



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.005.01.2015

I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/15/005 – Zapewnienie warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94490 z dnia 22 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęcznej, 20-010 Łęczna, Al. Jana Pawła II 95.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Sapuła, p.o. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęcznej, od dnia 27 marca 2015 r. Wcześniej od 15 grudnia 1998 r. obowiązki te pełnił Janusz Daniel.

(dowód: akta kontroli str. 3 i 96-97)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ prowadzoną w latach 2012-2014 przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęcznej² kontrolę przestrzegania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich w trakcie realizacji inwestycji obejmujących budynki użyteczności publicznej i mieszkalnego budownictwa wielorodzinnego.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia:

- 1) objęcie kontrolą obowiązkową przed udzieleniem pozwolenia na użytkowanie wszystkich zakończonych inwestycji dotyczących budynków użyteczności publicznej i mieszkalnego budownictwa wielorodzinnego (15 budynków w 2012 r., 19 w 2013 r. i 14 w 2014 r.),
- 2) sprawdzanie podczas kontroli obowiązkowych budynków użyteczności publicznej i mieszkalnego budownictwa wielorodzinnego możliwości korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- 3) prawidłowe dokumentowanie i terminowe przeprowadzanie kontroli obowiązkowych oraz terminowe i zgodne z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: K.p.a.)³ wydawanie decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego; dalej: Inspektorat lub PINB.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

- 4) prowadzenie ewidencji obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania dla budynków w sposób rzetelny, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁴.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym nadzorze nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego i zgodnością rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi w odniesieniu do projektu budowlanego inwestycji pod nazwą „Przebudowa wraz ze zmianą konstrukcji dachu Gminnego Ośrodka Kultury (kategoria IX) na działce Nr 1125/1 w Puchaczowie, gm. Puchaczów”, co skutkowało niedostosowaniem tego budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, podczas kontroli budowy obiektów użyteczności publicznej i mieszkalnego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Działalność inspekcyjna pracowników Inspektoratu

W PINB w latach objętych kontrolą NIK zatrudnionych było sześć osób, w tym Powiatowy Inspektor i dwóch pracowników prowadzących czynności kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 97,103-104,111-112,115-116,119-121)

Obowiązki Powiatowego Inspektora określono w zarządzeniu nr 2 z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęcznej i obejmowały one m.in.: nadzór nad działalnością inspekcyjno-kontrolną, polegającą na wykonywaniu inspekcji terenowej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, nadzór nad prawidłowym współdziałaniem z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej. Do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora należało m.in. zatwierdzanie planów kontroli, podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej, udzielanie imiennych upoważnień do wykonywania inspekcji terenowej, wyłączanie kontrolera z postępowania kontrolnego, udzielanie imiennych upoważnień pracownikom PINB do podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień oraz odpowiedzi na skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, występowanie do wojewody z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 98-102)

W okresie objętym kontrolą NIK działalność inspekcyjną wykonywało dwóch inspektorów nadzoru budowlanego, których zakresy obowiązków zostały ustalone przez Powiatowego Inspektora. Do ich kompetencji należało uczestniczenie w działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, a także nakładanie obowiązku

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1130

wykonania przez inwestora czynności doprowadzających do zgodności z prawem, gdy stwierdzono niewłaściwe wykonywanie robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 109-110,113-114)

Powiatowy Inspektor sprawujący tę funkcję do 26 marca 2015 r. posiadał wykształcenie wyższe techniczne i uprawnienia budowlane upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji projektanta oraz kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

Powiatowy Inspektor pełniący obowiązki od 27 marca 2015 r. posiadał wykształcenie wyższe techniczne i uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, pracownik PINB realizujący zadania inspekcyjne posiadał tytuł zawodowy technika budowlanego i przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 7-8 i 10-11)

1.2. Skargi na realizację zadań

W latach objętych kontrolą do PINB nie wpływały skargi i wnioski obywateli dotyczące niedostosowania obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 135)

1.3. Prawdliwość prowadzonej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych

PINB prowadził ewidencję obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania dla budynków, zgodną ze wzorem zawartym w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Ewidencja prowadzona była w formie trwałej księgi o formacie A-4 z ponumerowanymi stronami, zabezpieczonymi przed ich usunięciem lub wymianą. Na podstawie 21 zawiadomień o zakończeniu budowy złożonych przez inwestorów (po siedem z każdego roku objętego kontrolą) stwierdzono, że ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była zaktualizowana i nie stwierdzono opóźnień we wprowadzaniu do niej zmian.

(dowód: akta kontroli str. 249-250)

Z ewidencji wynikało, że w 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał w 2012 r. 41 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków, w tym 15 decyzji dotyczyło budynków stanowiących obiekty użyteczności publicznej. W 2013 r. i 2014 r. wydał odpowiednio 35 i 24 decyzje o pozwoleniu na użytkowanie budynków, w tym 19 w 2013 r. oraz 14 w 2014 r. w odniesieniu do budynków stanowiących obiekty użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 251-252)

1.4. Uwzględnianie przez Inspektorat przed podjęciem kontroli (planowych lub doraźnych) budowy budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego zabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych

Wg planu kontroli na 2012 r. zakładano przeprowadzenie: 40 kontroli budowy (robót budowlanych) w trakcie realizacji prac oraz 35 kontroli obiektów użytkowanych. Jedną z przeprowadzonych kontroli dotyczyła budowy obiektu restauracji i fitness w Łęcznej (wg ewidencji budynków 524/11, kontrola PINB.0910/64/12 z dnia 26.10.2012 r.). W czasie tej kontroli stwierdzono, że roboty były na etapie stanu surowego zamkniętego, a inwestor wykonywał utwardzenie placu przyległego do

budynku. W roku 2012 skontrolowano 10 obiektów budowlanych, w których funkcjonowały: Szkoła Podstawowa w Ludwinie (kontrola Nr 0910/56/12), Szpital Powiatowy w Łęcznej (Nr 0910/16/12 i Nr 0910/48/12), Szkoła Podstawowa w Łańcuchowie (nr 0910/14/12), Zespół Szkół Nr 1 w Łęcznej (nr 0910/11/12), Szkoła Podstawowa w Zawieprzycach (nr 0910/10/12), Szkoła Podstawowa w Malinówce (nr 0910/9/12), Zespół Szkół Nr 2 w Łęcznej (nr 0910/4/12), stadion piłkarski GKS Górnik w Łęcznej (nr 0910/3A/12), pawilon handlowy Tesco w Łęcznej (nr 0910/2/12), targowisko w Łęcznej (Nr 0910/1/12).

Dokumentując przeprowadzenie tych kontroli, w protokołach odnotowano, że obiekty posiadają dojście umożliwiające korzystanie z nich osobom niepełnosprawnym. W przypadku budynków szkół w: Malinówce, Zawieprzycach, Łańcuchowie i Ludwinie oraz budynków Zespołu Szkół nr 1 w Łęcznej nie odniesiono się do tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 25-77)

Na 2013 r. PINB zaplanował przeprowadzenie 139 kontroli, z tego: 70 w trakcie prowadzenia robót budowlanych, 21 - obiektów użytkowanych, 40 obowiązkowych związanych z przekazywaniem obiektów do użytkowania i 8 innych (w tym przy udziale innych organów). Skontrolowano w tym roku m.in. cztery budynki użyteczności publicznej, w których funkcjonowały: Przedszkole Publiczne nr 1 w Łęcznej (nr 0910/72/13), Szkoła Podstawowa w Zawieprzycach (nr 0910/54/13), Szkoła Podstawowa w Ostrówku (nr 0910/41/13) i Zespół Szkół Nr 1 w Łęcznej (brak numeru, kontrola przeprowadzona dnia 19.02.2013 r.). Kontrole te przeprowadzono w związku z organizowanymi koloniami letnimi dla dzieci i młodzieży. Obiekty te nie były kontrolowane w zakresie dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych (w protokole kontroli wykreślono rubrykę „Obiekt posiada dojście umożliwiające korzystanie z niego osobom niepełnosprawnym – TAK/NIE”).

(dowód: akta kontroli str. 78-90)

W 2014 r. PINB zaplanował 139 kontroli: 70 dotyczących robót budowlanych, 21 - obiektów użytkowanych, 40 obowiązkowych oraz 8 innych, w tym przy udziale innych organów. W ramach realizacji zadań planowych skontrolowano budowę zespołu zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej z usługami i garażami podziemnymi przy ul. Jawoszka w Łęcznej (nr 0910/43/14), stwierdzając, że roboty budowlane znajdowały się na etapie wykonywania wykopu. Do kwestii dotyczącej dostępności do obiektu dla osób niepełnosprawnych nie wypowiedziano się.

(dowód: akta kontroli str. 91-95)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrole planowe realizowane są w ramach ograniczonych środków budżetowych i personalnych, co nie pozwala na realizowanie dodatkowych kontroli w zakresie dostosowania obiektów użyteczności publicznej i mieszkalnictwa wielorodzinnego dla osób niepełnosprawnych. Tego typu kontrole realizowane są w połączeniu z kontrolami obowiązkowymi w myśl art. 59a Prawa budowlanego oraz kontrolami obiektów wielkopowierzchniowych realizowanych przez zarządców zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego.

Podczas kontroli szkół, zrealizowanych w 2012 r. zarządcy obiektów byli informowani o konieczności zabezpieczenia środków finansowych w celu dostosowania ich do potrzeb niepełnosprawnych. PINB nie prowadził postępowań administracyjnych dotyczących dostosowania tych obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zakres kontroli w ramach wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w obiektach szkolnych nie obejmował problematyki związanej z dostępnością tych obiektów dla osób niepełnosprawnych i był ograniczony do sprawdzenia wywiązania się zarządców z obowiązku wynikającego z art. 62 Prawa budowlanego. Organizowane ferie letnie i zimowe dla dzieci i młodzieży w swoich programach nie uwzględniały

osób niepełnosprawnych, ponieważ w większości brali w nich udział dotychczasowi użytkownicy (uczniowie) tych placówek. Zajęcia z uczniami prowadzone były w salach gimnastycznych (gry sprawnościowe) oraz zajęcia plastyczne i muzyczne. W przypadku młodzieży z innych powiatów letni wypoczynek organizowany był zazwyczaj w formie obozów przechodnich, gdzie noclegi odbywały się pod namiotami, a placówki szkolne zapewniały wyżywienie (obiady, kolacje).

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Kontrola zapewnienia w budynkach możliwości korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, podczas udzielania pozwolenia na ich użytkowanie

2.1. Prowadzenie przez Inspektorat, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, obowiązkowych kontroli zakończonego obiektu użyteczności publicznej lub mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, objętego wnioskiem inwestora o udzielenie pozwolenia na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. przeprowadzone zostały przez PINB 33 kontrole obowiązkowe przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, z których 15 dotyczyło budynków będących obiektami użyteczności publicznej. W 2013 r. PINB przeprowadził 49 kontroli, a 19 z nich dotyczyło obiektów użyteczności publicznej. W 2014 r. przeprowadzono 30 kontroli, w tym 14 w budynkach użyteczności publicznej. Wszystkie budynki będące obiektami użyteczności publicznej, objęto kontrolą obowiązkową.

(dowód: akta kontroli str. 25, 78,91, 14-23)

Analizą kontrolną objęto 18 obiektów użyteczności publicznej (po 6 z lat 2012, 2013 i 2014). W przypadku 17 z nich, projekty architektoniczno-budowlane na podstawie których je wzniesiono zawierały m.in. opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, co spełniało wymogi art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 1994 r. Prawo budowlane⁵.

W przypadku inwestycji polegającej na przebudowie wraz ze zmianą konstrukcji dachu budynku Gminnego Ośrodka Kultury w miejscowości Puchaczów, dla której wydane zostało pozwolenie na użytkowanie nr PINB.7353/60/14 z dnia 21.03.2014 r. w projekcie architektoniczno-budowlanym tego przedsięwzięcia nie było opisu dostępności dla osób niepełnosprawnych. W części rysunkowej tego opracowania nie przedstawiono również rozwiązań zapewniających spełnienie tego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 14-23, 217-227)

Rozwiązania przyjęte w 17 objętych kontrolą projektach budowlanych budynków użyteczności publicznej przekazanych do użytkowania w latach 2012-2014 odpowiadały przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶.

(dowód: akta kontroli str. 14-23, 177-184)

W przypadku inwestycji polegającej na budowie budynku handlowego z parkingiem naziemnym, oświetleniem parkingu, pylonem reklamowym nr 1 i instalacjami doziemnymi przy ul. Krasnystawskiej w Łęcznej (pozwolenie na użytkowanie nr PINB.7353/330/14 z dnia 21.11.2014 r.), projekt budowlany, zakładający dostępność pawilonu handlowego dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich z poziomu terenu oraz dwa dostosowane dla nich miejsca postojowe, nie przewidywał wykonania toalet ogólnodostępnych, w tym dostosowanych dla niepełnosprawnych. W części opisowej projektu projektant stwierdził, że zgodnie z § 84 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w budynkach użyteczności publicznej należy urządzić ustępy ogólnodostępne, jeżeli istnieją pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi. Z uwagi na to, że pomieszczenie sprzedaży, dostępne dla klientów przez czas zakupów nieprzekraczający 30 minut, nie jest pomieszczeniem zaliczanym do pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, ani czasowy zaprojektowano wyłącznie WC dla personelu. Jednak w projekcie budowlanym zamiennym z czerwca 2014 r. zaprojektowano WC dla klientów (pomieszczenie 15). W czasie oględzin stwierdzono, że pawilon handlowy posiada toaletę ogólnodostępną przystosowaną dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 232-236)

Zgodnie z § 84 ust. 1 zdanie 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w budynku użyteczności publicznej i zakładu pracy należy urządzić ustępy ogólnodostępne, przy czym – stosownie do § 86 ust. 1 ww. rozporządzenia – w budynku, na kondygnacjach dostępnych dla osób niepełnosprawnych, co najmniej jedno z ogólnodostępnych pomieszczeń higienicznosanitarnych powinno być przystosowane dla tych osób.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił: „Dokumentacja projektowa dotycząca realizacji budynku handlowego z parkingiem nadziemnym przy ul. Krasnystawskiej (sklep LIDL), z racji ograniczonych środków budżetowych i personalnych jednostki nie był weryfikowany przez PINB w Łęcznej do czasu wystąpienia inwestora o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. W chwili złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor dokonał już zmian w układzie funkcjonalnym obiektu zapewniając toaletę publiczną wraz z pełnym dostępem dla osób niepełnosprawnych”. Ponadto wskazał, że zaprojektowanie obiektu budowlanego zgodnie z przepisami technicznymi należy do obowiązków projektanta i w tym zakresie projektant ma obowiązek samodzielnie rozwiązywać zagadnienia architektoniczne i techniczne. Projektant na etapie realizacji prac budowlanych może wprowadzić zmiany, zwłaszcza poprawiające cechy użytkowe obiektu i zapewniające zgodność z wymogami aktualnie obowiązujących przepisów. Wprowadzone zmiany w aspekcie funkcjonalności wspomnianego obiektu były zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

W przypadku inwestycji polegającej na budowie pawilonu handlowego przy ul. Polnej w Łęcznej, dla której inwestorowi udzielono pozwolenia na użytkowanie w części zabudowy pomiędzy osiami konstrukcyjnymi 1-6 na podstawie decyzji nr PINB.7353/232/12 z dnia 28.09.2012 r., na inwestora równocześnie nałożono tą decyzją obowiązek wykonania robót budowlanych wewnątrz obiektu pomiędzy osiami 6-11 do dnia 1.04.2013 r., wśród których było wykonanie toalety dla

⁶ Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.

niepełnosprawnych (pomieszczenie nr 18 wg rysunku rzutu przyziemia złożonego do PINB w dniu 22.08.2012 r.).

Na rysunku rzutu przyziemia ze zmianami naniesionymi przez projektanta w dniu 7.11.2012 r. pomieszczenie nr 18 zostało wykreślone. W skład pomieszczeń wg tak zmienionego projektu wchodziła jedna toaleta (pomieszczenie nr IX) bez oznaczenia, że jest to toaleta dla niepełnosprawnych. Inwestor dnia 10.12.2012 r. poinformował PINB o zakończeniu robót zgodnie ze zobowiązaniem nałożonym decyzją z 28.09.2012 r. i prośbą o wydanie zaświadczenia o możliwości użytkowania całego obiektu. Dołączył m.in. oświadczenie kierownika budowy z dnia 14.11.2012 r. o wykonaniu: ścianek działowych, posadzek, sufitów, wewnętrznych instalacji wod.-kan., instalacji elektrycznej, awaryjnej i ewakuacyjnej pomiędzy osiami 6-11 oraz o dokonaniu zmian nieistotnych dotyczących lokalizacji ścianek działowych, oświetlenia, wewnętrznej instalacji wod.-kan. wg załączonych rysunków. Powiatowy Inspektor po przeprowadzeniu w dniu 13.12.2012 r. kontroli stwierdził, że „inwestor wywiązał się z nałożonego obowiązku wykonania pozostałych robót budowlanych określonych w decyzji z dnia 28.09.2012 r., znak PINB.7353/232/12. W świetle powyższego obiekt jako całość – pawilon handlowy (kat. XVII) wraz z mediami spełnia wszystkie warunki do jego prawidłowej eksploatacji – użytkowania”.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 185-200)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „Zmiany dokonane podczas ostatniego etapu realizacji robót budowlanych zostały wprowadzone przez inwestora i zostały zaakceptowane przez projektanta. Wynikały ze zmiany technologii tej części obiektu handlowego. W rozpatrywanym przypadku toalety publiczne – w tym dla osób niepełnosprawnych zostały wykonane w powiązanej funkcjonalnie drugiej hali sprzedaży towarów spożywczych TESCO. Zmiany pomiędzy osiami 6 – 11 nie mają wpływu na dostępność dla osób niepełnosprawnych do całości obiektu – jedynie obniżają standard sklepu. Przepis art. 12 Prawa budowlanego nakłada na projektantów obowiązek samodzielnego rozwiązywania zagadnień architektonicznych i technicznych. W rezultacie ocena, jakie rozwiązania projektowe są odpowiednie w danym przypadku, należy do obowiązków autora projektu.”

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

W czasie oględzin stwierdzono, że w budynku, którego dotyczyła decyzja nr PINB.7353/232/14, tj. galerii handlowej znajdowały się trzy sklepy, w tym sklep spożywczy, na terenie którego zlokalizowana była ogólnodostępna toaleta dla niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 138-139)

Spośród 18 projektów budowlanych cztery nie zostały zaopiniowane pod względem zgodności z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wymaganiami ergonomii przez właściwych rzeczoznawców.

(dowód: akta kontroli str. 177-184)

Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynika, że miało to miejsce w związku ze zmianą art. 213 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁷ przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców⁸. Od dnia 1 stycznia 2012 r. zniesiony został obowiązek opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia przeznaczone do pracy, pod względem zgodności z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wymaganiami ergonomii przez rzeczoznawców

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 232, poz. 1378.

do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracodawca obecnie ma prawo zdecydować, czy skorzysta z opinii rzeczoznawcy do spraw BHP, czy też nie.

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

2.2. Oględziny obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich

Przeprowadzono oględziny 13 obiektów (obejmujących 12 budynków użyteczności publicznej i jeden budynek mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w stosunku do których PINB wydał w okresie 2012-2014 decyzje o pozwoleniu na użytkowanie) w zakresie ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, wynikających z projektu budowlanego oraz warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

(dowód: akta kontroli str. 137-174)

Stwierdzono, że 11 obiektów posiadało przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyżej wskazanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 177-184)

Jedną inwestycją, polegającą na przebudowie wraz ze zmianą konstrukcji dachu budynku Gminnego Ośrodka Kultury w miejscowości Puchaczów, dla której wydane zostało pozwolenie na użytkowanie nr PINB.7353/60/14 z dnia 21.03.2014 r., nie została dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 180-181)

W przypadku inwestycji polegającej na budowie pawilonu handlowego w Łęcznej przy ul. Polnej (sklep MEDIA EXPERT; decyzja o pozwoleniu na użytkowanie nr PINB.7353/23212 z dnia 28.09.2012 r.) stwierdzono brak toalety ogólnodostępnej przystosowanej dla osób niepełnosprawnych, której urządzenie przewidywał projekt budowlany.

(dowód: akta kontroli str. 138)

2.3. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie

Podstawą prawną przeprowadzenia kontroli obowiązkowych przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie był art. 59 ust. 1 w zw. z art. 55 ust. 1 pkt 1, art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego.

W każdym przypadku protokół kontroli obowiązkowej przeprowadzonej na podstawie art. 59a ustawy Prawo budowlane odpowiadał wymogom określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁹. W szczególności dokonujący kontroli pracownicy PINB odnosili się do zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne. Ze sporządzonych protokołów kontroli obowiązkowych wynikało, że warunki powyższe zostały spełnione zgodnie z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 128-131, 14-16, 17-19, 20-23)

W kontrolowanych 18 sprawach Powiatowy Inspektor wydał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Decyzja zawierała elementy wymienione w art. 107 ust. 1 K.p.a.

⁹ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

Wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 K.p.a., tj. nieprzekraczającym miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że organ nadzoru budowlanego na wezwanie inwestora przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy w celu stwierdzenia, czy przeprowadzona została zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Art. 59c Prawa budowlanego precyzuje termin i udział inwestora w kontroli obowiązkowej: „właściwy organ przeprowadza obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora; o terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od doręczenia wezwania; inwestor obowiązany jest uczestniczyć w obowiązkowej kontroli w wyznaczonym terminie”. Nadzór budowlany, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządza protokół w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz doręcza się inwestorowi bezzwłocznie po przeprowadzeniu kontroli, drugi egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostaje we właściwym organie. Inwestor otrzymuje na miejscu kopię protokołu, co potwierdza własnoręcznym podpisem. Jednocześnie jest zapoznawany z wynikami kontroli i zebrany materiał dowodowy przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Spisywany na miejscu z udziałem inwestora protokół daje zainteresowanym możliwość wniesienia uwag (pkt 10, rubryka „uwagi zgłoszone przez osoby uczestniczące w kontroli”). W procedurze wydania pozwolenia na użytkowanie strona ma więc zapewniony czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji, w trakcie kontroli obowiązkowej, w protokole z tej kontroli ma możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łęcznej nie wydawał decyzji o odmowie pozwolenia na użytkowanie wobec stwierdzenia nieprawidłowości polegających na niedostosowaniu obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych i w związku z tym nie wymierzał kar inwestorowi, projektantowi, bądź wykonawcy oraz nie składał wniosków do właściwego organu samorządu zawodowego o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 13,136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Projekt budowlany inwestycji polegającej na przebudowie wraz ze zmianą konstrukcji dachu budynku Gminnego Ośrodka Kultury w miejscowości Puchaczów (objętej pozwoleniem na użytkowanie nr PINB.7353/60/14 z dnia 21.03.2014 r.), który obejmował m.in. wymianę posadzek, stolarki drzwiowej w piwnicy, na parterze i na piętrze, wymianę tynków, przebudowę klatki schodowej prowadzącej do piwnicy, przebudowę dachu, wymianę barierek balkonów, nie przewidywał dostosowań architektonicznych w zakresie niezbędnym do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 217-227)

W czasie oględzin stwierdzono, że w budynku tym dostępność dla niepełnosprawnych zapewniono jedynie do poziomu parteru przez wcześniej istniejącą pochylnię. Nie zapewniono dostępu do wyższej kondygnacji, gdzie znajdowała się m.in. sala widowiskowa i pomieszczenia administracyjne instytucji kultury. Na piętrze znajdowała się dostosowana dla niepełnosprawnych toaleta.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

Niezapewnienie dostępności budynku GOK dla osób niepełnosprawnych pozostawało w sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jego przepisy (określające m.in. warunki techniczne w zakresie dostosowań do korzystania przez osoby niepełnosprawne) stosuje się zarówno przy projektowaniu, budowie, jak i przebudowie budynków.

Na podstawie art. 81 ust. 1 Prawa budowlanego podstawowym obowiązkiem organów nadzoru budowlanego jest nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „Dokumentacja projektowa dotycząca wykonanej przebudowy wraz ze zmianą konstrukcji dachu budynku Gminnego Ośrodka Kultury w m. Puchaczów, zrealizowanej na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę Nr 479/12 z dnia 22.08.2012 r., znak: BAO.6740.415.3.2012.IV, z racji ograniczonych środków budżetowych i personalnych jednostki nie była weryfikowana przez PINB w Łęcznej do czasu wystąpienia inwestora o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Kontrola PINB ograniczona została do sprawdzenia zgodności wykonania robót budowlanych z projektem budowlanym – który to projekt zakładał dostęp dla osób niepełnosprawnych tylko do poziomu parteru. Objęta pozwoleniem na budowę ww. przebudowa dotyczyła budynku wcześniej nieprzystosowanego do korzystania z niego przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. W chwili obecnej obiekt można przystosować przez wyposażenie budynku w mobilny schodolaz gąsienicowy zapewniający dostęp osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich na wszystkie kondygnacje oraz przebudowę istniejącej toalety na poziomie parteru z odpowiednimi zmianami w układzie ścian działowych.”

(dowód: akta kontroli str. 228-230)

W toku kontroli NIK inwestor budynku GOK (wójt gminy Puchaczów) poinformował PINB, że złożył zamówienie na zakup schodolazu gąsienicowego LG 2004, który będzie stanowił przystosowanie budynku do potrzeb niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca też uwagę, że w działalności inspekcyjnej PINB, podczas kontroli budowy budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, nie uwzględniano zagadnień związanych z zabezpieczeniem potrzeb osób niepełnosprawnych. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną tego stanu rzeczy był niewystarczający stan kadrowy w PINB, gdzie zadania kontrolne realizowało trzech inspektorów nadzoru budowlanego, a obecnie czynności te wykonuje jedynie dwóch.

Zdaniem NIK w działalności inspekcyjnej PINB należy uwzględniać kontrolę budowy budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego pod kątem zabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych, z wykorzystaniem analizy projektów budowlanych tych obiektów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Prawidłowość prowadzenia postępowań naprawczych przez Inspektorat w stosunku do inwestorów, którzy nie zapewnili warunków niezbędnych do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą NIK, PINB nie wydawał decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie w stosunku do budynków użyteczności publicznej, w tym w związku ze stwierdzeniem niedostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wobec tego faktu nie nakładał na inwestorów obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego oraz wykonania określonych czynności lub robót budowlanych celem dostosowania budynku użyteczności publicznej lub mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego do stanu umożliwiającego korzystanie z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 13, 136)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

- 1) rzetelne sprawdzanie dokumentacji projektowej obiektów użyteczności publicznej w zakresie zapewnienia warunków do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- 2) objęcie kontrolą PINB budynku Gminnego Ośrodka Kultury (kategoria IX) w Puchaczowie pod względem dostosowania obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 9 lipca 2015 r.

Kontroler
Anna Kowalska
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis