



Marek NAGLEWSKI  
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

## **DZIAŁANIA PODEJMOWANE DLA PODNIESIENIA REALNEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA KONSTRUKCJI OBIEKTÓW BUDOWLANYCH**

### **ACTIVITIES UNDERTAKEN IN ORDER TO INCREASE THE REAL LEVEL OF SECURITY OF THE CONSTRUCTION OF CIVIL STRUCTURES**

**Streszczenie** W referacie przedstawiono działania podejmowane, przez organy nadzoru budowlanego, w celu podniesienia realnego poziomu bezpieczeństwa konstrukcji obiektów budowlanych.

**Abstract** This paper demonstrates the activities taken up by the supervisory construction bodies in order to increase the real level of security of the construction of civil structures.

#### **1. Wprowadzenie**

Geneza, liczba i skala katastrof budowlanych, do których doszło w styczniu i lutym 2006r., uzasadniała potrzebę podjęcia działań zmierzających do podniesienia realnego poziomu bezpieczeństwa konstrukcji obiektów budowlanych. Działania te podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego koncentrowały się na następujących obszarach:

- 1) kontrolach prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego - w odniesieniu do obiektów budowlanych wskazanych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- 2) udziale w nowelizacji niektórych przepisów Prawa budowlanego oraz opracowaniu nowej ustawy Prawo budowlane,
- 3) opracowaniu założeń dotyczących rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych podwyższonego ryzyka ze względu na możliwość przebywania znacznej liczby osób (*publiczności*).

#### **2. Działania prowadzone przez organy nadzoru budowlanego**

Bezpośrednio po zaistnieniu katastrofy katowickiej Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego:

- 1) Przesłał do Polskiej Agencji Prasowej komunikat, z prośbą o upowszechnienie, w którym przypomniał o wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane obowiązkach ciążących na właścicielach i zarządcach obiektów budowlanych zapewnienia ich

właściwego stanu technicznego i bezpieczeństwa. W komunikacie zwrócono szczególną uwagę na to, że w okresie występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych spowodowanych znacznymi opadami śniegu do obowiązków właścicieli i zarządców obiektów budowlanych należy usuwanie nadmiaru śniegu z dachów.

- 2) W dniu 28 stycznia 2006r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przejął prowadzenie postępowania wyjaśniającego przyczyny i okoliczności powstania katastrofy budowlanej w Katowicach i powołał (zgodnie z art.76 Prawa budowlanego) Komisję dla ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy.
- 3) Zalecił wszystkim wojewódzkim i powiatowym organom nadzoru budowlanego bezzwłoczne sprawdzenie stanu obiektów o dużych powierzchniach dachu pod kątem zagrożenia bezpieczeństwa nadmiarem zalegającego śniegu oraz w przypadkach tego wymagających podjęcie natychmiastowych działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa.

Komisja dla ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy przeprowadziła ustaliła na podstawie ekspertyz, opracowanych przez dwa niezależnie działające zespoły eksperckie oraz analiz własnych, że **„Do katastrofy doprowadziły błędy projektowe (obliczeniowe i konstrukcyjne), a także błędy wykonawcze oraz niewłaściwe użytkowanie obiektu przy nadmiernym obciążeniu śniegiem”**. Sprawozdanie Komisja, przyjęła i podpisała, podczas posiedzenia w dniu 28 kwietnia 2006 roku w Katowicach.

Organy nadzoru budowlanego w okresie od 29 stycznia do 10 marca skontrolowały ogółem **15688** obiektów budowlanych, podczas których wykryto **496** przypadków potencjalnego zagrożenia związanego najczęściej z obciążeniem konstrukcji dachowych nagromadzonym śniegiem oraz złym stanem technicznym elementów konstrukcji obiektów budowlanych.

W związku z występującymi zagrożeniami, organy nadzoru budowlanego wyłączyły w ww. okresie z użytkowania **264** obiekty budowlane lub ich części. Po usunięciu nieprawidłowości, przez właścicieli lub zarządców **134** obiekty zostały dopuszczone ponownie do eksploatacji.

Podejmując wielokierunkowe działania, których celem było eliminowanie zagrożeń bezpieczeństwa obiektów budowlanych Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uznał, że dla ograniczenia zagrożeń konstrukcji dachowych wynikających z obciążenia śniegiem konieczna jest zmiana Polskiej Normy *PN-80/B-02010 Obciążenia w obliczeniach statycznych - Obciążenie śniegiem* - i w tej sprawie wystąpił do Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Zmiana do ww. normy została opracowana przez KT 102 ds. Podstaw Projektowania Konstrukcji Budowlanych i zatwierdzona przez Prezesa PKN w dniu 2.10.2006r. Zamiana PN-80/B-0210/A1 wprowadziła nową mapę podziału Polski na strefy obciążenia śniegiem gruntu, nowe wartości charakterystyczne obciążenia śniegiem i nowy współczynnik obciążenia.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 10.10.2006r. zalecił terenowym organom nadzoru budowlanego zwrócenie szczególnej uwagi na nw. obszary kontroli:

- 1) Obiekty podwyższonego ryzyka ze względu na możliwość przebywania znacznej liczby osób,
- 2) Inne obiekty budowlane stwarzające potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa,
- 3) Roboty budowlane mogące, w okresie niskich temperatur, powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa i ochrony zdrowia bądź, ze względów technologicznych, dla właściwości wytrzymałościowych konstrukcji w okresie budowy i użytkowania.

Ponadto GINB zwrócił uwagę na to, że zachodzi konieczność:

- a) monitorowania skuteczności wydanych decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa w formie zestawienia informacji zawierającej wykaz wydanych decyzji, wykaz decyzji zrealizowanych oraz datę wydania decyzji i datę jej wykonania.
- b) zapewnienia właściwego postępowania organu w sytuacji uzyskania informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych.

Sprawa ww. kontroli została omówiona na ogólnopolskiej naradzie szkoleniowej wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

W związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa, w istniejących i realizowanych obiektach budowlanych Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego:

- a) W dniu 6.11.2006r. wystąpił również do wojewodów, z prośbą o:
  - zwrócenie uwagi podległych służb na wskazane przedmioty kontroli i na potrzebę współpracy tych służb z organami nadzoru budowlanego oraz
  - zwrócenie się do właścicieli, zarządców i użytkowników obiektów, szczególnie ważnych ze względu na bezpieczeństwo ludzi i mienia z terenu województwa, o bezwzględne przestrzeganie przepisów Prawa budowlanego w zakresie obowiązkowych kontroli i egzekwowania zaleceń z nich wynikających;
- b) Skierował komunikat do Polskiej Agencji Prasowej (*oraz opublikował ten komunikat na stronie internetowej GUNB*), przypominający właścicielom i zarządcom o obowiązku zapewnienia właściwego stanu technicznego obiektów budowlanych, w szczególności w okresie jesienno-zimowym oraz informujący o wzmożonych kontrolach nadzoru budowlanego.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego podjęli działania w zakresie obiektów podwyższonego ryzyka ze względu na możliwość przebywania znacznej liczby osób, które wyraziły się:

- 1) Opracowaniem wykazów ww. obiektów budowlanych. W aktualnie posiadanych przez WINB-y wykazach ujęto **7459** obiektów użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka, w tym:
  - **6923** obiekty takie, jak: hale widowiskowe, sportowe (*w tym również baseny, aquaparki*), wystawowe, targowe, handlowe, dworcowe;
  - **440** obiektów takich, jak: kina, teatry;
  - **199** obiektów takich, jak: - przekrycia trybun na stadionach.
- 2) Skontrolowaniem w 2006r. **5549** obiektów budowlanych wskazanych przez GINB, w czasie kontroli których nieprawidłowości stwierdzono w **1380** obiektach. Przedmiotem kontroli organów nadzoru budowlanego było w szczególności sprawdzenie realizacji przez właścicieli i zarządców obiektów budowlanych ich ustawowych obowiązków związanych z utrzymaniem tych obiektów.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 2006r. organy nadzoru budowlanego:

- nałożyły **410** mandatów karnych,
- wydały **331** decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w obiektach użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka (*art. 66 ust.1*),
- wydały **108** decyzje zakazujące użytkowania obiektu użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka lub jego części (*art. 66 ust.2*),
- wydały **24** decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka (*art. 67 ust.1*),
- wydały **30** decyzji nakazujących opróżnienie budynku użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka bądź wyłączenie z użytkowania (*art. 68 pkt 1*),
- w **10** przypadkach obiektów użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka, organy zastosowały w 2006r. na koszt właściciela środki zabezpieczające (*art. 70 ust.1*),

- w **465** przypadkach nakazały przeprowadzenie kontroli okresowej obiektów użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka (*art. 62 ust. 3*),
- w **233** przypadkach nakazały przedstawienie ekspertyzy stanu technicznego obiektów użyteczności publicznej podwyższonego ryzyka (*art. 62 ust. 3 lub art. 81c pkt 2*).

**Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego podjęli działania w zakresie obiektów budowlanych stwarzających potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa.** W efekcie tych działań organy nadzoru budowlanego dokonały:

- **1676** kontroli obiektów nie użytkowanych, w złym stanie technicznym. (*np. obiektów przeznaczonych do rozbiórki, szczególnie o konstrukcji stalowej, narażonych na działania zbieraczy złomu, służących za schronienie dla osób bezdomnych*),
- **4238** kontroli budynków użytkowanych i nie remontowanych od wielu lat, wyposażonych w instalację gazową oraz w piece i trzony kuchenne na paliwo stałe, w zakresie sprawności systemów wentylacji grawitacyjnej, odprowadzania produktów spalania (*przewody kominowe*) oraz instalacji gazowej i elektrycznej,
- **114** kontroli obiektów z pomieszczeniami zajmowanymi w sposób nieuprawniony przez osoby bezdomne (*pomieszczenia techniczne, obiekty sieci ciepłowniczej, itp.*),
- **260** kontroli obiektów służących ochronie przeciwpowodziowej. (*np. wały ochronne*), oraz obiekty posadowione na terenach wrażliwych na zmiany warunków wodno-gruntowych (*w przypadkach znacznych opadów deszczu*).

W wyniku przeprowadzonych kontroli ww. obiektów organy nadzoru budowlanego:

- wydały **2219** decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (*art. 66 ust.1*),
- wydały **387** decyzji zakazujących użytkowania obiektów lub ich części (*art. 66 ust.2*),
- wydały **741** decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów lub ich części (*art. 67 ust.1*),
- wydały **463** decyzji nakazujących opróżnienie budynku bądź wyłączenie z użytkowania (*art. 68 pkt 1*),
- w przypadku **39** kontrolowanych obiektów organy zastosowały na koszt właścicieli środki zabezpieczające (*art. 70 ust.1*),
- w **1127** przypadkach nakazały przeprowadzenie kontroli okresowej (*art. 62 ust. 3*),
- w **819** przypadkach nakazały przedstawienie ekspertyzy stanu technicznego obiektów (*art. 62 ust.3*),
- nałożyły **409** mandatów karnych.

**Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego podjęli działania w zakresie kontroli robót budowlanych realizowanych w okresie obniżonych temperatur - w okresie jesienno zimowym 2006/2007:**

- dokonały **3512** kontroli robót budowlanych,
- wydały **470** postanowień o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych (*art. 50 ust. 1*),
- w **252** przypadkach **nałożyły** obowiązki przedstawienia ocen (*art. 50 ust.3*),
- w **79** przypadkach **nałożyły** obowiązki przedstawienia ekspertyz (*art. 50 ust. 3*),
- wydały **21** decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu (*art. 50 a pkt 2*),
- nałożyły **489** mandatów karnych.

**Ponadto wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego podjęli działania w zakresie monitorowania skuteczności wydanych decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa.**

Organ podał, że na **907** wydanych decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa (*art. 67 ust. 1*) wykonano **701** rozbiórek, w tym **8** rozbiórek nastąpiło w trybie wykonania zastępczego przez organy nadzoru budowlanego.

GINB polecił objęcie kontrolą wszystkich obiektów budowlanych „podwyższonego ryzyka” ujętych w wykazach sporządzonych przez organy nadzoru budowlanego.

## **2. Proponowane zmiany w przepisach prawa budowlanego**

W związku z koniecznością podniesienia poziomu bezpieczeństwa obiektów budowlanych Główny Urząd Nadzoru Budowlanego uczestniczył w pracach nad nowelizacją ustawy Prawo budowlane w zakresie zmiany przepisów dotyczących:

- utrzymania obiektów budowlanych oraz
- organizacji nadzoru budowlanego.

### **2.1. Proponowane zmiany w ustawie Prawo budowlane w zakresie przepisów dotyczących utrzymania obiektów budowlanych**

Proponowane zmiany w obszarze przepisów (*dotyczących utrzymania obiektów budowlanych*) ustawy Prawo budowlane obejmowały uzupełnienie lub nowe redakcje art. 61, 62, 66, 70 i 92 ustawy Prawo budowlane.

I tak wprost sformułowano normę, wynikającą z zasady wyrażonej w art. 5 Prawa budowlanego, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego nie tylko w aspekcie sprawności technicznej tego obiektu, ale również w sytuacji oddziaływania na ten obiekt różnych czynników zewnętrznych. Tym samym nie będzie mogło budzić żadnych wątpliwości, że np. usuwanie nadmiaru śniegu z dachu obiektu jest obowiązkiem właściciela lub zarządcy tego obiektu. Niewykonanie tego obowiązku będzie zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do roku (*art. 91 a Prawa budowlanego*). Oznacza to objęcie dolegliwą sankcją karną zaniechania właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu, w tym w szczególności w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego. Zatem brak reakcji właściciela lub zarządcy obiektu na niekorzystne zjawiska oddziałujące na ten obiekt, w tym np. zaleganie nadmiernej grubości śniegu na dachach, osuwiska ziemne, podlegać będzie wyżej wymienionym sankcjom.

W przepisach dotyczących obowiązkowych okresowych kontroli obiektów budowlanych, dokonywanych przez właścicieli lub zarządców tych obiektów, wprowadzono obowiązek dokonania kontroli bezpieczeństwa użytkowania obiektów w razie wystąpienia niekorzystnych zjawisk (*np. zalegania śniegu, oblodzenia, osuwisk ziemnych*) oddziałujących na ten obiekt. Ponadto w stosunku do obiektów budowlanych, których powierzchnia dachów przekracza 1000 m<sup>2</sup>, wprowadzono obowiązek dwukrotnych w ciągu roku obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego obiektu - przed i po okresie zimowym.

Zmiana wprowadzona w art. 66 Prawa budowlanego pozwala na właściwą reakcję organu nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, niezależnie od przyczyn wywołujących stan zagrożenia. Nakazy wydawane w takiej sytuacji przez nadzór budowlany podlegać będą natychmiastowemu wykonaniu.

W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli obiektu budowlanego, o której mowa w art. 62 ust. 1, uszkodzeń lub braków, mogących spowodować stan zagrożenia, organ nadzoru budowlanego, po otrzymaniu kopii protokołu kontroli, przeprowadzi bezzwłoczną kontrolę obiektu budowlanego (*art. 70 Prawa budowlanego*).

Zaproponowano również uzupełnienie przepisu art. 76 Prawa budowlanego, określającego obowiązki organu nadzoru budowlanego w razie wystąpienia katastrofy budowlanej. Dodany został nowy ust. 4, umożliwiający natychmiastowe zabezpieczenie miejsca katastrofy lub wykonanie innych niezbędnych czynności bądź robót (*w przypadku gdy właściciel, zarządca lub użytkownik nie podejmuje działań określonych w art. 75 Prawa budowlanego*). Taki nakaz wydany przez nadzór budowlany podlega natychmiastowemu wykonaniu (*w razie potrzeby również w drodze wykonania zastępczego*) i może być ogłoszony ustnie.

## **2.2. Proponowane zmiany w ustawie Prawo budowlane w zakresie organizacji nadzoru budowlanego**

Obecnie nadzór budowlany zorganizowany jest w następujący sposób:

- 1) na szczeblu powiatowym - powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wchodzący w skład administracji zespolonej powiatowej,
- 2) na szczeblu wojewódzkim - wojewoda, wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład administracji zespolonej wojewódzkiej,
- 3) na szczeblu centralnym - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ten model organizacyjny oznacza, że organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego musiały zostać utworzone w każdym powiecie. Według stanu na dzień 1 stycznia 2005 r. funkcjonuje 378 inspektoratów nadzoru budowlanego, a stan wykorzystania etatów wynosi 1907,5. Wobec powyższego średnio w kraju na jeden powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego (PINB) przypada 5,2 etatu. Jednakże, jeżeli w zestawieniu tym nie ujmie się 9 największych PINB-ów w miastach wojewódzkich (*Wrocław, Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Kraków, Warszawa, Gdańsk, Poznań, Szczecin*), to średnia wykorzystanych etatów w pozostałych PINB-ach wyniesie 4,6.

Z uwagi na fakt wyodrębnienia organizacyjnego PINB-ów, etaty te są i muszą być wykorzystywane nie tylko na działalność merytoryczną, ale również na obsługę finansową, kadrową i administracyjną tychże inspektoratów.

Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą Prawo budowlane - do podstawowych obowiązków i zadań organów nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności:
  - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
  - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
  - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
  - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
  - e) stosowania wyrobów budowlanych,
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych.

Wykonywanie tych zadań wymaga szerokiej wiedzy technicznej i prawnej. Należy zauważyć, że ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Prawo budowlane wyróżnia obecnie



dziewięć specjalności w uprawnieniach budowlanych. Rzeczą oczywistą jest zatem, że w jednostkach nadzoru budowlanego powinny być stworzone możliwości zatrudnienia osób posiadających uprawnienia budowlane w każdej z tych specjalności. Niezbędne jest również zapewnienie zatrudnienia w nich odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Kilkuosobowe jednostki organizacyjne tych kryteriów spełniać nie mogą, natomiast możliwości takie miałyby jednostki ok. dwudziestoosobowe.

Wymaga podkreślenia, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, powoływani przez starostów (*na wniosek WINB*), dla których wynagrodzenie ustalają starostowie, są bardzo podatni na różnorakie uwarunkowania i zależności lokalne. Stan taki, w stosunku do służb o charakterze kontrolnym, czy wręcz policyjnym, należy uznać za niepożądany.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego działają wyłącznie na obszarze swoich województw i są powoływani przez wojewodów (*na wniosek GINB*).

Analiza funkcjonowania nadzoru budowlanego, zwłaszcza na szczeblu powiatowym, wskazuje na potrzebę dokonania daleko idących zmian organizacyjnych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania i bardziej racjonalne wykorzystanie ludzi i środków oraz uwolnienie inspektoratów od niepożądanych zależności lokalnych. Ze względu na fakt, że już w momencie utworzenia organów nadzoru budowlanego w ramach reformy administracyjnej kraju (1999r.) nadzór budowlany był głęboko niedofinansowany, a jego stan kadrowy nie dawał możliwości skutecznego i efektywnego działania, to zmiana jego organizacji, mająca na celu znaczące podniesienie skuteczności i efektywności działania, wymaga zwiększenia wydatków budżetowych. Kierując się ideą „taniego państwa”, zaproponowano model, który wydatki te ograniczał do niezbędnego minimum.

Proponowane zmiany organizacyjne miały doprowadzić do:

- 1) większej koncentracji środków finansowych, osobowych i rzeczowych w znacząco mniejszej ilości jednostek organizacyjnych stopnia podstawowego,
- 2) uzyskania większej sprawności i efektywności działania organów nadzoru budowlanego stopnia podstawowego.

Uznano, że osiągnięcie zamierzonego celu może nastąpić poprzez wyłączenie ze struktur administracji zespolonej organów nadzoru budowlanego, działających na szczeblu powiatowym i utworzenia w ich miejsce okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, działających na obszarze kilku powiatów.

W ten sposób zaproponowano aby zamiast **378** powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego funkcjonowało ok. **100** okręgowych inspektoratów (*ich siedziby i obszary działania miały być ustalone w drodze rozporządzenia*).

Rozwiązanie to powinno zapewnić obniżenie kosztów funkcjonowania jednostek, skoncentrowanie, a przez to bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi i, co za tym idzie, przeznaczenie faktycznie większej ilości środków finansowych na działalność merytoryczną. Zamiast bowiem powiatowych inspektoratów zatrudniających średnio 5 pracowników (z przedstawionym powyżej zastrzeżeniem dotyczącym wielkich miast), powstałyby inspektoraty ok. 20 osobowe. Środki i etaty, przeznaczane dotychczas w powiatowych inspektoratach na ich obsługę (*kadrową, finansowo-księgową*) przeznaczone zostałyby na działalność merytoryczną. Niezbędną obsługę okręgowych inspektoratów miałyby zapewnić wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego.

Ponadto uznano, że z uwagi na aktualną kondycję organów nadzoru budowlanego, niezbędne jest ich wzmocnienie kadrowe, doposażenie, jak również podniesienie wysokości etatu kalkulacyjnego.

Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań musi posiadać stabilne, niezależne i sprawnie działające struktury organizacyjne. Obecne podporządkowanie powiatowych

inspektorów nadzoru budowlanego starostom nie zapewnia pełnej ich niezależności i sprawności działania.

Utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego wymagałoby odziespolenia szczebla podstawowego nadzoru budowlanego, dzięki czemu zapewniona byłaby też odpowiednia niezależność tych służb od różnorodnych uwarunkowań lokalnych (*do wyłącznej kompetencji organów nadzoru budowlanego należą między innymi sprawy w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, w tym również stanowiących własność lub będących w zarządzie gmin i powiatów - właściwe wykonywanie tych zadań, w przeważającej mierze o charakterze kontrolnym i inspekcyjnym, wymaga niezależności organów nadzoru budowlanego od jednostek samorządu terytorialnego*).

Proponowane zmiany miały umożliwić faktyczne wzmocnienie kadrowe organów nadzoru budowlanego przy znacznym ograniczeniu środków budżetowych niezbędnych na nowe etaty.

Zasygnalizowane propozycje nowelizacji ustawy Prawo budowlane w zakresie organizacji nadzoru budowlanego (zawarte w projekcie przedłożonym Sejmowi RP przez Radę Ministrów) nie zostały przyjęte na etapie prac w Komisji Infrastruktury Sejmu RP.

**Wymienione kierunki nowelizacji ustawy Prawo budowlane zostały ujęte w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1109). W trakcie prac parlamentarnych na nowelizacją ustawy Prawo budowlane Sejm RP nie przyjął proponowanych zmian w organizacji nadzoru budowlanego.**

### 3. Prace nad nowym Prawem budowlanym

Ministerstwo Budownictwa podjęło prace (*w których uczestniczą również przedstawiciele Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego*) nad projektem nowej ustawy Prawo budowlane, która regulując szeroko ujętą problematykę procesu budowlanego, unormowaną w dotychczasowym Prawie budowlanym, ma ponadto zrealizować następujące podstawowe cele:

- 1) ograniczyć zakres regulacji ustawy i rozporządzeń wydanych na jej podstawie do materii ściśle normatywnej,
- 2) ustalić przyjazne inwestorom procedury lokalizacji obiektów budowlanych ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnej zasady praworządności oraz poszanowaniem atrybutów prawa własności i interesu publicznego,
- 3) uprościć procedury administracyjne poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych, w tym w możliwie najszerszym stopniu zakładana jest rezygnacja z rozstrzygnięć w drodze decyzji administracyjnej na rzecz form uproszczonych,
- 4) znacząco poszerzyć zakres obiektów budowlanych i robót budowlanych nie wymagających ingerencji administracyjno-prawnej na gruncie Prawa budowlanego,
- 5) ograniczyć zakres ingerencji organów administracji publicznej w proces budowlany wyłącznie do przypadków naruszenia prawa lub interesu publicznego w tym procesie,
- 6) poszerzyć prawa i adekwatnie do tego zwiększyć odpowiedzialność uczestników procesu budowlanego,
- 7) podnieść sprawność działania organów nadzoru budowlanego,
- 8) podtrzymać sprawdzone w praktyce rozwiązania obecnie obowiązującego Prawa budowlanego.



#### **4. Wytyczne do opracowania założeń dotyczących rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych podwyższonego ryzyka ze względu na możliwość przebywania znacznej liczby osób (*publiczności*)**

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uznał za konieczne przygotowania pracy badawczej dotyczącej przepisów odnoszących się do użytkowania obiektów budowlanych, której celem będzie opracowanie:

- 1) Wytycznych do opracowania założeń do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych podwyższonego ryzyka ze względu na możliwość przebywania znacznej liczby osób (*publiczności*) takie jak:
    - a) hale widowiskowe, sportowe (*w tym również baseny, aquaparki*), wystawowe, targowe, handlowe, dworcowe, itp.
    - b) kina, teatry.
- w dostosowaniu do aktualnych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz
- 2) Propozycji założeń do nowelizacji wybranych przepisów (*w tym rozdziału VI Utrzymanie obiektów budowlanych*) ustawy Prawo budowlane, której potrzeba będzie wynikała z konieczności skutecznej realizacji punktu 1.

Wobec powyższego w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego opracowano założenia do realizacji ww. pracy badawczej, które obejmują potrzebę:

- 1) Doprecyzowania pojęcia obiektów budowlanych „podwyższonego ryzyka” poprzez określenie kryteriów jakościowych i ilościowych oraz sformułowanie pojęcia na potrzeby rozporządzenia;
- 2) Szczegółowego określenia podmiotu i metodyki kontroli stanu technicznego konstrukcji ww. obiektów budowlanych - dokonywanych w ramach obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych przeprowadzanych na podstawie art. 62 ustawy Prawo budowlane przy uwzględnieniu doraźnych kontroli stanu technicznego wykonywanych przed wystąpieniem możliwych do przewidzenia niekorzystnych oddziaływań na konstrukcję;
- 3) Określenia szczegółowego zakresu i sposobu dokumentowania okresowych kontroli ww. obiektów budowlanych;
- 4) Analizy możliwości i warunków technicznych oraz przydatności monitoringu (*w tym zakresie*) przemieszczeń i odkształceń elementów konstrukcji nośnej obiektu jako wskaźnika niebezpiecznych przeciążeń i oceny praktycznej przydatności tej metody do założonego celu;
- 5) Identyfikacji obiektów budowlanych, dla których celowe będzie usuwanie śniegu z dachów, ogólne warunki określania granicznych wielkości opadów, sposób wykorzystania ogólnodostępnych danych meteorologicznych, sposobu analizy projektu konstrukcji i przyjętych tam obciążeń;
- 6) Analizy celowości i ewentualnego obowiązku opracowania dla wybranych grup obiektów budowlanych (*w tym także istniejących*) instrukcji eksploatacji obiektu budowlanego, określenia zakresu instrukcji obejmującego między innymi potrzebę i sposób monitorowania stanu technicznego konstrukcji;
- 7) Ogólne warunki użytkowania obiektu budowlanego mające odniesienie do bezpieczeństwa konstrukcji;
- 8) Ogólne zasady wykonywania robót konserwacyjnych i remontowych w celu niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych konstrukcji obiektu.

Uznając potrzebę opracowania przepisów odnoszących się do użytkowania ww. grupy obiektów budowlanych założono, że w projektowanych warunkach technicznych użytkowania wymienionych obiektów budowlanych należy brać pod uwagę tylko te warunki użytkowania i utrzymania, które mają wpływ na:

- a) bezpieczeństwo konstrukcji oraz
- c) bezpieczeństwo użytkowania

o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Ograniczenie tylko do ww. wymagań podstawowych wynika z chęci utrzymania zakresu regulacji w racjonalnych granicach. Jest to możliwe z uwagi na to, że:

- 1) spełnienie wymagań dotyczących bezpieczeństwa pożarowego ww. obiektów budowlanych regulują szczegółowo przepisy:
  - ustawy z dnia 24.08.1991r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. Z 2002r., Nr 147, poz. 1229, t.j. – z późn. zmianami) oraz
  - rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21.04.2006r. w sprawie *ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów* (Dz.U. z 2006r., Nr 80, poz.563);
- 2) spełnienie pozostałych wymagań podstawowych dotyczących:
  - d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska,
  - e) ochrony przed hałasem i drganiami oraz
  - f) oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegródnie ma związku z możliwością zaistnienia katastrofy budowlanej.

## 5. Podsumowanie

Szeroko zakrojone działania kontrolne organów nadzoru budowlanego ukierunkowane na eksploatowane obiekty budowlane pozwoliły na wykrycie wielu nieprawidłowości, których wyeliminowanie (*wymuszone działalnością administracyjną tych organów*) pozwoliło na uniknięcie wielu katastrof budowlanych. Można mieć nadzieję, że wprowadzenie zasygnalizowanych w referacie zmian w przepisach Prawa przyczyni się do poprawy stanu bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych.

*Opracowano  
w Departamencie Informacji i Analiz GUNB*