

Tematyka artykułu była omawiana podczas III Ogólnopolskiej Konferencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pt. *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*.

dr Andrzej Fronczak\*

## Nakaz przeprowadzenia kontroli okresowej obiektu budowlanego

Obowiązek przeprowadzania kontroli okresowych nakłada na właścicieli i zarządców obiektów budowlanych ustawa z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm., określana dalej ustawą), regulując w art. 62 ich przedmiot, rodzaj i zakres. Kontrole okresowe mają na celu zapewnienie bezpiecznego użytkowania i utrzymania obiektów we właściwym stanie technicznym. W określonych przypadkach obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowej może wynikać z nakazu organu nadzoru budowlanego (odpowiednio do właściwości rzeczowej będzie to powiatowy albo wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego). Zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy, właściwy organ, w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, nakazuje przeprowadzenie kontroli okresowej, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części.

### Forma prawna nakazu

Przywołany przepis nie określa formy prawnej, jaką powinien przybrać nakaz przeprowadzenia kontroli okresowej. W materialnym prawie administracyjnym taka sytuacja nie należy jednak do rzadkości. W doktrynie wskazuje się, że rozstrzygające znaczenie należy przypisać wówczas charakterowi sprawy oraz treści przepisów stanowiących podstawę działania organów administracji publicznej. Jeżeli wynika z nich, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnego, to wymaga ona rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej [1]. Pogląd, że nałożenie obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowej powinno nastąpić w drodze decyzji, jest powszechnie akceptowany w sądownictwie administracyjnym (np. wyroki NSA: z 14 października 1999 r., sygn. akt: IV SA 1622/97 i z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt: II OSK 1657/11). Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn.zm., określanej dalej k.p.a.). Nie ulega wątpliwości, że nałożenie obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowej stanowi samodzielną sprawę administracyjną [2]. W omawianej decyzji organ nadzoru może fakultatywnie nakazać przedstawienie ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, co wynika z treści przepisu (wyrok NSA z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt: II OSK 1657/11).

\* Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

### Rys historyczny

Treść art. 62 ust. 3 ustawy była przedmiotem kilkakrotnych zmian ustawodawczych. Ich analiza nie pozostaje bez znaczenia dla obecnej wykładni przepisu. Od 1 stycznia 1995 r. do 30 maja 2004 r. wydanie decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli okresowej pozostawione było uznaniu organu nadzoru. W przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, środowiska organ mógł nakazać przeprowadzenie kontroli okresowej w każdym terminie. Użycie określenia *w każdym terminie* nie pozostawiało wątpliwości, że stosowna decyzja mogła zostać wydana niezależnie od wypełnienia przez zobowiązany podmiot ustawowych obowiązków w zakresie przeprowadzenia kontroli okresowej obiektu.

Na mocy zmian dokonanych ustawą z 16 kwietnia 2004 r. *o zmianie ustawy – Prawo budowlane* (Dz.U. nr 93, poz. 888), obowiązującą od 31 maja 2004 r., organy nadzoru zostały zobligowane do nakazania przeprowadzenia kontroli okresowej w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że nakaz dotyczy przeprowadzenia kontroli „w terminie, o którym mowa w ust. 1”, tj. w art. 62 ust. 1 ustawy, czyli raz na rok lub raz na pięć lat, w zależności od jej przedmiotu. Dodanie zastrzeżenia określającego ustawowy termin przeprowadzenia kontroli spotkało się z krytyką w piśmiennictwie, gdzie wskazywano na brak konsekwencji prawodawcy albo zwykły błąd. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu zalecano wykładnię celowościową, wskazując, że w razie spełnienia przesłanek organ zawsze ma prawo i obowiązek nakazania kontroli w najszybszym terminie, niezależnie od tego, czy przeprowadzono kontrolę w terminie wymaganym prawem [3].

Ustawą z 28 lipca 2005 r. *o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. nr 163, poz. 1364), art. 62 ust. 3 uzyskał obecnie brzmienie, zgodnie z którym uprawnienie do nałożenia obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowej jest niezależne od tego, czy zobowiązany podmiot kontrolę przeprowadził oraz terminu ostatniej kontroli [4]. Jej przeprowadzenie może zostać nakazane w każdym czasie, co podkreśla prewencyjny charakter nakładanego obowiązku. W związku z tym, że art. 62 ust. 3 ustawy nie stanowi o możliwości określenia przez organ terminu wykonania obowiązku, adresat decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli okresowej powinien przystąpić do jej wykonania niezwłocznie po uzyskaniu przez nią waloru ostateczności. Określenie w decyzji terminu wykonania obowiązku obarczone jest wadą nieważności, polegającą na działaniu bez podstawy prawnej (por. wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1123/07).

## Adresaci decyzji i strony postępowania

Z art. 62 ust. 1 ustawy wynika wprost, że właściciel lub zarządcą obiektu budowlanego zobowiązany jest „poddawać” go kontrolom okresowym. W praktyce niejasności mogą powstać na płaszczyźnie wyboru pomiędzy wskazanymi podmiotami. W literaturze wskazano, że w pierwszej kolejności obowiązek prawidłowego utrzymania i użytkowania obiektu spoczywa na właścicielu [5]. Również NSA w wyroku z 5 października 2007 r., sygn. akt: II OSK 1310/06 wskazał, że przyjęta przez prawodawcę kolejność podmiotów nie jest przypadkowa, gdyż prawo własności daje najszersze władztwo nad rzeczą. Odpowiedzialność za stan techniczny obiektu przechodzi na zarządcę w sytuacji, gdy obowiązki takie bezspornie wynikają z umowy o zarządzanie nieruchomością lub z przepisów szczególnych.

Podzielając co do zasady zaprezentowane stanowisko, należy zastrzec, że skoro ustawodawca posługując się alternatywą łączną dopuścił jednocześnie nałożenie obowiązku przeprowadzenia kontroli okresowej na właściciela i zarządcę obiektu, to nie można sformułować pod adresem organów orzekających zarzutu naruszenia prawa w kontekście regulacji art. 62 ust. 3 ustawy, gdy obowiązek ten nałożyły na zarządcę, uzasadniając swoje stanowisko. Dokonując wyboru podmiotu zobowiązanego, organ powinien kierować się przede wszystkim względami racjonalności.

Analizując wypowiedzi doktryny oraz najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych z zakresu postępowań dotyczących usuwania nieprawidłowości w utrzymaniu i użytkowaniu obiektów (por. wyroki NSA: z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt: II OSK 516/11 oraz z 11 lipca 2012 r., sygn. akt: II OSK 713/11), zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska, że poza właścicielem lub zarządcą obiektu, w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 62 ust. 3 powinny brać udział jako strony wszystkie te podmioty, które posiadają w sprawie interes prawny z art. 28 k.p.a., a więc w szczególnych stanach faktycznych również właściciele sąsiednich nieruchomości.

## Przesłanki wydania decyzji

Przesłanką obligującą organ do wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli okresowej jest stwierdzenie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska. Prawo budowlane nie określa warunków pozwalających uznać stan techniczny obiektu budowlanego lub jego części za „nieodpowiedni”, a samo pojęcie jest niejasne. Przy jego wykładni pomocne jest orzecznictwo sądowno-administracyjne dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Ocena, że stan techniczny obiektu lub jego części jest nieodpowiedni, powinna odnosić się do obowiązujących przepisów, w szczególności techniczno-budowlanych, m.in. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, określonych w drodze rozporządzenia *Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz.U. z 2002 r. nr 75, poz. 690 z późn.zm.). Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 28 stycznia 2009 r., (sygn. akt: II OSK 1663/07), nie ulega wątpliwości, że warunki techniczne określają stan techniczny, zatem ich niespełnienie jest równoważne z nieodpowiednim stanem technicznym obiektu budowlanego. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że nieodpowiedni stan techniczny uprawnia-

jący organ do władczej ingerencji nie dotyczy sytuacji, gdy stan taki został zaakceptowany w decyzji o pozwoleniu na budowę. Kwestionowanie w takim przypadku zgodności obiektu z wymaganiami określonymi w przepisach techniczno-budowlanych naruszałoby zasadę trwałości decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z 17 września 2009 r., sygn. akt: II OSK 1394/08).

Z umiejscowienia art. 62 ust. 2 w rozdziale ustawy zatytułowanym *Utrzymanie obiektów budowlanych* należy wyciągnąć wniosek, że nieodpowiedni stan techniczny obiektu będzie efektem zużycia technicznego lub nagłych zdarzeń mających miejsce po oddaniu go do użytkowania. W związku z tym, z zakresu normatywnego przepisu należy wykluczyć sytuacje, w których niezgodność z wymaganiami przepisów techniczno-budowlanych jest wynikiem zmiany stanu prawnego [2].

W celu wydania decyzji nakazującej przeprowadzenie kontroli nie musi istnieć realny stan zagrożenia. Wystarczy stwierdzenie, że nieodpowiedni stan techniczny obiektu może spowodować zagrożenie któregokolwiek z wymienionych dóbr.

Decyzja wydana w trybie art. 62 ust. 3 ustawy ma charakter związany, co oznacza, że w razie kumulatywnego spełnienia wymienionych warunków organ nie tylko jest uprawniony, ale i zobligowany do wydania stosownego rozstrzygnięcia. Z uwagi na regulowany omawianym przepisem potencjalny, a nie realny stan zagrożenia chronionych nim dóbr, w rzeczywistości dysponuje on pewnym zakresem uznaniowości. W związku z tym, przed wydaniem decyzji organ powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające celem dokonania konkretnych ustaleń co do rodzaju obiektu budowlanego, jego stanu technicznego, ewentualnych zagrożeń i dopiero na ich podstawie podjąć stosowne rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu decyzji powinno się znaleźć wskazanie, którym wymaganiom wynikającym z obowiązujących przepisów nie odpowiada stan techniczny obiektu oraz któremu z dóbr może zagrażać i dlaczego.

## Podsumowanie

Nakaz przeprowadzenia kontroli okresowej dobrze wpisuje się w system przepisów mających na celu zapewnienie bezpiecznego użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym. Ma on charakter prewencyjny. W sytuacji zaistnienia stanu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska może być już za późno na podejmowanie działań kontrolnych, a przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektu nie spełni celu, któremu służy [6]. Obecne brzmienie art. 62 ust. 3 ustawy zapewnia organom nadzoru budowlanego kompetencje, które realnie umożliwiają zabezpieczenie wymienionych dóbr na etapie przed ich faktycznym zagrożeniem.

## Literatura

- [1] Lebowa D., Sikora K., Decyzja jako kwalifikowany akt administracyjny, [w:] Niczyפורuk J. (red.), Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A., Lublin 2010.
- [2] Kostka Z., Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2005.
- [3] Białończyk W., Cieślak Z., Komentarz do zmiany art. 62 ustawy – Prawo budowlane wprowadzonej przez Dz.U. z 2004 r. nr 93 poz. 888, LEX.
- [4] Dziwiński R., Ziemiński P., Prawo budowlane. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- [5] Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011.
- [6] Gliniecki A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012.