Kto odpowiada za niezgodne z prawem działanie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego

Kategoria: Aktualności
Opublikowano: sobota, 19, lipiec 2014 05:00
Katarzyna Liszka-Michałka
Odsłony: 9544

Zespolenie rządowych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu występuje łącznie z tzw. podwójnym podporządkowaniem charakteryzującym się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno władz rządowych jak i samorządowych.

Starosta jest zatem zwierzchnikiem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w tym znaczeniu, że wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działania oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów (art. 35 ust. 3 pkt 2-5 u.s.p. w zw. z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane). Starosta nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych odnoszących się do zakresu działania PINB. Natomiast bezpośrednim przełożonym PINB jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, który wydaje decyzje administracyjne w zakresie jego działania. Konsekwencją podwójnego podporządkowania jest zróżnicowany status prawny PINB, który stanowi stationes fisci, pozostając pod względem organizacyjno-ustrojowym częścią administracji rządowej, a z drugiej strony stanowi powiatową jednostkę budżetową podlegającą zwierzchnictwu starosty (art. 33a ust. 3 u.s.p.).

Na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone. Stosownie do treści art. 80 prawa budowlanego zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują odpowiednio starosta (jako organ I instancji) i wojewoda (jako organ II instancji). Przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.s.p., który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej.

Do zadań własnych powiatu w ramach tej regulacji nie wchodzą funkcje inspekcyjno- kontrolne nadzoru budowlanego, a jedynie funkcje administracyjno-prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast zadania nadzoru budowlanego zgodnie z art. 80 ust. 2 prawa budowlanego wykonuje odpowiednio PINB oraz wojewoda przy pomocy WINB. Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji oznacza, iż PINB jest samodzielnym organem administracji rządowej, wydającym decyzję we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonującym powierzone mu zadania w imieniu własnym, a nie starosty. Stanowisko takie jest jednolicie przyjmowane w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że PINB działa w ramach własnych ustawowych kompetencji i nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. (Postanowienia NSA z dnia 6 maja 2010 r. II GW 5/2010 oraz z dnia 2 lutego 2011 r. II OW 100/2010).

Odpowiedzialność powiatu za wadliwą decyzję PINB nie wynika również z art. 4 ust. 2 u.s.p. i to niezależnie od kwalifikacji zadań powiatu wymienionych w tym przepisie, wywołujących rozbieżności w doktrynie. Zadanie powiatu w świetle art. 4 ust. 2 u.s.p. nie polega bowiem na wykonywaniu kompetencji wymienionych w nim kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, ale na umożliwieniu i zagwarantowaniu samodzielnego ich wykonywania przez te służby.

W konsekwencji zadania i kompetencje PINB nie stanowią zadań powiatu, są bowiem zadaniami z zakresu administracji rządowej wykonywanymi samodzielnie i we własnym imieniu przez ten organ. Starosta jako organ administracji samorządowej nie uzyskuje w tym zakresie jakiejkolwiek kompetencji do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, a jego aparat pomocniczy nie uczestniczy w ich wydawaniu.

Przy tak ukształtowanym stanie prawnym brak jest argumentów pozwalających przypisać odpowiedzialność cywilnoprawną za działalność orzeczniczą PINB będącego organem administracji

Phoca PDF

rządowej powiatowi w ramach art. 2 ust. 1 u.s.p.

Należy więc stwierdzić, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ponosi Skarb Państwa (Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 9 stycznia 2013 r. III CSK 89/2012)

Phoca PDF