

Marta Szulim-Sasin *

ROLA ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO NA ETAPIE ZAKOŃCZENIA PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO

1. Wstęp

Organy administracji publicznej działające w dziedzinie budownictwa dzielą się wyraźnie na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Dychotomiczny podział został wprowadzony ustawą z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa¹ z dniem 1.1.1999 r. ustawodawca rozbił zadania administracji budowlanej na inspekcyjno-kontrolne prowadzonych robót budowlanych i powstałych obiektów wykonywane przez organy nadzoru budowlanego oraz na zadania administracyjno-prawne w zakresie nadawania prawa i akceptowania rozwiązań architektoniczno-budowlanych realizowane przez administrację architektoniczno-budowlaną.

W ramach zespolonej administracji publicznej organy nadzoru budowlanego stanowią odrębny pion administracji działający na szczeblu powiatowym, wojewódzkim i centralnym. Organami nadzoru budowlanego są powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nad-

* Mgr Marta Szulim-Sasin – doktorantka w INP PAN w Warszawie, kierownik Działu Prawnego Spółki Deweloperskiej HIRNY BD S.A.

¹ Dz.U. Nr 168, poz. 668 z późn. zm.

zoru Budowlanego. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest samodzielny organem nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego posiada upoważnienie zawarte w ustawie z 7.7.1994 r. Prawo budowlane² (dalej: pr.bud.) do samodzielnego działania w sferze budownictwa w imieniu wojewody. Funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do organów nadzoru budowlanego na szczeblu wojewódzkim oraz funkcję organu centralnego pełni Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Natomiast organem naczelnym w sprawach nadzoru budowlanego jest, zgodnie z ustawą z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej³ Minister Infrastruktury⁴. Zadania pionu administracji architektoniczno-budowlanej w I instancji wykonują starostowie w urzędach starostw powiatowych, w II instancji wojewodowie w urzędach wojewódzkich, natomiast funkcję organu centralnego pełni podobnie jak w przypadku organów nadzoru budowlanego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Podstawowy zakres obowiązków organów nadzoru budowlanego oraz administracji architektoniczno-budowlanej został skonkretyzowany w art. 81 pr.bud. Do kompetencji organów nadzoru należą wyłącznie zadania zastrzeżone w art. 83 pr.bud. Wskazany katalog stanowi listę zamkniętą i sprowadza się do wykonywania działań z zakresu inspekcji i kontroli przebiegu całego procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów w należywym stanie technicznym po zakończeniu procesu budowlanego⁵. Przy czym przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego kończy się uzyskaniem przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonaniem skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu (art. 54 pr.bud.). Na etapie kończącym budowę, z zgodnie z dyspozycją art. 83 pr.bud. do kompetencji organów nadzoru budowlanego należy głównie: wydawanie pozwoleń na użytkowanie i przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, nakładanie kar za niezgodne z pozwoleniem wykonanie robót budowlanych, przeprowadzanie obowiązkowej kontroli obiektu lub jego części, ewentualnie przeprowadzanie procedury naprawczej w trybie art. 50 i 51 pr.bud. Jednakże proste z pozoru zasady wymagają szerszego omówienia z uwagi na liczne wątpliwości interpretacyjne.

² Dz.U. 2006, Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

³ Dz.U. 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

⁴ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 296-297.

⁵ *Ibidem*, s. 310.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza grupy przepisów określających kompetencje nadzoru budowlanego na etapie kończącym proces budowlany oraz omówienie problemów związanych ze stosowaniem tychże przepisów.

2. Konieczność uzyskania zgody organu nadzoru budowlanego na użytkowanie obiektu

Proces inwestycyjno-budowlany, w tym etap zakończenia budowy jest dość skomplikowany, a gąszcz przepisów regulujących uprawnienia i obowiązki organów nadzoru budowlanego rodzi liczne problemy i wątpliwości wśród uczestników postępowania. Procedury stosowane przez organy administracji publicznej mają bezpośredni wpływ na ocenę prawa budowlanego przez inwestorów oraz inne podmioty związane z budownictwem.

W myśl art. 54 pr.bud. do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Przytoczony przepis wspomina o „obiekcie budowlanym, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę oraz o zakończeniu budowy”, a nie zakończeniu robót budowlanych. Budowa jest pojęciem węższym od robót budowlanych i obejmuje swym zakresem jedynie wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę, nadbudowę (art. 3 pkt 6 i 7 pr.bud.). Powyższe oznacza, iż do wykonania robót innych niż budowa tj. przebudowy, montażu, remontu, rozbiórki nie ma zastosowania art. 54 pr.bud. Ponadto prace te nie polegają na wznoszeniu obiektu i nawet w przypadku konieczności uzyskania pozwolenia na ich budowę nie będą wymagały uzyskania zgody na ich użytkowanie. Obowiązek uzyskania zgody organu na przystąpienie do użytkowania obiektu powstaje jedynie w stosunku do budowy obiektu budowlanego (tj. budynku, budowli, obiektu małej architektury – zob. art. 3 pkt 1–5 pr.bud.), którego realizacja wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (art. 28 pr.bud.).

Rola organów nadzoru budowlanego na etapie zakończenia budowy sprowadza się do sprawdzenia czy obiekt nadaje się do użytkowania oraz wydania stosownego orzeczenia w przedmiotowym zakresie. Organ orzeka o możliwości przystąpienia do użytkowania obiektu przyjmując bez zastrzeżeń zawiadomienie o zakończeniu budowy lub wydając decyzję o pozwoleniu

na użytkowanie. Przy czym zasadą jest przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, a wyjątkiem wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. O zakończeniu budowy świadczy spełnienie przez inwestora warunków przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. Obiekt powinien być w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór i aby można było przekazać go do normalnej eksploatacji i użytkowania⁶.

3. Obowiązki i uprawnienia organów nadzoru budowlanego przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy

Obowiązek oraz warunki dokonania przez inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy zostały określone w przytoczonym wcześniej art. 54 oraz 57 pr.bud. Jednakże żaden z tych przepisów nie wyodrębnia poszczególnych etapów procedury stosowanej przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy ani obowiązków i uprawnień przysługujących organom na tym etapie postępowania. Przyglądając się bliżej wspomnianej regulacji odnosi się wrażenie, iż głównym zadaniem organów nadzoru budowlanego jest dokonanie weryfikacji dokumentacji dołączonej do wniosku inwestora, który rozpoczyna postępowanie w sprawie. Inwestor składając zawiadomienie o zakończeniu budowy przedkłada organom zgodnie z treścią art. 57 ust. 1 pr.bud:

- 1) oryginał dziennika budowy;
- 2) oświadczenie kierownika budowy: o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także – w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu;
- 3) oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania;
- 4) protokoły badań i sprawdzeń;
- 5) inwentaryzację geodezyjną powykonawczą;
- 6) potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy.
- 7) w razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, dokonanych podczas

⁶ Zob. wyrok NSA S.A./Wr 2735/95, „Prokuraturta i Prawo” 1997, nr 6, s. 49.

wykonywania robót, do zawiadomienia, należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby także uzupełniający opis. W takim przypadku oświadczenie powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli został ustanowiony.

Dokumenty, które należy dołączyć do wniosku zostały w ustawie wymienione enumeratywnie, a organ nadzoru budowlanego nie ma prawa żądać innych dokumentów poza wyżej wymienionymi, może natomiast w przypadku braków żądać ich uzupełnienia (zob. wyrok NSA z 27.3.2007 r., sygn. akt II OSK 520/06)⁷. Jeżeli organ stwierdzi braki w przekazanej dokumentacji, powinien wezwać wnioskodawcę do ich uzupełnienia w określonym terminie. Ustawa prawo budowlane nie wskazuje sankcji za niewywiązanie się z nałożonego obowiązku oraz skutków nie uzupełnienia braków. Część doktryny uważa, iż nie uzupełnienie dokumentów powinno skutkować wniesieniem sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy⁸. Analogiczne konsekwencje zostały przewidziane w procedurze wydawania pozwolenia na użytkowanie. Jednakże w wyroku z 9.6.1998 r., II SA/Gd 2325/97, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż braki podlegają uzupełnieniu w trybie art. 64 § 2 kpa⁹. W konsekwencji nie uzupełnione w terminie wskazanym przez organ zawiadomienie o zakończeniu budowy nie wywołuje skutku, którym jest możliwość użytkowania obiektu, nie może być również podstawą sprzeciwu¹⁰. Wybór sankcji za niewykonanie nałożonego obowiązku należy do organu prowadzącego postępowanie, natomiast ewentualna weryfikacja podjętej decyzji nastąpi w ramach postępowania odwoławczego lub sądowno-administracyjnego, którego skutki najdotkliwiej odczuje inwestor. Warto zwrócić uwagę, że zastosowanie art. 64 § 2 kpa oraz niepoinformowanie o powyższym inwestora może zrodzić po jego stronie mylne przekonanie, iż organ wyraził „milczącą zgodę” na użytkowanie obiektu, co w konsekwencji może spowodować wymierzenie mu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu.

⁷ Z. Niewiadomski, [w]: *Prawo budowlane. Komentarz*, (red. Z. Niewiadomski), wyd. 2, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2007, s. 571.

⁸ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 243; Z. Niewiadomski, op. cit., s. 572; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999, s. 192.

⁹ Niepubl.

¹⁰ Z. Kostek, *Prawo budowlane. Komentarz*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2007, s. 174.

Teza, iż organ nie może żądać innych dokumentów niż wymienione w przepisie, nie określa jednoznacznie obowiązków inwestora z uwagi na nieprecyzyjne zapisy art. 57 pr.bud. oraz ich niespójność z innymi przepisami. Wystarczy przyrzeć się bliżej chociażby obowiązkowi dostarczenia dokumentu będącego potwierdzeniem wykonania odbioru przyłącza, wydawanego zgodnie z odrębnymi przepisami. W przypadku przyłącza gazowego powyższy wymóg rodzi wiele trudności, gdyż rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 6.4.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, ruchu i eksploatacji tych sieci¹¹, nie reguluje spraw związanych z odbiorem przyłącza gazowego. Zatem w przedmiotowej sytuacji należałoby przyjąć, iż w przypadku realizacji przyłącza gazowego, dokumentem potwierdzającym wykonanie przyłącza może być np. umowa o świadczenie usług przesyłowych warunkowana jego wykonaniem, o której mowa w § 14–16 ww. rozporządzenia. Natomiast czy powyższy wymóg spełnia umowa o przyłączenie do sieci skoro przesądza ona jedynie o terminie realizacji przyłącza nie stanowiąc potwierdzenia jego wykonania? Również ogólne sformułowanie przedstawienia organowi protokołów badań i sprawdzeń może rodzić wątpliwości, które ostatecznie rozstrzygnie organ orzekający w indywidualnej sprawie precyzując powyższy obowiązek. Czy zatem można jednoznacznie mówić o liście zamkniętej (*numerus clausus*) dokumentów dołączanych do zawiadomienia?

Zadaniem organów nadzoru budowlanego jest nie tylko sprawdzenie przedłożonej dokumentacji, ewentualnie żądanie jej uzupełnienia ale również jej doprecyzowanie. Ponadto organ w oparciu o dokumentację ustala czy obiekt wybudowany został zgodnie z przepisami oraz warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę oraz czy spełnia wszelkie kryteria umożliwiające przystąpienie do użytkowania.

Organ na wykonanie wskazanych czynności ma maksymalnie dwadzieścia jeden dni. W tym czasie może zgłosić sprzeciw, o ile stwierdzi zaistnienie przesłanek uzasadniających niedopuszczenie obiektu do użytkowania (art. 54 pr.bud.). Przepis nie wskazuje, jak należy liczyć upływ zastrzeżonego terminu. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą dwudziestojednodniowy termin do zgłoszenia sprzeciwu obejmuje również doręczenie stronie stosownej decyzji¹². Jednocześnie w wyrokach z lat poprzednich powszechnie było stanowisko, zgodnie z którym termin dwudziestu jeden dni obejmował wydanie

¹¹ Dz.U. Nr 105, poz. 1113.

¹² Zob. np. wyrok NSA z 11.12.2002 r., II SA/Kr 956/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 147; wyrok NSA z 10.11.2006 r., sygn. akt II OSK 1318/05.

decyzji bez jej doręczenia¹³. Pojawiło się również stanowisko, zgodnie z którym sprzeciw jest skuteczny, o ile został wydany (nadany w placówce pocztowej) w terminie dwudziestu jeden dni, pomimo nie doręczenia go adresatowi w tym terminie. WSA w Warszawie w wyroku z 9.10.2007 r.¹⁴ wyraził pogląd „iż termin do zgłoszenia sprzeciwu będzie zachowany jeżeli przed jego upływem decyzja ta zostanie nadana w polskiej placówce pocztowej”. Brak wskazania przez ustawodawcę jednoznacznego sposobu obliczania 21-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu ma daleko idące konsekwencje, gdyż błędne wyliczenie wskazanego terminu oraz wydanie sprzeciwu po upływie 21 dni wiąże się z koniecznością wyeliminowania sprzeciwu z obiegu prawnego w ramach postępowania odwoławczego, ewentualnie sądowno-administracyjnego. Sprzeciw wydany nawet po terminie uniemożliwia użytkowanie obiektu przynajmniej do czasu pozytywnego zakończenia procedury odwoławczej, natomiast w przypadku zabudowy wielorodzinnej wyodrębnienie i sprzedaż lokali mieszkalnych. Oceniając racjonalnie możliwości, którymi dysponują organy administracji publicznej oraz wymiar sprawiedliwości spór w przedmiotowej sprawie może trwać miesiącami a nawet latami. W rezultacie może wiązać się to z utratą zaufania przez osoby uczestniczące w procesie budowlanym (inwestorów, deweloperów, nabywców, kontrahentów) do organów władzy publicznej. Zadaniem organów nadzoru budowlanego jest zatem wybór racjonalnego stanowiska uwzględniającego wszelkie okoliczności sprawy oraz konsekwencje z nimi związane.

Skuteczne zawiadomienie o zakończeniu budowy w przypadku braku zastrzeżeń co do wybudowanego obiektu kończy się po upływie 21-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu tzw. milczącą zgodą organu nadzoru budowlanego na użytkowanie. Wydaje się, iż organ może również przed upływem wskazanego okresu poinformować pisemnie inwestora o możliwości przystąpienia do użytkowania zgłoszonego obiektu, pomimo braku wyraźnej dyspozycji zawartej w przepisach. Pożądanym byłoby korzystanie z powyższej możliwości w sytuacjach jasnych i nie budzących wątpliwości.

Przepis nie wspomina również o konieczności przeprowadzenia kontroli obiektu, jednakże w świetle inspekcyjno-kontrolnych funkcji organów nadzoru budowlanego kontrola może (ale nie musi) być przeprowadzona. Przy czym czynności kontrolne powinny być potwierdzone protokołem stanowiącym materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym¹⁵.

¹³ Zob. np. wyrok z 14.6.2000 r., SA/Rz 2966/98, niepubl., wyrok NSA z 25.1.2002 r., IV S.A. 541/00.

¹⁴ Sygn. akt VII SA/Wa 1156/07.

¹⁵ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 232 i n.; Z. Niewiadomski, op. cit., s. 559.

Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy pr.bud. jedyną podstawą wniesienia sprzeciwu może być stwierdzenie przez właściwy organ, iż budowa obiektu nie została zakończona. W takiej sytuacji na podstawie art. 55 ust. 3 pr.bud. powstaje obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie¹⁶. Powyższe wymaga jednak inspekcji placu budowy. Jednakże wykładnia systemowa i celowościowa wskazują, iż organ nadzoru budowlanego może (względnie powinien) zgłosić przeciw do zawiadomienia o zakończeniu budowy w przypadku:

- a) ustalenia, iż obiekt został wybudowany niezgodnie z przepisami i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. art. 57 ust.1 pkt 2 lit. a pr.bud.)¹⁷;
- b) nieuzupełnienia dokumentacji przez inwestora i wykluczenia zastosowania art. 64 § 2 kpa.

Przepisy nie wskazują jednoznacznie formy zgłoszenia sprzeciwu, jednakże z uwagi na konsekwencje jakie za sobą niesie oraz analogię do instytucji zgłoszenia robót budowlanych i związanej z nią milczącej zgody organu na prowadzenie robót lub sprzeciwu wydawanego w drodze decyzji administracyjnej na prowadzenie prac wskazanych w zgłoszeniu (zob. art. 30 pr.bud.), należałoby uznać iż sprzeciw powinien zostać wyrażony w formie decyzji administracyjnej. Ponadto w sprawie zgłoszenia zamiaru użytkowania obiektu budowlanego toczy się postępowanie administracyjne (art. 57 ust. 6 pr.bud.), które powinno zakończyć się formalnym rozstrzygnięciem, od którego może wnieść odwołanie¹⁸. Wydanie sprzeciwu oznacza, iż obiekt nie spełnia wymagań pozwalających na przystąpienie do jego użytkowania.

W konsekwencji konieczne może się okazać przeprowadzenie postępowania naprawczego w trybie art. 51 pr.bud.¹⁹ Wskazany przepis przewiduje trzy sposoby przeprowadzenia przez organy nadzoru budowlanego procedury naprawczej w zależności od stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę organ nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych (art. 51 ust. 1 pkt 3 pr.bud.). Po wydaniu wskazanej decyzji oraz upływie wyznaczonego terminu lub na wniosek inwestora, organ sprawdza

¹⁶ Z. Kostka, op. cit., s. 175.

¹⁷ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 559.

¹⁸ Ibidem, s. 560.

¹⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 234; Z. Niewiadomski, op. cit., s. 559.

wykonanie nałożonego obowiązku i w przypadku jego wykonania wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego, w której dodatkowo nakłada obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 51 ust. 4 pr.bud.). W przypadku niewykonania w terminie nałożonego na inwestora obowiązku, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 5 pr.bud.). Istotne odstępstwa lub nieprawidłowości, których nie sposób przywrócić do stanu zgodnego z prawem powodują konieczność wydania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 pr.bud.). Natomiast w sytuacji powstania innych niż istotne odstępstwa uchybień nadających się do usunięcia, organ nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania (art. 51 ust. 1 pkt 2 pr.bud.). Po upływie terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ sprawdza wykonanie wskazanego obowiązku i w przypadku jego zrealizowania wydaje decyzję o stwierdzeniu wykonania obowiązku, a w przypadku niewykonania decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 3 pr.bud.). Tak przeprowadzona procedura naprawcza kończy postępowanie w sprawie. W przypadku robót zakończonych w myśl art. 51 ust. 7 pr.bud, omawiane przepisy mają odpowiednie zastosowanie²⁰.

Konsekwencje złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie w przypadku konieczności dokonania jedynie zawiadomienia o zakończeniu budowy nie zostały określone w pr.bud. Jednakże orzecznictwo w tym zakresie jest dość jednoznaczne, mianowicie powyższy wniosek nie wszczyna postępowania administracyjnego, natomiast w przypadku jego wszczęcia postępowanie powinno być umorzony na podstawie art. 105 § 1 kpa²¹.

3. Obowiązki i uprawnienia organów nadzoru budowlanego przy wydawaniu pozwolenia na użytkowanie

Zgodnie z intencją ustawodawcy procedura uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stanowi wyjątek od zasady zawiadomienia o za-

²⁰ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 236.

²¹ Zob. wyrok NSA z 13.3.2002 r., II S.A./Gd 524/00, niepubl.

kończeniu budowy. Konieczność uzyskania pozwolenia na użytkowanie zawsze wynika z przepisu prawa, co oznacza iż nie podlega swobodnej ocenie dokonywanej każdorazowo przez organ administracji publicznej²². Art. 55 pr.bud. wskazuje przypadki wymagające uzyskania pozwolenia na użytkowanie i dotyczy następujących sytuacji:

- 1) jeżeli na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX–XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII–XXX, o których mowa w załączniku do ustawy;
- 2) jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4 tzn. jeżeli obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie został zawarty w decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego w przypadku legalizacji samowoli budowlanej lub istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego;
- 3) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Liczne wyjątki wymagające uzyskania pozwolenia na użytkowanie przewidziane prawem budowlanym w praktyce oznaczają odwrócenie proporcji, a obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie pojawia się znacznie częściej niż dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Dokumenty dołączane do wniosku o pozwolenie na użytkowanie w podstawowym zakresie nie różnią się od dokumentów wymaganych przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy. Dodatkowo do wniosku o pozwolenie na użytkowanie inwestor musi dołączyć swoje oświadczenie o braku sprzeciwu ze strony organów wymienionych w art. 56 ust. 1 pr.bud. tj. Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Straży Pożarnej. Przepis enumeratywnie wymienia dokumenty jakie należy dołączyć do wniosku, co z kolei oznacza, iż organ podobnie jak przy zawiadomieniu nie ma prawa żądać innych dokumentów niż wymienione w przepisie (zob. wyrok NSA z 27.3.2007 r., sygn. akt II OSK 520/06). Rozważania na temat doprecyzowania listy dokumentów załączanych do wniosku przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy pozostają aktualne przy wydawaniu pozwolenia na użytkowanie. Obowiązkiem nadzoru budowlanego podobnie jak przy zawiadomieniu jest zbadanie dokumentacji załączonej do wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Jeżeli okaże się, iż dokumenty są niekompletne posiadają braki lub nieścisłości organ powinien wezwać inwestora do ich uzupełnienia w określonym terminie pod rygorem odmowy udzielenia pozwolenia

²² R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 236.

na użytkowanie, co odmiennie niż przy zawiadomieniu wynika wprost z przepisu prawa (zob. art. 59 ust. 5 pr.bud.). Wobec szczegółowego uregulowania art. 59 ust. 5 pr.bud., art. 64 § 2 kpa nie znajduje zastosowania²³. Jednoznaczne określenie sankcji za nieuzupełnienie wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie może wskazywać na przeoczenie ustawodawcy w procedurze zawiadomienia o zakończeniu budowy, która nie wskazuje sankcji za powyższe przewinienie.

Ponadto biorąc pod uwagę treść art. 57 ust.1 pkt 2 lit. a pr.bud. wydaje się, iż na tym etapie organ powinien sprawdzić zgodność wykonania obiektu budowlanego z projektem, warunkami pozwolenia na budowę i przepisami prawa. Należy zaznaczyć, iż tak szeroki zakres kontroli mieści się jedynie w zakresie uprawnień i obowiązków organów nadzoru budowlanego. Na etapie udzielania pozwolenia na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej bada jedynie zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami prawa, w szczególności przepisami techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pr.bud.) oraz kompletność projektu budowlanego, nie posiada natomiast kompetencji do badania projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami prawa. Zatem na etapie zakończenia budowy może się okazać, iż obiekt wybudowany w oparciu o zatwierdzony projekt budowlany jest niezgodny z przepisami prawa. Powyższe uregulowanie jest niezrozumiałe, gdyż na etapie projektowania wprowadzanie zmian do projektu architektoniczno-budowlanego mających na celu dostosowanie go do wymogów obowiązującego prawa wydaje się dużo łatwiejsze i zasadniejsze aniżeli po zrealizowaniu zatwierdzonego projektu budowlanego. Konieczność wprowadzenia zmian po zakończeniu budowy wiąże się nie tylko ze znacznymi nakładami finansowymi ale również wymogiem przeprowadzenia stosownej procedury naprawczej. Dlatego też trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla rozwiązania zaproponowanego przez polskiego ustawodawcę, które pozbawia organ administracji architektoniczno-budowlanej możliwości sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami prawa na etapie wydawania pozwolenia na budowę i wprowadza możliwość zweryfikowania powyższego dopiero na etapie zakończenia budowy przez nadzór budowlany.

Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy oraz projektu budowlanego (art. 57 ust. 6 pr.bud.), podczas której organ sprawdza

²³ Z. Kostka, op. cit., s. 180.

czy budowa była prowadzona zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę²⁴. Przeprowadzana kontrola obejmuje sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu i projektem architektoniczno-budowlanym (art. 59a ust. 2 pkt 1, 2 pr.bud.). Zakres spraw podlegających kontroli został enumeratywnie wymieniony w art. 59a ust. 2 pr.bud. Organ sprawdza zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki i terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie:

- charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
- wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego;
- geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość kaletnicy i układ połączeń dachowych);
- wykonania urządzeń budowlanych;
- zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem;
- zapewnienie warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich – w stosunku do budynku użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;

Kontrola obejmuje również wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, uporządkowanie terenu oraz wykonanie obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych, w przypadku nałożenia wskazanego obowiązku w pozwoleniu na budowę. Ustawodawca wskazuje nie tylko cel kontroli, ale określa również jej zakres podmiotowy i przedmiotowy²⁵. Istnieje silny związek pomiędzy zamkniętą listą spraw objętych kontrolą a katalogiem istotnych odstępstw wymagających zmiany pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 36a pr.bud.²⁶ W przypadku zakwalifikowania przez organ nadzoru budowlanego nieprawidłowości jako istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, pojawia się konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 51 pr.bud.

²⁴ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 250.

²⁵ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 583.

²⁶ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 251.

Prawo budowlane wskazuje nie tylko zakres kontroli ale również termin, w którym powinna być przeprowadzona, stanowiąc iż powinna być wykonana przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, przy czym o terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 59c pr.bud.). Z uwagi na brak wskazania przez ustawodawcę negatywnych konsekwencji niedotrzymania powyższych terminów, należy przyjąć iż mamy do czynienia z terminami instrukcyjnymi²⁷. Zgodnie z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego dokonanie kontroli po tym terminie jest prawnie skuteczne. Natomiast niedotrzymanie wskazanego terminu upoważnia wnioskodawcę do wniesienia skargi na bezczynność organu do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸. Obecność inwestora podczas kontroli jest obowiązkowa, wydaje się jednak, iż nie ma przeszkód aby uczestniczył w niej pełnomocnik inwestora. Ponadto inwestor może z ważnych powodów wnieść o przesunięcie wyznaczonego terminu kontroli, na co organ w miarę możliwości powinien wyrazić zgodę²⁹.

Ustawodawca zobowiązuje organ nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli z zachowaniem stosownej procedury, w szczególności protokolarnego stwierdzenia zgodności wykonanego obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę. Po przeprowadzaniu kontroli obowiązkiem organu jest sporządzenie protokołu z kontroli w trzech egzemplarzach, jeden doręcza niezwłocznie inwestorowi, drugi przekazuje do organu wyższej instancji a trzeci pozostawia we własnych archiwach (art. 59d pr.bud.). Organ ma obowiązek doręczyć protokół inwestorowi bezzwłocznie po przeprowadzeniu kontroli. Nie wywiązanie z tego obowiązku nie oznacza, iż kontrola jest bezskuteczna, daje natomiast inwestorowi prawo do wniesienia skargi na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Obowiązkową kontrolę może przeprowadzić z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia budowlane zatrudniona we właściwym organie nadzoru budowlanego. Upoważnieni do przeprowadzenia kontroli są jedynie pracownicy właściwych miejscowo i rzeczowo organów nadzoru budowlanego posiadający uprawnie-

²⁷ Z. Kostka, op. cit., s. 185.

²⁸ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. Zob. Z. Niewiadomski, op. cit., s. 585.

²⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 252.

nia budowlane w dacie przeprowadzania kontroli (59e pr.bud.). Nieprzestrzeganie przez nadzór budowlany wskazanej procedury może skutkować stwierdzeniem nieważności wydanej decyzji administracyjnej w trybie art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Ponadto protokół stanowi część dokumentacji budowy i powinien być przechowywany przez właściciela lub zarządcę obiektu przez okres jego istnienia³⁰.

Stwierdzenie w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie podlegającym kontroli, rodzi po stronie organu konieczność wymierzenia inwestorowi kary pieniężnej za każdą stwierdzoną nieprawidłowość, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 59f pr.bud. W przypadku nałożenia kary, organ ma obowiązek w drodze decyzji odmówić wydania pozwolenia na użytkowanie i przeprowadzić w odpowiednim zakresie postępowanie naprawcze w trybie art. 51 pr.bud. (zob. 59f ust. 6 pr.bud.). Do czasu uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu nie można użytkować.

Podsumowując należy przyjąć, iż podstawą do odmowy udzielenia pozwolenia na użytkowanie jest:

- a) stwierdzenie nieprawidłowości podczas obowiązkowej kontroli tzn. negatywny wynik kontroli (art. 59 ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 pr.bud.);
- b) niespełnienie wymagań formalnych dotyczących dokumentów dołączonych do wniosku o pozwolenie na użytkowanie lub ich nieuzupełnienie (zob. art. 57 ust 1-3 pr.bud.);
- c) ustalenie, iż obiekt został wybudowany niezgodnie z przepisami i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę czy projektem (art. 57 ust.1 pkt 2 lit. a pr.bud.).

Powyższe oznacza, że spełnienie przez inwestora wymagań ustawowych obliguje organ do udzielenia pozwolenia na użytkowanie³¹.

Zasadą jest wydawanie bezwarunkowych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jednakże organ nadzoru budowlanego może niezależnie od oceny przydatności budynku do użytkowania umożliwić inwestorowi użytkowanie obiektu pomimo niewykonania wszystkich prac (art. 59 ust. 2 i 3 pr.bud.). Organ może w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie określić warunki użytkowania obiektu lub uzależnić jego użytkowanie od wykonania w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 59 ust. 2 pr.bud.). Należy jednak podkreślić, że zgodnie z zasadą legalności wszelkie warunki określone przez organ muszą wynikać z konkretnego przepisu. Tym samym w decyzji

³⁰ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 576 i 587.

³¹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 247; Z. Niewiadomski, op. cit., s. 578.

administracyjnej wydawanej na podstawie powyższego przepisu, muszą być wskazane podstawy prawne dotyczące warunków użytkowania czy zakresu robót budowlanych. Określenie w pozwoleniu na użytkowanie warunków użytkowania tego obiektu jest przykładem decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku rozwiązującego. Jest to tzw. warunek rozwiązujący negatywny, uzależniony od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego. Właściwy organ może również w pozwoleniu na użytkowanie uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie robót budowlanych. Jest to tzw. warunek zawieszający, uzależniający wykonanie decyzji od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego. W przypadku nie wykonania nałożonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obowiązków, organ nadzoru budowlanego powinien stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 162 §1 pkt 2 kpa³². Przy tym należy zaznaczyć, iż ziszczenie się warunku nie ma mocy wstecznej. Powyższe oznacza, iż decyzja nabywa moc obowiązującą wraz ze spełnieniem warunku zawieszającego albo traci moc obowiązującą wraz ze ziszczeniem się warunku rozwiązującego. Decyzja zaczyna obowiązywać lub gaśnie, jeżeli spełnione zostaną warunki (zawieszający lub rozwiązujący).

Natomiast w sytuacji, gdy właściwy organ stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki uzasadniające wydanie pozwolenia na użytkowanie pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót (zob. art. 59 ust. 3 pr.bud.). Jest to przykład decyzji z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności tzn. zleceń. Nakłada ona na adresata pozwolenia na użytkowanie obowiązek wykonania pewnych dodatkowych czynności, ściśle jednak związanych z wydawanym pozwoleniem na użytkowanie. Jeżeli strona nie dopełni tych czynności w wyznaczonym terminie, organ nadzoru budowlanego, który wydał decyzję w pierwszej instancji, ma obowiązek ją uchylić, na podstawie art. 162 § 2 kpa.

Wydaje się zasadne, że inwestor już we wniosku o udzielenie pozwolenia powinien określić zakres robót wykończeniowych (ust. 3) lub innych (ust. 2), podając w miarę możliwości termin ich wykonania. W przeciwnym wypadku wniosek będzie w sprzeczności np. z oświadczeniem o wykonaniu obiektu zgodnie z projektem, warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami (zob. art. 57 ust. 1 pr.bud.)³³. W sytuacji, gdy inwestor wykonuje roboty

³² Z. Niewiadomski, op. cit., s. 578.

³³ R. Dziwiński, P. Ziemiński, op. cit., s. 247.

po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie powinien o zakończeniu przedmiotowych prac poinformować właściwy organ nadzoru budowlanego (art. 59 ust. 4 pr.bud.). W konsekwencji należy przyjąć, iż organ po wydaniu warunkowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub z zastrzeżeniem zlecenia ma dodatkowe obowiązki związane ze sprawdzeniem wykonania nałożonych na inwestora obowiązków. Natomiast wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może zrodzić konieczność przeprowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 51 pr.bud.

Po zakończeniu procedury wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nadzór budowlany jest zobowiązany niezwłocznie przesłać organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy pozwolenie na użytkowanie. Powyższa zasada znajduje potwierdzenie w art. 66 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴, który również przewiduje obowiązek przekazania odpisów decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej dotyczących zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 6 pr.bud.). Istnieje konieczność współpracy pomiędzy organami nadzoru budowlanego a organami kształtującymi ład przestrzenny na danym obszarze.

Ustawodawca przewidział sankcję karną za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem art. 54 i 55 pr.bud. tj. użytkowania bez dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy, przystąpienia do użytkowania przed upływem dwudziestu jeden dni od dokonania zgłoszenia, pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ bądź pomimo braku ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W przypadku przystąpienia do nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, organ nadzoru budowlanego jest zobligowany do wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu (art. 57 ust. 7 pr.bud.).

4. Podsumowanie

Mimo, iż ustawodawca nie dookreślił wprost obowiązków pionu nadzoru budowlanego na etapie kończącym proces inwestycyjny, należy biorąc pod uwagę zadania zlecone do wykonania na tym etapie zgodzić się, iż nadzór budowlany pełni funkcje kontrolne w zakresie prawidłowego przebiegu procesu budowlanego oraz przydatności obiektu do użytkowania. Z treści niniejszych rozważań wyłania się dość negatywny obraz grupy przepisów

³⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

określających uprawnienia i obowiązki organów nadzoru budowlanego. Przyglądając się bliżej wskazanej grupie przepisów trudno nie dostrzec licznych wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa zarówno przez organy jak uczestników postępowania. Rozbieżności interpretacyjne, rozproszenie przepisów oraz brak spójności z normami współistniejącymi stwarza duże trudności w zakresie dookreślenia i doprecyzowania roli organów nadzoru budowlanego na etapie kończącym proces budowlany. Niewątpliwie zadania pionu nadzoru budowlanego na etapie dopuszczania obiektu do użytkowania w sposób bezpośredni wpływają na sytuację faktyczną uczestników procesu budowlanego oraz kształtują ich sytuację prawną.

Obowiązujące przepisy już na etapie wskazywania obiektów, które muszą zostać zgłoszone przez inwestora do użytkowania rodzą pierwsze trudności interpretacyjne. Dodatkowo sprawę komplikuje wprowadzenie licznych wyjątków w postaci obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie od podstawowej zasady dokonywania jedynie zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu. Ponadto sama procedura zawiadomienia o zakończeniu budowy czy uzyskania pozwolenia na użytkowanie nie kształtuje jednoznacznie zadań stawianych przed organami nadzoru budowlanego. Dookreślenie roli nadzoru budowlanego poprzez wskazywanie na jego funkcje kontrolne polegające przede wszystkim na sprawdzaniu czy obiekt wybudowany został zgodnie z przepisami oraz warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę oraz czy spełnia wszelkie kryteria umożliwiające przystąpienie do użytkowania jest możliwe głównie dzięki wykładni systemowej i celowościowej omówionej grupy przepisów. Ponadto pr.bud. formułuje pewne obowiązki organów np. wezwanie inwestora do uzupełnienia niekompletnego zawiadomienia o zakończeniu budowy nie wskazując sankcji za nie wykonanie przez adresata powyższego obowiązku. Jednocześnie wskazuje sankcję w analogicznej sytuacji w ramach procedury uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. Jednoznaczne określenie kary za nieuzupełnienie wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie może wskazywać na przeoczenie ustawodawcy w procedurze zawiadomienia o zakończeniu budowy. Również teza o zamknięty katalogu dokumentów, które inwestor musi dołączyć do zawiadomienia czy wniosku o pozwolenie na użytkowanie w świetle niejednoznacznych zapisów art. 57 pr.bud. oraz braku spójności z innymi przepisami wydaje się wątpliwa. Podobnie sytuacja wygląda przy obliczaniu 21-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia o zakończeniu budowy czy braku sankcji za naruszenie instrukcyjnego 21-dniowego terminu na przeprowadzenie przez organ obowiązkowej kontroli w ramach procedury pozwolenia na użytkowanie. Pr.bud., co trudno zaakceptować, nie wskazuje wprost sytuacji, które wymagają wnie-

sienia przez organ sprzeciwu czy wydania decyzji odmawiającej przystąpienia do użytkowania. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów jedyną podstawą wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia jest stwierdzenie przez właściwy organ, iż budowa obiektu nie została zakończona (art. 55 ust. 3 pr.bud.). Natomiast odmowa wydania pozwolenia na użytkowanie następuje jedynie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podczas obowiązkowej kontroli (art. 59 ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 pr.bud.) lub przekazania organowi niekompletnego i nieuzupełnionego wniosku o pozwolenie na użytkowanie (zob. art. 57 ust 1-3 pr.bud.). Przepisy zarówno przy zawiadomieniu jaki i pozwoleniu na użytkowanie pomijają sytuację, w której organ stwierdza, iż obiekt został wybudowany niezgodnie z przepisami czy warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę (o czym zapewnia kierownik budowy w oświadczeniu dołączonym do wniosku – zob. art. 57 ust.1 pkt 2 lit. a pr.bud.). Dodatkowo przepisy nie wskazują jednoznacznie formy zgłoszenia sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy. Trudno również znaleźć logiczne uzasadnienie dla rozwiązania pozbawiającego organ administracji architektoniczno-budowlanej możliwości sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami prawa na etapie wydawania pozwolenia na budowę i przekazania powyższej kompetencji organom nadzoru budowlanego dopiero na etapie zakończenia budowy. Należy również podkreślić, iż przy procedurze pozwolenia na użytkowanie organ posiada dodatkowe kompetencje i obowiązki dotyczące możliwości wydawania warunkowych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz sprawdzania ich wykonania (ewentualnie naprawiania skutków ich wykonania).

Konsekwencją wszelkich omówionych powyżej wątpliwości, w tym niejednoznaczność oraz rozproszenie przepisów określających rolę nadzoru budowlanego na etapie zakończenia procesu inwestycyjnego są problemy w ich stosowaniu, co najdotkliwiej odczuwają uczestnicy postępowania. Być może ministerialny projekt reformy prawa budowlanego, znajdujący się w procesie legislacyjnym zmierzający do odejścia od rygorystycznych wymogów formalnych przyczyni się do zmiany niejednoznacznych przepisów na bardziej przychylne uczestnikom procesu budowlanego. Jednakże w chwili obecnej należałoby przyjąć, iż zadaniem organów nadzoru budowlanego jest wybór najbardziej racjonalnego stanowiska czy rozwiązania uwzględniającego wszelkie okoliczności sprawy oraz konsekwencje z nimi związane. Powyższa decyzja powinna nie tylko znaleźć oparcie w obowiązujących przepisach ale również powinna uwzględniać interes inwestora oraz innych uczestników toczącego się postępowania.