na

budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej leży w interesie właścicieli nieruchomości sąsiednich. Natomiast sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych oraz zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie ma służyć zapobiegnięciu katastrofie budowlanej, której wystąpienie może zagrażać zdrowiu i życiu ludzkiemu.

Inspektor nadzoru inwestorskiego może być ponadto pełnomocnikiem inwestora w stosunku do wykonawcy.

Przepis art. 25 Prawa budowlanego, który stanowi o obowiązkach inspektora nadzoru inwestorskiego, może być traktowany jako norma bezwzględnie obowiązująca kształtująca umowę między inwestorem a osobą podejmującą się pełnienia obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego. Obowiązki wynikające z tego przepisu nie mogą zatem zostać wyłączone w drodze umowy stron (z wyjątkiem obowiązku kontrolowania przez inspektora nadzoru inwestorskiego rozliczeń budowy, jest on bowiem fakultatywny).

Niezależnie od powyższego inspektorowi nad-

Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane w wypadku dużych i skomplikowanych budynków, a także obiektów budowlanych mogących mieć wpływ na środowisko, nie jest natomiast wymagane przy budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub innych niewielkich obiektów.

zoru inwestorskiego przysługuje ponadto prawo zgłaszania projektantowi sprawującemu nadzór autorski możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie oraz obowiązek potwierdzenia oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, gdy w sposób nieistotny odstąpiono od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę.

## Uprawnienia

Inspektorowi nadzoru inwestorskiego przysługują również dwa uprawnienia, wskazane w art. 26 Prawa budowlanego, tj.:

- wydawanie kierownikowi budowy lub kierownikowi robót poleceń dotyczących: 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,
  - żądanie od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.
- Inspektor nadzoru inwestorskiego został zatem wyposażony w kompetencje o charakterze wład-

czym, gdyż może on żądać od kierownika budowy wykonywania jego poleceń w powyższym zakresie. Polecenia takie powinny być potwierdzone wpisem do dziennika budowy, a kierownik budowy zobowiązany jest do ich wykonania pod rygorem pociągnięcia go do odpowiedzialności zawodowej.

Za niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę umożliwiającą żądanie od kierownika budowy (robót) dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót należy uznać istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu lub innych warunków pozwolenia na budowę. Ewentualny spór w tym zakresie powinien zostać rozstrzygnięty przez projektanta jako osoby upoważnionej na podstawie przepisów Prawa budowlanego do kwalifikacji istotnych odstępstw.

Wykonanie niektórych poleceń inspektora nadzoru inwestorskiego powoduje powstanie dodatkowych kosztów po stronie wykonawcy lub kierownika budowy. W Prawie budowlanym brak jest wskazania, kto powinien ponosić te koszty. Zgodnie z dominującym poglądem rozliczenie wyżej wspomnianych kosztów powinno nastąpić przy rozliczeniu wykonania umowy łączącej inwestora z kierownikiem budowy i wykonawcą i zależeć będzie od zasadności wydania polecenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego. ■

## O Kancelarii

Kancelaria Pietrzak Sidor & Wspólnicy powstała w 2007 roku. Tworzy ją zespół kilkunastu prawników posiadających doświadczenie w wielu dziedzinach prawa. Większość ma za sobą kilkunastoletnią praktykę zawodową i wieloletnie doświadczenie w samodzielnym świadczeniu pomocy prawnej.