

dr inż. Adam Baryłka\*

# Zagadnienia katastrofy budowlanej w ustawie Prawo budowlane

## Question of disaster building construction in the Act – Construction Law

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono zagadnienie katastrofy budowlanej zdefiniowanej w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Wyjaśniono kryteria dotyczące tego pojęcia, przedstawiono przyczyny występowania takich zdarzeń, a także wieloletnią statystykę katastrof budowlanych w Polsce. Zasygnalizowano wymagane działania po zaistnieniu katastrofy budowlanej. Podano informacje o rejestrze katastrof budowlanych oraz o działaniach ukierunkowanych na ograniczenie liczby katastrof budowlanych.

**Słowa kluczowe:** obiekt budowlany, katastrofa budowlana.

**Abstract.** The paper presents the problem of the construction disaster as defined in the Act – Construction Law. Explained the criteria for the concept, presents the causes of these events as well as long-term statistics of construction accidents in Poland. Signaled the required action after the occurrence of construction disaster. Provides information about the registry building disasters and steps aimed at reducing the number of construction disasters

**Keywords:** facility construction, construction disaster.

Przepisy prawa budowlanego są ukierunkowane na projektowanie, budowanie, a także użytkowanie i utrzymanie obiektów budowlanych, które mają zapewniać, w przewidywanym okresie ich istnienia, zaspokojenie różnorodnych potrzeb użytkowych człowieka z uwzględnieniem wymagań podstawowych obejmujących szeroko rozumiane bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo konstrukcji i bezpieczeństwo pożarowe [8]. Pomimo ciągłego doskonalenia technologii budowlanych występują katastrofy budowlane, będące przyczyną strat materialnych, a często także utraty zdrowia i życia ludzi. Wywołało to potrzebę prawnego uregulowania kwestii katastrof budowlanych w przepisach ustawy z 7.07.1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. 2010.243.1623, z późn. zm.), która zdefiniowała katastrofę budowlaną oraz obowiązki określonych osób i organów nadzoru budowlanego po zaistnieniu tego zdarzenia.

### Pojęcie katastrofy budowlanej

W art. 73 ust. 1 wymienionej ustawy zdefiniowano katastrofę budowlaną jako *niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów formujących, ścianek szczylnych i obudowy wykopów*. Ustawowa definicja dotyczy tylko zdarzenia, które **spełnia łącznie trzy kryteria**: kryterium niezamierzonego zniszczenia, kryterium gwałtowności zniszczenia oraz kryterium przedmiotu zniszczenia [8].

Uregulowanie prawne pojęcia *katastrofy budowlanej* w przepisach ustawy – *Prawo budowlane* jest wiążące dla podmiotów stosujących te przepisy, a także organów administracji publicznej właściwych w sprawach robót i obiektów budowlanych (*czyli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego*) [7]. Z uwagi na niewłaściwe utożsamianie zdarzenia *katastrofy budowlanej* ze zdarzeniem *awarii budowlanej* w literaturze wskazuje się na potrzebę zdefiniowania w przepisach wymienionej ustawy również pojęcia *awarii budowlanej* [2, 5]. Właściwe stosowanie pojęcia *katastrofy budowlanej*, zawartej w art. 73 wymienionej ustawy, wymaga wyjaśnienia kryteriów przyjętych w definicji [5]. Z definicji *katastrofy budowlanej* wynika, że [2]:

- katastrofa budowlana dotyczy nie tylko zniszczenia obiektu budowlanego lub jego części, ale również konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów formujących, ścianek szczylnych i obudowy wykopów;
- zamierzone zniszczenie wymienionych obiektów nie jest katastrofą budowlaną (np. podpalenie, podłożenie ładunku wybuchowego itp.);
- istotne staje się określenie gwałtowności zdarzenia zniszczenia wymienionych obiektów.

Organy nadzoru budowlanego dokonują analizy zdarzenia zniszczenia obiektów, uwzględniając jednoczesność spełnienia wymienionych kryteriów [2, 5].

### Sytuacja prawna zdarzenia katastrofy budowlanej

Katastrofa budowlana może powstać na różnych etapach istnienia obiektu budowlanego, tzn. zarówno podczas prowa-

dzenia robót budowlanych związanych z jego budową (*takich jak budowa nowego obiektu, odbudowa, nadbudowa lub rozbudowa obiektu istniejącego*), jak również prowadzenia robót budowlanych związanych z istniejącym obiektem budowlanym (*takich jak przebudowa, remont, montaż, rozbiórka*).

Zdarzenia katastrof obiektów budowlanych następują zawsze w jednej z sytuacji prawnych [2] związanych z:

- prowadzeniem robót budowlanych w nowo realizowanym lub istniejącym obiekcie budowlanym zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy – Prawo budowlane lub z naruszeniem tych wymagań;
- użytkowaniem i utrzymywaniem obiektu budowlanego zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy – Prawo budowlane lub z naruszeniem tych wymagań;
- nieużytkowaniem obiektu budowlanego, wyłączonego z użytkowania z uwagi na stwarzane zagrożenie bezpieczeństwa lub z innych powodów (*na mocy decyzji właściwego organu lub woli właściciela lub zarządcy obiektu*).

### Przyczyny katastrofy budowlanej

Katastrofa obiektów budowlanych ma bezpośredni związek ze środowiskowymi warunkami lokalizacji obiektów, oddziaływaniem obciążeń o charakterze klimatycznym, przyjętymi rozwiązaniami konstrukcyjno-materiałowymi [2, 9], prowadzeniem robót budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących obiektów budowlanych (*związanych najczęściej z wykonywaniem głębokich wykopów*), a w szczególności, generowanym w procesach projektowania, budowania i eksploatacji, stanem

\* Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego Sp. z o.o.

technicznym obiektów budowlanych (przede wszystkim w zakresie nośności konstrukcji i zabezpieczeń przeciwpożarowych) [2, 3, 4].

**Przyczyny katastrofy budowlanej**, polegające na zniszczeniu określonego obiektu lub jego części, można podzielić na [2]:

- **przedmiotowe** – odnoszą się do kwestii materialnych, rzeczowych i technicznych;

- **podmiotowe** – odnoszą się do zidentyfikowania podmiotów odpowiedzialnych za powstanie zdarzenia zniszczenia, określają w tym zakresie rolę: projektanta, kierownika budowy, kierowników robót, właściciela, zarządcy czy użytkownika.

Przyczyny zniszczeń obiektów należy rozpatrywać w kontekście faktycznych zagrożeń z uwagi na: ich źródła pochodzenia, miejsce i czas powstania, długotrwałość, bezpośredniość, postać oraz istotność oddziaływania.

**Błędy popełniane podczas projektowania obiektu** dotyczą najczęściej [2]:

- niewłaściwego przyjęcia obciążeń (*wartość, kierunek, czas oddziaływania*), schematu statycznego, warunków geotechnicznych i rozwiązań materiałowych [9];

- rozwiązań rysunkowych i uzasadnień obliczeniowych (błędy rachunkowe);

- opracowywania opinii lub ekspertyz wykorzystywanych podczas projektowania oraz sprawdzania projektu.

**Błędy popełniane podczas prowadzenia robót budowlanych** są związane z budową nowego obiektu budowlanego lub robotami budowlanymi prowadzonymi w istniejących obiektach budowlanych (*odbudowa, rozbudowa, nadbudowa, przebudowa, remont, montaż czy rozbiórka obiektu*). Wynikają one najczęściej z [2]:

- nieprawidłowego działania polegającego na naruszeniu obowiązków przez uczestników procesu budowlanego;

- naruszenia przepisów w zakresie stosowania wyrobów budowlanych [9];

- nieprzestrzegania technologii wykonania;

- odstępstwa od projektu budowlanego.

**Błędy popełniane podczas eksploatacji obiektu budowlanego związane są z:**

1) **użytkowaniem obiektu budowlanego** i dotyczą najczęściej [2]:

- użytkowania obiektu budowlanego niezgodnie z jego przeznaczeniem;

- nielegalnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;

- nielegalnej przebudowy obiektu budowlanego;

2) **utrzymywaniem obiektu budowlanego** i dotyczą najczęściej [2]:

- dopuszczenia do złego stan technicznego obiektu budowlanego;

- niewykonywania okresowych kontroli (*lub nieprawidłowego wykonywania kontroli*) obiektu budowlanego;

- niepodejmowania wymaganych działań przez właściciela lub zarządcę wynikających z okresowych kontroli obiektu budowlanego;

- niepodejmowania wymaganych działań przez właściciela lub zarządcę wynikających z opracowań technicznych, dotyczących obiektu budowlanego;

- niewykonywania obowiązków przez właściciela lub zarządcę, wynikających z działań organów nadzoru budowlanego.

Najczęściej katastrofy budowlane występują w czasie eksploatacji obiektów budowlanych. Przyczyny tych zdarzeń są złożone i wynikają ze skumulowania się błędów projektowych, wykonawczych i eksploatacyjnych [2, 3, 4].

## Rejestracja katastrof budowlanych w Polsce

W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego prowadzony jest elektroniczny Rejestr Katastrof Budowlanych (*opracowany z udziałem środków UE*) – do którego dane o katastrofach wprowadzają terenowe organy nadzoru budowlanego w ramach zadań i kompetencji określonych w art. 76 ust. 1 pkt 2 *ustawy – Prawo budowlane*. Rejestr dostępny jest tylko dla upoważnionych przedstawicieli organów nadzoru budowlanego. W pierwszych miesiącach każdego roku dokonuje się analizy katastrof budowlanych zaistniałych w poprzednim roku, której wyniki są publikowane na stronie internetowej GUNB [1].

Rejestr katastrof budowlanych zawiera informacje o [1]:

- liczbie zaistniałych katastrof, dacie i miejscu ich wystąpienia (*rozkładzie w układzie wojewódzkim*);

- kategorii katastrofy (*kategoria I – gdy katastrofa nie wynika z przyczyn losowych, kategoria II – gdy katastrofa wynika z przyczyn losowych, powstałe na skutek działania sił natury, jak również wybuchy gazu, uderzenia samochodu w budynek, wybuchy kotłów c.o. itp.*);

- czasie wystąpienia katastrofy w podziale na katastrofy, które nastąpiły podczas prowadzenia robót budowlanych (*w tym w trakcie budowy obiektu i podczas rozbiórki całego obiektu oraz podczas prowadzenia robót budowlanych*

*w istniejącym obiekcie – podczas rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu*) oraz podczas użytkowania obiektów budowlanych;

- rodzaju elementów obiektu budowlanego objętych katastrofą ( *pionowe elementy konstrukcyjne, konstrukcja dachu, konstrukcje stropów, pozostałe elementy, inne obiekty niebudynkowe*);

- rodzaju konstrukcji nośnej obiektu budowlanego ulegającego katastrofie (*konstrukcja murowa, drewniana, stalowa, żelbetowa, mieszana*);

- rodzaju (*przeznaczeniu*) obiektu ulegającego katastrofie;

- czasie eksploatacji obiektu ulegającego katastrofie (*obiekty podczas budowy, obiekty eksploatowane*);

- wysokości i kubaturze obiektu ulegającego katastrofie;

- inwestorze lub właścicielu obiektu ulegającego katastrofie;

- głównych przyczynach zaistniałej katastrofy budowlanej podczas prowadzenia robót budowlanych (*błędy projektowe, błędy wykonawcze, przyczyny losowe*) oraz podczas użytkowania obiektu budowlanego (*błędy eksploatacyjne, przyczyny losowe*);

- liczbie osób poszkodowanych w katastrofie budowlanej (*ranni, osoby, które poniosły śmierć*).

W Polsce w latach 1995 – 2013 zarejestrowano **6159** katastrof budowlanych (*średnia roczna 324 katastrofy*) [1], co przedstawiono na rysunku 1.

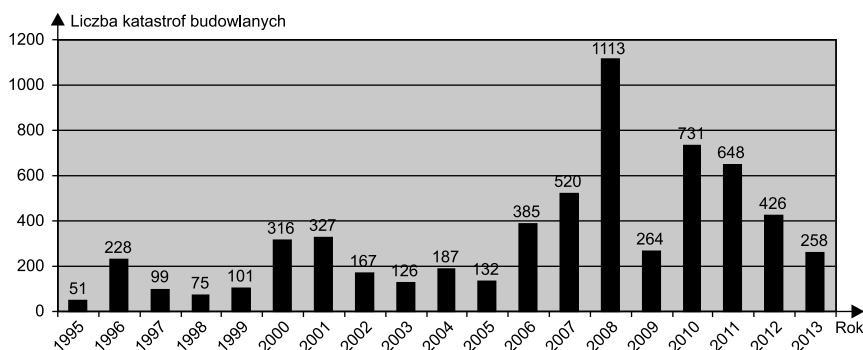
Struktura tych katastrof budowlanych, z uwagi na kategorie, była zróżnicowana (rysunek 2).

## Wymagania dotyczące postępowania po zaistnieniu katastrofy budowlanej

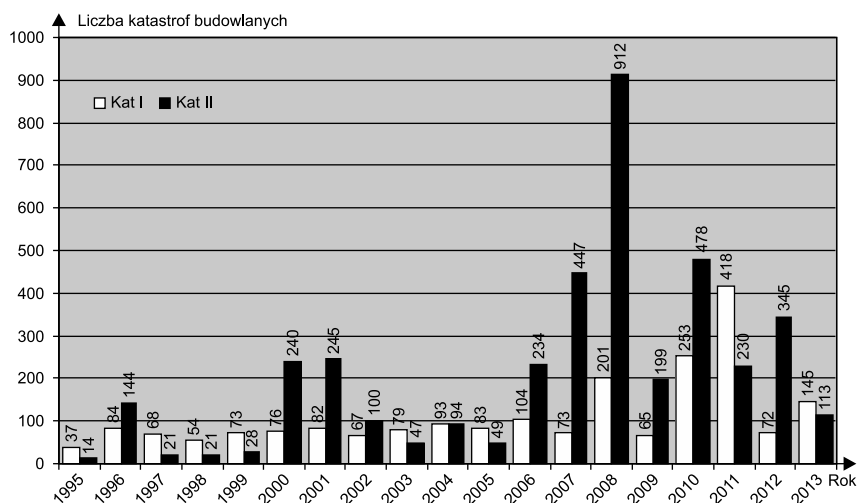
Przepisy *ustawy – Prawo budowlane* regulują, po zaistnieniu katastrofy budowlanej [8]:

- postępowanie osób odpowiedzialnych za stan obiektu budowlanego w trakcie jego użytkowania (*właścicieli, zarządców i użytkowników*), bądź też za przebieg realizacji robót budowlanych (*kierownik budowy*) w sytuacji wystąpienia katastrofy podczas budowy obiektu budowlanego i dotyczą w szczególności zabezpieczenia terenu wystąpienia katastrofy budowlanej i zapobieżenia rozszerzeniu się jej skutków oraz

- podejmowanie przez właściwy organ nadzoru budowlanego działań administracyjnych ukierunkowanych na ustalenie



Rys. 1. Liczba katastrof budowlanych w latach 1995 – 2013 – opracowano wg [1]



Rys. 2. Struktura katastrof budowlanych (z uwagi na kategorie) w latach 1995 – 2013 – opracowano wg [1]

okoliczności i przyczyn jej zaistnienia, w celu:

- określenia ewentualnej odpowiedzialności osób, które mogły mieć wpływ na jej powstanie i przebieg;
- zapobiegania takim zdarzeniom w przyszłości;
- usuwania przez inwestora, właściciela lub zarządcę skutków katastrofy budowlanej.

Postępowanie wyjaśniające może przejąć organ wyższego stopnia, tzn. wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego lub Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 77 *ustawy Prawo budowlane*). Osoby winne powstaniu katastrofy budowlanej podlegają odpowiedzialności zawodowej oraz karnej. Odpowiedzialność zawodowa dotyczy osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. projektanta, kierownika budowy (*robot*), inspektora nadzoru inwestorskiego, którzy posiadają odpowiednie uprawnienia budowlane i są członkami właściwej okręgowej izby zawodowej.

## Podsumowanie

Rejestracja katastrof budowlanych umożliwia ich analizę z uwagi na przyczyny i okoliczności wystąpienia [2, 3]. Wyniki analiz są wykorzystywane w profilaktyce bezpieczeństwa obiektów budowlanych przez:

- nowelizację doskonalącą przepisy prawa budowlanego (np. doprecyzowanie obowiązków właściciela/zarządcy (art. 61 pkt 2 [8]), wprowadzenie dwukrotnych rocznych kontroli obiektów wielkopowierzchniowych (art. 62 ust. 1 pkt 3 [8]) oraz obowiązku monitorowania stanu konstrukcji obiektów podwyższonego ryzyka (§ 204 ust. 1 [10]);
- ukierunkowywanie działalności kontrolnej organów nadzoru budowlanego [3];
- doskonalenie zasad i wymagań projektowania, realizacji i użytkowania, a także diagnostyki konstrukcji budowlanych [3].

Na ograniczenie liczby katastrof budowlanych mają istotny wpływ organy nadzoru budowlanego, eliminujące ze środowiska

obiekty budowlane stanowiące potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa. W latach 1995 – 2013 organy nadzoru budowlanego w Polsce wydały **148 263** nakazy rozbiórki obiektów. Przyczyny wydania nakazów były następujące [6]:

- **81 770** nakazów (*55,2% nakazów*) wydano z art. 48 – z tytułu samowoli budowlanej;

- **28 903** nakazy (*19,5% nakazów*) wydano z art. 50a i 51 – z tytułu realizacji robót budowlanych niezgodnie z warunkami pozwolenia oraz

- **37 590** nakazów (*25,4% nakazów*) wydano z art. 67 – z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych, gdy nie istniała możliwość remontu, odbudowy lub wykończenia obiektu budowlanego.

## Literatura

- [1] Analizy ruchu budowlanego i katastrof budowlanych w Polsce – opracowania własne GUNB ([www.gunb.gov.pl](http://www.gunb.gov.pl)).
- [2] 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 r.
- [3] 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 r.
- [4] 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 r.
- [5] Baryłka J., Baryłka A.: Katastrofy budowlane w Polsce w latach 1995-2009. Rozdział 5 pkt 5.5 w monografii pt. Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń. t. 2. Opracowanie zbiorowe pod redakcją naukową Zygmunta Mierczyka, Warszawa, 2011 r.
- [6] Baryłka J.: Nakazy rozbiórki jako forma inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych – w praktyce działania organów nadzoru budowlanego. Referat na Ogólnopolskiej Konferencji nt. „Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych”, GUNB, Warszawa, styczeń, 2013 r.
- [7] Dziwiński R., Ziemiński P.: Prawo budowlane. Komentarz. Warszawa, 2006 r., LEX.
- [8] Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
- [9] Runkiewicz L.: Charakterystyka materiałowa zagrożeń, awarii i katastrof budowlanych. Materiały Budowlane nr 2/2011 r.
- [10] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2002.75.690, z późn. zm.).