



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.005.04.2015

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.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2014.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Krzysztof Maliszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 98474 z dnia 04.12.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Świdniku (dalej: „Inspektorat” lub „PINB”), Al. Lotników Polskich 1, 21-045 Świdnik.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Szunke, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świdniku (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, siedem obiektów (z 18) nie było, w różnym stopniu dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych. Brakowało m.in. właściwie wykonanych i zabezpieczonych dojazdów od miejsc parkingowych, oznaczonych międzynarodowym znakiem dostępu, do wejść do budynków mieszkaniowych, pomieszczeń higienicznosanitarnych oraz możliwości samodzielnego dostępu dla osób niepełnosprawnych do wyższej kondygnacji obiektu. Prowadzone przez PINB w latach 2012-2014 kontrole w trakcie budowy obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego również nie skutkowały wyeliminowaniem ww. nieprawidłowości. 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,

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 2016 r., poz. 23., dalej: „K.p.a.”

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

prowadzono ewidencję obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania.

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 powierzone do realizacji zadania dotyczące prowadzenia działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Kontrole obiektów i robót budowlanych prowadziło trzech pracowników Inspektoratu (inspektorzy nadzoru budowlanego) oraz Powiatowy Inspektor, posiadający 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. 9-10 i 281-282)

1.2. W latach 2012-2014 Powiatowy Inspektor wydał 60 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów użyteczności publicznej (w tym 9 dotyczyło obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego). W roku 2012 wydano 25 decyzji (w tym 19 dotyczyło obiektów użyteczności publicznej, a 6 mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego), w 2013 - 15 (0) i w 2014 - 20 (3). Wydanie tych decyzji poprzedzone było przeprowadzeniem 60 kontroli obowiązkowych tych obiektów. W latach 2012-2014 PINB przeprowadził również 18 kontroli obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w trakcie budowy (w roku 2012 – 7 użyteczności publicznej i 2 mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w 2013 – odpowiednio 1 i 2, a w 2014 - 6 obiektów użyteczności publicznej).

(dowód: akta kontroli str. 14)

PINB prowadził ewidencję obiektów budowlanych dot. budynków rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania dla budynków, zgodną ze wzorem zawartym w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. Ewidencja prowadzona była w formie trwałych ksiąg z ponumerowanymi stronami, zabezpieczonymi przed ich usunięciem lub wymianą.

(dowód: akta kontroli str. 273-279)

1.3. W kontrolowanym okresie, w odniesieniu do budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wymienionych w § 3 pkt 4 lit. a i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵ PINB przeprowadzał również kontrole prawidłowości ich użytkowania: w 2012 r. przeprowadzono 51 kontroli tych obiektów, podczas których nie badano ich dostępności dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, w roku 2013 - 51, a w roku 2014 – 34 kontrole.

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

Kontrolami tymi obejmowano dokumentację techniczną budynku, książkę obiektu budowlanego, dokumenty potwierdzające wykonanie kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich oraz sprawdzano, czy obiekt posiada dojście umożliwiające korzystanie z niego przez osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 304-309)

Na podstawie zbadanej próby 18 losowo wybranych, obiektów, obejmującej: w 2012 r. cztery budynki użyteczności publicznej oraz dwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego; w roku 2013 sześć budynków użyteczności publicznej, a w 2014 trzy budynki użyteczności publicznej oraz trzy budynki mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego ustalono, że PINB skontrolował budowę dziewięciu z nich (50%) w trakcie realizacji robót budowlanych. Z treści protokołów z tych kontroli wynikało, że sprawdzana była zgodność wykonania prac z projektem budowlanym, nie odnoszono się natomiast do kwestii zapewnienia warunków do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

Z treści protokołów kontroli budowy dziewięciu skontrolowanych budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wynika, że opisywano w nich m.in. charakterystykę budowy i stan zaawansowania robót na dzień kontroli. Sprawdzono posiadanie tablicy informacyjnej, ogłoszenia, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz zabezpieczenie placu budowy i utrzymanie porządku i czystości. Kontrolowano dziennik budowy, sprawdzano posiadanie uprawnień budowlanych przez osoby pełniące funkcję kierownika budowy i kierowników robót oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. Przedmiotem kontroli były również odstępstwa od projektu budowlanego i sztuki budowlanej oraz warunków pozwolenia na budowę, zamiany materiałów budowlanych i sposób prowadzenia robót. W treści protokołów z kontroli budowy obiektów budowlanych nie odnoszono się do kwestii dotyczących zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Kontrole prowadzono w oparciu o art. 84 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 84a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którymi do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, obejmująca zgodność wykonywanych robót budowlanych z przepisami Prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

do prowadzonej przez PINB ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych dla Gminy Rybczewice (za okres od 11.07.2003 r.) i gminy Melgiew (za okres od 21.08.2013 r.) 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, podanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych⁶ oraz

⁶ Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.

danych technicznych obiektów takich jak: powierzchnia zabudowy, powierzchnia użytkowa, kubatura oraz liczba kondygnacji i wysokość.

(dowód: akta kontroli str. 273-279)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „ewidencja obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania wypełniana jest dwukrotnie. Pierwszy wpis jest dokonywany w momencie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych natomiast pozostałą część wypełnia się w momencie zgłoszenia obiektu do użytkowania. Związane jest to z tym, iż w momencie zgłoszenia robót budowlanych Inspektorat nie zawsze jest w posiadaniu projektu budowlanego stanowiącego załącznik do wydanego pozwolenia na budowę (projekty budowlane dostarczane są z opóźnieniem od Starosty Świdnickiego). Brak jest wówczas możliwości uzupełnienia np. pozycji dotyczącej danych technicznych obiektu. Pojedyncze braki dotyczące wpisów np. symbolu podzbioru PKOB zostaną uzupełnione. Ewidencje obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania zostały odpowiednio połączone na stałe w całość i przesnurowane oraz opieczętowane.

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁷, 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

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie, PINB przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku użyteczności publicznej lub mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego 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 budowlanych, przeprowadzonych przez NIK (13 użyteczności publicznej oraz pięciu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wybudowanych na podstawie pozwoleń na budowę, wydanych przez Starostę Świdnickiego), stwierdzono, że w siedmiu poddanych kontroli budynkach (cztery mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego i trzy użyteczności publicznej) – wbrew art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, nie zapewniono niezbędnych warunków do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W obiektach tych nie były w różnym stopniu spełnione wymogi określone w przepisach §§ 16 ust. 1, 55 ust. 1-2 oraz 86 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych:

- w dwóch budynkach użyteczności publicznej (usługowym zlokalizowanym w miejscowości Bystrzejowice Pierwsze i handlowym w miejscowości Trawniki) nie było pomieszczeń higienicznosanitarnych przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich,

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- w budynku użyteczności publicznej, który jest siedzibą Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia w Świdniku nie zapewniono dostępu na pierwsze i drugie piętro osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich,
- w dwóch budynkach mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego przy ul. Jaworowej i Strumińskiego w Świdniku, nie zapewniono osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich dojazdu od wyznaczonego dla nich miejsca parkingowego do wejścia do klatek schodowych. Wykonane chodniki nie spełniały wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (brak zewnętrznych pochylni, poręczy i spoczników).
- w dwóch budynkach mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego przy ul. Klonowej w Świdniku nie zapewniono osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, dostępu do mieszkań położonych na parterze.

Rozwiązań w tym zakresie nie przewidziano w projektach budowlanych ww. siedmiu budynków (zatwierdzonych w pozwoleniach na budowę wydanych przez Starostę Świdnickiego), a przeprowadzone przez PINB, w trakcie budowy budynku usługowego w Bystrzejowicach Pierwszych oraz dwóch budynków mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego kontrole nie wykazały nieprawidłowości w zakresie zapewnienia warunków do korzystania z tych obiektów budowlanych przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 30-147, 311-316, 284-289 i 310)

W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał, że „*Budynek mieszkalny wielorodzinny Spółdzielni Mieszkaniowej w Świdniku, zlokalizowany przy ul. Jaworowej 10A zrealizowano zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę z dnia 22 grudnia 2010 r. nr 499/2010 (znak: WB.7351-611/10-3). Obiekt ten został przekazany do użytkowania po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli budowy w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 59a ust.2 pkt 2f kontrola o której mowa w ust. 1 obejmowała sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W trakcie kontroli nie stwierdzono niezgodności z projektem w tym zakresie. Budynek mieszkalny wielorodzinny Spółdzielni Mieszkaniowej w Świdniku, zlokalizowany przy ul. Strumińskiego zrealizowano zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę z dnia 28 maja 2010 r. nr 172/2012 (znak: WB.6740.155.2012.ES4).*

Budynek ten został przekazany do użytkowania po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli budowy w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 59a ust. 2 pkt 2f kontrola o której mowa w ust. 1 obejmowała sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W trakcie kontroli nie stwierdzono niezgodności z projektem w tym zakresie. Budynki mieszkalne wielorodzinne nr 2 i 3 spółki LUBINVEST w Świdniku, zlokalizowane przy ul. Klonowej 71 i 73 zrealizowano zgodnie z decyzjami o pozwoleniu na budowę nr 4/2011 z dnia 20 stycznia 2012 r. (znak: WB.7351-666/10-3) i nr 349/2011 z dnia 1 września 2010 r. (znak: WB.6740.419.2011.ES2). PINB w Świdniku w dniu 21.05.2012 r. przeprowadzał kontrolę budowy budynku nr 2. W dniu kontroli stwierdzono zaawansowanie robót budowlanych na 90 %.

W dniu 25.03.2013 r. przeprowadzono kontrolę budynku nr 3 określając stan zaawansowania robót budowlanych na 16 %. Obiekty te przekazano do użytkowania po przeprowadzeniu obowiązkowych kontroli w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. W trakcie kontroli nie stwierdzono niezgodności budowy z zatwierdzonymi projektami w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektów przez osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich. Z opisu technicznego zawartego w projekcie budowlanym wynika, że dostęp na wszystkie kondygnacje zapewniony miał być przy pomocy transportera schodowego lub „schodołazu” z napędem elektrycznym przechowywanego w wydzielonym pomieszczeniu i udostępnianego na życzenie. Budynek Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia w Świdniku realizowany na podstawie pozwolenia na budowę nr 324/2007 z dnia 4 września 2007 r. (znak: WBI.7351 – 354/07-3) i przyjęty w części do użytkowania po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowej w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. Nie stwierdzono niezgodności z projektem rozwiązania dostępności do korzystania z tej części obiektu przez osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich. Podczas kontroli zobowiązano inwestora do zapewnienia komunikacji pionowej na piętro I i II przekazanej do użytkowania części obiektu. Budynek handlowo-usługowy w Bystrzejowicach Pierwszych 93, gm. Piaski, zrealizowany na podstawie pozwolenia na budowę nr 28/2010 z dnia 1 lutego 2010 r. (znak: WB.7351-714/09-4). W dniu 18.07.2011 r. PINB w Świdniku przeprowadzał kontrolę budowy obiektu. W dniu kontroli stwierdzono wykonanie stanu surowego otwartego budynku. Obiekt został przyjęty do użytkowania po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowej w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. Projekt budowlany nie przewidywał wykonania w budynku pomieszczenia sanitarnego dla osób niepełnosprawnych. Budynek handlowy w Trawnikach wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę nr 178/2013 z dnia 12 czerwca 2007 r. (znak: WB.6740.165.2013.AP4). i przyjęty do użytkowania po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane. Projekt budowlany nie przewidywał wykonania w budynku pomieszczenia sanitarnego dla osób niepełnosprawnych.

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 ustawy Prawo budowlane 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 ww. 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. „Rolą 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 umożliwiającym 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.

(dowód akta kontroli, str. 290-292)

2.3. Analiza protokołów kontroli obowiązkowej dwóch budynków mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego do których, co ustalono podczas oględzin NIK, nie zapewniono osobom niepełnosprawnym, w szczególności poruszającym się na wózkach inwalidzkich, dojazdu od wyznaczonego dla nich miejsca parkingowego do wejścia do klatek schodowych wykazała, że w pkt 8.1 *Zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu* prowadzący kontrolę pracownicy PINB potwierdzali tę zgodność. We wzorze protokołu kontroli obowiązkowej ustalonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu kontroli obowiązkowej⁸ nie określono wprost obowiązku sprawdzenia przez PINB zgodności wykonanych prac z projektem zagospodarowania działki w zakresie zapewnienia warunków do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach. Projekt zagospodarowania działki (terenu) jest obok projektu architektoniczno-budowlanego częścią projektu budowlanego.

W pkt 8.2 lit. f (zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie zapewnienia warunków do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkaniowego wielorodzinnego) protokołów z kontroli obowiązkowej obiektów, poddanych oględzinom NIK, podawano, że:

- budynek wielorodzinny ul. Jaworowa w Świdniku – *zapewnienie warunków do korzystania z obiektu przez osoby poruszające się na wózkach – przez pochylnię wewnętrzną,*
- budynek wielorodzinny ul. Strumińskiego w Świdniku - *zgodnie z projektem,*
- budynek wielorodzinny nr 3 ul. Klonowa w Świdniku - *zgodnie z projektem,*
- budynek wielorodzinny nr 2 ul. Klonowa w Świdniku – *zapewnienie spełnione przez pochylnie dla niepełnosprawnych,*
- budynek Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia w Świdniku – *tak – parter. Pozostałą część w II etapie,*
- budynek usługowy w Bystrzejowicach Pierwszych – *tak, wejście bezpośrednio z poziomu terenu,*
- budynek handlowy w Trawnikach – *tak z poziomu terenu.*

(dowód: akta kontroli str. 30-162)

W latach 2012-2014 Powiatowy Inspektor nie kierował wniosków o wszczęcie postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, zgodnie

⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

z art. 97 ust. 1 Prawa budowlanego pomimo, że w siedmiu projektach budowlanych nie zapewniono warunków niezbędnych do korzystania z obiektów budowlanych przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Odnośnie tego Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że „w odniesieniu do niekierowania przez organ nadzoru budowlanego wniosków o wszczęcie postępowań w sprawie 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 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 pkt2 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 i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego uznano, że nie doszło do rażącego naruszenia prawa”.

(dowód: akta kontroli 295-296)

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 K.p.a. tj. nieprzekraczającym miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

W wyjaśnieniu uzyskanym od Starosty Świdnickiego (organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał pozwolenia na budowę siedmiu obiektów, w których nie zapewniono warunków niezbędnych do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, wskazano m.in., że „w wyniku zmiany art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.), dokonanej przez art. 1 pkt 28 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - *Prawo budowlane* oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej. Uprawnienia organu administracji architektoniczno-budowlanej w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) w zakresie dotyczącym projektu budowlanego zostały ograniczone wyłącznie do kompetencji obejmującej sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo budowlane*). Jednocześnie jednak ustawodawca zachował uprawnienie i obowiązek organu administracji architektoniczno-budowlanej do sprawdzania zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi - art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy – *Prawo budowlane*.

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ustalenia kontroli wykazały, że PINB dopuścił do użytkowania siedem z 18 obiektów użyteczności publicznej lub mieszkaniowego budownictwa 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 higienicznosanitarnych nie zawierało m.in. siedem projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę wydanych przez Starostę Świdnickiego. Dotyczyło to budynków zlokalizowanych w Świdniku (cztery wielorodzinne budynki mieszkaniowe i budynek Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia) oraz w Trawnikach (budynek handlowy) i Bystrzejowicach (budynek usługowy). 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 znacząca część nieprawidłowości w tym zakresie, mogła zostać ujawniona i można było podjąć działania w celu ich wyeliminowania w ramach

prowadzonej przez PINB kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego, realizowanej na podstawie art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Działania w tym zakresie obejmują bowiem kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami Prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 84a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

2. Oględziny NIK prowadzono równolegle z kontrolą utrzymania obiektów budowlanych, którą realizowali przedstawiciele PINB. Podczas tych czynności stwierdzono, że miejsca dla osób niepełnosprawnych na parkingach, przy budynku wielorodzinnym ul. Morwowa w Świdniku, stadionie Klubu Sportowego AVIA w Świdniku, budynku usługowym w Bystrzejowicach Pierwszych, budynku fizjoterapii w Świdniku oraz zespole boisk sportowych z zapleczem ORLIK w Piaskach nie są oznakowane międzynarodowym znakiem dostępności. W ocenie NIK może to ograniczać możliwość korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, i powinno być przedmiotem wystąpień pokontrolnych kierowanych do właścicieli lub zarządców tych obiektów.

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. W latach objętych kontrolą NIK, Powiatowy Inspektor nie wydawał decyzji odmawiających udzielenia pozwolenia na użytkowanie w odniesieniu do budynków użyteczności publicznej lub mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w tym w związku ze stwierdzeniem niedostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. W toku kontroli obowiązkowych, przeprowadzonych na podstawie art. 59a Prawa budowlanego, pracownicy PINB nie stwierdzili przypadków nieprawidłowości, które skutkowałyby wymierzeniem inwestorowi kary. Brak było przypadków niespełnienia przez inwestora wymagań określonych w art. 57 ust. 1-4 tej ustawy. Wobec powyższego, Inspektorat nie prowadził postępowań naprawczych oraz postępowań legalizacyjnych na podstawie art. 51 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 282)

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, w okresie 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 siedmiu 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 Kontroli⁹, 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 29 lutego 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Maliszewski
doradca techniczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.