



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 410.018.02.2015

P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	1. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95500 z dnia 12 sierpnia 2015 r. oraz nr 96977 z dnia 24.09.2015 r., 2. Stanisław Grzesiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95507 z dnia 18 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Gdańsk, 80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24 (dalej: „Inspektorat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Wróbel, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Gdańska (dalej: „Powiatowy Inspektor”) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Powiatowego Inspektora w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego², w latach 2013-2015 (do 30 czerwca).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzono:

- właściwe przygotowanie organizacyjne Inspektoratu do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w szczególności określenie zadań dla pracowników wykonujących czynności z zakresu objętego kontrolą; pracownicy wykonujący te zadania posiadali odpowiednie przygotowanie do pełnionych funkcji;
- terminowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz prawidłową realizację procedur towarzyszących prowadzeniu tych spraw, tj. terminowego powiadomienia inwestora o dacie kontroli obowiązkowej i terminowe przeprowadzenie tych kontroli;
- przeprowadzanie przed wydawaniem pozwoleń na użytkowanie kontroli obowiązkowych, o której mowa w art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane³,

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

² każdorazowo należy przez to rozumieć decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

³ Ustawa Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.)

- obejmujących m.in. zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym oraz z projektem zagospodarowania terenu;
- przestrzeganiu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ przy załatwianiu spraw;
 - właściwe sprawowanie przez pracowników Inspektoratu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- prowadzenia w nieprawidłowej formie, tj. w systemie komputerowym ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane;
- niewymagania przez Powiatowego Inspektora składania przez inwestorów oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, w zakresie zbadanych 15 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Inspektoratu do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

1. W strukturze organizacyjnej Inspektoratu prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów oraz prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowego przebiegu procesu budowlanego do dnia 31 sierpnia 2013 r. przypisane było 6 pracownikom Referatu Odbiorów i Stanów Technicznych oraz 5 pracownikom Referatu Inspekcji i Samowoli⁵. W wyniku reorganizacji, od dnia 1 września 2013 r. zlikwidowano ww. Referaty i utworzono samodzielne stanowiska ds. nadzoru budowlanego⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 6-29, 30, 35, 35a-e, 36-45, 71-73)

Pracownicy przygotowujący decyzje o pozwoleniu na użytkowanie oraz prowadzący działalność inspekcyjną w zakresie prawidłowego przebiegu procesu budowlanego posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe. W latach 2013-2015 (I półrocze) odpowiednio: 15, 14 i 14 pracowników zajmowało się sprawami nadzoru budowlanego, w tym z wyższym technicznym 12, 11 i 11 oraz 2 ze średnim. Uprawnienia budowlane posiadało odpowiednio: 11, 10 i 10 w tym o specjalności konstrukcyjno – budowlanej 8, 7 i 7, jedna osoba w specjalności konstrukcji

⁴ Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013, poz. 267 ze zm.);

⁵ Załącznik do Zarządzenia Nr 1/2008 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku z dnia 2 stycznia 2008 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku, obowiązujący do dnia 31 sierpnia 2013 r.,

⁶ Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 5/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, obowiązujący do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 10/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku - nadal obowiązującego;

inżynierskich budowli hydrotechnicznych oraz 2 w specjalności architektonicznej – bez ograniczeń.

Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w przeliczeniu na pełne etaty w badanych latach wyniosło: w 2013 r. – 18,99 etatów (tj. 90,42% planowanego), w 2014 r. – 17,83 etatów (tj. 84,90% planowanego), w 2015 (I półrocze) – 16,75 etatów (tj. 79,76% planowanego zatrudnienia).

(dowód: akta kontroli, str. 46-56)

Powiatowy Inspektor stwierdził, że liczba pracowników nie jest wystarczająca, ponieważ oprócz zadań objętych tematyką kontroli Inspektorat realizuje inne zadania, które nakłada ustawa Prawo budowlane (stany techniczne, zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektów budowlanych, samowole budowlane).

(dowód: akta kontroli, str. 31-33, 244-245)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 lipca 2013 r. Inspektorat nie był objęty obsługą prawną. W okresie od 1 sierpnia 2013 r. obsługę prawną Inspektoratu prowadziła Kancelaria Radcy Prawnego w Gdańsku⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 57-68)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną ww. stanu był brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 246-247)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Inspektoratu nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu ustawy Prawo budowlane, przepisów wykonawczych i aktualnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie ma cyklicznego kierowania inspektorów na szkolenia z ww. zakresu ze względu na brak środków. Powiatowy Inspektor i Zastępca Powiatowego Inspektora uczestniczą natomiast w naradach szkoleniowych organizowanych przez Wojewódzkiego Inspektora co najmniej dwa razy w roku. Po powrocie na zorganizowanym spotkaniu wewnętrznym pracownikom były przekazywane informacje z odbytych u Wojewódzkiego Inspektora narad szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 54-56, 244-247)

Powiatowy Inspektor formalnie nie uregulował i nie kontrolował sprawy prowadzenia dodatkowej działalności przez pracowników realizujących zadania nadzoru budowlanego.

Powiatowy Inspektor powyższą kwestię wyjaśnił tym, że zgodnie z art. 80 ustawy o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.⁸, pracownik nie może podjąć dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora jednostki. Żaden z 11 pracowników merytorycznych w latach 2013-2015 (do 30.06.) nie występował o taką zgodę.

(dowód: akta kontroli, str. 69-70)

W Powiatowym Inspektoracie podczas załatwiania spraw przez inspektorów zachowana była zasada podwójnych oczu. Ponadto praktykowane było, że przy przyjmowaniu interesantów uczestniczył prowadzący sprawę inspektor i przełożony. Inspektorzy pracowali w pokojach, w których znajdowały się co najmniej dwie osoby. Projekty decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą, przygotowywali inspektorzy oraz Powiatowy Inspektor, natomiast ww. decyzje podpisywał Powiatowy Inspektor

⁷ Umowa ramowa o świadczenie doradztwa prawnego z dnia 1 sierpnia 2013 r. i 3 stycznia 2014 r. oraz 2 stycznia 2015 r.;

⁸ Dz. U. z 2014, poz. 1111 ze zm.;

lub Zastępcę Powiatowego Inspektora. Wszystkie osoby posiadały wymagane uprawnienia i aktualny wpis na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Obciążenie tych osób mierzone liczbą prowadzonych spraw (sporządzania projektów decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) w przeliczeniu na jedną osobę było zróżnicowane i kształtowało się w kontrolowanych latach od 12 do 89.

Powiatowy Inspektor - odnosząc się nierównomiernego obciążania pracowników nadzoru budowlanego liczbą prowadzonych spraw w przeliczeniu na jedną osobę – stwierdził, że wynikało to z równoczesnego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących pozwoleń na użytkowanie innych obiektów budowlanych, w sprawie stanów technicznych, zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów budowlanych, samowoli budowlanych.

(dowód: akta kontroli, str. 246-247)

Powiatowy Inspektor sporządził od początku 2013 r. do 30.06.2015 r. łącznie 78⁹ projektów decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz innych dokumentów związanych z tymi postępowaniami, które zostały podpisane przez niego albo jego zastępcę.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9, 16-17, 24, 69-98)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat realizował wiele zadań z zakresu ustawy Prawo budowlane w tym określone w art. 83 ust 1, a postępowania w tych sprawach prowadzą inspektorzy o odpowiednich kwalifikacjach, w tym także Powiatowy Inspektor.

(dowód: akta kontroli, str. 244-245)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Powiatowego Inspektora w zakresie przygotowania do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

2. Przebieg postępowania dotyczącego wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie do Inspektoratu wpłynęły 538 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (z tego w 2013 r. – 180, w 2014 r. – 235 i w I półroczu 2015 – 123 wnioski). Obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dotyczyło 151 z tych wniosków (z tego w 2013 r. – 54, w 2014 r. – 63 i w I półroczu 2015 – 34 wnioski).

Negatywnie rozpatrzono łącznie 19 wniosków dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (żaden wniosek dotyczący wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego nie został negatywnie rozpatrzony), żadnego wniosku nie pozostawiono bez rozpatrzenia.

Wydano 519 decyzji udzielających pozwoleń na użytkowanie (z tego w 2013 r. – 174, w 2014 r. – 224 i w I półroczu 2015 – 121 decyzji), oraz 237 decyzji o sprzeciwie w sprawach dotyczących zawiadomień o zakończeniu budowy obiektu budowlanego (z tego w 2013 r. – 71, w 2014 r. – 120 i w I półroczu 2015 – 46 takich decyzji).

⁹ W 2013 r. - 28, w 2014 r. - 34 i w 2015 (I półrocze) – 16;

Wśród ww., w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydano łącznie 152 decyzje (z tego w 2013 r. – 54, w 2014 r. – 64 i w I półroczu 2015 – 34 decyzje). Z tego 151 decyzji udzielających pozwolenia na użytkowanie oraz 1 o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w 2014 r., decyzja ta dotyczyła odmowy pozwolenia na użytkowanie rozbudowanej części budynku, z powodu nie zakończenia wszystkich robót).

(dowód: akta kontroli str. 248, 583-588)

2.2. Zgodnie z przepisem art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w Inspektoracie ewidencjonowane były:

- decyzje o pozwoleniu na budowę, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit a,
- decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit b,
- inne decyzje, postanowienia i zgłoszenia wynikających z przepisów prawa budowlanego, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit c.

Ewidencja ta prowadzona była w programie komputerowym – oddzielnie prowadzony był rejestr decyzji i zgłoszeń, natomiast postanowienia odnotowywano w dzienniku podawczym.

(dowód: akta kontroli str. 574-582)

Ponadto Inspektorat prowadził w programie komputerowym ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (ewidencja budynków), o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, zgodnie ze wzorem, o którym mowa w § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹⁰. Ewidencja ta prowadzona była w wymaganym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 255-313)

2.3. Zbadano łącznie 15 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, po 5 takich decyzji z każdego roku objętego kontrolą (5 w 2013 r., 5 w 2014 r. i 5 w I półroczu 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 314-316)

Wszystkie z 15 badanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zostały wydawane po dostarczeniu przez inwestorów dokumentacji, o której mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6, ust. 1a, oraz ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Natomiast w 14 przypadkach decyzje wydane zostały po dołączeniu przez inwestora oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, tj. o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 ust. 1a ustawy Prawo budowlane, tj. Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej.

Jedna z badanych 15 decyzji została wydana, pomimo oświadczenia inwestora, że Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku wniósł uwagi w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, które w ocenie organu Państwowej Straży Pożarnej pozwalają na rozpoczęcie użytkowania obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 317-537)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wymieniony w stanowisku Państwowej Straży Pożarnej sposób oddymiania nie był przewidziany w projekcie budowlanym. W ocenie Powiatowego Inspektora, inwestor spełnił warunki wymienione w art. 57 ust 1-4 ustawy Prawo budowlane.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 120, poz. 1130);

(dowód: akta kontroli str. 538-539)

Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku wyjaśnił, że nie ma on prawnych możliwości i kompetencji do egzekwowania zastosowania w obiektach przepisów techniczno-budowlanych i nie podejmował w tym zakresie działań.

(dowód: akta kontroli str. 588-591)

W Inspektoracie wyniki sprawdzania wniosków w zakresie ich poprawności i kompletności były dokumentowane poprzez zawarcie w uzasadnieniu wydanej decyzji stwierdzenia o przedłożeniu przez inwestora dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane oraz oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony ww. organów (w 1 przypadku inwestor oświadczył, że Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku wniósł uwagę w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, które w ocenie organu Państwowej Straży Pożarnej pozwalają na rozpoczęcie użytkowania obiektu).

Dokumentacja każdej sprawy zawierała dane identyfikacyjne osoby, która tą sprawę prowadziła.

Realizując postanowienie art. 57 ust. 8 ustawy Prawo budowlane pracownicy Inspektoratu bezzwłocznie (najpóźniej w dacie wydania pozwolenia na użytkowanie) zwracali inwestorom dokumenty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ww. artykułu, tj. oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń i dokumentację geodezyjną oraz każdorazowo dokumentowali ten fakt notatką służbową potwierdzaną przez inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 540-541)

2.4. W każdej z badanych 15 spraw, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie pracownicy Inspektoratu, na wezwanie inwestora przeprowadzali obowiązkową kontrolę budowy, o której mowa w art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, stwierdzając ich prowadzenie zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

Zakres kontroli obejmował sprawdzenie: zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu, uporządkowania terenu budowy, tj. zagadnień, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 545-552)

Zgodnie z art. 59c ustawy Prawo budowlane inspektorzy w 14 badanych sprawach przeprowadzali kontrolę obowiązkową przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania przez inwestora (od 7 do 21 dni). W 1 przypadku kontrola obowiązkowa została przeprowadzona po 23 dniach, inwestor uzupełniał dwukrotnie załączone do wezwania dokumenty (kontrolę przeprowadzono w dniu ostatecznego uzupełnienia dokumentów przez inwestora).

Inwestorzy byli zawiadamiani o terminie kontroli obowiązkowej w terminie do 7 dni od dnia doręczenia wezwania przez inwestora. Obowiązek zawiadamiania inwestora został udokumentowany w 9 sprawach poprzez sporządzenie notatki służbowej przez inspektora, w pozostałych 6 sprawach inspektorzy nie odnotowali dnia zawiadomienia inwestora o dacie kontroli obowiązkowej, niemniej kontrole takie zostały terminowo przeprowadzone.

Przedstawiciele inwestorów każdorazowo uczestniczyli w przeprowadzanych kontrolach obowiązkowych.

(dowód: akta kontroli str. 556-573)

Protokół z kontroli obowiązkowej, o którym mowa w art. 59d ust. 1 ustawy Prawo budowlane, był we wszystkich 15 sprawach sporządzany zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹¹ i bezzwłocznie przekazywany inwestorowi oraz organowi wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 556-559)

W jednym przypadku protokół z kontroli obowiązkowej (sprawa PINB/539/2013/SW-02 z dnia 23.08.2013 r.) nie zawierał adnotacji o przedłożeniu przez inwestora dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, wbudowanych w zakończony obiekt budowlany. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nastąpiło przeoczenie przy sporządzaniu protokołu, które nie zostało zauważone także przez osoby podpisujące protokół.

(dowód: akta kontroli str. 380, 592-593)

Pracownicy Inspektoratu przeprowadzający te kontrole działali na podstawie upoważnienia Powiatowego Inspektora, oraz posiadali uprawnienia budowlane, zgodnie z art. 59e ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 553-555)

2.5. W zakresie badanych 15 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, nie stwierdzono przypadków przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, ani też stwierdzenia w ramach obowiązkowej kontroli, nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 545-552)

2.6. Wszystkie wydane przez Powiatowego Inspektora decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wydane zostały terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 249-252, 594-598)

2.7. W latach 2013 – 2015 (I półrocze) strony postępowania nie odwoływały się od wydanych przez Powiatowego Inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 252)

2.8. Powiatowy Inspektor wydał jedną decyzję (na 15 zbadanych) o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (decyzja PINB-7114/493/2013/SW-02 z dnia 29.07.2013 r.), uzależniając jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych, zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, określając termin wykonania tych robót.

Po wykonaniu wskazanych w decyzji robót inwestor poinformował Powiatowego Inspektora o ich wykonaniu w wyznaczonym w tej decyzji terminie.

(dowód: akta kontroli str. 363-374)

2.9. Wszystkie z 15 zbadanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zostały bezzwłocznie przekazane do organu, o którym mowa w art. 59i ust. 6 i art. 84 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, tj. do Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli (Dz.U. Nr 132, poz. 1231);

2.10. W opinii sporządzonej dla wybranych trzech obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (dla których wydano pozwolenia na użytkowanie: PINB-7114/197/2013/TC-03 z dnia 22.04.2013 r., PINB-7114/825/2014/BB-01 z dnia 12.12.2014 r. oraz PINB-7114/269/2015/JG/JK-02 z dnia 20.05.2015 r.) powołany biegły stwierdził:

- wykonanie obiektów zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym w decyzji o pozwoleniu na budowę;

- zgodność wykonania zagospodarowania terenu z projektami zagospodarowania terenu; opinia zawierała 2 uwagi w zakresie budynku, dla którego wydano pozwolenie na użytkowanie PINB-7114/197/2013/TC-03 z dnia 22.04.2013 r., tj.: w protokole z kontroli obowiązkowej znajdował się zapis o wykonaniu zagospodarowania terenu z odstępstwami w układzie drogowym, które nie zostały wykazane w oświadczeniu kierownika o zakończeniu robót budowlanych, zostały one uwzględnione w pomiarze powykonawczym przekazanym do zasobów ODGiK w Gdańsku oraz w projekcie zagospodarowania terenu zaprojektowane było przyłącze telekomunikacyjne, natomiast brak było protokołu odbioru końcowego wykonanego przyłącza telekomunikacyjnego w dokumentacji będącej w zasobach Inspektoratu.

Powiatowy Inspektor stwierdził, że oświadczenie kierownika budowy obejmuje budynek z wewnętrznymi instalacjami oraz przyłączami wodno-kanalizacyjnymi i kanalizacji deszczowej, a drobne zmiany w układzie drogowym (zmiana kształtu podjazdu dla osób niepełnosprawnych i zmiana łuku na wjeździe do garażu) zostały poddane ocenie geodety na pomiarze powykonawczym, natomiast na pomiarze geodezyjnym powykonawczym naniesiono przebieg kanalizacji teletechnicznej pod planowane przyłącze telekomunikacyjne. W dokumentach odbiorowych znajduje się protokół odbioru systemów teletechnicznych;

- wykonanie robót budowlanych zgodnie z postanowieniami pozwolenia na budowę;

- wykonanie nieistotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego wg załącznika do oświadczenia kierownika budowy o zakończeniu robót; opinia zawierała uwagę w zakresie budynku, dla którego wydano pozwolenie na użytkowanie PINB-7114/197/2013/TC-03 z dnia 22.04.2013 r., tj.: stwierdzone podczas wizji lokalnej nieistotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, różniły się od zmian wprowadzonych na elewacjach budynku, wymienionych w oświadczeniu kierownika budowy o zakończeniu robót budowlanych i nie odpowiadały stanowi faktycznemu w zakresie rodzaju i rozmieszczenia stolarki okiennej elewacji południowo-zachodniej.

Powiatowy Inspektor stwierdził, że do dokumentacji odbiorowej dołączono rysunki elewacji z naniesionymi zmianami, które były zgodne ze stanem faktycznym na dzień przeprowadzonej kontroli obowiązkowej;

- zapewnienie warunków dla korzystania z budynku mieszkalnego wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne; opinia zawierała uwagę w zakresie budynku, dla którego wydano pozwolenie na użytkowanie PINB-7114/269/2015/JG/JK-02 z dnia 20.05.2015 r., tj.: dostęp dla osób niepełnosprawnych, który zgodnie z zatwierdzonym w decyzji o pozwoleniu na budowę projektem budowlanym możliwy był jedynie dla lokali mieszkalnych położonych na parterze przedmiotowego budynku mieszkalnego, a użytkowanie lokali mieszkalnych położonych na wyższych kondygnacjach było możliwe jedynie z wykorzystaniem urządzeń niezwiązanych w sposób trwały z budynkiem typu schodolaz.

Powiatowy Inspektor stwierdził, że ww. budynek mieszkalny wielorodzinny został wybudowany zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹², które nie nakłada obowiązku zapewnienia dostępności na wyższe kondygnacje mieszkalne.

- zgodność charakterystycznych parametrów technicznych budynków (kubatura, powierzchnia zabudowy, podstawowe wymiary budynku, liczba kondygnacji, zasadniczy układ konstrukcyjny, geometria dachu).

W zakresie trzeciego badanego budynku (dla którego wydano pozwolenie na użytkowanie PINB-7114/825/2014/BB-01 z dnia 12.12.2014 r.) biegły stwierdził zgodność obiektu z ww. kryteriami, bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 599-633)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane prowadzona była wyłącznie w systemie komputerowym, pomimo że zgodnie z wymogami wynikającymi z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych ewidencję prowadzi się w formie księgi formatu A-4, wykonanej w sposób trwały, a jej strony powinny być ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w roku 2013 zdecydowano się na wprowadzenie ewidencji w systemie komputerowym w celu poprawy jakości prowadzonej ewidencji, ponieważ dotychczasowy system ewidencjonowania w księgach był mniej czytelny. Ewidencje prowadzone w formie ksiąg w latach poprzednich były bardzo często używane ze względu na dużą ilość prowadzonych postępowań w sprawie prowadzonych pozwoleń na użytkowanie oraz przyjmowania wniosków o zakończeniu budowy i w naturalny sposób uległy zużyciu. Powiatowy Inspektor wskazał ponadto, że sporządza wydruki miesięczne spraw zakończonych pozwoleniem na użytkowanie lub z wniosków o zakończenie budowy.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

2. W przypadku 15 zbadanych spraw, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego były wydane, pomimo że inwestorzy nie składali oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, tj. oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 317-537)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że inwestor składa takie oświadczenie w przypadku, gdy korzystał z działki sąsiedniej przyległej do działki, na której prowadzona była budowa.

(dowód: akta kontroli str. 542-544)

Zdaniem NIK oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych nie dotyczy działki sąsiedniej, ale tej części działki objętej pozwoleniem na budowę,

¹² rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U z 2015r. poz.1422 tekst jednolity), § 55. 1. „W budynku mieszkalnym wielorodzinnym niewyposażonym w dźwigi należy wykonać pochylnię lub zainstalować odpowiednie urządzenie techniczne, umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej oraz do kondygnacji podziemnej zawierającej miejsca postojowe dla samochodów osobowych”;

która bezpośrednio przylega do oddawanego do użytkowania obiektu, i składane ma być przez inwestora w przypadku, gdy eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od odpowiedniego zagospodarowania tych terenów, co ma miejsce każdorazowo w przypadku oddawania do użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Powiatowego Inspektora w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

3. Sprawowanie, przez Powiatowego Inspektora, nadzoru i kontroli przestrzegania ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie przeprowadzonej analizy 15 postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, stwierdzono, że w trakcie prowadzenia kontroli obowiązkowych, inspektorzy badali zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz z projektem budowlanym. Zgromadzona przez Inspektorat dokumentacja zawierała m.in. projekty budowlane, do których załączane były m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie badane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydane były na podstawie art. 81 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 545-552)

3.2. W badanym okresie w ramach kontroli obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego Powiatowy Inspektor nie kontrolował umów zawieranych przez inwestorów z nabywcami mieszkań, pod kątem rozpoczęcia użytkowania poszczególnych lokali mieszkalnych przed uzyskaniem od powiatowego inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, ponieważ nie należy to do kompetencji organów nadzoru budowlanego. Nie stwierdzono także braku zawiadomień o rozpoczęciu budowy podczas przeprowadzanych kontroli obowiązkowych przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz w ramach kontroli przebiegu budowy.

(dowód: akta kontroli, str.69-70)

3.3. Podczas prowadzonych kontroli i w kontrolach obowiązkowych obiektów budownictwa wielorodzinnego w okresie objętym kontrolą Inspektorat nie stwierdzał nieprawidłowości, mogących uzasadniać wszczęcie postępowania administracyjnego. Wobec niestwierdzenia popełnienia czynów określonych w art. 95 ustawy Prawo budowlane przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie Inspektorat nie kierował do właściwych organów samorządu zawodowego wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie ich odpowiedzialności zawodowej.

(dowód: akta kontroli, str.69-70,244-245)

3.4. Kontrola wewnętrzna¹³ w Powiatowym Inspektoracie wykonywana była na bieżąco przez jego pracowników i obejmowała stan realizacji poszczególnych

¹³ Prowadzona w oparciu o § 5 regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu oraz Zarządzenie Nr 4/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego Planu Kont oraz Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo - księgowych, zmienionej Zarządzeniem Nr 11/2013 z dnia 30

zadań m.in. poprzez badanie zgodności każdego postępowania z celami i zadaniami jednostki oraz z obowiązującymi aktami prawnymi, badanie efektywności działania i realizacji zadań. Kontrola wewnętrzna i zarządcza była uregulowana w obowiązujących Inspektorat regulaminach organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str.229-243)

3.5. W latach 2013-2015 (I półrocze) Powiatowy Inspektorat nie był objęty kontrolami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli, str.99-103)

3.6. W okresie objętym kontrolą do Powiatowego Inspektora nie wpłynęły skargi i informacje o istotnych nieprawidłowościach dotyczących budowy lub użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli, str.104-228)

3.7. Problematyka związana z niniejszą kontrolą nie była przedmiotem wcześniejszych kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str.99-103)

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

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Powiatowego Inspektora w zakresie prowadzonego nadzoru, jak również kontroli przestrzegania ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

IV. 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie zapewniającej przestrzeganie wymogów § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- 2) egzekwowanie od inwestorów wymogu zawartego w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, tj. składania przez nich wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK¹⁴ 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 Gdańsku.

grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego Planu Kont oraz Instrukcji kontroli zarządczej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych;

¹⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 5 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler:
Joanna Andrzejewska
Specjalista k.p.


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
z up. 
.....
Mariusz Jurczuk
p.o. WICEDYREKTORA
.....
Podpis