

ORGANIZACJA PROCESU BUDOWLANEGO W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

WSTĘP

W ramach wspólnych prac na forum Konsorcjum Europejskiego Nadzoru Budowlanego (CEBC), Polska wystąpiła z inicjatywą sporządzenia analizy dotyczącej organizacji procesu budowlanego w krajach członkowskich CEBC. W tym celu w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego opracowano ankietę i rozesłano ją do 25 państw. Ankieta zawiera 50 szczegółowych pytań i jest podzielona na 5 działów dotyczących praw i obowiązków: inwestora, projektanta, kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz organów realizujących prawo budowlane.

Poniższa analiza została sporządzona na podstawie dotychczas otrzymanych ankiet z 13 krajów: Austrii, Cypru, Czech, Francji, Islandii, Włoch, Rumunii, Słowenii, Szwecji, Północnej Irlandii, Szkocji, Holandii i Norwegii. Jest to analiza porównawcza modeli prawnych, gdzie podstawą i punktem odniesienia jest najlepiej nam znany model polski.

PRAWA I OBOWIĄZKI INWESTORA

W Polsce do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowlanego. Oczywiście inwestor robi to przy pomocy osób z określonymi prawem kwalifikacjami zawodowymi, ale to do niego należy podejmowanie ostatecznych decyzji o tym, kto i co będzie robił w procesie budowlanym. Do inwestora należy więc dokonanie wyboru projektanta, kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, a od jego właściwej decyzji w tym zakresie będzie zależeć jakość zrealizowanego zamierzenia inwestycyjnego. Od doświadczenia i fachowości wybranych przez niego osób zależy, czy na bieżąco będzie możliwe dokonywanie niezbędnych korekt lub usuwanie zagrożeń wywołanych nieprzewidywalnymi czynnikami.

W większości badanych krajów europejskich podstawowe obowiązki inwestora – tj. zapewnienie: opracowania projektu budowlanego przez uprawnionego projektanta, objęcia kierownictwa budowy przez uprawnionego kierownika budowy, opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia - są ukształtowane w podobny sposób jak w Polsce. Wprost dotyczy to Austrii, Cypru, Czech, Islandii, Rumunii, Szwecji i Norwegii. Niewielkie różnice można zauważyć we Włoszech i w Słowenii, gdzie wprost na inwestorze nie spoczywa obowiązek zapewnienia opracowania planu BIOZ, a kwestia ta jest określona w obowiązkach projektanta. Natomiast, w Irlandii Północnej inwestor nie ma obowiązku zapewnienia opracowania projektu budowlanego przez uprawnionego projektanta (nie są wprost określone wymagane kwalifikacje dla projektanta, choć - jak zaznaczono - właściwym jest zatrudnianie osób wykwalifikowanych). Większe różnice w stosunku do modelu polskiego występują we Francji i Szkocji, gdzie do obowiązków inwestora nie należy zapewnienie

opracowanie projektu budowlanego przez uprawnionego projektanta, jak również objęcie kierownictwa budowy przez uprawnionego kierownika budowy.

Całkowicie odmienny w tym zakresie od polskiego jest natomiast model holenderski, w którym inwestor nie ma obowiązku zapewnienia ani opracowania projektu przez uprawnionego projektanta, ani objęcia kierownictwa budowy przez uprawnionego kierownika, ani opracowania planu bioz.

Należy jednak zauważyć, że w zdecydowanej większości krajów to inwestor przedkłada właściwemu organowi administracji publicznej projekt budowlany w celu zatwierdzenia go i uzyskania pozwolenia na budowę, choć w Szkocji i Irlandii Północnej dopuszczalne jest również upoważnienie do tej czynności innej osoby. Wyjątkiem jest Cypr, gdzie należy to wyłącznie do obowiązków projektanta.

W Słowenii, Irlandii i Szkocji inwestor nie posiada uprawnień do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, jak również do zobowiązania projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Uprawnienia do zobowiązania projektanta nie przewiduje również prawo cypryjskie, francuskie, włoskie, holenderskie i szwedzkie.

Większe rozbieżności pojawiły się również w kwestiach w istocie proceduralnych, dotyczących np. obowiązku inwestora zawiadomienia organu administracji publicznej o ustanowieniu lub zmianie kierownika budowy, projektanta sprawującego nadzór autorski i inspektora nadzoru inwestorskiego. Takie rozwiązanie znane jest w Austrii, na Cyprze, w Czechach, Islandii, Szwecji i Norwegii, natomiast nie pojawia się w prawie francuskim, włoskim, rumuńskim, słoweńskim, irlandzkim, holenderskim i szkockim. Również w modelach: cypryjskim, czeskim, islandzkim, włoskim, irlandzkim i norweskim (tu: projektant i kontroler) nie ma obowiązku uzgadniania przez inwestora projektu budowlanego – należy to do wyłącznych obowiązków projektanta. W pozostałych krajach uzgadnianie projektu należy do obowiązków inwestora, z tym, że w Austrii i Słowenii zaznaczono, że inwestor zwykle przekazuje te kompetencje w umowie projektantowi.

W 6 badanych krajach zastosowano rozwiązanie nie funkcjonujące w Polsce – zobowiązanie inwestora do ubezpieczenia budowy. Dotyczy to Austrii, Cypru, Francji, Włoch, Szwecji i Szkocji.

PRAWA I OBOWIĄZKI PROJEKTANTA

Podstawowym obowiązkiem projektanta w Polsce jest sporządzenie projektu, który pogodzi ustalenia wynikające z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, miejscowego planu lub innego tego rodzaju rozstrzygnięcia, regulacje zawarte w innych przepisach prawa budowlanego, np. w rozporządzeniach w sprawie warunków technicznych, wymagania wynikające z norm oraz – co oczywiste, aczkolwiek czasem wydawałoby się nie do pogodzenia z powyższym - zgodnie z oczekiwaniami inwestora. Istotne jest, że w polskim modelu prawnym projekt może sporządzać jedynie osoba posiadająca uprawnienia

budowlane w odpowiedniej specjalności. W związku z tym, że nawet w przypadku projektowania stosunkowo prostego budynku zwykle konieczny jest udział zarówno konstruktora, jak i elektryka, instalatora wodno-kanalizacyjnego, itp. - ustawodawca nałożył na projektanta, czyli osobę przyjmującą na siebie obowiązek sporządzenia projektu budowlanego, obowiązek zapewnienia w opracowaniu projektu udziału osób z innymi wymaganymi uprawnieniami oraz wzajemnego skoordynowania tych wszystkich opracowań w taki sposób, aby efekt końcowy, jakim jest projekt, dawał nadzieję zrealizowania tak zaprojektowanego obiektu. Projektant ma również obowiązek sporządzenia informacji o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia podczas wykonywania robót budowlanych. Informacja ta sporządzana jest do każdego projektu, a stanowi podstawę do sporządzenia przez kierownika budowy planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ). Obowiązek ten wynika z wymogów unijnych. W przypadku inwestycji wymagających uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia podstawowym obowiązkiem projektanta będzie uwzględnienie ustaleń wynikających z tej decyzji w projekcie budowlanym. Reasumując, do obowiązków projektanta - w rozumieniu polskiego prawa budowlanego - należy sporządzenie projektu budowlanego niezbędnego do uzyskania pozwolenia na budowę, zapewnienie sprawdzenia tego projektu zgodnie z przepisami ustawy, uzyskanie uzgodnień oraz sprawowania, w toku procesu budowlanego, nadzoru nad realizacją zaprojektowanych robót. Projektant ma również obowiązek dbać o to, aby roboty były wykonywane zgodnie z zatwierdzonym projektem.

Analizując unormowania europejskie w tym obszarze, można zauważyć, że najbardziej zbliżone obowiązki i prawa projektanta w porównaniu z modelem polskim występują na Cyprze, w Islandii i Rumunii. Identycznie zostały one określone w Norwegii, z tym że w tym modelu występuje obok projektanta również upoważniony kontroler, który ma uprawnienia do wstępu na teren budowy, żądania wstrzymania robót budowlanych, sprawowania nadzoru autorskiego i kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od projektu.

Natomiast zdecydowanie inaczej określono obowiązki i prawa projektanta w modelu austriackim, szwedzkim, irlandzkim, szkockim i holenderskim. Najwięcej różnic występuje w kwestii zapewnienia sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane lub rzeczoznawcę budowlanego – takiego obowiązku nie odnotowuje się na Cyprze (a jest to jedyna rozbieżność w porównaniu z modelem polskim w tym obszarze), w Czechach, Włoszech, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii.

Wiele różnic pojawia się również w kwestii obowiązku zapewnienia przez projektanta, gdy istnieje taka potrzeba, udziału osób posiadających odpowiednie uprawnienia budowlane w opracowaniu projektu budowlanego – takie rozwiązanie nie jest stosowane w Austrii, Włoszech, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii, a we Francji stosuje się je jedynie w przypadku inwestycji podlegających wyjątkowym warunkom środowiskowym, np. zlokalizowanych na obszarach sejsmicznych.

W Czechach, Francji, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii nie ma również obowiązku dołączenia do projektu budowlanego oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Nie we wszystkich krajach unijnych wymagane jest posiadanie przez projektanta uprawnień budowlanych nadawanych przez państwo lub samorząd zawodowy. Wymóg ten nie dotyczy Francji, Rumunii, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii. Również projektant nie we wszystkich krajach jest zobowiązany do sporządzenia informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, np. nie ma takiego obowiązku w Austrii, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii. Wyjaśnianie przez projektanta wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań nie jest praktykowane we Włoszech, Szwecji, Irlandii i Szkocji.

W większości krajów projektant po rozpoczęciu budowy ma prawo wstępu na teren budowy i dokonywania wpisów w dzienniku budowy. Wyjątkiem jest Islandia oraz sytuacje gdy zależy to od odrębnej umowy, jak to ma miejsce np. w Czechach i Irlandii lub z zastrzeżeniem, że projektant jest odpowiedzialny za koordynację prac - tak jak ma to miejsce w Austrii. Również w większości krajów projektant ma prawo żądać w określonych przypadkach, np. niezgodności budowy z projektem, stanie zagrożenia bezpieczeństwa, wstrzymania robót budowlanych. Tutaj wyjątkiem jest Austria (chyba że projektant jest odpowiedzialny za koordynację prac), Słowenia i Szkocja oraz Irlandia (chyba że jest to zależne od odrębnej umowy).

Na pytanie: czy projektant może/musi sprawować nadzór autorski nad realizacją projektu budowlanego odpowiedzi są podzielone. Cypr, Czechy (z zastrzeżeniem, że jest to możliwe na podstawie umowy), Islandia, Włochy, Rumunia, Słowenia, Norwegia - odpowiedziały twierdząco, Szkocja i Holandia - z zastrzeżeniem, że nie jest to obowiązek, ale przysługujące uprawnienie, natomiast przecząco pozostałe analizowane kraje - Austria (chyba że projektant jest odpowiedzialny za nadzór oraz w zależności od okręgu), Francja, Szwecja i Irlandia.

Ostatnia kwestia - dotycząca uprawnienia projektanta do dokonywania kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od projektu budowlanego i sporządzania w związku z tym odpowiednich dokumentów - może być podsumowaniem występujących w tym obszarze tendencji sygnalizowanych na początku. Negatywne odpowiedzi Austrii, Słowenii, Szwecji, Szkocji i niejednoznaczna Holandii (w zależności od umowy z inwestorem) wyraźnie wskazują na znaczne rozbieżności pomiędzy modelem wypracowanym w tych krajach a modelem polskim. W kontekście tego zagadnienia oraz podsumowania ciekawie wypadła Irlandia, która co prawda odpowiedziała twierdząco na ostatnie pytanie, ale na wszystkie pozostałe - przecząco.

PRAWA I OBOWIĄZKI KIEROWNIKA BUDOWY

W polskim systemie prawnym kierownik budowy przez cały okres, w jakim pełni swoją funkcję, ponosi odpowiedzialność za teren budowy i wszystkie zdarzenia, które mają

tam miejsce, w tym również jest odpowiedzialny za zachowanie bezpieczeństwa pracy na terenie budowy. Kierownik budowy, obok inwestora, jest uprawniony do wstrzymania budowy, jeśli uzna, że dalsze jej kontynuowanie może spowodować zagrożenie. Powiadamia o tym pozostałych uczestników procesu budowlanego oraz właściwy organ. Obowiązkiem kierownika jest również powiadamianie inwestora o wszystkich wpisach dokonywanych w dzienniku budowy przez powołane do tego służby, zwłaszcza jeśli są to wpisy skutkujące wstrzymaniem robót budowlanych w wyniku wykonywania ich niezgodnie z projektem. Kierownik budowy obowiązany jest przygotowywać kolejne etapy wykonywanych robót budowlanych do odbioru oraz całość budowy do odbioru końcowego. Odbiór końcowy wiąże się z wykonaniem wszystkich poleceń inspektora nadzoru inwestorskiego lub samego inwestora, zwłaszcza w zakresie usunięcia stwierdzonych wad lub usterek. Ponadto, kierownik budowy sporządza dokumentację powykonawczą i składa oświadczenie o wykonaniu robót budowlanych zgodnie z projektem i warunkami pozwolenia na budowę. Do obowiązków kierownika budowy należy prowadzenie dokumentacji budowy przez cały okres jej trwania i sporządzenie dokumentacji powykonawczej. Dziennik budowy jest dokumentem służącym do utrwalania na bieżąco wszystkich zdarzeń z procesu wykonania robót budowlanych. Ponadto, dziennik budowy jest dokumentem kontrolowanym podczas inspekcji na budowie dokonywanej przez różne upoważnione do tego organy administracji publicznej, ale także powinien być udostępniany projektantowi i inspektorowi nadzoru inwestorskiego.

Największe podobieństwa do polskich uregulowań prawnych dotyczących praw i obowiązków kierownika budowy można zauważyć w systemach: rumuńskim i norweskim (pełna zgodność odpowiedzi), cypryjskim, włoskim i islandzkim, najmniejsze zaś w słoweńskim, szwedzkim, szkockim i holenderskim (trudno określić model austriacki ze względu na brak większości odpowiedzi).

Żadnych wątpliwości nie budzi zobowiązanie kierownika budowy do wstrzymania robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia oraz bezzwłocznego zawiadomienia o tym właściwego organu – we wszystkich badanych krajach odpowiedziano na to pytanie twierdząco, z wyjątkiem Szkocji, która nie udzieliła żadnej odpowiedzi na to pytanie.

Również co do zasady rozbieżności nie ma w kwestiach:

- uprawnienia kierownika budowy do występowania w niektórych przypadkach do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych (takiego rozwiązania nie stosuje się w Szkocji),
- obowiązku prowadzenia dokumentacji budowy, w tym dokonywania wpisów w dzienniku budowy, oraz umieszczania na terenie budowy tablicy informacyjnej (wyjątek - Szwecja),
- realizowania zaleceń wpisanych do dziennika budowy (wyjątek – Holandia oraz Islandia, chociaż w ostatnim z wymienionych krajów kierownik budowy jest

zobowiązany postępować zgodnie z instrukcjami nadzoru budowlanego, brak odpowiedzi – Austria i Szkocja),

- odpowiedzialności za zabezpieczenie terenu budowy (wyjątek – Szwecja, gdzie odpowiedzialność spoczywa na inwestorze oraz Słowenia),
- obowiązku, w przypadku katastrofy budowlanej, zorganizowania pomocy, zabezpieczenia miejsca katastrofy i zawiadomienia odpowiednich organów (wyjątek – Słowenia, brak odpowiedzi – Austria),
- odpowiedzialności za wszelkie wydarzenia mające miejsce na terenie budowy (wyjątek - Francja, gdzie odpowiedzialne są władze samorządowe, Szwecja z odpowiedzialnością przypisaną inwestorowi oraz Słowenia, brak odpowiedzi – Austria i Szkocja),
- przygotowania dokumentacji powykonawczej (wyjątek – Czechy, gdzie zobowiązanym jest inwestor, Słowenia i Holandia, brak odpowiedzi – Austria, Szkocja).

Najwięcej rozbieżności niesie ze sobą kwestia oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu zgodnie z projektem budowlanym, pozwoleniem na budowę oraz przepisami. Takiego obowiązku nie przewiduje model cypryjski, czeski, francuski, irlandzki, szkocki i holenderski (brak odpowiedzi – Austria). Obowiązku sporządzenia przez kierownika budowy planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na podstawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia sporządzonej przez projektanta nie ma w Słowenii, Szwecji i Irlandii. Nie we wszystkich krajach kierownik budowy musi posiadać odpowiednie uprawnienia budowlane nadawane przez państwo lub samorząd zawodowy, np. nie ma takiego obowiązku we Francji, Szwecji, Irlandii, Szkocji i Holandii

Ciekawe, że wśród krajów, które odpowiedziały twierdząco na pytanie, czy kierownik budowy musi wykonywać polecenia inspektora nadzoru inwestorskiego ani Islandia, ani Francja, ani Irlandia, ani Holandia nie przewiduje obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (Włochy, Słowenia i Szkocja nie deklarują takiego obowiązku i na pytanie dotyczące wykonywania jego poleceń odpowiedziały – zgodnie z logiką – przecząco lub nie odpowiedziały (Austria konsekwentnie nie udzieliła odpowiedzi na oba pytania). Wynika to prawdopodobnie z innego niż w Polsce rozumienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego (nie jest w żadnym wypadku obligatoryjnie wymagany) lub prawnego nieistnienia funkcji będącej jego odpowiednikiem – o czym w poniższym rozdziale.

PRAWA I OBOWIĄZKI INSPEKTORA NADZORU INWESTORSKIEGO

W polskim systemie prawnym udział w procesie budowlanym inspektora nadzoru inwestorskiego jest uzależniony od postanowień zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę albo od życzenia inwestora pragnącego mieć dodatkową kontrolę nad wykonaniem robót budowlanych. Obligatoryjne ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego związane jest z rodzajem lub wielkością realizowanego obiektu budowlanego.

Nie jest to pozostawione do swobodnej oceny organu orzekającego w sprawie pozwolenia na budowę, a wynika z postanowień zawartych w rozporządzeniu właściwego ministra, w którym określone są rodzaje obiektów, przy realizacji których wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego oraz lista obiektów i kryteria techniczne, jakimi powinien się kierować organ w przypadku nakładania na inwestora tego obowiązku. Podobnie jak w przypadku innych uczestników procesu budowlanego wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tu również inwestor decyduje, kto tę funkcję będzie pełnił. Jednym z podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego jest dbanie o prawidłowe wykonywanie robót budowlanych. Jego udział w procesie budowlanym jest swoistym zastępstwem inwestora wykonywanym przez fachowca. Ma to zapewnić możliwość faktycznej kontroli zgodności wykonywanych robót budowlanych z projektem, przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Wiedza, którą posiada inspektor nadzoru inwestorskiego, stanowi dla inwestora gwarancję, że realizowana inwestycja jest pod kontrolą fachowca. Udział inspektora nadzoru inwestorskiego w odbiorach poszczególnych, zrealizowanych etapów budowy, kontrola jakości wykonanych robót, sprawdzenie, jakie zastosowano wyroby i czy zastosowano je właściwie, oraz udział w kontroli robót zanikających lub ulegających zakryciu, ma zapewnić inwestorowi bezpieczeństwo i pewność, że nie popełniono błędów i budowa nie przebiega wadliwie. Ponadto uczestnictwo inspektora nadzoru inwestorskiego w przygotowaniu zrealizowanego obiektu do odbioru i do użytkowania również daje inwestorowi gwarancję tego, że inwestycję zrealizowano zgodnie z prawem i oczekiwaniami inwestora.

Należy zaznaczyć na wstępie, że w większości analizowanych krajów nie ma obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. Inspektor nadzoru inwestorskiego, jako obligatoryjny uczestnik procesu budowlanego pojawia się jedynie w 4 krajach: na Cyprze, w Czechach, Rumunii i Szwecji.

Wyraźne podobieństwa do polskich unormowań prawnych w obszarze praw i obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego wykazują modele: cypryjski, z pełną zgodnością odpowiedzi oraz rumuński, z jedną różnicą – bez uprawnienia do dokonywania wpisów do dziennika budowy, francuski, gdzie jedyna rozbieżność to brak obligatoryjnego obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Podobieństwa widać również w modelu szwedzkim, z jedną, ale jakże istotną różnicą, tzn. możliwością łączenia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego z funkcją kierownika budowy, czeskim, gdzie inspektor nadzoru inwestorskiego nie musi posiadać uprawnień zawodowych i nie uczestniczy w odbiorze obiektu budowlanego.

Zupełnie odmienne podejście do polskich unormowań prawnych w obszarze praw i obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego można zauważyć w Szkocji (negatywne 3 pierwsze odpowiedzi na pytania i brak pozostałych). W przypadku Słowenii i Austrii, częściowy lub całkowity brak odpowiedzi z tego zakresu może być rozumiany jako prawne nieistnienie funkcji będącej odpowiednikiem inspektora nadzoru inwestorskiego. W związku

z tym w poniżej przedstawionej analizie tego obszaru kraje te zostaną pominięte. Ponadto należy zauważyć, że kilka krajów wykazuje bardzo mało punktów wspólnych z modelem polskim, łącznie z deklaracją braku obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego: dotyczy to Włoch z 1 podobieństwem, Holandii i Norwegii – z 3 podobieństwami.

Na pytanie, czy inspektor nadzoru inwestorskiego musi posiadać odpowiednie uprawnienia budowlane nadawane przez państwo lub samorząd zawodowy, twierdząco odpowiedziały: Cypr, Francja, Islandia, Rumunia i Szwecja. Łączenie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego z funkcją kierownika budowy jest możliwe w Islandii, Włoszech, Szwecji, Holandii i Norwegii.

Obowiązek sprawowania kontroli prawidłowego wykonania robót budowlanych deklarują: Cypr, Czechy, Francja, Islandia, Rumunia, Szwecja i Irlandia. Nie ma takiego obowiązku we Włoszech, Szkocji, Holandii i Norwegii, ale w większości tych krajów niezależny nadzór jest jak najbardziej zalecany.

Uprawnienie inspektora nadzoru inwestorskiego do wydawania kierownikowi budowy poleceń obowiązuje w większości krajów (choć Irlandia zastrzega, że tylko pod pewnymi względami), nie obowiązuje jedynie w Islandii i we Włoszech.

Inspektor nadzoru inwestorskiego nie na uprawnień do dokonywania wpisów w dzienniku budowy jedynie w Rumunii i w Irlandii (a Islandia deklaruje, że może to robić, o ile taki dziennik jest prowadzony). Do braku obowiązku zapobiegania przez inspektora nadzoru inwestorskiego zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie przyznają się jedynie Włochy. Inspektor nadzoru inwestorskiego nie musi uczestniczyć w czynnościach odbioru obiektów budowlanych w Czechach, Włoszech, Holandii i Norwegii.

PRAWA I OBOWIĄZKI ORGANÓW REALIZUJĄCYCH PRAWO BUDOWLANE

Wydawałoby się, że pierwsza część pytania wprowadzającego do tego działu - czy budowa każdego obiektu budowlanego wymaga pozwolenia na budowę – jest w istocie retoryczna, a dopiero pytanie doprecyzowujące - jakie budowy nie wymagają pozwolenia i jaka jest wówczas forma zgody ze strony administracji publicznej? - da istotne informacje w tym zakresie, a jednak 3 kraje: Islandia, Włochy i Rumunia zadeklarowały, że budowa każdego (!) obiektu budowlanego jest objęta rygiorem decyzji administracyjnej.

W pozostałych krajach kwestia, czy budowa każdego obiektu budowlanego wymaga pozwolenia na budowę, jest uzależniona od rodzaju budynku, jego wielkości, lokalizacji, itp. Na przykład w Czechach wyłączona z obowiązku uzyskania pozwolenia jest budowa obiektów poniżej 30 m² oraz budynków rządowych (!), we Francji – obiektów poniżej 170 m², w Słowenii – mniejszych obiektów, takich jak garaże, ogrodzenia, kolektory słoneczne, w Szkocji – obiektów o tzw. małym ryzyku, np. niewielkich budynków gospodarczych,

w Szwecji natomiast pozwolenia jest wymagane dla większości budynków, z wyjątkiem mostów, dróg i kolei (!), w Norwegii mniejsze prace wymagają jedynie zgłoszenia.

W Czechach prawo budowlane określa obiekty, które wymagają zgłoszenia do biura budowlanego (zwykle proste budynki) i obiekty, które nie wymagają ani zgłoszenia, ani pozwolenia. Obiekt ukończony lub część obiektu, która nadaje się do odrębnego użytkowania pod warunkiem, że wymaga pozwolenia na budowę lub zgłoszenia lub został zrealizowany zgodnie z umową cywilną lub świadectwem wydanym przez zatwierdzonego inspektora i został zrealizowany zgodnie ze świadectwem, może być użytkowany po zgłoszeniu do biura budowlanego lub po końcowej inspekcji zatwierdzającej (zgoda). Obiekty typu: szpital, szkoła, blok mieszkalny, obiekt handlowy lub przemysłowy, obiekty gromadzące większą ilość osób, obiekty transportowe i infrastruktury lądowej mogą być użytkowane tylko po inspekcji końcowej zatwierdzającej (zgoda). Zgodę wydaje właściwe biuro budowlane na prośbę dewelopera.

W Irlandii przepisy budowlane zezwalają na pewne prace, które mają być wykonane bez wniosku choć w większości przypadków zaleca się kontakt z lokalnym Departamentem Nadzoru Budowlanego w celu sprawdzenia, czy podjęte prace w rzeczywistości są objęte zwolnieniem. Pełne dane o budynkach zwolnionych z obowiązku złożenia wniosku podane są w tabeli *I Przepisów budowlanych*. Obecnie dotyczą budynków: podlegających innym przepisom, nieużytkowanych, tymczasowych, pomocniczych, małych jednorodzinnych parterowych budynków (bez funkcji sypialnej), ogrodów zimowych (poniżej 30m²), szklarni i budynków rolnych, krucht poniżej 30m², nieruchomości królewskich.

Kolejną badaną kwestią jest odpłatność za pozwolenie na budowę. We wszystkich badanych krajach pozwolenie jest wydawane odpłatnie, a wysokość opłaty jest uzależniona od wielorakich czynników, np. w Islandii wynosi około 0,5 euro za m³, w Austrii jest deklarowana jako bardzo niska i zależy od typu obiektu i okręgu kraju, na Cyprze – proporcjonalna do metrażu budynku i określona w przepisach budowlanych, w Szwecji również zależy od metrażu, we Włoszech wysokość opłaty jest uzależniona od administracji oraz terenu, w Słowenii jest nakładana w zależności od zakładanej wartości prac budowlanych i wynosi od kilkudziesięciu do kilku tysięcy euro, w Holandii opłata zależy od władz lokalnych.

We wszystkich badanych krajach organ administracji publicznej zatwierdza projekt budowlany, chociaż sprawdzenia go pod względem formalno-prawnym nie przewiduje model słoweński, szkocki i norweski, a możliwości ingerencji władz budowlanych w zawartość merytoryczną projektu nie przewiduje model czeski i rumuński.

Wszystkie analizowane kraje są zgodne, że w razie naruszenia przepisów lub odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę w trakcie budowy organ administracji publicznej ma prawo lub obowiązek wstrzymać budowę.

Rozwiązanie polegające na zobowiązaniu organu administracji publicznej do przeprowadzania kontroli w trakcie budowy jest przyjęte w Holandii, Austrii; Czechach (gdzie jest wolne od opłat); Islandii (opłata zależy od rozmiaru budynku, np. w małych

obiektach do 1000 m³ kontrola jest przeprowadzana 10 razy i kosztuje w przybliżeniu 50 euro za każdą kontrolę). Odpowiedzi zarówno Rumunii (tak często, jak to jest konieczne), jak i Holandii (liczba kontroli uzależniona jest od zarządzania ryzykiem) nie są jednoznaczne i sugerują, że są to kontrole doraźne, a nie ustawowy obowiązek kontroli w trakcie budowy.

Legalizacja budowy prowadzonej bez wymaganego pozwolenia, jeżeli jest zgodna z przepisami, jest stosowana w Czechach, w Irlandii (procedura zwaną regularyzacją), we Włoszech (za opłatą), w Rumunii (opłata zależna od decyzji sądu), w Słowenii (opłata zależy od wielu czynników i może osiągnąć tysiące euro), w Holandii (opłata, jak za pozwolenie na budowę), Norwegii (opłata jest uzależniona od wielkości budynku). W Szwecji inwestor może uzyskać pozwolenie na budowę po rozpoczęciu prac, a opłata za brak pozwolenia wynosi 50 euro za metr kwadratowy. W Szkocji pozwolenie na budowę może zostać złożone po rozpoczęciu prac lub ich ukończeniu i w obydwu przypadkach opłata uwzględnia dodatkowo 25% zwykłych kosztów. Przepisy również dają organom budowlanym uprawnienia do rozbiórki obiektu. W Islandii, jeśli legalizacja jest niemożliwa, obiekt podlega rozbiórce, opłata legalizacyjna zależy od rozmiaru budynku i jest naliczana, jak przy opłatach za kontrole. Na Cyprze ktokolwiek rozpoczyna proces budowlany bez wymaganego pozwolenia naraża się na karę pieniężną do 1700 euro lub/i karę więzienia na okres do 12 miesięcy. W zależności od decyzji sądu obiekt lub jego część może zostać również rozebrana.

W dwóch przypadkach, na pytanie, czy budowa prowadzona bez wymaganego pozwolenia podlega legalizacji, jeżeli jest zgodna z przepisami czy obowiązkowej rozbiórce i czy ewentualna legalizacja jest odpłatna, uzyskano następujące odpowiedzi:

- w Austrii – nie, rozbiórka nie zawsze,
- we Francji – nie.

Kwestia obowiązku lub uprawnienia organów administracji publicznej do kontroli utrzymania obiektów budowlanych podzieliła badane kraje prawie po połowie. Rozwiązanie takie nie jest znane: we Francji, Włoszech, Rumunii, Słowenii, Szwecji i Irlandii. W przypadku Cypru i Czech odpowiedzi były twierdzące i bez dodatkowych wyjaśnień, w przypadku Islandii organy mają prawo i obowiązek kontrolowania właściwego utrzymania budynków, w rozsądnym zakresie i nie jest pobierana za to opłata, Austrii – w przypadku niebezpieczeństwa zdrowia i życia, Szkocji – organ budowlany może zażądać usunięcia niebezpieczeństwa lub wady budynku, Holandii – władze mogą zobowiązać właściciela do podjęcia działań, nie jest natomiast wymagana opłata, Norwegii – organy lokalne mogą wydać nakaz dokonania niezbędnych konserwacji i napraw.

Adresatem obowiązku zapewnienia usunięcia stanu zagrożenia bezpieczeństwa, jeżeli nie można ustalić właściciela obiektu, jest najczęściej organ władzy publicznej: w Czechach władza miejska, we Francji - burmistrz właściwego miasta, Islandii - organy władzy publicznej, Rumunii, Szwecji, Irlandii i Holandii- organ władzy lokalnej, na Cyprze - w razie niebezpieczeństwa oraz w sytuacji, gdy nie można odnaleźć właściciela, organ nadzoru budowlanego usuwa zagrożenie i ma roszczenie zapłaty, w Norwegii – organy władzy lokalnej mogą usunąć stan zagrożenia na koszt właściciela. W Szkocji zaznaczono, że organ

budowlany ma uprawnienia, aby usunąć niebezpieczeństwo, jeśli nie można odnaleźć właściciela lub gdy odmówi wykonania obowiązku, ale wszystkie wydatki z tym związane ponosi właściciel, we Włoszech - organ władzy publicznej lub zarządca obiektu. W Słowenii adresatem obowiązku jest przedstawiciel ustanowiony przez państwo, w Austrii – posiadacz, jeśli właściciel jest nieuchwytny.

PODSUMOWANIE

- W kwestii praw i obowiązków inwestora, model podobny do polskiego występuje w: **Czechach, Norwegii, Islandii, Austrii i Rumunii**. Najwięcej różnic występuje w modelu **szkockim, francuskim i holenderskim**.
- W kwestii praw i obowiązków projektanta najczęściej podobieństw do Polski można zauważyć w modelach: **norweskim, cypryjskim, islandzkim i rumuńskim**, najmniej w modelach: **irländzkim, szwedzkim, szkockim, austriackim i holenderskim**.
- W obszarze praw i obowiązków kierownika budowy najczęściej podobieństw wykazują modele: **norweski, rumuński, cypryjski, islandzki i włoski**, najmniej: **słoweński i szwedzki** (w austriackim brak większości odpowiedzi).
- W kwestii praw i obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego najczęściej podobieństw wykazują modele: **cypryjski, rumuński, francuski i szwedzki**, najmniej: **austriacki, słoweński i szkocki** (częściowy lub całkowity brak odpowiedzi z tego zakresu może być również rozumiany jako prawne nieistnienie funkcji będącej odpowiednikiem inspektora nadzoru inwestorskiego) oraz **włoski, holenderski i norweski**.
- Najwięcej podobieństw w zakresie praw i obowiązków organów realizujących Prawo budowlane występuje w modelach: **cypryjskim i czeskim**, ale różnice ilościowe w stosunku do pozostałych modeli nie są duże.

Warszawa, 23.06.2010 r.