

Bartosz Majchrzak

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie,
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie a pojęcie organu ochrony środowiska

Streszczenie: w artykule odniesiono się do kwestii tego, czy uczestnicy procesu budowlanego wykonujący samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą być określani mianem organów ochrony środowiska. Odpowiedź na to pytanie była uwarunkowana uprzednim zrekonstruowaniem cech charakteryzujących takie organy, wskazaniem ustawowych obowiązków ciążących na projektancie, kierowniku budowy i inspektorze nadzoru inwestorskiego w toku procesu budowlanego oraz określeniem charakteru zadań realizowanych przez te podmioty.

Słowa kluczowe: organ ochrony środowiska, organ administracyjny, samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, zadania publiczne.

1. Wstęp

Problematyka statusu prawnego osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie jako uczestników procesu budowlanego (procesu wykonywania robót budowlanych) nie jest często podejmowanym tematem rozważań prowadzonych przez przedstawicieli doktryny prawa. Cel niniejszego artykułu stanowi próba odpowiedzi na pytanie o ten status analizowany przez pryzmat definicji legalnej pojęcia organu ochrony środowiska zawartej w art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2013 r. poz. 1232, ze zm.; dalej: Poś). Tym samym wywód koncentruje się wokół ustalenia normatywnych cech charakteryzujących tego rodzaju organ oraz wskazania i sprecyzowania natury uprawnień i obowiązków osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie realizowanych w ramach procesu budowlanego. W dalszej kolejności

proceedzi to do sformułowania konkluzji dotyczącej tego, czy uczestnicy procesu wykonywania robót budowlanych wykonujący samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą być oznaczeni mianem organów ochrony środowiska.

2. Pojęcie organu ochrony środowiska

Określenie „organ ochrony środowiska” jest sformułowaniem języka prawnego występującym w szczególności w tzw. ogólnej ustawie horyzontalnej, które to miano przypisuje się ustawie – Prawo ochrony środowiska (Górski 2014; 12). Co więcej, w art. 3 pkt 15 tej ustawy zdefiniowano powyższe pojęcie stwierdzając, że organami ochrony środowiska są „organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I” Poś. Warto jednocześnie zaznaczyć, iż przepisy Poś zawierają również definicję legalną określenia „organ administracji”, przez które rozumieją: a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego; b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 3 pkt 14 Poś).

Na tle wskazanych przepisów można przyjmować wąskie ujęcie organu ochrony środowiska kierując się przede wszystkim zastrzeżeniem art. 3 pkt 15 Poś, zgodnie z którym właściwość organu ma być określona w dziale I tytułu VII Poś. W tym fragmencie regulacji prawnej sprecyzowano bowiem wyłącznie właściwość wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Ministra Środowiska oraz Ministra Obrony Narodowej. W szczególności zatem poza definicją organu ochrony środowiska w tym ujęciu znajdują się takie organy administracji publicznej wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska jak: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, sejmik województwa i wojewoda (mimo że te organy są wymienione w art. 376 Poś będącym pierwszym przepisem działu I tytułu VII Poś, ale nie dookreślono ich właściwości w tym dziale) oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska (wspomniane w art. 377 Poś, ale tylko przez odesłanie do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, która może im przypisywać wykonywanie zadań w zakresie ochrony środowiska).

Na potrzeby niniejszego opracowania nie ograniczono się jednak do wskazanego wąskiego znaczenia terminu „organ ochrony środowiska”. Przyjęto mianowicie, że dla zdefiniowania takiego organu istotne znaczenie ma ustawowe dookreślenie pojęcia „organ administracji”, które jest przecież elementem składającym się na *definiens* interesującego nas terminu. Skoncentrowanie się na wyznaczniku w postaci właściwości oznaczonej w dziale I tytułu VII Poś skutkowałoby bowiem wnioskiem o zbędności posłużenia się w art. 3 pkt 15 Poś pojęciem organu administracji (wystarczające byłoby zaznaczenie, że w tym przepisie chodzi o „organy o właściwości określonej w dziale I tytułu VII” Poś). W konsekwencji w ramach poniższych rozważań za organy ochrony środowiska uznano: a) organy administracyjne w znaczeniu ustrojowym (art. 3 pkt 14 lit. a) Poś) powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska (i to nie tylko te organy, których właściwość została określona w dziale I tytułu VII Poś); b) inne podmioty administrujące (organy administracyjne w znaczeniu funkcjonalnym – art. 3 pkt 14 lit. b) Poś), które wykonują zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony (np. „instytucje ochrony środowiska” wymienione w art. 386 Poś). Przy tym należy podkreślić, że taką konwencję znaczeniową przyjmują też autorzy komentarza do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Stwierdzają mianowicie: „[o]rganem ochrony środowiska» mogą być w ten sposób organy administracji bądź podmioty niepubliczne, wykonujące zadania zlecone z zakresu ochrony środowiska” (Bar i in. 2014; 62).

W świetle zaprezentowanej definicji organu ochrony środowiska decydującym czynnikiem kwalifikującym dany podmiot jest zatem kryterium przedmiotowe w postaci wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska. Jednocześnie wymaga podkreślenia to, że przepisy Poś nie dostarczają podstaw do uszczegółowienia tego kryterium poprzez dookreślenie form realizacji wspomnianych zadań (a więc mogą to być formy władcze, niewładcze, administracyjnoprawne, cywilnoprawne itd.). Innymi słowy, organem ochrony środowiska jest każdy podmiot, który został powołany do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, niezależnie od tego, jakie prawne formy działania może w tym celu stosować.

3. Pozycja prawna osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie jako uczestników procesu budowlanego

Samodzielną funkcją techniczną w budownictwie jest działalność związana z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmująca: a) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego; b) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi; c) wykonywanie nadzoru inwestorskiego (zob. art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2016 r. poz. 290; dalej: Pb). Prawnym umocowaniem do wykonywania powyższych funkcji jest legitymowanie się przez daną osobę: a) decyzją administracyjną (zwaną w przepisach Pb „uprawnieniami budowlanymi”) wydaną przez organ samorządu zawodowego (tj. okręgową komisję kwalifikacyjną jako organ właściwej okręgowej izby architektów lub inżynierów budownictwa), potwierdzającą posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i odbycie praktyki zawodowej; b) wpisem na listę członków właściwej izby okręgowej samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa, potwierdzonym zaświadczeniem wydanym przez izbę, z określonym w nim terminem ważności; c) wpisem, w drodze decyzji, do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 12 ust. 2 i 7 Pb).

Artykuł 17 Pb sytuuje osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie jako uczestników procesu budowlanego (procesu wykonywania robót budowlanych). Wśród nich bowiem przepis ten wymienia: projektanta, kierownika budowy (robót) oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. W kontekście odpowiedzi na pytanie o to, czy wymienione podmioty zostały powołane – przynajmniej w pewnym zakresie – do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, koniecznym jest zwrócenie uwagi na ich podstawowe obowiązki ustawowe.

W świetle art. 20 ust. 1 Pb jednym z zasadniczych obowiązków projektanta jest opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego (w tym np. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia), obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Prawidłowe wykonanie przez projektanta wskazanych powinności warunkuje zatwierdzenie projektu

budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej i wydanie pozwolenia na budowę, które może być realizowane tylko zgodnie z postanowieniami wynikającymi z zaakceptowanego przez organ projektu. Kolejny ważny obowiązek projektanta to sprawowanie nadzoru autorskiego, na żądanie inwestora lub właściwego organu, w szczególności w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności ich realizacji z projektem (art. 20 ust. 1 pkt 4 Pb).

Natomiast do zadań kierownika budowy należy m.in.: odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego; zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę oraz przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 22 pkt 1 i 3 Pb).

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma z kolei reprezentować inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 25 pkt 1 Pb).

Prawnym instrumentem gwarantującym projektantowi, kierownikowi budowy i inspektorowi nadzoru inwestorskiego realizację powyższych obowiązków jest upoważnienie każdego z tych podmiotów do nakazania pozostałym uczestnikom procesu budowlanego wstrzymania robót budowlanych lub usunięcia nieprawidłowości czy zagrożeń. Tego rodzaju nakazy są wydawane w drodze wpisu do dziennika budowy, w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia lub wykonywania robót budowlanych niezgodnie z projektem (art. 21 pkt 2, art. 22 pkt 4 i art. 26 Pb).

4. Charakter „zadań” projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego

Na tle dotychczas poczynionych uwag można stwierdzić, że osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które urzeczywistniają swoje normatywne powinności, korzystając przy tym ze wskazanych instrumentów oddziaływania na innych uczestników procesu budowlanego, przyczyniają się w ten sposób również do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. W szczególności bowiem zapewnienie zgodności projektu budowlanego z przepisami, a następnie dokładanie starań, aby

roboty budowlane były wykonywane stosownie do jego ustaleń, a także w sposób nienaruszający obowiązujących regulacji prawnych i wykluczający powstanie „zagrożeń”, oznacza m.in. urzeczywistnianie przepisów chroniących środowisko (np. przepisów o ochronie przyrody czy ochronie gruntów rolnych i leśnych). Co więcej, jako wzmocnienie tej tezy może służyć też art. 74 ust. 1 Poś, zgodnie z którym w trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji należy zapewnić oszczędne korzystanie z terenu (wymóg ten kierowany jest zwłaszcza do projektantów – art. 74 ust. 2 Poś). Podobną rolę wypada przypisać art. 75 ust. 2 Poś stanowiącemu, że przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Zagwarantowanie zgodności prowadzenia robót budowlanych z przepisami, jako podstawowy obowiązek osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, to także przestrzeganie i wymuszanie przestrzegania powyższych przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W dalszej kolejności należy zastanowić się nad tym, czy w przypadku podejmowania przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie sygnalizowanych działań można mówić o realizacji zadań publicznych.

Pogląd, że projektant, kierownik budowy i inspektor nadzoru inwestorskiego wykonują określone w przepisach Pb „zadania z zakresu administracji publicznej” czy inaczej „zadania o charakterze publicznym, których realizacja służy ochronie interesu publicznego”, został zaprezentowany przez D. Sypniewskiego (Sypniewski 2011; 196 i 200). Oprócz jednak odwołania się do *argumentum ex auctoritate*, warto wskazać kilka dodatkowych motywów przyjęcia takiej interpretacji charakteru prawnego obowiązków wymienionych uczestników procesu budowlanego.

Zadania publiczne charakteryzują się tym, że mają bezpośrednie odniesienie do wartości, dla których realizacji została powołana administracja publiczna. Co więcej, w uproszczeniu można przyjąć konstatację, według której kategoria zadań w istocie rzeczy funkcjonuje w systemie prawnym administracji publicznej właśnie jako wartości. Jeśli bowiem określenie wartości doprecyzujemy pewnymi znamionami uściślającymi, opisującymi stan rzeczy, to otrzymamy w ten sposób definicję zadania (Cieślak 1992; 43).

Katalog wartości administracji publicznej chronionych na gruncie prawa budowlanego został zadeklarowany w podstawowym zarysie w art. 5 Pb. W jego ramach można wymienić m.in.: zdrowie i bezpieczeństwo ludzi,

odpowiedni stan środowiska czy zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych. Umieszczenie art. 5 Pb wśród „przepisów ogólnych” ustawy oznacza, że jego zakres oddziaływania obejmuje wszystkie przepisy Pb o charakterze szczegółowym, w tym te, które regulują prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego oraz kompetencje organów administracyjnych właściwych w sprawach budownictwa (Asman, Niewiadomski 2006; 119). Oznacza to w szczególności, że interpretacja zarówno obowiązków projektanta, kierownika budowy czy inspektora nadzoru inwestorskiego, jak i działań organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego musi być dokonywana przez pryzmat wartości deklarowanych w art. 5 Pb. Tym samym zasadne jest twierdzenie, że obowiązek realizacji tych wartości w równej mierze obciąża osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie oraz organy administracji publicznej. Artykuł 5 Pb stanowi bowiem aksjologiczne *ratio legis* uregulowania powinności wymienionych podmiotów w procesie budowlanym.

W kontekście rozważań charakteru działań osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie można też przywołać argument opierający się na założeniu, że zadaniami publicznymi są bez wątpienia te, które prawodawca przypisał organom administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (rządowym i samorządowym terytorialnego). Występowanie zatem podobieństwa dotychczas omówionych obowiązków projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego w stosunku do kompetencji przypisanych organom administracyjnym właściwym w dziedzinie budownictwa będzie legitymowało twierdzenie o wykonywaniu zadań publicznych przez powyższych uczestników procesu budowlanego.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 Pb, do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska; warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych i przy wykonywaniu robót budowlanych; zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. W świetle zaś art. 84a ust. 1 Pb, kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje m.in. kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto art. 50 ust. 1 Pb stanowi, że przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b

ust. 1 Pb właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w szczególności: a) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; b) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach. Na tym tle można dostrzec podobieństwo treściowe i funkcjonalne wskazanych działań organów administracji publicznej oraz powinności osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (zob. art. 20 ust. 1, art. 21 pkt 2, art. 22 pkt 3 i 4, art. 25 pkt 1 oraz art. 26 pkt 2 Pb). To z kolei skutkuje uznaniem, że osoby te zostały powołane do wykonywania zadań publicznych.

W nawiązaniu do powyższego wniosku warto wskazać na podstawowy instrument działania (realizacji zadań publicznych) projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Jest nim wydawanie nakazów, w szczególności wstrzymania robót budowlanych, skierowanych do innych uczestników procesu budowlanego lub wykonawcy robót budowlanych, a dokumentowanych przez dokonanie wpisu w dzienniku budowy (w urzędowym dokumencie przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót – art. 45 ust. 1 Pb). Oczywiście nakazy te nie wywołują takich skutków jak odpowiednie decyzje organów administracji właściwych w sprawach budowlanych (por. Kostka 2014; 212). Przede wszystkim nie mają one cech władztwa administracyjnego w postaci możliwości przymusowego ich wyegzekwowania, a umocowanie do ich wydawania wynika nie tylko z odpowiednich przepisów Pb, ale także ze stosunku cywilnoprawnego wiążącego inwestora i osobę wykonującą samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Stosowanie omawianych nakazów jest bowiem przejawem realizacji obowiązków wynikających z umowy cywilnoprawnej o prace projektowe, pełnienie funkcji kierownika budowy czy wykonywanie nadzoru inwestorskiego (por. Serafin 2006; 219-220).

Ukształtowanie pozycji prawnej osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie może być traktowane jako przejaw tzw. prywatyzacji zadań publicznych (por. Złakowski 2009; 350). Oczywiście jednak podmiotem prywatyzacji (podmiotem administrującym) nie jest korporacja zawodowa – samorząd zawodu zaufania publicznego, który tworzą zrzeszeni w nim architekci i inżynierowie budownictwa. Realizacja ustawowych uprawnień i obowiązków przez projektanta, kierownika budowy czy inspektora nadzoru inwestorskiego w ramach procesu budowlanego nie

może być uznana za podejmowanie działań w imieniu samorządu zawodowego, ponieważ ustawa – Prawo budowlane nie przypisuje mu w tym zakresie żadnych kompetencji.

5. Konkluzje

1. Pomimo *prima facie* wąskiej definicji ustawowej pojęcia „organ ochrony środowiska” przyjętej w art. 3 pkt 15 Poś, uzasadnione jest szersze jego ujmowanie z uwagi na występowanie w członie definiującym określenia „organ administracji”.
2. Organem ochrony środowiska są organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym oraz w znaczeniu funkcjonalnym, które wykonują zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska (bez względu na prawną formę realizacji tych zadań).
3. Wobec takiego ujęcia organu ochrony środowiska, w ramach organów w znaczeniu funkcjonalnym mieszczą się osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, z uwagi na ich ustawowo określone obowiązki w procesie budowlanym.
4. Pozycja projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego, jako podmiotów administrujących, jest specyficzna. Są oni bowiem podmiotami „indywidualnymi” (w szczególności nie wykonują zadań publicznych w imieniu samorządu zawodowego), wykorzystują swoje instrumenty działania, a umocowanie do korzystania z nich wynika wprawdzie z ustawy, ale konkretyzacja „kompetencji” w aspekcie jej podmiotu następuje w umowie cywilnoprawnej zawieranej z inwestorem.

Literatura

- Asman T., Niewiadomski Z. (2006) Komentarz do art. 5, [w:] Z. Niewiadomski, red., *Prawo budowlane. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.
- Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M. (2014) Komentarz do art. 3, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.

- Cieślak Z. (1992) *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Górski M. (2014) Wprowadzenie. Ogólna charakterystyka ustawy – Prawo ochrony środowiska i jej miejsca w systemie przepisów o ochronie środowiska, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.
- Kostka Z. (2014) Komentarz do art. 21, [w:] A. Gliniecki, red., *Prawo budowlane. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Serafin S. (2006) Komentarz do art. 17, [w:] S. Serafin, red., *Prawo budowlane. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.
- Sypniewski D. (2011) *Nadzór nad procesem budowlanym*, LexisNexis, Warszawa.
- Złakowski Ł. (2009) Kierunki zmian prawa inwestycyjno-budowlanego. Uczestnicy procesu inwestycyjnego, [w:] Z. Niewiadomski, red., *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, LexisNexis, Warszawa.

Abstract: The article refers to a question whether the participants in the construction process performing independent technical functions in the construction industry can be treated as an environmental authority. The answer to this question was determined by reconstructing the characteristics of such body, indicating the statutory obligations imposed on the designer, construction manager and inspector investor's supervision during the construction process and defining the nature of the tasks performed by these entities.