



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.005.03.2015

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

Numer i tytuł kontroli	I/15/005 – Zapewnienie możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94546 z dnia 11.08.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu Lubelskim (dalej: „Inspektorat” lub „PINB”), ul. Parkowa 2, 24-300 Opole Lubelskie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Legwant, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu Lubelskim (dalej: „Powiatowy Inspektor”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez PINB w latach 2012-2014 działania związane z zapewnieniem możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, dotyczyły głównie weryfikacji zgodności wykonanych prac budowlanych z projektami, w ramach kontroli obowiązkowej, o której mowa w art. 59a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², to jest przeprowadzanej przed wydaniem zgody na użytkowanie ww. budynków. Postępowania te, prowadzono terminowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ i Prawa budowlanego, przy czym były one niewystarczające gdyż, jak wykazały oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK, osiem obiektów (z 18) nie było, w różnym stopniu dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych. Brakowało m.in. odpowiednio wyposażonych pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, poręczy i krawężników przy pochylniach, utwardzonego dojścia do obiektu, możliwości samodzielnego dostępu dla osób niepełnosprawnych do wyższej kondygnacji. Stwierdzono również, że niewłaściwie, naruszając zasady określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁴, prowadzono ewidencję obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej „Prawo budowlane”.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: „K.p.a.”

⁴ Dz. U. nr 120, poz. 1130., dalej: „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.”

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. W kontrolowanym okresie, pracownikom PINB - zgodnie z podpisanymi przez nich zakresami czynności - zostały powierzone do realizacji zadania dotyczące prowadzenia działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Kontrole obiektów i robót budowlanych były przeprowadzane przez dwóch pracowników Inspektoratu oraz Powiatowego Inspektora, którzy posiadali wymagane uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

W latach 2012-2014, do PINB nie wpłynęły skargi i wnioski od obywateli dotyczące niedostosowania obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 34)

1.2. W latach 2012-2014 oddano do użytkowania łącznie 50 obiektów użyteczności publicznej (w tym dwa obiekty budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego), z tego: w 2012 r. – 20, w 2013 r. – 16, w 2014 r. – 14.

(dowód: akta kontroli str. 14)

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 trwałych ksiąg z ponumerowanymi stronami, zabezpieczonymi przed ich usunięciem lub wymianą. Szczegółowe badanie 21 losowo wybranych zawiadomień (po siedem z lat 2012-2014) wykazało, że wpisów do niej dokonywano na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 207-208)

1.3. W kontrolowanym okresie, w odniesieniu do budynków użyteczności publicznej wymienionych w § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵ PINB przeprowadzał kontrole, zarówno na etapie budowy tych obiektów, jak i w trakcie ich użytkowania. I tak:

- w 2012 r. podczas przeprowadzonych 22 obowiązkowych kontroli⁶ w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż w 19 przypadkach zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W jednym przypadku, stwierdzono, że obiekt nie zapewnia tych warunków, co odpowiadało treści zawartej w projekcie budowlanym. W ramach planowanych

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, dalej: „rozporządzenie MI” lub „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”.

⁶ Dwa obiekty były kontrolowane dwukrotnie.

kontroli obiektów użytkowanych, w 2012 r. poddano kontroli 21 obiektów użyteczności publicznej (w okresie tym nie kontrolowano budowy tych obiektów), stwierdzając, że 12 budynków nie zapewnia dostępności dla osób niepełnosprawnych;

- w 2013 r. podczas przeprowadzonych 17 obowiązkowych kontroli⁷ w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż we wszystkich budynkach⁸ użyteczności publicznej, zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W ramach planowanych kontroli obiektów użytkowanych w 2013 r. poddano kontroli 34 obiekty użyteczności publicznej, stwierdzając, że 26 budynków (w tym dwa zabytkowe) nie zapewniają dostępności dla osób niepełnosprawnych;

- w 2014 r. podczas przeprowadzonych 14 obowiązkowych kontroli w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż w przypadku 13 budynków użyteczności publicznej zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W jednym przypadku Inspektorat stwierdził, iż obowiązek ten nie dotyczy kontrolowanego obiektu. W ramach planowanych kontroli obiektów użytkowanych w 2014 r. poddano kontroli 27 obiektów użyteczności publicznej, z czego w 18 stwierdzono niedostosowanie do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 12-14,172-177)

Na podstawie zbadanej próby 18 obiektów (losowo wybranych), obejmującej: w 2012 r. sześć budynków użyteczności publicznej, w tym dwa budynki mieszkaniowe budownictwa wielorodzinnego); w latach 2013-2014 po sześć budynków użyteczności publicznej (nie przeprowadzono kontroli budynków mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego) ustalono, że PINB podczas kontroli budów, (kontroli poddano pięć z ww. 18 obiektów objętych kontrolą NIK⁹) każdorazowo sprawdzał zgodność wykonania prac z projektem budowlanym, nie odnosząc się w protokołach z tych budów do kwestii zapewnienia warunków do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 15-34,172-174)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że: „*na etapie przygotowania i planowania kontroli budowy budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego analizowane są zatwierdzone – decyzją o pozwoleniu na budowę – projekty budowlane. Kontrola budowy obejmuje sprawdzenie zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę; sprawdzenie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji oraz sprawdzenie dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych (art. 84a ust.1). Obowiązkiem projektanta jest opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z przepisami jak również zapewnienie sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym*

⁷ W jednym obiekcie kontrole przeprowadzono dwukrotnie.

⁸ W tym w jednym obiekcie po przeprowadzeniu postępowania naprawczego.

⁹ Łącznie skontrolowano 20 obiektów użyteczności publicznej, z tego sześć w trakcie kontroli NIK było w budowie, osiem oddano do użytkowania w 2015 r.

techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

Z uwagi na to, że art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wyłącza ingerencję administracji architektoniczno-budowlanej w zawartość merytoryczną projektu, to również organ nadzoru budowlanego nie może w żadnym ze swoich postępowań kwestionować rozwiązań projektowych zatwierdzonych decyzją o pozwoleniu na budowę. Biorąc pod uwagę powyższe w protokołach z kontroli budowy nie weryfikowano, czy w projektach stosowano obowiązujące w zakresie zabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych rozwiązania techniczne”.

(dowód: akta kontroli str. 208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- do ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie wpisywano niektórych informacji wymaganych we wzorze, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r., to jest: kategorii obiektu budowlanego, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych¹⁰ oraz dat zawiadomień o zakończeniu budowy (19 przypadków), danych technicznych obiektów (18 pozycji), dat złożenia wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (dziewięć spraw), danych dotyczących decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (11 przypadków). Ponadto, w ewidencji wpisano informacje dotyczące „zespołu mieszkaniowego”, nie wyodrębniając dwóch obiektów mieszkaniowych wchodzących w skład tego zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że: „...wobec brak symbolu podzbioru PKOB w dokumentach [składanych przez inwestorów zawiadomieniach o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zawiadomieniach o zakończeniu budowy i wnioskach o pozwolenie na użytkowanie] informacje te nie były umieszczane w ewidencji. Dane o symbolu PKOB pomimo, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23.06.2003 r.(...) stanowią element ewidencji, to jednak są uzupełniane w sprawozdawczości, która tego wymaga (B08). Pozostałe braki wynikają z faktu, iż przedmiotowa ewidencja prowadzona jest podwójnie w formie papierowej i elektronicznej (nie wymaganej, ale usprawniającej pracę Inspektoratu) w związku z tym i ze względu na dużą ilość czasu wymagającą równoczesnego prowadzenia przedmiotowych ewidencji mogą powstać sytuacje, że nie wszystkie dane zostaną wprowadzone do nich jednocześnie i bezpośrednio po zakończeniu prowadzonego postępowania. Braki te są jednak systematycznie uzupełniane”.

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Kontrola zapewnienia w budynkach możliwości korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne,

¹⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, podczas udzielania pozwolenia na ich użytkowanie

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie, PINB przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie w każdym przypadku przeprowadzał obowiązkową kontrolę wynikającą z art. 57 ust. 6 i art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 14,172-174)

2.2. W trakcie oględzin 18 obiektów przeprowadzonych przez NIK (16 użyteczności publicznej oraz dwóch obiektów mieszkaniowych wielorodzinnych wybudowanych na podstawie pozwoleń na budowę, wydanych przez Starostę Opolskiego), stwierdzono, że osiem poddanych tej kontroli – wbrew art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, było niedostosowanych do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W obiektach tych nie były w różnym stopniu spełnione warunki określone w przepisach §§ 16 ust. 1, 18 ust. 1, 55 ust. 1-2, 75 ust. 3, 86 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych:

- w czterech budynkach (dwa obiekty handlowo-usługowe, jeden usługowy oraz obiekt noclegowy turystyczny) nie było pomieszczeń higieniczno-sanitarnych przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W dwóch z nich nie zapewniono dostępu do wyższej kondygnacji, w trzecim, który budowany był od podstaw, nie zapewniono dostępu dla osób niepełnosprawnych, do wydzielonej części budynku, z poziomu terenu (stopień wyrównawczy), a komunikacja pionowa w tym obiekcie oraz w obiekcie usługowym możliwa była za pomocą schodolazu. Rozwiązań w tym zakresie nie przewidziano w projektach budowlanych tych obiektów (zatwierdzonych w wydanych pozwoleniach na budowę), a przeprowadzona przez PINB, w trakcie wznoszenia jednego z obiektów handlowo-usługowych, kontrola budowy nie wykazała nieprawidłowości w zakresie zapewnienia potrzeb osób niepełnosprawnych;
- w jednym budynku, gdzie wejście do pomieszczenia higieniczno-sanitarnego usytuowano bezpośrednio od zewnątrz budynku, nie zapewniono utwardzonego dojazdu do niego. W projekcie budowlanym tego budynku nie przewidziano rozwiązania sprawy dojazdu z zewnątrz do tego pomieszczenia;
- w dwóch budynkach pochylnie, zapewniające dostęp osobom niepełnosprawnym, nie były wyposażone w dwustronne poręcze oraz krawężniki, a w jednym pomieszczeniu higieniczno-sanitarnym nie było urządzeń ułatwiających korzystanie (poręczy i uchwytów). W projektach budowlanych tych budynków nie zawarto szczegółowych rozwiązań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 35-203)

W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor m.in. podała, że „biorąc pod uwagę związanie organu nadzoru budowlanego treścią decyzji o pozwoleniu na budowę oraz brak możliwości na etapie przeprowadzania zarówno kontroli budowy jak i kontroli obowiązkowej negowania ustaleń wynikających z ww. decyzji, organ nadzoru budowlanego nie mógł ocenić jako wadliwe wykonanie inwestycji zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Ewentualne wady projektu nie są podstawą do wydania decyzji o odmowie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie bądź podjęcia innych działań (zawieszenie postępowania), które pozwoliłyby na ustalenie czy decyzja o pozwoleniu na budowę może pozostać w obiegu prawnym z uwagi na treść przepisów art. 59 ust. 5 w związku z art. 59a

ust. 2 ustawy Prawo budowlane”. W dalszej części wyjaśnień wskazał m.in. na brak w części rysunkowej projektów szczegółowych rozwiązań bądź też niejednoznaczne oznaczenia graficzne (w szczególności poręczy w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych i przy pochylniach) a także fakt niezakwestionowania przez organ II instancji udostępnienia wyższych kondygnacji za pomocą schodolazu.

(dowód: akta kontroli str. 215-221)

Przy pięciu obiektach miejsca przeznaczone dla osób niepełnosprawnych nie posiadały odpowiedniego oznakowania, w jednym przypadku, pomimo zaprojektowania parkingu, nie przewidziano w nim miejsca dla osoby niepełnosprawnej. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora oznaczenia miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych były w trakcie kontroli obowiązkowych i mogły po tym czasie zostać usunięte bądź zniszczone. Odnośnie weryfikacji wybudowania miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych wskazała na ograniczony zakres sprawdzania obiektu w trakcie postępowań związanych z wydaniem pozwolenia na użytkowanie, w szczególności na powiązanie tych czynności ściśle z treścią projektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 202-203,215-221,204,214-223)

2.3. Analiza protokołów kontroli obowiązkowej przeprowadzonej przez PINB wykazała, że 16 z 18 objętych badaniem budynków użyteczności publicznej zapewniało warunki do ich użytkowania przez osoby niepełnosprawne¹², z tego w dwóch obiektach wypełnienie tego obowiązku stwierdzono po przeprowadzeniu ponownych kontroli (po informacji od inwestora o zakupie schodolazu oraz po przeprowadzeniu postępowaniu naprawczego i stwierdzeniu zgodności przyjętych rozwiązań z projektem zamiennym). Podczas kontroli obowiązkowych, dotyczących dwóch obiektów stwierdzono, że obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich ich nie dotyczy. Dotyczyło to noclegowni turystycznej (w projekcie budowlanym wskazano, że ww. warunek nie dotyczy tego obiektu) oraz pomieszczeń kawiarni (w projekcie budowlanym nie było żadnych informacji na temat dostępności do tych pomieszczeń przez osoby niepełnosprawne). Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 49-51,68-97,110-117,126-127,133-135,138-140,152-154, 166-168, 172-174)

W wyjaśnieniu Powiatowy Inspektor podała że, „ustawa Prawo budowlane w sposób jednoznaczny określa zakres kontroli obowiązkowej prowadzonej przez organ nadzoru budowlanego. Art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego jednoznacznie określa zakres kontroli, w trakcie której organ nadzoru budowlanego sprawdza zgodność wykonanych robót budowlanych z zatwierdzonym projektem budowlanym. Organ nadzoru budowlanego związany jest treścią decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzonym projektem budowlanym. Przepisy nie dają możliwości negocjowania ustaleń wynikających z ww. decyzji i projektu budowlanego przez co organ nie ma podstaw do uznania, iż obiekt budowlany został wykonany niezgodnie z projektem budowlanym, pomimo ewentualnych wad zatwierdzonego projektu. Należy także zauważyć, że braki w zatwierdzonym projekcie budowlanym w zakresie zapewnienia warunków do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne nie dają podstaw organowi nadzoru budowlanego do wydania decyzji odmawiającej

¹² Z tego w dwóch przypadkach wskazano na spełnienie tych warunków, po przeprowadzeniu ponownych kontroli.

pozwolenia na użytkowanie. Jak również z uwagi na treść art. 59 ust. 5 w związku z art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie uprawnia organ nadzoru budowlanego do podjęcia innych działań np. zawieszenie postępowania, w celu ustalenia czy decyzja o pozwoleniu na budowę może pozostać w obiegu prawnym.

(dowód: akta kontroli str.215-216)

W wyniku przeprowadzonych kontroli podczas udzielania pozwolenia na użytkowanie, w jednym przypadku PINB wydał decyzję odmawiającą wydania pozwolenia na jego użytkowanie oraz wymierzył inwestorowi karę pieniężną¹³. W pozostałych przypadkach, w związku z tym, że nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących niedostosowania elementów budynku i otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych nie podejmowano takich działań. W żadnym przypadku nie kierowano wniosków o wszczęcie postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie z powodu nie przestrzegania przez projektantów przepisów o zapewnieniu niezbędnych warunków do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli 57-124)

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. PINB zawiadamiał Inwestorów o terminie obowiązkowej kontroli w ciągu 7 dni od daty wpływu wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie i przeprowadzał tą kontrolę w terminie nieprzekraczającym 21 dni od jego wpływu (art. 59 c Prawa budowlanego). Wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie objęte kontrolą zawierały elementy wymienione w art. 107 ust. 1 K.p.a. i wydano je w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 tj. nieprzekraczającym miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 172-177, 209)

W informacji uzyskanej od organu administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał pozwolenia na budowę ww. obiektów (Starosta Opolski), wskazano, że organ ten, przed zatwierdzeniem projektów budowanych oraz wydaniem pozwolenia na budowę weryfikuje złożoną dokumentację z zakresem określonym w zacytowanych przepisach (art. 34 ust. 3 pkt 2 oraz art. 35 Prawa Budowlanego) i orzeczeniach sądu wskazujących na niemożność ingerowania tego organu w zawartość merytoryczną projektu (wyrok NSA z 15.05.2012 r., II OSK 345/11, Lex nr 121913, interpretacja Głównego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego z dnia 28.06.2015 r. umieszczona na stronie internetowej tego organu oraz stanowisko zawarte w komentarzu Lex 582096).

(dowód: akta kontroli str. 226-227)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalenia kontroli wykazały, że PINB dopuścił do użytkowania osiem z 18 obiektów użyteczności publicznej lub budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego objętych kontrolą NIK, pomimo, że nie zostały w pełni dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich. Rozwiązań w zakresie zapewnienia dostępu do budynków, wyższych kondygnacji oraz korzystania z pomieszczeń higieniczno-sanitarnych nie zawierało m.in. pięć projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę

¹³ Przedstawiono w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wydanych przez Starostę Opolskiego. Dotyczyło to budynków użyteczności publicznej objętych kontrolą NIK zlokalizowanych w Opolu Lubelskim (kawiarni i obiektu usługowo-handlowego), Wilkowie, Karczmiskach oraz obiektu sanitarno-szatniowego w Piotrawinie.

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w dwóch budynkach pochylnie zapewniające dostęp osobom niepełnosprawnym nie były wyposażone w dwustronne poręcze oraz krawężniki, a w jednym pomieszczeniu higieniczno-sanitarnym, nie było wymaganych poręczy i uchwyty. W projektach budowlanych tych budynków nie zawarto szczegółowych rozwiązań w tym zakresie.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4 Prawa budowlanego, każdy 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. W ocenie NIK nieprawidłowości w tym zakresie mogła ujawnić i wyeliminować prowadzona przez PINB w toku procesu wykonawczego kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego, prowadzona przez nadzór budowlany na podstawie art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Działania te obejmują kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 84a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

Powiatowy Inspektor wskazała, że: *„...biorąc pod uwagę ustawowe kompetencje organów nadzoru budowlanego możliwość nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, może mieć miejsce w przypadku zatwierdzenia projektu budowlanego w toku postępowania administracyjnego, prowadzonego w trybie legalizacji samowoli budowlanej na podstawie art. 48-49 Prawa budowlanego lub zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego w toku postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3, wyłącznie w zakresie określonym w art. 35 ustawy Prawo budowlane, który nie daje podstaw do ingerencji w zawartość merytoryczną projektu budowlanego. Podkreślenia również wymaga fakt, iż obowiązujący przepis art. 35 cyt. ustawy jednoznacznie i precyzyjnie określa kompetencje organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie sprawdzenia wniosku o pozwolenie na budowę i zawartości projektu. W myśl tego przepisu ocenie może podlegać jedynie zgodność przyjętych rozwiązań z prawem w zakresie ściśle określonym w ustawie (...). „Rola organów orzekających nie jest merytoryczne badanie projektu budowlanego. Jak zasadnie wskazano w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, właściwy organ administracji nie może ingerować w zawartość merytoryczną projektu, a jego ocenie podlega tylko zgodność przyjętych rozwiązań z prawem” (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 listopada 2014 r. Sygn. akt II SA/Op 364/14). Przywołać w tym miejscu należy prezentowany w orzecznictwie pogląd, a podzielany w pełni przez skład orzekający w niniejszej sprawie, że o ile inwestor wykona roboty budowlane zgodnie z ustaleniami i warunkami pozwolenia oraz w okresie ważności pozwolenia budowlanego, nie można zarzucić inwestorowi realizacji tych robót niezgodnie z przepisami /por. wyrok NSA z dnia 8.01.2008 r. Sygn. akt II OSK 1800/06/” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29.06.2009 r. Sygn. akt II SA/Wr 249/09). Wobec powyższego (...) ustawa Prawo budowlane nie przyznaje organowi nadzoru budowlanego kompetencji innych niż organowi administracji architektoniczno-*

budowlanej umożliwiających rozszerzenie oceny zawartości projektu budowlanego i zawartych w nim rozwiązań, co wynika wprost z treści przepisów art. 35 i 20 ww. ustawy. Należy także podkreślić, że stosowanie przez organ art. 35 ustawy Prawo budowlane nie wynika z kompetencji określonych w art. 81, 82, 83, 84 i 84a cyt. ustawy, jest jedynie możliwe jako wyjątek na potrzeby postępowania legalizacyjnego określonego w art. 48 i 50-51 cyt. Ustawy (...). „W odniesieniu do nie kierowania przez organ nadzoru budowlanego wniosków o wszczęcie postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, jedyna przesłanka odpowiedzialności projektanta jest określona w art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego (...). Możliwość skutecznego złożenia żądania wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej osoby wykonującej samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, wymaga ustalenia, że autor projektu budowlanego nie spełnił lub spełnił niedbale swoje obowiązki. Ustalenie, że projektant nie spełnił lub niedbale spełnił swoje obowiązki przed wyeliminowaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę z obrotu prawnego poprzez jej uchylenie przez organ II instancji lub sąd bądź stwierdzenie jej nieważności, jest niemożliwe z uwagi na fakt, że wykonany przez projektanta projekt budowlany został poddany na podstawie art. 35 procedurze sprawdzenia jego zgodności przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. (...). Wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę przez organ administracji architektoniczno-budowlanej związane jest z wszczęciem procedur nadzwyczajnych wynikających z przepisów K.p.a. (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, zmiana bądź uchylenie decyzji albo wygaszenie decyzji). Jedynym trybem, który mógłby ewentualnie doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę jest złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 K.p.a. Mając na względzie powyższe przesłanki należy zauważyć, że podstawą do wystąpienia przez organ nadzoru budowlanego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności jest ustalenie, że decyzja może być obarczona wadą kwalifikowaną wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Należy jednak pamiętać, że stwierdzenie nieważności stoi w opozycji z zasadą wyrażoną w art. 16 § 1 zd. 2 K.p.a. (...). Ustalenie, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa nie może opierać się na przesłankach, które mogą stanowić skuteczną podstawę odwołania, lecz zawierać w sobie takie naruszenie, które jest oczywiste i bezsporne oraz nie dające się pogodzić z porządkiem prawnym. Naruszenie przepisów musi być jednoznaczne tj. takie, które da się stwierdzić bez przeprowadzania czynności interpretacyjnych, zaś sam przepis powinien być jasny nie dający możliwości jego niejednoznacznej oceny (wyrok NSA z dnia 7 lipca 2015 r. Sygn. akt II OSK 2938/13 oraz wyrok NSA z dnia 7.10.2010 r. Sygn. akt II OSK 1517/09). Mając na uwadze powyższe okoliczności organ może obejmować kontrolą działania organów administracji architektoniczno-budowlanej (art. 84 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane) tylko poprzez instrumenty wskazane w przepisach K.p.a. Samo stwierdzenie występowania naruszeń nie może kwalifikować decyzji jako niezgodnej z prawem i to w sposób rażący. W prowadzonych postępowaniach dotyczących budynków użyteczności publicznej uznano, że nie doszło do rażącego naruszenia prawa.”

(dowód: akta kontroli str. 214-223)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, 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

3.1. Z przeprowadzonych w latach 2012-2014, na podstawie art. 59 a Prawa budowlanego, protokołów kontroli obowiązkowej wynika m.in., że PINB w jednym przypadku stwierdził nieprawidłowość w zakresie dostosowania obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich (kontrola z dnia 19.03.2013 r.). W trakcie wszczętego postępowania¹⁴ stwierdzono wykonanie progu, utrudniającego dostęp do obiektu oraz brak możliwości przemieszczenia się osoby niepełnosprawnej na wyższe kondygnacje obiektu, w wyniku czego na inwestora nałożono karę (postanowienie z dnia 19.03.2013 r. znak: NB.5121/12/13.III). W przedmiotowej sprawie wydano również decyzję odmawiającą udzielenia zgody na użytkowanie obiektu oraz zobowiązano inwestora do wykonania projektu zamiennego (decyzje znak: NB.5121/12/13.III z 20.03.2013 r. i NB.5160/2/1/13.III z 3.04.2013 r.). W wyniku odwołania, złożonego w dniu 25.03.2015 r. (pięć dni od dostarczenia inwestorowi decyzji PINB) do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego za pośrednictwem Inspektoratu, organ ten uchylił nałożoną przez Powiatowego Inspektora karę i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia¹⁵. W jej wyniku PINB wydał decyzję (znak: NB.5121/12/13.III z 20.06.2013 r.) umarzającą postępowanie w sprawie nałożonej kary, a następnie – w odrębnym postępowaniu, w trakcie którego m.in. stwierdzono zgodność zastosowanych rozwiązań z projektem zamiennym, w tym usunięcie progu i zakup schodolazu, udzielono zgody na użytkowanie obiektu (decyzja nr NB.5121/16/13.III z 20.06.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 71-105)

W jednej sprawie, w trakcie kontroli prowadzonej, na podstawie art. 59a Prawa budowlanego (27.08.2013 r.) ustalono, że w obiekcie niepełnosprawny nie ma dostępu zarówno do budynku, jak i pomieszczeń usytuowanych na piętrze, w związku z czym w protokole z tej kontroli stwierdzono, że obiekt nie zapewnia warunków do korzystania z niego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Po zawiadomieniu Inspektoratu o zakupie schodolazu przez Inwestora, PINB w tym samym dniu (5.09.2013 r.) przeprowadził ponowną kontrolę w tym obiekcie, po której wydano zgodę na jego użytkowanie¹⁶. Przeprowadzane postępowania odbywały się zgodnie z wymaganiami określonymi w K.p.a., w szczególności w zakresie dotyczącym zapewnienia udziału stron oraz terminowości ich prowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 110-117, 175-177)

3.2.-3.4. Poza ww. przypadkami PINB nie prowadził w okresie objętym kontrolą postępowań naprawczych, jak również legalizacyjnych w związku z czym nie wystąpiła konieczność dokonywania sprawdzeń i kontroli realizacji zaleceń mających na celu doprowadzenie wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem. Skutkowało to brakiem możliwości wydawania przez Inspektorat

¹⁴ Zawiadomienie z dnia 22.03.2013 r. (znak: NB.5160/2/1/13.II).

¹⁵ Postanowienie z dnia 26.04.2013 r., sprostowane z Urzędu przez WINB w dniu 14.05.2013 r.

¹⁶ Decyzja znak: NB.5121/20/13.III z dnia 5.09.2013 r.

kolejnych decyzji nakazujących zakończenie robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części.

(dowód: akta kontroli str. 34)

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

Działania podejmowane przez PINB, od otrzymania kopii decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego objętych kontrolą NIK, okazały się nie w pełni skuteczne. Nie zapewniły bowiem możliwości korzystania z ośmiu budynków osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich, zgodnie z wymaganiami określonymi w Prawie budowlanym i przepisach wydanych na jego podstawie.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o wpisywanie wymaganych danych do ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

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.

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 wniosku pokontrolnego 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 30 października 2015 r.

Kontroler
Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

