



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.005.05.2015

I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej nr KPK-KPO.443.173.2015 z dnia 21 września 2015 r.

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 Roman Pajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94499 z dnia 07.05.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Rykach (dalej: „Inspektorat” lub „PINB”), ul. Wyczółkowskiego 10a, 08-500 Ryki.

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Bany, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rykach (dalej: „Powiatowy Inspektor”).

(dowód: akta kontroli str. 3)

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 Rykach 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. Kontrola powyższa realizowana jest w ramach realizacji zadań nadzoru budowlanego określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane².

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

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 terenie obejmujące dokonywanie kontroli obowiązkowych obiektów oddawanych do użytkowania. Powyższe zakresy nie obejmowały jednak dokonywania kontroli obiektów użytkowanych lub będących w budowie, jak też oględzin obiektów realizowanych w warunkach samowoli

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

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

budowlanej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ww. zadania wynikają bezpośrednio z zapisów art. 83 Prawa budowlanego.

W badanym okresie, kontrole obiektów i robót budowlanych były przeprowadzane przez dwóch pracowników, którzy posiadali wymagane kwalifikacje dotyczące uprawnień budowlanych 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. 4-13, 216)

1.2. Liczba oddanych obiektów użyteczności publicznej, na obszarze powiatu ryckiego, według stanu na 31 grudnia: 2012 r. wyniosła 10 (tj. 9 po wydaniu przez Powiatowego Inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu i 1 po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych); 2013 r. 10 (wszystkie po wydaniu przez Powiatowego Inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu); 2014 r. 12 (tj. 9 po wydaniu przez Powiatowego Inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu i 3 po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych).

(dowód: akta kontroli str. 165-166)

Szczegółowe badanie 21 losowo wybranych zawiadomień (po 7 z lat 2012-2014) wykazało, że PINB prawidłowo wykonywał obowiązki wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³. Ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych były prowadzone na bieżąco, nie stwierdzono opóźnień we wprowadzaniu do nich zmian. Ustalono jednak, że w żadnej z 21 analizowanych pozycji ww. ewidencji dotyczących budowy, rozbudowy i przebudowy obiektów użyteczności publicznej, nie wpisano danych o kategorii obiektu budowlanego, tj. symbolu podzbioru wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB)⁴. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że brak symboliki w prowadzonych ewidencjach wynikał z przeoczenia, gdyż brakujący symbol w toku dalszej działalności był jedynie wykorzystywany jednorazowo w corocznej sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 14-44 , 216)

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 analizy rozwiązań projektowych odnośnie zabezpieczenia potrzeb osób niepełnosprawnych. I tak:

- w 2012 r. podczas przeprowadzonych 21 obowiązkowych kontroli w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż w 12 przypadkach budynków użyteczności publicznej, zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W pozostałych przypadkach (9) Inspektorat stwierdził iż obiekty te nie wymagały zapewnienia dostępności tym osobom. W ramach planowanych kontroli obiektów użytkowanych w 2012 r. poddano kontroli 14 obiektów użyteczności publicznej (budynki obsługi stacji paliw), w których również zostały spełnione warunki zapewniające do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;

³ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm (dalej „rozporządzenie MI”).

- w 2013 r. podczas przeprowadzonych 24 obowiązkowych kontroli w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż w 12 przypadkach budynków użyteczności publicznej, zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W pozostałych przypadkach (12) Inspektorat stwierdził iż obiekty te nie wymagały zapewnienia dostępności tym osobom. W 2013 r. Inspektorat nie przeprowadzał planowanych kontroli użytkowanych budynków użyteczności publicznej;

- w 2014 r. podczas przeprowadzonych 22 obowiązkowych kontroli w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych, dokonał analizy rozwiązań projektowych, uznając iż w przypadku 11 budynków użyteczności publicznej zostały spełnione warunki zapewniające korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W pozostałych przypadkach (11) Inspektorat stwierdził, iż obiekty te nie wymagały zapewnienia dostępności tym osobom. W ramach planowanych kontroli obiektów użytkowanych w 2014 r. poddano kontroli 9 obiektów użyteczności publicznej, tj. 6 budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w których stwierdzono niedostosowanie do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich oraz 3 budynków użyteczności publicznej (placówki oświatowo-wychowawcze), w których zostały zapewnione warunki do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Z ogólnej liczby 90 obiektów objętych kontrolą (67 kontroli obowiązkowych i 23 kontroli planowych) obowiązek sprawdzenia zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i rozporządzenia MI oraz zasadami wiedzy technicznej, w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne dotyczył 58 budynków. W ramach obowiązkowych kontroli PINB każdorazowo poddawał sprawdzeniu zgodności z zatwierdzonym projektem budowlanym wybudowanego obiektu w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania przez osoby niepełnosprawne, a w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W 52 przypadkach stwierdzono dostępność obiektów dla osób niepełnosprawnych, a w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, natomiast w odniesieniu do sześciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych stwierdzono niedostosowanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych PINB nie posiada kompetencji do nakazania doprowadzenia obiektów do stanu zgodnego z obowiązującym rozporządzeniem MI.

(dowód: akta kontroli str. 45-56, 216)

Na podstawie przyjętej losowo do badania próby (razem 18) obejmującej w: 2012 r. 6 budynków użyteczności publicznej (nie przeprowadzono kontroli budynków mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego); 2013 r. 6 budynków użyteczności publicznej (nie przeprowadzono kontroli budynków mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego); 2014 r. 4 budynki użyteczności publicznej oraz 2 budynki mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego ustalono, że PINB podczas kontroli tych budowí każdorazowo sprawdzał zgodność z projektem budowlanym wykonania prac zapewniających warunki do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne. W kontrolach tych nie stwierdzono również odstępstw istotnie odbiegających od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, bądź w przepisach technicznych, w związku z czym nie prowadzono postępowań naprawczych w oparciu o art. 51 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 57-124)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- w latach 2012-2014 nie wpisywano danych o kategorii obiektu budowlanego w 21 analizowanych pozycjach ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, co naruszało postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, 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 pozwolenia na użytkowanie w każdym przypadku przeprowadzał obowiązkową kontrolę wynikającą z art. 57 ust. 6 i art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego. Ustalono, że do PINB wpłynęło: w 2012 r. 21 wniosków inwestorów o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, a Inspektorat przeprowadził 21 obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych i wydał 21 decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie; w 2013 r. 24 wnioski inwestorów o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, a Inspektorat przeprowadził 23 obowiązkowe kontrole obiektów budowlanych i wydał 23 decyzje o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie (w jednym przypadku obowiązkowa kontrola, jak też decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, zostały wydane w 2014 r.); w 2014 r. 21 wniosków inwestorów o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, a Inspektorat przeprowadził 22 obowiązkowe kontrole obiektów budowlanych i wydał 22 decyzje o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie (z uwzględnieniem postępowania jednej obowiązkowej kontroli i decyzji przechodzących z 2013 r.).

W badanym okresie, do PINB nie wpłynęły wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Również inwestorzy nie składali wniosków o dokonaniu przebudowy, bądź remontu istniejących obiektów użyteczności publicznej w zakresie dostosowania ich dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 23-24, 32-33, 217-220)

2.2. Analiza zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej i przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne została przeprowadzona w 18 obiektach podlegających obowiązkowej kontroli w latach 2012-2014. W trakcie szczegółowych oględzin obiektów użyteczności publicznej, przeprowadzonych przez NIK stwierdzono, że 12 – z 18 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 MI:

- siedem obiektów użyteczności publicznej było niedostępnych dla osób niepełnosprawnych. W sześciu obiektach stwierdzono brak pomieszczeń higienicznosanitarnych, a w jednym wykonanie progu w sposób utrudniający osobom niepełnosprawnym wejście do budynku,
- pięć obiektów nie było w pełni dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Stwierdzone odstępstwa od warunków technicznych dotyczyły między innymi niezapewnienia przestrzeni manewrowej w pomieszczeniach higienicznosanitarnych lub braku uchwytu ułatwiającego niepełnosprawnym korzystanie z tych urządzeń, bądź też oznakowania miejsc parkingowych dla samochodów z których korzystają osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 167-214, 216)

2.3. Analiza protokołów kontroli obowiązkowej wykazała, że wszystkie (18) objęte badaniem budynki użyteczności publicznej zapewniały ich użytkowanie przez osoby niepełnosprawne. Podczas obowiązkowych kontroli obiektów w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania przez osoby niepełnosprawne a w szczególności

poruszające się na wózkach inwalidzkich, PINB sprawdzał elementy budynku i otoczenia takie jak: progi, stopnie, pochylnie, barierki ochronne, spoczniki oraz windy. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących niedostosowania elementów budynku i otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym PINB nie wydawał decyzji odmawiających wydania pozwolenia na użytkowanie tych obiektów. Nie wymierzano również inwestorom kar i grzywien, jak też 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 Kodeksu postępowania administracyjnego i wydano je w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 tj. nieprzekraczającym miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 125-155)

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.

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 nie stwierdził nieprawidłowości mogących skutkować wymierzeniem kar za brak zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych obiektu budowlanego (kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości i szerokości oraz liczby kondygnacji); wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego; geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych); wykonania urządzeń budowlanych; wykonania zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem oraz zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego. W badanym okresie inwestorzy składali wymagane dokumenty określone w art. 57 ust. 1-4 Prawa budowlanego. Inspektorat nie prowadził postępowań naprawczych oraz postępowań legalizacyjnych na podstawie art. 51 Prawa budowlanego, jak też nie wydawał decyzji o odmowie pozwolenia na użytkowanie obiektu, decyzji na wykonanie projektów budowlanych zamiennych, jak również nie zobowiązywał inwestorów do wykonania określonych czynności lub robót budowlanych.

3.2.-3.4. W kontrolowanym okresie PINB nie prowadził 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 kolejnych decyzji nakazujących zakończenie robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części. Brak decyzji związanych z legalizacją i postępowaniem naprawczym uniemożliwia odniesienie się do właściwego zastosowania przepisów K.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 221)

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 Kontroli⁶, wnosi o:

1/ wpisywanie danych o kategorii obiektu budowlanego 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
wniosku

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 3 listopada 2015 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

.....
podpis