

# O ISTOTNEJ ROLI ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO W INŻYNIERII BEZPIECZEŃSTWA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

## THE IMPACT OF CONSTRUCTION SUPERVISION IN SHAPING SAFETY OF CONSTRUCTION OBJECTS

dr inż. Adam BARYŁKA

Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego Sp. z o.o.

Artykuł recenzowany

### Streszczenie

Organy nadzoru budowlanego są wyposażone w szerokie uprawnienia, umożliwiające realizację działań kontrolnych ukierunkowanych na usuwanie zagrożenia bezpieczeństwa w procesach realizacji i eksploatacji obiektów budowlanych. W referacie podano uwarunkowania prawne tych działań oraz informacje statystyczne ich skutków w latach 1995-2015 – wskazujące na wyeliminowanie z naszego środowiska liczego zbioru różnych obiektów budowlanych zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowiska.

**Słowa kluczowe:** nadzór budowlany, działania kontrolne, proces budowlany

### Summary

Construction supervision authorities are equipped with broad powers, enabling implementation of control measures aimed at removing security threats in the process of implementation and operation of buildings. In the paper are given legal conditions of these activities and their effects statistical information for the years 1995-2015, indicating the elimination of our environment numerous collection of different buildings that threaten the safety of people, property and the environment.

**Key words:** construction supervision, control activities, the construction process

### Wprowadzenie

Obiekty budowlane, tworzone w środowisku przez człowieka dla realizacji różnorodnych jego potrzeb, kształtują w długim okresie ich istnienia warunki życia człowieka, w tym warunki jego bezpieczeństwa. Zasady inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych zawarte w przepisach ustawy – *Prawo budowlane* dotyczą sposobów postępowania ukierunkowanych na zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obiektów w obszarze ich projektowania, realizacji oraz eksploatacji.

Ustawa – *Prawo budowlane* [15] normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej właściwych w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i w sprawach nadzoru budowlanego (*tn. organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego*). Między innymi przepisy ww. ustawy tworzą system kontroli robót i obiektów budowlanych, w którym szczególną rolę odgrywają organy nadzoru budowlanego. W ww. systemie określono:

- 1) **cel kontroli** wyrażony poprzez wskazanie zadań (*w art. 84 ust. 1 ww. ustawy*), jakie mają spełniać podmioty kontrolujące (*tn. organy nadzoru budowlanego*),
- 2) **przedmioty i podmioty podlegające kontroli** oraz

### 3) podmioty kontrolujące.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ww. ustawy do zadań podmiotów kontrolujących (*tn. organów nadzoru budowlanego*) należy:

- 1) **kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego** przez uczestników procesu budowlanego;
- 2) **kontrola** działania organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych;
- 4) współdziałanie z organami kontroli państwowej.

**Istotną rolę w inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych odgrywają organy nadzoru budowlanego**, które w szczególności kontrolują przestrzeganie i stosowanie przepisów prawa budowlanego w procesach wykonywania robót budowlanych oraz użytkowania i utrzymywania obiektów budowlanych, a także prowadzą postępowania wyjaśniające w zakresie ustalenia przyczyn i okoliczności występujących katastrof budowlanych [1,7,11].

W referacie omówiono wybrane problemy wchodzące w zakres kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego dokonywanej przez organy nadzoru budowlanego, która zgodnie z art. 84a ust. 1 ww. ustawy obejmuje:

- 1) **kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych** z przepisami prawa budowlanego, projektem bu-

dowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;

- 2) **sprawdzanie posiadania** przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie **właściwych uprawnień** do pełnienia tych funkcji;
- 3) **sprawdzanie dopuszczenia** do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych.

Kontrola, w ogólnym ujęciu, obejmuje wszelkie działania związane z jej przygotowaniem, przeprowadzeniem oraz postępowanie pokontrolne. Polega ona na:

- ustaleniu stanu faktycznego, czyli wyznaczników zależnych od przyjętych kryteriów kontroli,
- porównaniu stanu faktycznego ze stanem rzeczywistym,
- ustaleniu relacji między stanem faktycznym i rzeczywistym w sensie stopnia i zgodności i niezgodności,
- postępowaniu naprawczym.

Ideą postępowania naprawczego, podejmowanego w ramach postępowania pokontrolnego, jest doprowadzenie wykonanych robót budowlanych lub obiektów budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W toku postępowania, w tym przedmiocie, organ nadzoru budowlanego winien ustalić, czy przeprowadzone roboty są zgodne z przepisami prawa oraz – ewentualnie – jakie czynności należy przedsięwziąć, aby zaistniały stan doprowadzić do zgodności z prawem. W wypadku ustalenia, że nie jest możliwe doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem lub też strona nie przejawia koniecznej w tym kierunku inicjatywy, organ ma obowiązek nakazać zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. Celem wszystkich powyższych czynności jest zagwarantowanie bezpieczeństwa wszystkim użytkownikom danego obiektu oraz ochrona osób trzecich.

**Przedmiotem kontrolowanym** może być obiekt budowlany lub roboty budowlane związane z budową obiektu budowlanego (*realizacja nowego obiektu budowlanego lub rozbudowa, nadbudowa, odbudowa istniejącego obiektu budowlanego*), a także roboty budowlane związane z istniejącym obiektem budowlanym (remont, przebudowa, montaż ew. rozbiórka) lub **podmiot kontrolowany** (*organy AAB, inwestor, kierownik budowy, inspektor nadzoru inwestorskiego, właściciel, zarządca, użytkownik obiektu budowlanego*).

**Podmiotem kontrolującym** jest właściwy organ nadzoru budowlanego wykonujący zadania, zgodnie ze swoją właściwością, na podstawie przepisów ww. ustawy.

W referacie omówiono kontrole w zakresie robót i obiektów budowlanych dokonywane przez organy nadzoru budowlanego, zgodnie z przepisami ww. ustawy – stanowiące aktywną formę inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych [2,7].

### 1. Rodzaje kontroli prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego

W ogólnym ujęciu można wyróżnić różnego rodzaju kontrole, z uwagi na rodzaj przyjętego kryterium. Kryteria-

mi mogą być czas (*kontrola wstępna, faktyczna i następna*), relacje zachodzące między kontrolującym a kontrolowanym (*kontrola wewnętrzna i zewnętrzna*), zakres kontroli (*kontrola kompleksowa i problemowa*), sposób przeprowadzania kontroli (*kontrola bezpośrednia i pośrednia*), inicjatywa podjęcia i prowadzenia kontroli (*kontrola z urzędu i kontrola na wniosek*), charakter kontroli (*kontrole obowiązkowe i kontrole fakultatywne*).

Kontrole prowadzone przez organy nadzoru budowlanego mogą mieć charakter [6,7]:

#### 1) kontroli obowiązkowych:

- a) po zakończeniu budowy, gdy istnieje obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;
- b) w trakcie użytkowania obiektu budowlanego, gdy organ uzyskał informację o stanie zagrożenia, stwarzanego przez obiekt budowlany dla ludzi, mienia lub środowiska;
- c) po zaistnieniu katastrofy budowlanej;

#### 2) kontroli fakultatywnych:

- a) po zakończeniu robót budowlanych:
  - zrealizowanych na podstawie wymaganego pozwolenia na budowę (*gdy nie ma obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie*) lub wymaganego zgłoszenia;
  - na które nie było wymagane ani pozwolenie na budowę ani zgłoszenie;
- b) podczas prowadzenia robót budowlanych:
  - realizowanych na podstawie wymaganego pozwolenia na budowę lub wymaganego zgłoszenia;
  - na które nie było wymagane ani pozwolenie na budowę ani zgłoszenie.

Z powyższego wynika, że kontrole dokonywane przez organy nadzoru budowlanego, mogą dotyczyć robót budowlanych bez względu na rodzaj, stan zaawansowania, etap i uwarunkowania prawne ich wykonywania (*pozwolenie na budowę, zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych, roboty nie wymagające ani pozwolenia ani zgłoszenia*) a także wszystkich obiektów budowlanych (*użytkowanych i nieużytkowanych*) bez względu na ich rodzaj (*budynek, budowla, obiekt małej architektury*), wielkość, przeznaczenie oraz rodzaj właściciela, zarządcy czy użytkownika.

### 2. Częstotliwość kontroli dokonywanej przez organy nadzoru budowlanego

Przepisy ustawy – *Prawo budowlane* [15], określające zadania organów nadzoru budowlanego w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego nie normują wymaganej częstotliwości przeprowadzania tych kontroli. Organy nadzoru budowlanego prowadzą kontrole planowe oraz kontrole doraźne [7].

**Kontrole planowe** są realizowane na podstawie własnego harmonogramu organu nadzoru budowlanego dotyczącego kontroli robót budowlanych i obiektów budowlanych będących w użytkowaniu. Mogą one wynikać z:

- inicjatywy organu i jego wiedzy odnośnie problemów dotyczących określonego terenu znajdującego się we właściwości danego organu;
- zaleceń organów centralnych lub wojewódzkich w zakresie objęcia kontrolami wybranych grup obiektów budowlanych.

Zgodnie z regulacją prawną określoną w art. 88a ust. 1a ww. ustawy – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego może, w sprawach nieobjętych postępowaniem administracyjnym, w rozumieniu działu II Kodeksu postępowania administracyjnego [16], w szczególnie uzasadnionych przypadkach wydać polecenie podjęcia określonych działań wojewódzkiemu lub powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego.

**Kontrole doraźne** mogą wynikać z:

- wiedzy organu odnośnie problemów dotyczących określonego terenu znajdującego się we właściwości danego organu,
- zaleceń organów centralnych lub wojewódzkich w zakresie objęcia kontrolami wybranych grup obiektów budowlanych,
- informacji przekazywanych przez inne podmioty funkcjonujące na terenie znajdującym się we właściwości danego organu.

Należy zauważyć, że **ustawodawca zobowiązał** przepisami ustawy [15], **organy nadzoru budowlanego do podejmowania działań kontrolnych, w przypadkach:**

- 1) powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego;
- 2) w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska;
- 3) stwierdzenia, że obiekt budowlany (*art. 66*):
  - a) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo
  - b) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo
  - c) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo
  - d) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia;
- 4) stwierdzenia, że nie użytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia (*art. 67 ust. 1*);
- 5) stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem (*art. 68 pkt 1*);
- 6) konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia (*art. 69 ust. 1*);
- 7) zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (*art. 71 ust. 5*), która:
  - a) wymaga wykonania robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;
  - b) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy w razie braku tego planu,

- c) może spowodować niedopuszczalne:
  - zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia,
  - pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków,
  - pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych,
  - wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń uciążliwości dla terenów sąsiednich,
- 8) dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia (*art. 71a ust. 1 pkt 1*);
- 9) złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego (*art. 54*).

#### 4. Uprawnienia organów nadzoru budowlane przy wykonywaniu zadań kontrolnych określonych przepisami ustawy – Prawo budowlane

Zgodnie z art. 81a ust. 1 ustawy [15] organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków, określonych przepisami prawa budowlanego, mogą dokonywać czynności kontrolnych, w ramach których mają prawo:

- 1) wstępu do kontrolowanego obiektu (*obiektem budowlanym i na terenie*),
- 2) do nałożenia obowiązku dostarczania informacji lub udostępnienia dokumentów;
- 3) dokonywania protokolarnych ustaleń dokonanych w toku tych czynności kontrolnych, stanowiących podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego, w tym nałożenia obowiązku:
  - a) przeprowadzenia kontroli okresowej obiektu budowlanego;
  - b) żądania dostarczania odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz.

#### 5. Działania organów nadzoru budowlanego wynikające z nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych

##### 5.1. Możliwości działania organów nadzoru budowlanego wynikające z nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych

W wyniku czynności kontrolnych organy nadzoru budowlanego mogą podejmować działania [7,11,13,14] polegające na:

- 1) nałożeniu obowiązku usunięcia w określonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości;
- 2) nałożeniu obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części;
- 3) nałożeniu obowiązku opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem;
- 4) nakazania, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania;

- 5) zarządzenia umieszczenia na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania;
- 6) zarządzenia wykonania doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania;
- 7) zastosowania przez organ nadzoru budowlanego niezbędnych środków zabezpieczających.

#### 5.2. Nałożenie obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawości w określonym terminie

**W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany (art. 66):**

- 1) **może zagrażać** życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo
- 2) **jest użytkowany w sposób zagrażający** życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo
- 3) **jest w nieodpowiednim stanie technicznym**, albo
- 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia **właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.**

W ww. decyzji właściwy organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu, jeżeli występują ww. okoliczności podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie.

Przepis art. 66 ustawy [15] ma zastosowanie do przypadków szczególnego zaniedbania obowiązków ze strony właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego w odniesieniu do jego stanu technicznego. Na podstawie art. 66, w skrajnych przypadkach, można nawet wydać decyzję nakazującą wyłączenie obiektu lub jego części z użytkowania, do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, jednak nie można wydać decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu lub jego części.

Do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości wystarczające jest stwierdzenie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu. Nie jest konieczne, by skutkiem takiego stanu istniało zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo niebezpieczeństwo mienia lub środowiska. Treść takiej decyzji będzie całkowicie zależna od faktycznych okoliczności sprawy. Oznacza to konieczność wyjaśnienia w postępowaniu administracyjnym stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapewnienia całkowitej zgodności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z dokonanymi w sprawie ustaleniami.

#### Uznanie stanu obiektu za nieodpowiedni

Organ nadzoru może uznać za nieodpowiedni stan techniczny wówczas, gdy ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów i tylko w takim przypadku organ nadzoru budowlanego może

nałożyć obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Przyjęcie odmiennej koncepcji, tj. uznanie, iż stan nieodpowiedni nie jest równoznaczny z naruszeniem określonej normy prawnej, oznaczałoby w istocie uprawnienie dla nakładania obowiązków na właściciela obiektu nie wynikających wprost z przepisów prawa.

Wprowadzie art. 61 ustawy [15] nakłada obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie estetycznym, to nakładanie obowiązków wynikających z art. 66 pkt 3 tej ustawy dopuszczalne jest gdy ... ustalone zostanie, iż obiekt swym wyglądem szpeci otoczenie, przy czym ciężar udowodnienia tej okoliczności spoczywa na organie administracji. Oznacza to, że bez odpowiedniego postępowania dowodowego z naruszeniem art. 80 k.p.a. dokonano w sprawie ustaleń w tym zakresie. Adresatem decyzji przewidzianych w rozdziale 6 ustawy [15] może być wyłącznie właściciel lub zarządca obiektów budowlanych [5,9,11,12].

#### Obowiązek wydania decyzji na podstawie art. 66.

Konstrukcja normy prawnej, zawartej w art. 66 pkt 1 ww. ustawy [15], a w szczególności użyty w niej zwrot: „...właściwy organ wydaje decyzję nakazującą...” wskazuje, iż decyzje podejmowane na jego podstawie mają charakter związany. Oznacza to, że jeżeli wystąpi choćby jedna z przesłanek określonych w treści art. 66 pkt 1-3, to organ nadzoru budowlanego jest nie tylko uprawniony, lecz nadto obligowany do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (*wyrok NSA IV SA 1420/96, LEX nr 43224*).

#### Zakres decyzji wydawanej na podstawie art. 66

Artykuł 61 i art. 66 ustawy [15] odnoszą się do obiektów budowlanych, a nie lokali znajdujących się w tych obiektach. Generalnie więc nakazy określone w art. 66 tego prawa mogą dotyczyć usunięcia nieprawidłowości samego obiektu, co w konkretnym przypadku nie wyklucza nałożenia obowiązku wykonania określonych robót również w lokalu lub lokalach. Chodzi tu jednak o takie roboty, które mają na celu utrzymanie w należyтым stanie obiektu budowlanego jako całości (*wyrok NSA IV SA 757/96, LEX nr 43310*).

#### Uwaga!

Artykuł 66 ustawy [15] upoważnia organy nadzoru budowlanego, w przypadku spełnienia zawartych w nim przesłanek, do interwencji również w stosunku do obiektów, których budowa nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Celem tego przepisu jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów budowlanych, a nie tylko tych, których wzniesienie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę.

#### 5.3. Nałożenie obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego.

Przepisy ustawy [15], uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa tworzonych i istniejących obiektów budowlanych, określają obowiązki i uprawnienia organów nadzoru budowlanego w przypadku, gdy obiekty budowlane stanowią lub mogą stanowić potencjalne zagrożenie

bezpieczeństwa dla ludzi, mienia i środowiska. W szczególnych przypadkach, gdy obiekt budowlany stwarza takie zagrożenie, przepisy ww. ustawy przewidują konieczność nakazania, przez właściwy organ nadzoru budowlanego, rozbiórki takiego obiektu budowlanego. Podejmowanie takich decyzji jest wyrazem aktywnej formy inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych, prowadzonej przez organy nadzoru budowlanego [1,3,9,12], przyczyniającej się do istotnego ograniczenia liczby występujących katastrof budowlanych w naszym kraju [7,9,11,13].

Nakazy rozbiórki obiektów budowlanych mogą dotyczyć wszystkich obiektów budowlanych [11,13] bez względu na ich:

- rodzaj (*budynki, budowle, obiekty małej architektury*) oraz
- przewidywany czas trwania (*obiekty podczas budowy i obiekty podczas użytkowania, obiekty stałe i obiekty tymczasowe*).

Zgodnie z przepisami ustawy [15] rozbiórki obiektów budowlanych (*lub ich części*) są nakazywane, przez organy nadzoru budowlanego, w następujących przypadkach:

- a) **określonych w art. 48 ust 1 ww. ustawy**, gdy mamy do czynienia z budową obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę albo z wybudowanym obiektem budowlanym lub jego częścią bez wymaganego pozwolenia na budowę;
- b) **określonych w art. 50a ww. ustawy**, gdy mamy do czynienia z wykonywaniem robót budowlanych – pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem wydanym przez organ nadzoru budowlanego;
- c) **określonych w art. 67 ww. ustawy**, gdy mamy do czynienia z nieużytkowanym lub niewykończonym obiektem budowlanym nie nadającym się do remontu, odbudowy lub wykończenia” [9, 14].

Przypadki obiektów budowlanych, określone w art. 48 ust 1 oraz w art. 50 ustawy [15], dotyczą potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa – z uwagi na to, że ich budowa przebiega (lub przebiegała) z pogwałceniem przepisów ww. ustawy. W takich przypadkach istnieje duże prawdopodobieństwo popełnienia błędów w procesie budowlanym, które mogą decydować o niedotrzymaniu wymagań bezpieczeństwa, określonych w przepisach ww. ustawy, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. Nakaz rozbiórki takich obiektów jest wydawany w sytuacji, kiedy nie jest możliwe ich zalegalizowanie, zgodnie z wymaganiami przepisów ww. ustawy.

Natomiast przypadki obiektów budowlanych, określone w art. 67 ww. ustawy dotyczą faktycznego występowania zagrożenia. Kwalifikacja takich obiektów do rozbiórki jest autonomiczną decyzją organów nadzoru budowlanego [9,12], a jej wydanie powinno być poprzedzone przeprowadzeniem (*przez ten organ*) właściwego postępowania mającego na celu ustalenie przyczyn niewykonania remontu, odbudowy lub wykończenia przez właściciela bądź zarządcę, zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia [14].

Z tego też powodu istotne jest, w postępowaniu w sprawach na podstawie art. 67 ustawy [15], ustalenie zamiarów

i możliwości właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego oraz istniejącego w dniu orzekania stanu prawnego. Uprawdopodobnienie przez zobowiązanego możliwości przeprowadzenia remontu, odbudowy lub wykończenia obiektu może stanowić podstawę wydania decyzji na podstawie art. 66 ustawy [15].

W tym celu właściwy organ dokonuje oględzin i oceny stanu technicznego obiektu, a w przypadku gdy powstaną uzasadnione wątpliwości, nakazuje właścicielowi (*zarządcy*) obiektu wykonanie ekspertyzy technicznej, która powinna określać nie tylko przesłanki, ale również warunki wykonania robót związanych z doprowadzeniem takiego obiektu do użytkowania. Dopiero na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego i po stwierdzeniu, że obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia właściwy organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz rozbiórki tego obiektu, określając w nim termin jej rozpoczęcia [9,14,15].

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy [15], **jeżeli nie użytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia.**

Ww. przepisu nie stosuje się do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków, natomiast w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ww. decyzję właściwy organ wydaje po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (*Wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany zająć stanowisko w terminie 30 dni. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie*).

Przepis art. 67 w odróżnieniu od art. 66, ustawy [15], ma na celu wyeliminowanie obiektów budowlanych, których stan uniemożliwia doprowadzenie ich do prawidłowego stanu technicznego i niezależne to jest od tego, czy są to przeszkody prawne czy techniczne.

Jak wspomniano art. 67, ustawy [15], nie ma zastosowania do obiektów objętych przepisami o ochronie zabytków i wpisanych do rejestru zabytków. Jednak w przypadku obiektów objętych ochroną konserwatorską na podstawie prawa miejscowego, orzeczenie rozbiórki jest możliwe po wcześniejszym uzgodnieniu decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

#### 5.4 Nałożenie obowiązku opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem.

W razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, właściwy organ nadzoru budowlanego [3,4,5,8,11] jest obowiązany (*art. 68*):

- 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego

- nego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania;
- 2) przesłać ww. decyzję zobowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów;
  - 3) zarządzić:
    - a) umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania,
    - b) wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania.

#### 5.5. Zastosowanie przez organ nadzoru budowlanego niezbędnych środków zabezpieczających

W razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, właściwy organ nadzoru budowlanego zapewni (art. 69), na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających [3,4,7,15].

Do zastosowania, na koszt właściciela lub zarządcy ww. środków są upoważnione również organy Policji i Państwowej Straży Pożarnej. O podjętych działaniach organy te powinny niezwłocznie zawiadomić właściwy organ.

### 6. Przykłady efektów działalności kontrolnej organów nadzoru budowlanego

Z danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego [13] wynika, że w latach 1995–2015 (21 lat) w Polsce:

- a) **organy nadzoru budowlanego wydały łącznie 155 690** nakazów rozbiórek obiektów budowlanych, w tym 5159 nakazów w 2015 r. (średnio 7413 nakazów rocznie),
- b) **organy nadzoru budowlanego wszczęły 42 289** postępowań administracyjnych w sprawie wykonania wydanych nakazów rozbiórek obiektów budowlanych, w tym 1411 postępowań w 2015 r. (średnio 2013 postępowania rocznie) oraz
- c) **dokonano rozbiórki 66 374** obiektów budowlanych, w tym 3168 rozbiórek w 2015 r. (średnio 3160 rozbiórek rocznie), nakazanych decyzjami organów nadzoru budowlanego.

**Przyczyny wydania nakazów rozbiórki obiektów budowlanych** w latach 1995–2015 były następujące:

- a) **85 184** nakazy (54,7% nakazów) wydano z art. 48 – z tytułu samowoli budowlanej;
- b) **30 181** nakazów (19,4% nakazów) wydano z art. 50a i 51 – z tytułu realizacji robót budowlanych niezgodnie z warunkami pozwolenia oraz
- c) **40 325** nakazów (25,8% nakazów) wydano z art. 67 – z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych, gdy nie istniała możliwość remontu, odbudowy lub wykończenia obiektu budowlanego.

W tym samym okresie (czyli w latach 1995–2015) w kraju **oddano do użytkowania 2 670 475 obiektów budowlanych** (w tym 175 220 w 2015 r.).

Zatem w latach 1995–2015 stosunek liczby **155 690** wydanych nakazów rozbiórek obiektów budowlanych do liczby **2 325 659** obiektów oddanych do użytkowania w tym samym okresie wynosi 6,7%. W latach 1995–2015 zaistniało w kraju **6 404 katastrof budowlanych** (w tym 307 katastrof w 2015 r.).

### 7. Obowiązki organu nadzoru budowlanego dotyczące sprawdzenia wykonania nałożonych obowiązków

Właściwy organ nadzoru budowlanego ma obowiązek [15]:

- 1) sprawdzenia (art. 71 a) wykonania obowiązku przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów wymaganych przy zgłoszeniu właściwemu organowi zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (o których mowa w art. 71 ust.2);
- 2) przeprowadzenia bezzwłocznie kontroli obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków (które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem) stwierdzonych w protokole z przeprowadzonej kontroli okresowej obiektu budowlanego, którego kopię osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać do właściwego organu (art. 70 ust.2);
- 3) wszczęcia postępowania egzekucyjnego w sprawie wykonania obowiązków nałożonych decyzjami organu nadzoru budowlanego [7,9].

### Podsumowanie

- 1) Organy nadzoru budowlanego spełniają niezwykle ważną rolę w kształtowaniu realiów bezpieczeństwa obiektów budowlanych w naszym kraju – poprzez kontrolę prowadzenia robót budowlanych związanych z ich budową (*budowa nowego obiektu, nadbudowa, rozbudowa, odbudowa*), oraz w istniejących obiektach budowlanych (*przebudowa, remont, rozbiórka*) a także kontrolę eksploatacji obiektów budowlanych.
- 2) Organy nadzoru budowlanego zwracają szczególną uwagę na zagadnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych w procesie ich budowy i eksploatacji oraz podejmują działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, które zagrażają bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowiska. a także eliminują obiekty zagrażające bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowiska. W latach 1995–2015 organy nadzoru budowlanego wydały **155690** nakazów rozbiórek obiektów budowlanych stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa.

- 3) Organy nadzoru budowlanego wyeliminowały ze środowiska naszego życia obiekty budowlane, które były faktycznie niebezpieczne (40 325 obiektów) lub potencjalnie niebezpieczne (115 365 obiektów), przyczyniając się istotnie do ograniczenia liczby występujących katastrof budowlanych. W latach 1995-2014 w Polsce zaistniało 6 097 katastrof budowlanych.
- 4) Znaczącą rolę w utrzymywaniu stanu bezpieczeństwa obiektów budowlanych odgrywają: okresowe kontrole, o których mowa w art. 62 ustawy – *Prawo budowlane (za których terminowe przeprowadzanie są odpowiedzialni właściciele i zarządcy obiektów budowlanych)* i aktywność organów nadzoru budowlanego kontrolujących przestrzeganie realizacji tych obowiązków.

### Literatura

1. Baryłka A., *Rola organów nadzoru budowlanego w inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych*, I Międzynarodowa Konferencja „Aktualne problemy badawcze materiałów, technologii i organizacji budownictwa w ujęciu transgranicznym”. Białystok, 22-23.06.2016.
2. Baryłka A., *Wprowadzenie do inżynierii bezpieczeństwa obiektów antropogenicznych*. Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 1/2015.
3. Baryłka A., *Problem samowoli budowlanych w inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych*. XXIX Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „Inżynieria bezpieczeństwa – ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń”, Zakopane, 15-18 .09.2015.
4. Baryłka A., *Zagadnienie katastrofy budowlanej w ustawie – Prawo budowlane*. VII Międzynarodowa Konferencja „Bezpieczeństwo Pożarowe Obiektów Budowlanych”, Warszawa, 4-6.11.2014.
5. Baryłka A., Baryłka J., *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Przewodnik po prawie z komentarzem*. wyd. II, POLCEN, Warszawa, 2016.
6. Baryłka A., Baryłka J., *Eksploatacja obiektów budowlanych. Poradnik dla właścicieli i zarządców nieruchomości*. wyd. CRB, Warszawa, 2016.
7. Baryłka A., Baryłka J.: *Kontrole dokonywane przez organy nadzoru budowlanego w procesie budowlanym*. Warsztaty Inżynierów Budownictwa nt. „Problemy przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych”, Puławy 19-22.10.2010.
8. Baryłka J.: *Katastrofy budowlane – określenia i analiza zdarzeń*. Referat na XII Konferencji Naukowo-Technicznej nt. Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego. Kielce-Cedzyna, 16-18.05.2012, Inżynier Budownictwa nr 4/2013.
9. Baryłka A., Baryłka J.: *Inżynieria bezpieczeństwa obiektów budowlanych w przepisach prawa*. Referat na XXVI Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej pt. Inżynieria bezpieczeństwa – Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń „Ekomilitaris 2012”, Zakopane, 3-6.09.2012.
10. Baryłka A., Baryłka J.: *Okresowe kontrole jako ważny etap diagnostyki technicznej obiektów budowlanych*. Referat na V Krajowej Konferencji Naukowo-Technicznej ARCHBUD 2012 „Problemy współczesnej architektury i budownictwa”, Zakopane, 3-6.09.2012.
11. Baryłka J.: *Nakazy rozbiórki jako forma inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych – w praktyce działania organów nadzoru budowlanego*. Ogólnopolska Konferencja nt. „Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych”, GUNB, Warszawa, styczeń, 2013.
12. Dziwiński R., Ziemiński P.: *Prawo budowlane. Komentarz*. wyd. Dom Wydawniczy ABC, 2006, wyd. II, Warszawa, 2006.
13. *Materiały dotyczące „Ruchu budowlanego”* prezentowane na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego ([www.gunb.gov.pl](http://www.gunb.gov.pl)).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz. U. z 2004 r., Nr 198, poz. 2043).
15. Ustawa z dnia 7.07.1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, t.j.).
16. Ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, t.j., z późn. zm.).

## Eksploatacja obiektów budowlanych

**Autor:** Adam Baryłka, Jerzy Baryłka **Wydawca:** Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego



W książce omówiono kompleksowo zagadnienia techniczno-prawne, których znajomość jest niezbędna w procesie eksploatacji obiektów budowlanych. Zagadnienia te ujęto w 12 rozdziałach zawierających 97 rysunków i schematów obrazujących złożone procedury postępowania. Książka jest kierowana, w szczególności, do właścicieli i zarządców obiektów budowlanych, może być ona również przydatna dla osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, osób starających się o uzyskanie uprawnień budowlanych oraz wszystkich osób interesujących się praktycznymi zagadnieniami budownictwa.

ISBN 978-83-942194-5-1, stron 653