



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.023.02.2015  
P/15/107

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[ipo@nik.gov.pl](mailto:ipo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/107 – Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95916 z dnia 4 sierpnia 2015 r. 2. Artur Pięgas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97408 z dnia 27 sierpnia 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania (dalej: Inspektorat), Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Łukaszewski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania (dalej: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego lub PINB)  (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wydawanie przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Objęte kontrolą decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>2</sup> oraz z procedurami ustalonymi w przepisach wewnętrznych Inspektoratu. Każdorazowe wydanie decyzji poprzedzone było kontrolą obowiązkową obejmującą m.in. zgodność wykonanej inwestycji z dokumentacją i zakresem pozwolenia na budowę. Skontrolowane pozwolenia na użytkowanie wydano przy zachowaniu terminów określonych przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup> oraz Prawa budowlanego. Formułując powyższą ocenę, NIK wzięła również pod uwagę fakt, że w latach 2013-2015 (I półrocze), zadania PINB wykonywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia do przeprowadzania kontroli realizacji inwestycji. Pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 34 niezapowiedziane kontrole na budowach obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w wyniku których ukarano mandatami karnymi 16 osób. Wobec dwóch projektantów budynku mieszkaniowego wielorodzinnego, PINB skierował wnioski o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. NIK pozytywnie oceniła również fakt prowadzenia audytów i prawidłowe

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: Kpa).

sprawowanie kontroli zarządczej, której celem było m.in. doskonalenie systemu zarządzania w Inspektoracie.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieujawnienia, w toku przeprowadzonej przez pracowników Inspektoratu obowiązkowej kontroli obiektu przed wydaniem pozwolenia na jego użytkowanie, dwóch nieistotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Przygotowanie służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego**

Opis stanu faktycznego

1.1 Na koniec I półrocza 2015 r. w Inspektoracie zatrudnionych było 27 osób, w tym cztery osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy. W strukturze organizacyjnej Inspektoratu wyodrębniono trzy Oddziały: Organizacyjny (OOR), Inspekcji i Kontroli (dalej: OIK lub Oddział Kontroli) oraz Orzecznictwa Administracyjnego (dalej: OOA). W każdym z Oddziałów zatrudniano kierownika i jego zastępcę oraz odpowiednio trzech, dziewięciu i dziewięciu pracowników. Na stanowiskach merytorycznych zatrudniano łącznie 22 osób.

(dowód: akta kontroli str. 7-21 i 128)

1.2. Obsługę prawną PINB zapewniali kierownicy OIK i OOA posiadający wykształcenie prawnicze oraz zastępca kierownika OOA posiadający uprawnienia radcy prawnego i upoważnienie do reprezentowania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego przed Sądami i innymi organami.

(dowód: akta kontroli str. 25-35)

1.3. Spośród 22 pracowników merytorycznych Inspektoratu, 14 posiadało wyższe wykształcenie techniczne, trzech średnie techniczne oraz pięć osób wykształcenie wyższe prawnicze. Uprawnienia budowlane w różnych specjalnościach posiadało 11 osób. Spośród 11 pracowników Oddziału Kontroli realizujących zadania związane z zakresem niniejszej kontroli, ośmiu posiadało wykształcenie wyższe techniczne, dwie osoby wykształcenie średnie techniczne oraz jeden pracownik posiadał wykształcenie prawnicze. Uprawnienia budowlane posiadało 6 osób. Wszystkie przewidziane w strukturze organizacyjnej Inspektoratu etaty OIK, obsadzono właściwymi merytorycznie pracownikami.

(dowód: akta kontroli str. 8, 122-129)

Pan Paweł Łukaszewski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że w Inspektoracie istnieje zasada przydziału spraw (w tym wykonywania kontroli obowiązkowych dotyczących budynków mieszkalnych) przez kierownika Oddziału Kontroli. Zbyt mała obsada pracowników tego Oddziału (11 osób), wymagała wszechstronnych działań w ramach zadań, jakie nakłada na powiatowego inspektora nadzoru budowlanego Prawo budowlane. Według jego wyjaśnień, zakres prowadzonych spraw mógł być określony jedynie globalnie – w stosunku do wszystkich zadań realizowanych przez pracowników Inspektoratu (w 2014 r. na jednego pracownika przypadają średnio 253 sprawy), a możliwości kadrowe nie pozwalały na rozszerzenie działań o charakterze prewencyjnym. W opinii PINB, optymalnym byłoby zatrudnienie 33 pracowników (przy obecnym zatrudnieniu 27 osób na 25,55 etatach), a ponadto w Inspektoracie brakuje specjalistów z uprawnieniami budowlanymi, w specjalnościach inżynierskiej i instalacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 132-105 i 133)

1.4. W poszczególnych latach okresu 2013-2015 (I półrocze), w różnych formach szkolenia wzięło udział odpowiednio 26, 15 i 39 pracowników Inspektoratu. W 2013 r. w dwóch szkoleniach uczestniczyło 11 i 15 osób; w 2014 r. w jednym szkoleniu uczestniczyło 15 osób oraz w 2015 r. w dwóch szkoleniach uczestniczyło 19 i 20 osób. Szkolenia te dotyczyły: zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów Prawa budowlanego oraz przepisów wykonawczych i orzecznictwa sądów administracyjnych z tego zakresu, Kodeksu Postępowania Administracyjnego oraz nowoczesnych technologii stosowanych w budownictwie wielorodzinnym.

(dowód: akta kontroli str. 36-104)

1.5. Zadania związane z zakresem niniejszej kontroli, realizowało 11 pracowników Oddziału Kontroli. Poziom zatrudnienia OIK był zgodny z przyjętą strukturą organizacyjną Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 8, 122-123)

1.6. Pracownicy OIK prowadzili średnio od 270 do 400 spraw rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 105)

1.7. Zarządzeniem nr 2/2007 z 22 stycznia 2007 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego zakazał pracownikom Inspektoratu podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez jego pisemnej zgody oraz wykonywania czynności lub zajęć kolidujących z obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej (tj. zadań, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami służbowymi, lub mogłyby powodować podejrzenie o stronniczość lub interesowność). Pracownicy Inspektoratu nie mogli również podejmować zajęć polegających na wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, na terenie Poznania.

Wszyscy pracownicy Inspektoratu złożyli oświadczenia, z których wynika że poza Inspektoratem nie byli zatrudnieni w innych podmiotach oraz że nie świadczyli usług w oparciu o umowę cywilno-prawną lub działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

1.8. W Inspektoracie obowiązywała procedura opisująca zakres działań w poszczególnych etapach wydawania pozwolenia na użytkowanie. W trakcie realizacji procesu wydawania pozwolenia na użytkowanie, stosowano zasadę rozpatrywania spraw przez co najmniej dwie osoby w zakresie m.in. przeprowadzania kontroli na miejscu (w których uczestniczyło zawsze dwóch pracowników) oraz wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Pracownik przygotowujący projekt decyzji administracyjnej lub pisma zamieszczał w tym projekcie swoje imię i nazwisko oraz numer telefonu służbowego, a następnie przekazywał projekt dokumentu do podpisu kierownikowi Oddziału lub Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego. Uprawnione osoby, przed złożeniem podpisu, weryfikowały kompletność zgromadzonej dokumentacji będącej podstawą do wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 109-111 i 421-428)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zbadanym obszarze.

## **2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W poszczególnych latach okresu 2013-2015 (I półrocze) do Inspektoratu wpłynęło odpowiednio 341, 312 oraz 135 wniosków o pozwolenie na użytkowanie,

w tym odpowiednio 45, 46 i 17 wniosków o pozwolenie na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z których dwa rozpatrzono negatywnie.

W badanym okresie wydano odpowiednio 340, 313 i 147 decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, w tym 64, 74 i 16 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Spośród 154 decyzji, w sześciu przypadkach PINB odmówił wydania pozwolenia na użytkowanie, a w 20 przypadkach umorzył prowadzone postępowanie (inwestorzy wycofali wnioski o wydanie pozwoleń na użytkowanie).

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 175-231)

2.2. Ewidencja rozpoczętych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego prowadzona była na bieżąco, według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczętych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 232-242)

2.3. Kontrola dokumentacji związanej z wydaniem 15 pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wykazała, że stosowne decyzje wydano po dostarczeniu przez inwestorów wymaganej dokumentacji, o której mowa w art. 57 ust. 1-3 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 275-313)

2.4. Na próbie 15 skontrolowanych spraw stwierdzono, że kontrolę obowiązkową przeprowadzano przed upływem 21 dni od złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Stosownie do postanowień art. 59e Prawa budowlanego, kontrole te każdorazowo przeprowadziło dwóch upoważnionych przez PINB pracowników Inspektoratu, z których co najmniej jeden posiadał uprawnienia budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 134-137, 141-143, 250-255, 281-285, 326)

2.5. Pracownicy Inspektoratu, nie stwierdzili przypadków przystąpienia do użytkowania obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przed terminem uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Prowadzący obowiązkową kontrolę, w jednym przypadku stwierdzili nieprawidłowości w zakresie wskazanym art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, za co PINB nałożył na inwestora karę pieniężną w kwocie 10 tys. zł (kwota ta została zapłacona przez inwestora).

(dowód: akta kontroli str. 141-174, 420)

2.6. Spośród 15 badanych wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie, w trzech sprawach od daty wpływu wniosku do wydania decyzji upłynęło do siedmiu dni, w siedmiu – do 30 dni, w trzech - do 50 dni oraz dwa wnioski załatwiono po 64 i 127 dniach. Przypadki ponad trzydziestodniowego okresu od wpływu wniosku do wydania pozwolenia na użytkowanie spowodowane było wstrzymującym bieg terminów (art. 103 Kpa) zawieszeniem przez PINB postępowania, ze względu na obowiązek uzupełnienia przez inwestora brakującej dokumentacji lub wykonania określonych prac porządkowych. Nie stwierdzono przypadków rozpatrywania wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie poza kolejnością wynikającą z terminów składania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 326)

Pani Anna Zakrzyńska Kierownik OIK wyjaśniła, że przeprowadzenie kontroli obowiązkowej i wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w terminie do siedmiu dni, możliwe było ze względu na wolne terminy pracowników prowadzących kontrole

---

<sup>4</sup> Dz. U. nr 120, poz. 1130

obowiązkowe, telefoniczne zawiadomienie inwestora o planowanej kontroli, przekazanie PINB całości dokumentacji niezbędnej do wydania pozwolenia na użytkowanie oraz zrealizowanie inwestycji zgodnie z pozwoleniem na budowę (zatwierdzoną dokumentacją projektową).

(dowód: akta kontroli str. 323-325)

2.7. W okresie objętym kontrolą, do PINB wniesiono jedno odwołanie od decyzji odmawiającej pozwolenia na użytkowanie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Inwestor 12 czerwca 2013 r. złożył wniosek o wydanie decyzji o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Przeprowadzona 19 czerwca 2013 r. kontrola zgodności obiektu z warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała dwa odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego. W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli obowiązkowej, o której mowa w art. 59a ust 2 Prawa budowlanego, PINB wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 tys. zł oraz decyzją z 1 sierpnia 2013 r. odmówił wydania pozwolenia na użytkowanie. Po zapłaceniu kary pieniężnej oraz doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z projektem budowlanym, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego 16 sierpnia 2013 r. udzielił inwestorowi pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 141-174)

2.8. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie PINB przekazywał niezwłocznie organom wskazanym w art. 59 ust. 6 i art. 84 ust. 2 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 249, 258)

2.9. Udzielając pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, PINB w dwóch decyzjach nr 470/2013 i 676/2013 nakazał inwestorom wykonanie docelowych schodów w lokalach mieszkalnych w terminach odpowiednio do 31.03.2014 r. i do 30.06.2014 r. Inwestorzy po upływie wyznaczonych terminów nie poinformowali PINB, o wykonaniu nałożonych na nich warunków.

W trakcie trwania kontroli NIK, wezwano inwestorów do dostarczenia pisemnego potwierdzenia wykonania nałożonych warunków, a także pouczone ich o możliwości przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie uchylecia decyzji pozwolenia na użytkowanie.

W dniach 26 sierpnia 2015 r. i 7 września 2015 r. inwestorzy poinformowali Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zrealizowaniu warunków wynikających z wydanego pozwolenia na użytkowanie, dołączając stosowną dokumentację fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 246-274, 321-322)

Pani Anna Zakrzyńska Kierownik Oddziału Kontroli wyjaśniła, że brak niezwłocznych działań sprawdzających lub wyjaśniających realizację obowiązków nałożonych na inwestorów wynikał z przeoczenia terminu przez pracownika prowadzącego te postępowania. Ponadto, poinformowała NIK, że pracownicy OIK zostali zobowiązani do prowadzenia odrębnego terminarza realizacji nałożonych na inwestorów obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 325)

2.10. Trzy obiekty mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, dla których Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w latach 2013-2015 wydał pozwolenia na użytkowanie, poddano badaniu przez biegłego z dziedziny budownictwa, powołanego przez NIK. Zakres przeprowadzonych badań obejmował ocenę zgodności wykonania budynków z warunkami ich budowy określonymi w pozwoleniach na budowę (tj. w zatwierdzonych projektach budowlanych). W opinii biegłego, obiekt położony w Poznaniu na os. Batorego zrealizowano zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym w decyzji o pozwoleniu na budowę.

2.10.1. W opinii biegłego budynek przy ul. Jasielskiej w Poznaniu został wybudowany z odstępami od zatwierdzonego projektu budowlanego, a projektant, który wyraził zgodę na odstępami od zatwierdzonego projektu budowlanego<sup>5</sup>, nie dokonał kwalifikacji tych odstępami zgodnie z art. 36a. ust. 6 Prawa budowlanego (tj. brak było jednoznacznego wskazania, czy stwierdzone odstępami od zatwierdzonego projektu budowlanego były istotne, czy też nieistotne). W pozostałym zakresie<sup>6</sup> biegły nie stwierdził niezgodności wybudowanego budynku z decyzją pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 320, 555-562)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że w ocenie PINB odstępami te nie miały charakteru istotnych odstępami od zatwierdzonego projektu budowlanego. Wynikało to ze złożonego przez kierownika budowy oświadczenia o zgodności wykonania robót z projektem budowlanym (pozwoleniem na budowę oraz przepisami), potwierdzonego przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego. O wykonaniu tego budynku zgodnie z zatwierdzonym projektem, bez wprowadzenia zmian istotnych w tym zakresie, wypowiedział się projektant branży instalacyjnej, który dopuścił zastosowanie w instalacji wentylacji mechanicznej hali garażowej, w miejsce kłap pożarowych, obudów p-poż. kanałów wentylacyjnych<sup>7</sup> oraz rezygnację z zaprojektowanych kabli grzewczych na instalacji hydrantowej na poziomie piwnic. Oświadczenie to zostało uznane przez PINB za wymaganą w art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego kwalifikację odstępami. Ponadto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał, że tak kłapy pożarowe, jak i kable grzewcze, nie występowały w części rysunkowej projektu zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę (na rzutach), a jedynie w części opisowej projektu, co do której wypowiedział się projektant w odpowiedniej specjalności.

W stanowisku w zakresie ochrony przeciwpożarowej, w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym z dnia 19.03.2015 r., Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu wniósł uwagi oraz zastrzeżenie, natomiast nie wniósł sprzeciwu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

Złożone zastrzeżenie dotyczyło wykonania części elewacji budynku w systemie ocieplenia ścian zewnętrznych i drewnianej okładziny. Przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, Inwestor przedłożył PINB oświadczenie wykonawcy o zrealizowaniu elewacji w odpowiednim systemie oraz, że drewnianą okładzinę zabezpieczono ognioodpornym środkiem impregnującym. Do oświadczenia dołączył klasyfikację ogniową dla elewacji oraz okładziny, wydaną przez Instytut Techniki Budowlanej. Stanowisko PSP zawierało informację, że: „W ocenie organu charakter i zakres stwierdzonych uwag i wniesionego zastrzeżenia, przy jednoczesnym braku wniesienia sprzeciwu ze strony tut. Komendy, stanowi przesłanki do dalszego rozpatrywania przedmiotowej sprawy, pod kątem wydania pozwolenia na użytkowanie inwestycji przez PINB dla Miasta Poznania”. Również w Stanowisku Wspólnym Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 grudnia 2014r. w sprawie stosowania art. 56 Prawa budowlanego (pkt II, ust. 3) wskazano, że w przypadku uwag (mimo braku sprzeciwu) organ podejmuje decyzję o wydaniu pozwolenia na użytkowanie w oparciu o ustalenia obowiązkowej kontroli. Z kolei w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, stanowisko PSP „jest jednym z dowodów podlegającym ocenie

<sup>5</sup> W zakresie braku wyposażenia przewodów wentylacyjnych w przeciwpożarowe kłapy odcinające w miejscach, w których przechodzą przez ścianę wydzielną przedsiionki przeciwpożarowe od hali garażowej oraz braku wykonania wzdłuż instalacji hydrantowej w garażach podziemnych kabli grzejnych, zabezpieczających instalację hydrantową przed obniżeniem temperatury.

<sup>6</sup> W zakresie w jakim inwestycja została objęta wydanym przez PINB pozwoleniem na użytkowanie.

<sup>7</sup> O klasie odporności ogniowej równej klasie odporności ogniowej przegród budowlanych, przez które przechodzą w miejscach, w których instalacja wentylacji prowadzona jest przez przedsiionki klatek schodowych na poziomie piwnic.

właściwego organu w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie”<sup>8</sup>. Ponadto, według wyjaśnień Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, orzecznictwo Sądów Administracyjnych wskazywało na możliwość dokonania oceny charakteru wprowadzonych odstępień od projektu w oparciu o „całokształt okoliczności konkretnego przypadku”<sup>9</sup> oraz oceny „stopnia tego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego, a mianowicie, czy wprowadzone przeróbki są znaczące i z tego względu wymagają dokonania zmiany projektu, czy też ich zakres i charakter w żaden sposób nie zaszkodzi zrealizowanej już częściowo inwestycji”<sup>10</sup>.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego podał ponadto, że na podstawie przepisów Prawa budowlanego, w oparciu o ustalenia obowiązkowej kontroli oraz dokumenty zgromadzone w aktach sprawy, stwierdzono, iż budynek wykonano zgodnie z pozwoleniem na budowę, bez wprowadzania istotnego odstąpienia od projektu.

(dowód: akta kontroli str. 511-552)

2.10.2. W odniesieniu do budynku położonego w Poznaniu przy ul. Tylna Chwaliszewo biegły stwierdził wykonanie na najwyższej kondygnacji budynku (w części obiektu) konstrukcji nieprzewidzianej w projekcie budowlanym. Z ustaleń kontroli wynika, że konstrukcja ta była drewnianą pergolą zamontowaną na tarasie przynależnym do jednego z mieszkańców. Kierownik budowy oświadczył, że konstrukcja ta została wykonana w lutym 2015 r., tj. już po wydaniu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego pozwolenia na użytkowanie części ww. budynku (decyzja z 25 czerwca 2014 r.). Główny projektant oświadczył, że drewniana pergola stanowi wyposażenie tarasu i nie jest zmianą istotną w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego. Zmiana ta zostanie wykazana na etapie wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie pozostałej części budynku.

(dowód: akta kontroli str. 572, 585, 586, 589-590)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

W wyniku dokonanych oględzin budynku położonego w Poznaniu przy ul. Tylna Chwaliszewo biegły stwierdził, że wybudowane od strony południowej pomieszczenie na 5 kondygnacji nie zostało wykonane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym<sup>11</sup>.

Z ustaleń kontroli wynika, że zmiany odstępujące od zatwierdzonego projektu zamiennego dotyczyły ilości i wysokości znajdujących się na ostatniej, (5) kondygnacji rotundy okien oraz zastosowanego na tej części budynku materiału stanowiącego pokrycie elewacji (klinkier zamiast blachy tytanowo-cynkowej).

(dowód: akta kontroli str. 562-590, 633-633)

Główny projektant budynku oświadczył, że zmiany te nie miały charakteru istotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego, gdyż nie zmieniały podstawowych parametrów budynku. Okoliczności te potwierdził Kierownik budowy.

(dowód: akta kontroli str. 587-590)

Kierownik Oddziału Kontroli wyjaśniła, że zmiana na 5 kondygnacji budynku została zatwierdzona decyzją o zmianie pozwolenia na budowę z dnia 20.09.2013 r. Wskazała ona również, że z analizy rzutu, przekroju i elewacji z zatwierdzonego

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie, z dnia 16 stycznia 2004 r., IV SA 1982/02, *LEX nr 103821*) i „nie jest z mocy prawa wiążące dla organu prowadzącego postępowanie” (tak: Wyrok WSA w Gdańsku z 7.04.2010r., II SA/Gd 774/09).

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 11.12.2013r., II SA/Kr 1112/13).

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2014 r., VII SA/Wa 1386/14).

<sup>11</sup> Projekt ten zatwierdzony został Decyzją Prezydenta Miasta Poznania o pozwoleniu na budowę nr 2164/2010 z dnia 29 października 2010 r. zmienioną decyzjami Prezydenta Miasta Poznania o zmianie pozwolenia na budowę: nr 1956/2013 z dnia 20 września 2013 r. oraz nr 1208/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r.

projektu w zakresie wprowadzonej zmiany wynikało, że na poziomie poddasza budynku w zatwierdzonym projekcie przewidziano ścianę w elewacji łukowej. Z analizy projektu wynikało również, że projektant nie zamieścił pełnego opisu w zakresie materiałów elewacji. Natomiast z rzutu tej części budynku wynikał inny rozkład okien niż z rysunku elewacji oraz z przekroju. Ponadto na rysunku dachu widoczne były dwuteowniki, pomiędzy którymi umieszczono okna. Kierownik Oddziału Kontroli wyjaśniła, że w ocenie PINB odstępstwa te nie miały charakteru odstępstwa istotnego od zatwierdzonego projektu budowlanego. Także ze złożonego przez kierownika budowy oświadczenia o zgodności wykonania robót z projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę oraz przepisami, potwierdzonego przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego wynikało, że obiekt wykonano zgodnie z zatwierdzonym projektem, bez wprowadzenia istotnych zmian. W wyżej opisanej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, na podstawie przepisów Prawa budowlanego oraz w oparciu o ustalenia kontroli obowiązkowej i dokumenty zgromadzone w aktach sprawy stwierdził, że budynek wykonano zgodnie z pozwoleniem na budowę, bez wprowadzania istotnego odstępstwa od projektu.

(dowód: akta kontroli str. 586)

NIK nie kwestionuje oceny o nieistotności odstępień od projektu. Niemniej jednak zmiany te zarówno nie zostały wykazane w załączonym do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oświadczeniu kierownika budowy o zgodności realizacji inwestycji z projektem budowlanym jak i do tego wniosku nie została dołączona kopia rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami. W ten sposób inwestor nie spełnił warunku wynikającego z art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. Braki te nie zostały zakwestionowane przez PINB, gdyż tych odstępień od projektu nie ujawniono w toku przeprowadzonej przez pracowników Inspektoratu obowiązkowej kontroli budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59a ust 2 Prawa budowlanego). Konieczność „sprawdzenia czy inwestor dokonał odstępstw istotnych lub nieistotnych” wynika także z funkcjonującego w PINB Systemu zarządzania (podproces 03. Wydawanie pozwolenia na użytkowanie; pkt 8 podprocesu – przeprowadzenie kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 422-424, 598, 602-606, 668)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność PINB w zbadanym obszarze.

### **3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego**

Opis stanu faktycznego

3.1. Stosownie do postanowień zawartych w art. 81 Prawa budowlanego, upoważnieni pracownicy Inspektoratu prowadząc kontrole obowiązkowe oraz niezapowiedziane kontrole obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, badali zgodność: wykonanych robót z dokumentacją projektową i pozwoleniem na budowę i zgodność zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska. Badano również warunki bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót, zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi i zasadami wiedzy technicznej, stosowane wyroby budowlane, a także uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Stwierdzone przez pracowników Inspektoratu nieprawidłowości ustalone w trakcie

kontroli obowiązkowej opisano w pkt. 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Podczas kontroli obowiązkowych, nie stwierdzono przypadków użytkowania lokali mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 112-121, 141-172, 243-245)

3.2.a. W poszczególnych latach okresu 2013-2015 (I półrocze) PINB przeprowadził odpowiednio 10, 15 i 9 niezapowiedzianych kontroli obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości nałożono 16 mandatów karnych na kwotę 2120 zł. Nieprawidłowości te dotyczyły braku protokołów przekazania placu budowy, braku wpisów w dzienniku budowy kierowników robót, nieposiadania planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia, nieokazania zatwierdzonego projektu budowlanego, braku kasków ochronnych u części pracowników i barierek chroniących przed upadkiem z wysokości oraz niezabezpieczenia otworów technicznych w stropie budynku.

(dowód: akta kontroli str. 327-375)

3.2.b. PINB nie ujawnił przypadków realizowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego po upływie trzech lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Nie stwierdzono również przypadku niezawiadomienia o rozpoczęciu budowy lub prowadzenia budowy, mimo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 420)

3.3.a. W jednym przypadku kontrola obowiązkowa ujawniła nieprawidłowości przy budowie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Skutkiem tego PINB odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie do czasu usunięcia stwierdzonych dwóch nieprawidłowości oraz nałożył i wyegzekwował od inwestora karę w wysokości 10 tys. zł. Na wniosek inwestora, który zgłosił usunięcie nieprawidłowości, PINB po kontroli potwierdzającej wykonanie zaleceń wydał pozwolenie na użytkowanie obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 141-174)

3.3.b. W latach 2013-2015 (I półrocze,) pracownicy Inspektoratu ujawnili dwa przypadki popełnienia przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, czynów określonych w art. 95 Prawa budowlanego. Na podstawie art. 97 Prawa budowlanego Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego skierował do Wielkopolskiej Okręgowej Izby Architektów zawiadomienie o popełnieniu przez projektantów czynu określonego w art. 95 pkt 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 420)

3.4. Zarządzeniem nr 12/2012 z 16 sierpnia 2012 PINB, wdrożył kontrolę zarządczą i złożył Prezydentowi Miasta Poznania informację o stanie kontroli zarządczej za 2014 r. W Inspektoracie realizowany był wewnętrzny nadzór nad wykonywaniem zadań w zakresie objętym kontrolą. Opracowano szczegółową tabelę zaangażowania pracowników w proces realizacji i kontroli poszczególnych etapów wydawania pozwolenia na użytkowanie. Dwa razy w roku audytor wewnętrzny badał system zarządzania, m.in. w zakresie kontroli i inspekcji, obejmujący optymalizację procesów, analizę powiązań między procesami, weryfikację regulacji dublowanych przez zarządzanie oraz diagnozowanie adekwatności polityk systemu zarządzania Inspektoratu do nowej Polityki Systemu Zarządzania Miasta Poznania. Na przełomie marca i kwietnia 2015 r. badano przestrzeganie przez pracowników terminowości w prowadzonych postępowaniach. W sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego, sprawdzano zgodność postępowania PINB z art. 36 Kpa (w tym realizację obowiązku informowania strony o niezatawieniu sprawy w terminie).

Zarządzeniem nr 14/2015. z 26 sierpnia 2015 r. PINB wydał wytyczne do utrzymania i doskonalenia systemu zarządzania w oddziałach Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 421-494)

3.5. W latach 2013-2015 (I półrocze) organy kontroli zewnętrznej przeprowadziły w Inspektoracie cztery kontrole dotyczące: w 2013 r. - obronności i wykorzystania dotacji z 2012 r., w 2014 r. - gospodarki finansowej, w 2015 r. - prawidłowości wydania decyzji na użytkowanie obiektu użyteczności publicznej (kontrola Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu wykazała, że decyzja ta wydana została przez PINB zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa).

Sformułowane przez pozostałe organy kontroli wnioski pokontrolne zostały przez PINB wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 495-504)

3.6. PINB prowadził wyodrębnioną ewidencję pism o charakterze skarg, spełniającą wymogi określone w art. 254 ustawy Kpa. W ewidencji tej, w latach 2013-2015 (I półrocze) zarejestrowano łącznie 70 skarg, z których pięć dotyczyło budowy lub użytkowania obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Złożone skargi zaewidencjonowano w sposób umożliwiający bieżące zbadanie terminowości i sposobu ich załatwienia. We wszystkich przypadkach PINB podejmował działania wyjaśniające zasadność zgłoszonych zarzutów. Zgłoszone skargi rozpatrzono w terminie do jednego miesiąca oraz poinformowano kierującego skargę o sposobie jej załatwienia.

Do PINB wpłynęło 21 informacji od mieszkańców Poznania o nieprawidłowościach zauważonych na budowach obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Na podstawie tych informacji, PINB przeprowadził 21 kontroli zgodności realizacji robót z przepisami Prawa budowlanego oraz udzielił odpowiedzi osobom zgłaszającym te informacje.

(dowód: akta kontroli str. 376-419)

3.7. W latach 2013-2015 (I półrocze), wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego nie było przedmiotem kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 295-496)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zbadanym obszarze.

## IV. Wniosek

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>12</sup>, wnioskuje o podjęcie działań w celu zapewnienia wnikliwego przeprowadzania obowiązkowej kontroli budowy przed ewentualnym wydaniem pozwolenia na użytkowanie, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykonania elementów objętych decyzjami o zmianie pozwolenia na budowę.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>12</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

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 Poznaniu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Poznań, dnia 2 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Ryszard Kokociński  
Główny specjalista k.p.

z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

Artur Pięgas  
Doradca ekonomiczny