



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-07-02/2012
P/12/127

Białystok, dnia 27 sierpnia 2012 r.

**Pani
Irena Łupińska
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Sejnach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sejnach („Inspektoracie”) kontrolę dostępności obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych, oddanych do użytkowania na terenie powiatu sejneńskiego w latach 2009-2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 20 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stan dostosowania obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² dotyczących kontroli procesu budowlanego. Negatywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- dopuszczenie do użytkowania 14 (z 15 skontrolowanych) obiektów użyteczności publicznej niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

- nieprawidłowe realizowanie zadania określonego w art. 81 ust. 1 pkt. 1 lit. c Prawa budowlanego, dotyczącego kontroli zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne,
 - niepodjęcie działań wobec projektantów, którzy wykonali projekty budowlane nie zapewniając, wbrew przepisom art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, osobom niepełnosprawnym warunków niezbędnych do korzystania z obiektów użyteczności publicznej,
 - niepodjęcie działań celem wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę przez Starostę Sejneńskiego,
 - niekontrolowanie w obiektach użyteczności publicznej zgodności wykonywanych robót budowlanych z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i techniczno-budowlanymi,
 - nierzetelne przeprowadzanie kontroli obowiązkowej zakończonej budowy obiektu użyteczności publicznej,
 - nierzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
 - naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³,
 - niewdrożenie w Inspektoracie pełnego systemu kontroli zarządczej, wymaganego od 1 stycznia 2010 r. postanowieniami art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.
1. W latach 2009–2012 (I półrocze) na obszarze powiatu sejneńskiego oddano do użytkowania 22 obiekty użyteczności publicznej (15 po wydaniu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sejnach pozwolenia na użytkowanie, a siedem na podstawie zgłoszenia), w tym 14 – z 15 kontrolowanych przez NIK⁵
- niedostosowanych, wbrew art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, 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 §§ 14 ust. 4, 16 ust.1, 18 ust.1, 55 ust. 1-2, 61 ust. 1, 70, 71, 74, 75 ust. 3, 86 ust. 1, 295 i 306 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶:
 - pięć obiektów użyteczności publicznej było niedostępnych dla osób niepełnosprawnych. W obiektach stwierdzono między innymi brak pochylni, pomieszczeń higienicznosanitarnych, utwardzonego dojazdu oraz wykonanie stopni w sposób uniemożliwiający osobom niepełnosprawnym wejście do budynku⁷,
 - dziewięć obiektów nie było w pełni dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Stwierdzone odstępstwa od warunków technicznych dotyczyły między innymi braku miejsca postojowego dla samochodów z których korzystają osoby niepełnosprawne lub braku urządzenia technicznego

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie danych osobowych”.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

⁵ Szczegółowe oględziny obiektów użyteczności publicznej zostały przeprowadzone, na zlecenie NIK, przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sejnach („PINB”).

⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

⁷ Właścicielami czterech z tych obiektów były jednostki samorządowe.

zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp na wyższe kondygnacje. Ponadto, w jednym z budynków pomieszczenie higienicznosanitarne było wykorzystywane na magazyn, a innym brakowało uchwyty ułatwiającego niepełnosprawnym korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych⁸.

Na przykład: budynek zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksu sportowego w Sejnach był niedostępny dla osób niepełnosprawnych ze względu na 22 cm różnicę między podłogą obiektu a poziomem gruntu (w obiekcie nie było też pomieszczenia higienicznosanitarnego przystosowanego do korzystania przez osoby niepełnosprawne), a w budynku szkoły podstawowej w Gibach nie zapewniono osobom niepełnosprawnym dostępu na piętro, na którym znajdowały się pomieszczenia dydaktyczne i administracyjne szkoły.

Zasadnicze przyczyny dopuszczenia do użytkowania obiektów użyteczności publicznej niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, to nieprawidłowe wykonywanie – w różnej skali – zadań:

- a) określonych w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego, a dotyczących kontroli zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych oraz zasadami wiedzy technicznej, w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej osobom niepełnosprawnym. W Inspektoracie zaledwie cztery z 22 projektów budowlanych zostały zbadane pod kątem dostępności obiektów dla osób niepełnosprawnych, podczas gdy w siedmiu z 15 analizowanych przez NIK projektów nie było opisu tej dostępności, wymaganego przepisami art. 34 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego i § 11 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁹. Mimo nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, Pani Inspektor w stosunku do projektantów nie wszczęła postępowania w sprawie wykroczenia z art. 93 pkt 1 Prawa budowlanego oraz wbrew art. 97 ust. 1 w związku z art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego, nie złożyła wniosków do właściwego organu samorządu zawodowego o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Nie skorzystała Pani też z możliwości jaką daje art. 84b ust. 3 Prawa budowlanego i nie wystąpiła do Wojewody Podlaskiego o wznowienie postępowań lub stwierdzenie nieważności siedmiu decyzji o pozwoleniu na budowę (wydanych przez Starostę Sejneńskiego) dotyczących, niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych – na etapie projektowania i w konsekwencji na etapie realizacji – obiektów handlowo-usługowych, turystycznego, kultury, oraz rozbudowy budynku szkoły;
- b) w zakresie badania zgodności wykonywanych robót budowlanych z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisami techniczno-budowlanymi, to jest wykonywania czynności wchodzących do zakresu kontroli nadzoru budowlanego, określonego w przepisach art. 84 ust. 1 pkt 1 i art. 84a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Nie zakwestionowano bowiem niedostosowania do potrzeb osób

⁸ Właścicielami trzech z tych budynków były jednostki samorządowe.

⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm. Od 29.04.2012 r. § 11 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462).

niepełnosprawnych siedmiu (z 15 analizowanych przez NIK) obiektów objętych kontrolą PINB w ramach sprawdzania zgodności wykonywanych robót z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;

- c) w zakresie przeprowadzania kontroli obowiązkowej zakończonej budowy obiektu użyteczności publicznej. W 12 (z 15 skontrolowanych) protokołach podano, że zostały zapewnione warunki do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne, a w trzech nie zajęto w tej sprawie stanowiska. Ponowne kontrole tych samych obiektów użyteczności publicznej przeprowadzone, na zlecenie NIK, przez PINB wykazały natomiast, że 14 (93,3%) obiektów nie było, w różnym stopniu, dostosowanych do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

W Inspektoracie prowadzono, ale nierzetelnie, ewidencję o której mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹⁰. W 17 z 20 analizowanych pozycji tej ewidencji, dotyczących budowy, rozbudowy i przebudowy budynków użyteczności publicznej, nie wpisano danych o kategorii obiektu budowlanego, w tym w sześciu daty zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie oraz daty i numeru decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

2. W Inspektoracie doszło do naruszenia przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. W 2009 roku wprowadziła Pani w błąd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, podając we wnioskach o zarejestrowanie trzech baz danych, że: do przetwarzania danych osobowych dopuszczono osoby posiadające upoważnienia nadane przez administratora danych, prowadzono ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych oraz opracowano i wdrożono zasady polityki bezpieczeństwa. Dopiero w trakcie kontroli NIK:
- dwóm pracownikom mającym dostęp do rejestrów i ewidencji prowadzonych w Inspektoracie (bazy danych osobowych) udzielono upoważnień, o których mowa w przepisach art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych,
 - założono ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych, wymaganą przepisem art. 39 tej ustawy,
 - opracowano „Politykę bezpieczeństwa”, wymaganą przepisem § 3 ust. 1 i § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych¹¹.

¹⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

¹¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

3. Występowaniu stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości sprzyjał brak pełnego systemu kontroli zarządczej, który w myśl art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, powinien funkcjonować w Inspektoracie od 1 stycznia 2010 r. i uwzględniać standardy określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹². Do zakończenia kontroli NIK, Pani Inspektor określiła strukturę organizacyjną Inspektoratu, delegowała uprawnienia podległym pracownikom oraz nadzorowała wykonywanie zadań w ramach kontroli funkcjonalnej. Natomiast nie określiła Pani celów i zadań Inspektoratu oraz zasad monitorowania stopnia ich realizacji, o których mowa w pkt. 2.6. załącznika do Komunikatu Ministra Finansów i nie podjęła, wbrew przepisom art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, działań dotyczących zarządzania ryzykiem. Uznała Pani, że wystarczającym było prowadzenie w Inspektoracie kontroli wewnętrznej, która obejmowała zagadnienia dotyczące przestrzegania dyscypliny czasu pracy, terminowości załatwienia spraw oraz sprawdzenia dowodów księgowych pod względem merytorycznym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) sprawdzanie dokumentacji projektowej w zakresie zapewnienia warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- 2) przeanalizowanie dokumentacji projektowej i w przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek, wszczęcie postępowań w sprawie wykroczeń z art. 93 pkt 1 Prawa budowlanego oraz skierowanie wniosków do właściwego organu samorządu zawodowego o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, stosownie do przepisu art. 97 ust. 1 Prawa budowlanego;
- 3) występowanie o wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, w przypadku projektów budowlanych opracowanych z naruszeniem art. 5 ust 1 pkt 4 Prawa budowlanego;
- 4) kontrolowanie w obiektach użyteczności publicznej zgodności wykonywania robót budowlanych z art. 5 ust 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisami techniczno-budowlanymi;
- 5) rzetelne przeprowadzanie kontroli obowiązkowej zakończonej budowy obiektów użyteczności publicznej;
- 6) rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- 7) dostosowanie systemu kontroli zarządczej do wymogów zawartych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w tym w szczególności wyznaczenie celów i zadań Inspektoratu oraz zasad monitorowania stopnia ich realizacji, a także określenie działań z zakresu zarządzania ryzykiem.

* * *

¹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Inspektor w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Inspektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska