



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.014.02.2015

P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@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 Krakowie
Kontroler	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93841 z 14 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki, ul. Wielicka 28a, 30-552 Kraków (PINB w Krakowie – Powiat Grodzki lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Boryczko, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki (Powiatowy Inspektor) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Inspektoratu w okresie 2013 – I półrocze 2015 związane z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności przygotowanie Inspektoratu do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w tym stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników Inspektoratu. Jako przykład dobrej praktyki należy uznać zasadę odbywania cotygodniowych szkoleń wewnętrznych. Pozytywnie należy ocenić – z zastrzeżeniami odnoszącymi się do dwóch z piętnastu postępowań – terminowość udzielania pozwoleń na użytkowanie. Istotna dla oceny ogólnej działalności Inspektoratu jest również opinia biegłego powołanego w trakcie kontroli przez NIK, który potwierdził zgodność analizowanych inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym, jak również z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo budowlane², a także prawidłowość czynności kontrolnych przeprowadzonych przez inspektorów PINB w Krakowie – Powiat Grodzki, zarówno na budowie, jak i w odniesieniu do oświadczeń i dokumentów składanych przez uczestników procesu inwestycyjnego.

Nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli, to:

- sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, niespełniający wymogów zarówno co do formy, jak i treści;
- naruszenia zasad postępowania administracyjnego, polegające m.in. na niewypełnianiu wymogu dokumentowania poszczególnych czynności;
- przyjęta praktyka sprawdzania wyrobów budowlanych w trakcie kontroli obowiązkowych, ograniczająca się do przyjmowania oświadczenia inwestora;

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

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

- fakt ponad rocznego funkcjonowania w centrum Krakowa hotelu bez pozwolenia na użytkowanie, przy braku skutecznej reakcji nadzoru budowlanego, czego nie może w pełni usprawiedliwiać skomplikowany charakter tej sprawy;
- system rejestrowania pism o charakterze skargowym, nieodpowiadający wymogowi art. 254 k.p.a.³

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Organizacja realizacji zadań z zakresu wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Regulamin organizacyjny Inspektoratu⁴ stanowi, że w jego skład wchodzi: trzy referaty orzecznictwa i kontroli (ROiK I – obejmujący terytorium Śródmieścia, ROiK II – Podgórze, ROiK III – Krowodrza i Nowa Huta), Referat Prawno-Egzekucyjny i Referat Obsługi Administracyjnej oraz stanowiska: Samodzielnego Księgowego, ds. Kadr i Płac, ds. BHP oraz ds. Informatyki.

Do zakresu działania referatów orzecznictwa i kontroli należy w szczególności: 1) prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie określonym przepisami ustawy Prawo budowlane (wyliczonymi w Regulaminie), 2) prowadzenie działalności inspekcyjnej i kontrolnej w zakresie prawidłowości procesu budowlanego oraz w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, 3) kierowanie zawiadomień do organów Prokuratury w okolicznościach określonych w art. 90, art. 91 i art. 91a ustawy Prawo budowlane oraz do wydziałów grodzkich właściwych miejscowo sądów rejonowych w okolicznościach określonych przepisami art. 92 i art. 93 ustawy Prawo budowlane, 4) nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego w okolicznościach określonych w art. 93 ustawy Prawo budowlane, 5) wykonywanie zadań zleconych przez Powiatowego Inspektora. Z kolei do zakresu działania Referatu Prawno-Egzekucyjnego należy: 1) obsługa prawna Inspektoratu, 2) reprezentowanie Powiatowego Inspektora przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym oraz sądami powszechnymi, 3) wykonywanie innych zadań zleconych przez Powiatowego Inspektora, w tym również uczestnictwo w czynnościach inspekcyjno-kontrolnych, 4) prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5-27)

Zatrudnienie w Inspektoracie w latach 2013-2014 było zbliżone do liczby posiadanych etatów (52), a w pierwszym półroczu 2015 r. osiągnęło ten poziom (52,75). Liczba pracowników merytorycznych wynosiła kolejno: 36 osób (31.12.2013), 35 osób (31.12.2014) i 39 osób (30.06.2015). Spośród pracowników merytorycznych wg stanu na 30 czerwca 2015 r. 36 osób posiadało wykształcenie wyższe techniczne, 1 osoba – inne wyższe (administracja publiczna), a 2 osoby – średnie techniczne. Wśród tych pracowników 26 osób posiadało uprawnienia budowlane, z tego 18 w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, 4 - architektonicznej, 2 – instalacyjnej i 2 – drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 404-405)

Liczba prowadzonych spraw przez pracowników merytorycznych w przeliczeniu na jedną osobę, mierzona liczbą złożonych wniosków o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie, wyniosła: 7,9 w 2013 r., 10,4 w 2014 r. i 4,8 w I półroczu 2015 r. Obciążenie pracowników sprawami jest faktycznie większe, co wynika m.in. z zasady uczestnictwa dwóch in-

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., Nr 267 ze zm.).

⁴ Zarządzenie nr 18/05 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami nr nr: 1/07 z 8 stycznia 2007 r., 14/07 z 12 listopada 2007 r., 19/08 z 25 września 2008 r., 9/10 z 30 czerwca 2010 r., 1/11 z 24 stycznia 2011 r., 1/12 z 23 stycznia 2012 r., 9/12 z 31 grudnia 2012 r. Dalej: *Regulamin Organizacyjny*.

⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.).

spektorów w kontrolach obowiązkowych, a także konieczności nadzorowania i konsultowania pracowników nowo zatrudnionych przez inspektorów z dużym doświadczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 404-406)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Inspektoratu uczestniczyli w dwóch szkoleniach związanych z ich działalnością merytoryczną⁶:

- jedna osoba w szkoleniu w dniach 9-13 września 2013 r., którego tematem były: 1) realizacja inwestycji budowlanych a służby architektoniczno-budowlane i nadzoru budowlanego, 2) postępowanie egzekucyjne o charakterze niepieniężnym, z elementami egzekucji pieniężnej, a powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, 3) kontrola zarządcza w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego i służbach architektoniczno-budowlanych, 4) stresujące sytuacje związane z pracą i sposoby radzenia sobie z nimi;
- 27 osób w szkoleniu w dniach 28-29 października 2014 r. w następującym zakresie: 1) techniczne uwarunkowania prowadzonych robót budowlanych w zwartej, śródmiejskiej zabudowie, 2) budownictwo wielkopowierzchniowe – bezpieczeństwo, 3) uszkodzenie budynków związane z nieprawidłowym użytkowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

Pracownicy Inspektoratu uczestniczyli również w czwartkowych spotkaniach wewnętrznych, na których – oprócz omówienia spraw organizacyjnych – przeprowadzano szkolenia z takich zagadnień, jak m.in.: kontrola utrzymania obiektu budowlanego, książka obiektu budowlanego, kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych, przyjęcia do użytkowania, kodeks postępowania administracyjnego, obsługa programu RESAK⁷, orzecznictwo sądownoadministracyjne na tle rozstrzyganych spraw, ewidencje rozpoczynanych robót budowlanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, terminy załatwiania spraw, rozpatrywanie skarg, oględziny, stany techniczne – kontrole okresowe, protokół kontroli obowiązkowej, odpowiedzialność zawodowa w budownictwie, zmiany w ustawie – Prawo budowlane, wybrane rozstrzygnięcia Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, metody przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym itd.

W okresie 2013 r. – I półrocze 2015 r. odbyło się 71 takich spotkań, w których przeciętnie uczestniczyło 32 pracowników Inspektoratu. Szkolenia prowadziła Powiatowy Inspektor oraz inni pracownicy Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 422-429)

W złożonych wyjaśnieniach, odnoszących się do podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem Inspektoratu Powiatowy Inspektor stwierdziła m.in.:

Od chwili powstania z dniem 1 stycznia 1999 r. Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki borykał się on z niedofinansowaniem, które powodowało niewspółmierną, do zakresu nałożonych zadań, obsadę kadrową, a w konsekwencji lawinowe nawarstwianie niezakończonych spraw. [...] Dodatkowe środki finansowe, przyznawane na przestrzeni ostatnich kilku lat, pozwoliły na wdrożenie przeze mnie w 2010 r. programu naprawczego, mającego na celu nie tylko powstrzymanie nawarstwiania się zaległości, ale ich systematyczne eliminowanie. Program ten przynosi założone efekty. Niemniej jednak nie został jeszcze zakończony.

Podstawowym problemem związanym z funkcjonowaniem PINB w Krakowie – Powiat Grodzki jest ogromna fluktuacja kadr. Zbyt niskie wynagrodzenia są podstawową przyczyną wymiany kadr, dotyczy to stanowisk merytorycznych, w tym przede wszystkim osób posiadających uprawnienia budowlane. Powoduje to nieustanne szkolenie nowych pracowników (czas trwania szkolenia ok. 2 lat), sprawowania nadzoru i konsultacji przez doświadczonych pracowników, którzy te czynności wykonują kosztem wykonywania większego zakresu swoich obowiązków.

Spośród problemów, z którymi zmagał się tutaj organ nadzoru budowlanego udało się rozwiązać szereg palących problemów, m.in. PINB w Krakowie – Powiat Grodzki pozyskał odpowiednią siedzibę z pomieszczeniem na składowanie zakończonych spraw, dysponuje nie tylko urządzeniami biurowymi, sprzętem komputerowym z oprogramowaniem i innymi

⁶ Ponadto 7 inspektorów uczestniczyło w szkoleniu „Język angielski dla pracowników instytucji państwowych” w okresie listopad 2013 – październik 2014.

⁷ RESAK-BUD – program do obsługi korespondencji i rejestrów budowlanych, wykorzystywany w Inspektoracie od 2007 roku.

urządzeniami wielofunkcyjnymi, ale również dysponuje 4 samochodami służbowymi, w tym nowym z 2015 r. samochodem [...] z napędem hybrydowym.

Pozostaje niezłatwiony problem odpływu wyszkolonej i doświadczonej kadry inspektorskiej do firm prywatnych oferujących znacznie lepsze warunki pracy i płacy. [...] Utrzymanie stabilizacji zatrudnienia (bez konieczności zwiększenia obsady kadrowej) jest aktualnie priorytetowym zadaniem. [...]

(dowód: akta kontroli str. 838, 842-843)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków nieprzestrzegania przez pracowników Inspektoratu zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Inspektoratu do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Pozytywnie należy ocenić stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników Inspektoratu, co jest szczególnie istotne w kontekście sygnalizowanych problemów z nadmierną fluktuacją kadr.

Co prawda wymiar szkoleń zewnętrznych, organizowanych dla merytorycznych pracowników Inspektoratu, był w okresie objętym kontrolą bardzo ograniczony, to jednak, w ocenie NIK, niedostatek ten był równoważony intensywną akcją szkoleniową siłami własnymi, co należy uznać za przykład dobrej praktyki.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Prowadzenie ewidencji decyzji oraz ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych

Stosownie do art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane organy nadzoru budowlanego są obowiązane do prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. przekazywanych im przez organy administracji architektoniczno-budowlanej m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym.

Ewidencja taka prowadzona jest w Inspektoracie w programie RESAK. W okresie objętym kontrolą pod symbolem klasyfikacyjnym 510 *Pozwolenia na budowę, rozbudowę, rozbiórkę budynków oraz na rozpoczęcie prac budowlanych otrzymywane od organów architektoniczno-budowlanych zarejestrowano 6 975 spraw otrzymanych z Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa, z tego:*

- 2 757 w 2013 roku,
- 2 806 w 2014 roku,
- 1 412 w I półroczu 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Przepis art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane zobowiązuje organy nadzoru budowlanego do prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Ewidencja taka od 2013 roku prowadzona była w Inspektoracie w formie elektronicznej, z wykorzystaniem programu RESAK. Analiza ewidencji – w części dotyczącej budynków – wykazała, że po upływie roku kalendarzowego ewidencja ta była drukowana w formacie

A-4, jej strony zostały ponumerowane oraz przesnurowane w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą. Zakres danych ujmowanych w ewidencji był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji⁸.

(dowód: akta kontroli str. 262, 266-369)

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęły 852 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, z tego 282 wnioski (33,1%) dotyczące obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Równocześnie wydano 829 decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, w tym 276 dotyczących budynków wielorodzinnych, przy czym decyzji pozytywnych ogółem było 806 (97,2%), a w zakresie budownictwa wielorodzinnego – 265 (96,7%).

(dowód: akta kontroli str. 406-409)

2.2. Kompletność wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Badaniem w zakresie kompletności wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (jak i w zakresie kolejnych punktów wystąpienia) objęto 15 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem 15 decyzji udzielających pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego:

- 1) ROiK I.MBI-7353-190/12 – decyzja nr 27/2013 z 9.01.2013 r. (ul. Marchołta),
- 2) ROiK III.5121.99.2013.PPA – decyzja nr 642/2013 z 7.10.2013 r. (ul. Żabiniec),
- 3) ROiK I.5121.71.2013.BWO – decyzja nr 691/2013 z 25.10.2013 r. (ul. Pawia),
- 4) ROiK III.5121.130.2013.MWR – decyzja nr 749/2013 z 22.11.2013 r. (ul. Okulickiego),
- 5) ROiK II.5121.143.2013.ELA – decyzja nr 806/2013 z 13.12.2013 r. (ul. Kordiana),
- 6) ROiK I.5121.3.2014.BWO – decyzja nr 121/2014 z 25.02.2014 r. (ul. Dobrego Pastorza),
- 7) ROiK II.5121.44.2014.ELA – decyzja nr 184/2014 z 25.03.2014 r. (ul. Beskidzka),
- 8) ROiK I.5121.11.2014.MBI – decyzja nr 243/2014 z 30.04.2014 r. (ul. Łepkowskiego),
- 9) ROiK III.5121.92.2014.MMP – decyzja nr 397/2014 z 18.07.2014 r. (ul. Danką),
- 10) ROiK III.5121.136.2014.AWP – decyzja nr 677/2014 z 31.12.2014 r. (ul. Wierzyńskiego),
- 11) ROiK I.5121.92.2014.MBI – decyzja nr 33/2015 z 23.01.2015 r. (ul. Brogi),
- 12) ROiK I.5121.93.2014.MBI – decyzja nr 70/2015 z 19.02.2015 r. (ul. Ptasia),
- 13) ROiK III.5121.22.2015.MWR – decyzja nr 108/2015 z 17.03.2015 r. (ul. Bohomolca),
- 14) ROiK III.5121.31.2015.MWR – decyzja nr 123/2015 z 24.03.2015 r. (ul. Niebyła),
- 15) ROiK II.5121.28.2015.MBR – decyzja nr 239/2015 z 9.06.2015 r. (ul. Piwna).

Analiza dokumentacji ww. spraw wykazała m.in., że:

- we wszystkich postępowaniach możliwa była identyfikacja osób zajmujących się poszczególnymi sprawami;
- w jednym postępowaniu⁹, tj. 6,7% badanych, udokumentowano – w formie adnotacji urzędowej – sprawdzenie wniosku pod kątem jego kompletności i prawidłowości;
- w pięciu postępowaniach¹⁰, tj. 33,3% badanych, wydane zostały postanowienia nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia wniosku;
- w 13 postępowaniach¹¹, tj. 86,7% badanych, udokumentowano zwrot inwestorowi dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy Prawo budowlane, tj. oryginału dziennika budowy, protokołów badań i sprawdzeń oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej;
- w dwóch postępowaniach¹² sporządzono adnotację w sprawie ustalenia terminu kontroli obowiązkowej.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 435-664)

⁸ 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).

⁹ ROiK II.5121.143.2013.ELA.

¹⁰ ROiK I.MBI-7353-190/12, ROiK I.5121.71.2013.BWO, ROiK III.5121.136.2014.AWP, ROiK I.5121.93.2014.MBI i ROiK II.5121.28.2015.MBR.

¹¹ Z wyjątkiem ROiK I.5121.92.2014.MBI i ROiK I.5121.93.2014.MBI.

¹² ROiK I.MBI-7353-190/12, ROiK II.5121.143.2013.ELA.

2.3. Przeprowadzanie obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane

We wszystkich postępowaniach z badanej próby przeprowadzona została, przez upoważnionych pracowników Inspektoratu, obowiązkowa kontrola, o której mowa w art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Kontrole każdorazowo przeprowadzane były przez dwóch przedstawicieli Inspektoratu, przy czym w siedmiu przypadkach – w przeciągu dwóch dni. Wszystkie protokoły sporządzone zostały na jednolitych formularzach – zgodnych ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹³ – i dokumentowały ustalenia kontroli w zakresie określonym w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

W szczególności w protokołach stwierdzono:

- zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu (z wyjątkiem protokołu w sprawie ROiK I.MBI-7353-190/12, w którym stwierdzono niewykonanie placu zabaw i zastąpienie go trawnikiem; w uwagach do protokołu przedstawiciel inwestora wskazał, że trawnik należy traktować jako plac zabaw, ponieważ projekt budowlany nie przewidywał urządzeń zabawowych);
- zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym (z zastrzeżeniem dotyczącym braku dostępności dla osób niepełnosprawnych w sprawie ROiK I.5121.92.2014.MBI, opisanej w pkt 2.9. wystąpienia);
- że wyroby budowlane wbudowane w zakończony obiekt budowlany posiadają stosowne atesty lub certyfikaty B lub CE (na podstawie oświadczeń kierowników budowy lub przedstawicieli inwestora – w 14 sprawach, oraz bez wskazania źródła tej informacji – w jednej sprawie);
- że wypełniony został obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych (w czterech sprawach, w których taki obowiązek został nałożony);
- że wykonane zostały wszelkie roboty budowlane objęte pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym, umożliwiające oddanie obiektu do użytkowania (w trzech sprawach: ROiK III.5121.130.2013.MWR, ROiK I.5121.3.2014.BWO i ROiK I.5121.93.2014.MBI odnotowano wykonanie wszystkich robót, a w pozostałych wyszczególniono roboty do wykonania – głównie o charakterze wykończeniowym – przy czym w dwóch sprawach: ROiK I.5121.92.2014.MBI i ROiK II.5121.28.2015.MBR ustalono termin ich wykonania; dodatkowo w sprawie ROiK I.MBI-7353-190/12 przeprowadzono dodatkowe czynności kontrolne w trybie art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, które potwierdziły realizację robót, których brak stwierdzono podczas kontroli obowiązkowej);
- brak istotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę;
- że teren budowy oraz tereny przyległe zostały uporządkowane i właściwie zagospodarowane.

(dowód: akta kontroli str. 438-442, 456-459, 472-475, 485-488, 498-503, 512-515, 525-530, 540-543, 557-560, 568-571, 593-596, 611-614, 621-624, 633-636, 651-656)

2.4. Naliczanie kar z tytułu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie bądź stwierdzenia w ramach obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie wskazanym w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane

W żadnym postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego z wybranej do kontroli próby (pkt 2.2. wystąpienia) nie stwierdzono przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, ani też nie stwierdzono, w ramach kontroli obowiązkowej, nieprawidłowości w zakresie wskazanym w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 438-442, 456-459, 472-475, 485-488, 498-503, 512-515, 525-530, 540-543, 557-560, 568-571, 593-596, 611-614, 621-624, 633-636, 651-656)

¹³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli (Dz. U. Nr 132, poz. 1231).

Z prowadzonego w Inspektoracie rejestru postanowień nakładających na inwestorów opłaty i kary wynika, że w okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor wydał na podstawie art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane 9 postanowień nakładających na inwestorów obowiązek wpłacenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania mieszkalnych budynków wielorodzinnych, przy czym w odniesieniu do 3 obiektów – dwukrotnie. Obowiązek wpłacenia kary został nałożony na 3 inwestorów:

- 1) Syndyka Masy Upadłości LUKA-POL sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej z tytułu nielegalnego użytkowania 4 budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Żelazowskiego:
 - a) dwukrotnie w wysokości 30 000 zł (postanowienie z 13 marca 2013 r., uchylone postanowieniem nr 244/2014 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 20 lutego 2014 r. oraz postanowienie z 24 listopada 2014 r., utrzymane w mocy postanowieniem nr 237/2015 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 23 lutego 2015 r.); postanowieniem nr 464/2015 z 13 kwietnia 2015 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wstrzymał na wniosek inwestora wykonanie własnego postanowienia nr 237/2015 w związku z wniesieniem przez niego skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie;
 - b) dwukrotnie w wysokości 40 000 zł (postanowienie z 13 czerwca 2013 r., uchylone postanowieniem nr 238/2014 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 19 lutego 2014 r. oraz postanowienie z 24 listopada 2014 r., utrzymane w mocy postanowieniem nr 234/2015 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 23 lutego 2015 r.); postanowieniem nr 467/2015 z 13 kwietnia 2015 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wstrzymał na wniosek inwestora wykonanie własnego postanowienia nr 234/2015 w związku z wniesieniem przez niego skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie;
 - c) dwukrotnie w wysokości 40 000 zł (postanowienie z 19 sierpnia 2013 r., uchylone postanowieniem nr 245/2014 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 20 lutego 2014 r. oraz postanowienie z 24 listopada 2014 r., utrzymane w mocy postanowieniem nr 235/2015 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 23 lutego 2015 r.); postanowieniem nr 466/2015 z 13 kwietnia 2015 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wstrzymał na wniosek inwestora wykonanie własnego postanowienia nr 235/2015 w związku z wniesieniem przez niego skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie;
W uzasadnieniu ww. postanowień Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie lit. a-c, uchylających postanowienia Powiatowego Inspektora, wskazano m.in., że organ I instancji powinien zebrać dodatkowy materiał dowodowy wskazujący na nielegalne użytkowanie obiektu oraz zbadać, czy w sprawie nie ma zastosowania art. 68 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa;
 - d) w wysokości 20 000 zł (postanowienie z 24 listopada 2014 r. utrzymane w mocy postanowieniem nr 236/2015 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 23 lutego 2015 r.); postanowieniem nr 465/2015 z 13 kwietnia 2015 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wstrzymał na wniosek inwestora wykonanie własnego postanowienia nr 236/2015 w związku z wniesieniem przez niego skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.
- 2) Univers System spółka z o.o. w wysokości 210 000 zł z tytułu nielegalnego użytkowania 6 budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Lubostroń (postanowienie z 20 marca 2013 r., utrzymane w mocy postanowieniem nr 1108/2014 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z 11 sierpnia 2014 r.).
- 3) M-2 s.c. w wysokości 100 000 zł z tytułu nielegalnego użytkowania budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Koberzyńskiej (postanowienie z 4 maja 2015 r.); postanowieniem z 5 czerwca 2015 r. Powiatowy Inspektor wstrzymał wykonanie własnego postanowienia w związku z wniesieniem przez inwestora zażalenia do Małopolskiego

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie z równoczesnym wnioskiem o wstrzymanie wykonania postanowienia.

Wszystkie ww. postanowienia zostały przekazane do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 665-753)

2.5. Terminowość wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Średni czas trwania wybranych do kontroli 15 postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie mieszkalnych budynków wielorodzinnych wyniósł 30 dni, przy czym siedmiu postępowań – powyżej 30 dni (w tym: ROiK I.MBI-7353-190/12 – 89 dni, ROiK I.5121.11.2014.MBI – 77 dni)

(dowód: akta kontroli str. 410-411)

2.6. Odwołania od wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

W okresie 2013 – I półrocze 2015 wniesiono odwołania od czterech decyzji Powiatowego Inspektora w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 412)

- 1) Decyzja nr 620/2013 z 26 września 2013 r. (ROiK II.5121.86.2013.JLE), umarzająca postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie sześciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Lubostroń, wydana na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Decyzja nr 620/2013 poprzedzona była decyzją nr 769/2012 z 28 listopada 2012 r. w ramach postępowania znak ROiK II.JLE.7353-386/12, którą odmówiono wnioskodawcy (temu samemu) udzielenia pozwolenia na użytkowanie, wskazując w uzasadnieniu, że inwestycji nie zakończono, a wniosek nie został złożony przez inwestora, który jest stroną w postępowaniu administracyjnym (wniosek został złożony przez wspólnotę mieszkaniową przedmiotowych budynków wielorodzinnych). W postępowaniu ROiK II.5121.86.2013.JLE organ uznał, że zebrany w sprawie materiał dowodowy jest tożsamy z materiałem zebrany w postępowaniu wcześniejszym (zakończonym decyzją nr 769/2012), a w związku z powagą rzeczy osądzonej niedopuszczalnym byłoby wydanie po raz drugi decyzji w tej sprawie na mocy tych samych dokumentów i przy niezmiennym stanie faktycznym.

Decyzją nr 937/2014 z 9 grudnia 2014 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu decyzji wskazał m.in.:

[...] W sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, a mianowicie gdy deweloper – adresat decyzji o pozwoleniu na budowę, odmawia wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, w sytuacji gdy budowa została już zakończona, a własności budynku przeszła na inne osoby, ograniczenie podmiotowe z art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane nie może mieć zastosowania, gdyż sytuacja taka prowadzi do uniemożliwienia legalnego użytkowania obiektów przez nowych właścicieli budynku. W przedmiotowej sprawie na skutek przyczyn leżących po stronie dewelopera, którego działania naruszają prawo, gdyż nie wywiązuje się z ciążących na nim obowiązków, nie doszło do kontroli wybudowanych budynków pod względem zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Obiekty są użytkowane. W tej sytuacji przyjąć należy, że skarżący jest stroną postępowania zainicjowanego wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, gdyż ma interes prawny w jego uzyskaniu. Wprawdzie posiadany przez skarżącego interes prawny nie czyni z niego inwestora, lecz uzasadnia jego legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku (por. wyrok NSA z 16 maja 2013 r., sygn. akt 1695/12). Organ odwoławczy zauważa jednocześnie, że naruszony został art. 57 ust 4 ustawy Prawo budowlane, stosownie do którego jeżeli, w wyniku sprawdzenia złożonej dokumentacji przez właściwy organ, okaże się, że jest ona niekompletna lub posiada braki

i nieścisłości, organ powinien wezwać wnioskodawcę do jej uzupełnienia, również poprzez udowodnienie interesu prawnego. Tymczasem organ w niniejszej sprawie ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie został złożony przez podmiot nieuprawniony. Zatem działanie takie było przedwczesne. [...]

W uzasadnieniu zwrócono również uwagę na nieuzasadnione zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a. przez organ I instancji. Przepis ten stanowi, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Postanowieniem z 29 maja 2015 r. Powiatowy Inspektor zawiesił na wniosek Wspólnoty Zielony Ruczaj postępowanie administracyjne dotyczące wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie sześciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Lubostroń. Wniosek o zwieszenie postępowania motywowany był koniecznością uzupełnienia dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 140-168)

- 2) Decyzja nr 632/2013 z 3 października 2013 r. (ROiK III.5121.90.2013.AWP), odmawiająca udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego przy ul. Stańczyka z uwagi na niezapewnienie wymaganej liczby miejsc postojowych.

W odwołaniu z 4 października 2013 r. inwestor podniósł, że obiekt spełnia wszystkie warunki, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Podkreślił również, że we wniosku sam zaznaczył, że nie wykonał jeszcze wszystkich miejsc postojowych, a także wniósł o wyznaczenie takiego terminu.

Organ I instancji, działając w trybie art. 132 § 1 k.p.a. i uznając, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, zmienił decyzję nr 632/2013 w ten sposób, że udzielił inwestorowi pozwolenia na użytkowanie. Organ przychylił się do wniosku inwestora i uznał, że pomimo niewykonania wszystkich robót budowlanych, przedmiotowy budynek spełnia warunki do bezpiecznego użytkowania, a także określił termin wykonania robót budowlanych związanych z zapewnieniem miejsc postojowych (decyzja nr 653/2013 z 11 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 169-191)

- 3) Decyzja nr 128/2014 z 26 lutego 2014 r. (ROiK II.5121.18.2014.PKA), udzielająca pozwolenia na użytkowanie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Szafrańska.

W odwołaniu z 4 marca 2014 r. inwestor wniósł o uchylenie decyzji nr 128/2014, wydanej na podstawie wniosku zawierającego błąd w nazwie inwestora (*spółka komandytowo-akcyjna* zamiast *spółka komandytowa*), i wydanie nowej.

Organ I instancji, działając w trybie art. 132 § 1 k.p.a. i uznając, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, uchylił decyzję nr 128/2014 oraz udzielił inwestorowi pozwolenia na użytkowanie (decyzja nr 159/2014 z 11 marca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 192-207)

- 4) Decyzja nr 451/2014 z 21 sierpnia 2014 r. (ROiK I.5121.10.2014.TSZ), odmawiająca udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego przy ul. Wygoda. Przyczyną odmowy było istotne odstępienie od warunków pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego, tj. zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego z budynku mieszkalnego wielorodzinnego na hotel.

Decyzją nr 239/2015 z 31 marca 2015 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy, podzielając stanowisko organu I instancji o dokonaniu przez inwestora istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

Pismem z 28 kwietnia 2015 r. (data wpływu – 4 maja 2015 r.) inwestor poinformował Powiatowego Inspektora, że nie będzie korzystać z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na decyzję nr 239/2015 Małopolskiego

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie oraz wniósł o podjęcie niezbędnych czynności w postępowaniu administracyjnym, mających na celu doprowadzenie budynków przy ul. Wygoda do stanu zgodnego z prawem, poprzez wszczęcie postępowania naprawczego w trybie art. 51 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 208-261)

2.7. Działania podejmowane w sytuacji, gdy w pozwoleniu na użytkowanie organ nadzoru budowlanego określił termin wykonania robót budowlanych do przeprowadzenia po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego

Spośród 15 wybranych do badania decyzji udzielających pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w dwóch decyzjach określono termin wykonania robót budowlanych do przeprowadzenia po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego:

1) nr 33/2015 z 23 stycznia 2015 r. (ROiK I.5121.92.2014.MBI)

Inwestor został zobowiązany do wykonania w części lokalu użytkowego stropu żelbetowego monolitycznego ze zbrojonymi spoinami z wypełnieniem z pustaków szklanych – w miejsce istniejących świetlików – w terminie do 31 maja 2015 r. Zawiadomienie inwestora o wykonaniu tych robót, datowane na 20 sierpnia 2015 r., wpłynęło do Inspektoratu 1 września 2015 r. wraz z informacją, że zostały one wykonane [...] *w terminie określonym w w/w decyzji, tj. przed dniem 31.06.2015 r.*

Po 31 maja 2015 r. – do dnia wpływu ww. zawiadomienia – w Inspektoracie nie podjęto działań wyjaśniających w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 590-602)

2) nr 239/2015 z 9 czerwca 2015 r. (ROiK II.28.2015.MBR)

Inwestor został zobowiązany do: dokończenia elewacji budynku, ułożenia posadzki w holu głównym na parterze, dokończenia tynkowania muru ogniowego i malowania klatki schodowej wraz z elementami wykończenia (fugowanie płytek, malowanie barierki) w terminie do 30 września 2015 r. Do 17 września 2015 r. zawiadomienie inwestora o wykonaniu tych robót nie wpłynęło do Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 643-664)

2.8. Przekazywanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie PINB organom, o których mowa w art. 59 ust. 6 i art. 84 ust. 2 ustawy Prawo budowlane

Przekazywanie 15 analizowanych decyzji do Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa następowało po upływie od 1 dnia do 17 dni od daty ich wydania – przeciętnie po 6 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 419)

2.9. Zgodność wykonania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami

Zgodność wykonania obiektów budowlanych z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę (w ramach wybranej do kontroli próby 15 decyzji udzielających pozwolenia na użytkowanie) potwierdzili w trakcie kontroli obowiązkowych (z uwzględnieniem wprowadzonych nieistotnych odstępstw) inspektorzy nadzoru budowlanego z PINB w Krakowie – Powiat Grodzki. W jednym przypadku (ROiK I.5121.92.2014.MBI) inspektorzy stwierdzili, że obiekt przy ul. Brogi został wykonany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, ale z naruszeniem § 55 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴. Naruszenie to miało polegać na niezapewnieniu warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, poprzez brak dostępu dla tych osób do kondygnacji podziemnej, na której zlokalizowano garaż dla samochodów osobowych.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422).

Przedmiotową niezgodność inspektorzy PINB w Krakowie – Powiat Grodzki odnotowali w pkt 8.2. lit f) protokołu kontroli obowiązkowej z 21 stycznia 2015 r. Do tego zapisu zgłosił uwagę pełnomocnik inwestora: *W przypadku tego obiektu, w którym nie przewidziano kond. mieszkalnej dla osób niepełnosprawnych, treść § 55 pkt 1 należy rozpatrywać łącznie z § 105 pkt 5, a tym samym w tym przypadku obowiązek zainstalowania dźwigu nie ma zastosowania.*

(dowód: akta kontroli str. 438-442, 456-459, 472-475, 485-488, 498-503, 512-515, 525-530, 540-543, 557-560, 568-571, 593-596, 611-614, 621-624, 633-636, 651-656)

Zgodnie § 55 ust. 1 ww. rozporządzenia w budynku mieszkalnym wielorodzinnym niewypożyczanym w dźwigi należy wykonać pochylnię lub zainstalować odpowiednie urządzenia techniczne, umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej oraz do kondygnacji podziemnej zawierającej miejsca postojowe dla samochodów osobowych. Z kolei § 105 ust. 5 stanowi, że w garażu wielopoziomowym lub stanowiącym kondygnację w budynku mieszkalnym wielorodzinnym oraz budynku użyteczności publicznej należy zainstalować urządzenia dźwigowe lub inne urządzenia podnośne umożliwiające transport pionowy osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich na inne kondygnacje, które wymagają dostępności dla tych osób.

Ustalenia poczynione przez inspektorów pozostały bez wpływu na podjęte rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiekt przy ul. Brogi. W uzasadnieniu decyzji udzielającej takiego pozwolenia odnotowano, że: [...] *podstawą do wydania przez organ nadzoru budowlanego I instancji pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest przeprowadzenie kontroli obowiązkowej w zakresie, o jakim mowa w art. 59a ustawy Prawo budowlane. Kontrola ta, zgodnie z art. 59a ust. 1, obejmuje jedynie sprawdzenie w zakresie zgodności zrealizowanej inwestycji z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, a tym samym – z zatwierdzonym przez to pozwolenie projektem budowlanym. Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości we wskazanym zakresie, o którym mowa w art. 59a Prawa budowlanego, tut. organ nie ma podstaw do odmowy udzielenia inwestorowi pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu.*

(dowód: akta kontroli str. 599-600)

Zgodność wykonania obiektów budowlanych z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami zbadał biegły powołany postanowieniem dyrektora Delegatury NIK w Krakowie z 17 sierpnia 2015 r. Przedmiotem jego opinii były obiekty mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dopuszczone do użytkowania decyzjami Powiatowego Inspektora:

- 1) nr 439/2013 z 18 lipca 2013 r. – udzielająca pozwolenie na użytkowanie dwóch budynków przy ul. Barskiej;
- 2) nr 570/2014 z 24 października 2014 r. – udzielająca pozwolenie na użytkowanie budynku przy ul. Żabiniec;
- 3) nr 370/2014 z 4 lipca 2014 r. – udzielająca pozwolenie na użytkowanie budynku przy ul. Przewóz;
- 4) nr 34/2015 z 27 stycznia 2015 r. – udzielająca pozwolenie na użytkowanie budynku przy ul. Przewóz.

Biegły potwierdził zgodność ww. inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym, jak również z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo budowlane, a także prawidłowość czynności kontrolnych przeprowadzonych przez inspektorów PINB w Krakowie – Powiat Grodzki, zarówno na budowie, jak i w odniesieniu do oświadczeń i dokumentów składanych przez uczestników procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 754-768)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych – w analizowanej części odnoszącej się do budynków – prowadzona była w Inspektoracie w formie elektronicznej, tj. niezgodnie z wymogiem § 2 rozporządzenia w sprawie wzoru

i sposobu prowadzenia ewidencji. Przepis ten stanowi bowiem, że ewidencję prowadzi się w formie księgi (ust. 1), powinna mieć ona format A-4 i być wykonana w sposób trwały (ust. 2), powinna mieć ponumerowane strony i być zabezpieczona w sposób chroniący przed usunięciem lub wymianą stron (ust. 3).

(dowód: akta kontroli str. 262)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że:

- ewidencję w formie księgi papierowej prowadzono w Inspektoracie do 2013 roku,
- podejmowane prace zmierzają do wprowadzenia w Inspektoracie e-administracji, tj. elektronicznego obiegu dokumentów, stąd wprowadzenie od 2013 r. ewidencji elektronicznej,
- drukowana pod koniec roku w formacie A-4 ewidencja tworzy księgę z ponumerowanymi i zabezpieczonymi przed usunięciem lub wymianą stronami i zawiera czytelne wpisy o zdarzeniach.

(dowód: akta kontroli str. 838, 843)

Treść przepisu § 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji jednoznacznie wskazuje, że ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych winna być prowadzona na bieżąco, w formie trwałej księgi formatu A-4. Nie kwestionując zasadności informatyzacji działalności Inspektoratu, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wydruk ewidencji jeden raz w roku nie spełnia tego wymogu. Ewidencja elektroniczna uniemożliwia np. realizację przepisu § 3 ust.2 rozporządzenia, odnoszącego się do sposobu dokonywania sprostowań błędnych wpisów poprzez przekreślenie wyrazów oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.

2. Przedłożona do kontroli elektroniczna ewidencja obiektów rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania zawierała w części „Ewidencja budynków” 4 503 wpisy, z tego 844 odnoszące się do obiektów oznaczonych kategorią XIII *Pozostałe budynki mieszkalne* wg załącznika do ustawy Prawo budowlane (wyłącznie, bądź równolegle z innymi kategoriami, np. XVI *Budynki biurowe i konferencyjne* lub XVII *Budynki handlu, gastronomii i usług*).

Analiza ewidencji wykazała, że:

- zamieszczone w niej dane były niekompletne (np. na 844 zapisy dotyczące obiektów kategorii XIII w 646 przypadkach, tj. 76,5%, nie dokonano żadnych wpisów w kol. 5 „Dane techniczne”, a w 708 przypadkach, tj. 83,9%, nie wpisano symbolu podzbioru PKOB¹⁵ w kol. 4;
- daty wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie wpisywane były podwójnie – w kol. 10 „Data złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie” i 11 „Nr i data decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie”, a daty złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie – w kol. 11 zamiast w kol. 10;
- ewidencja ujmowała – oprócz budynków rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania – również takie przedsięwzięcia budowlane, jak: rozbiórka obiektów, przebudowa strychów, budowa dźwigów osobowych itp.;
- w jednym wierszu ewidencji ujmowane były przedsięwzięcia obejmujące budowę wielu obiektów (i o różnych kategoriach), np. poz. 175 – 3 budynki jednorodzinne i 8 budynków wielorodzinnych, poz. 272 – zespół budynków wielorodzinnych (bez określenia ich liczby), poz. 1131 – 14 budynków jednorodzinnych i 15 budynków wielorodzinnych, co uniemożliwiało dokonywanie rzetelnych wpisów w kolejnych kolumnach (np. dotyczących danych technicznych lub pozwoleń na użytkowanie);
- w ewidencji znajdowały się niewypełnione wiersze – lp. 1130, 2248, 2284, 2285, 3227, 3228, 3229, 3230;
- spośród wybranej do kontroli próby 15 spraw w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych w ewidencji elektronicznej nie ujęto 4 (ROiK I.MBI-7353-190/12, ROiK II.5121.44.2014.ELA, ROiK I.5121.11.2014.MBI, ROiK III.5121.22.2015.MWR), a w przypadku 3 nie wpisano numeru i daty decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie (ROiK I.5121.92.2014.MBI, ROiK I.5121.93.2014.MBI, ROiK III.5121.31.2015.MWR);

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz. 1316).

- w niektórych przypadkach (np. lp. 137, 257, 370, 397, 579, 2136, 3926, 4478, 4479) w odniesieniu do budynków mieszkalnych wielorodzinnych użyto niewłaściwego symbolu PKOB, tj. 1130 „Budynki zbiorowego zamieszkania” zamiast 1122.
(dowód: akta kontroli str. 262, 266-369)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że przyczyną wskazanych nieścisłości i braków był fakt, że inspektorzy, zobowiązani do wprowadzania danych do ewidencji od 2013 roku, pracowali na programie nowo wdrożonym oraz że proces ten jest cały czas udoskonalany. Dodała, że ujmowanie w ewidencji budynków takich przedsięwzięć budowlanych jak przebudowa strychów czy budowa dźwigów osobowych dokonywane jest na podstawie wnikliwej analizy zatwierdzonego projektu budowlanego, w którym decydujące jest stanowisko projektanta w zakresie zwiększenia kubatury obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 838-839, 843-844)

3. Spośród analizowanych 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji udzielających pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego:

- w 14 (z wyjątkiem ROiK II.5121.143.2013.ELA) nie udokumentowano sprawdzenia wniosków pod kątem ich kompletności i prawidłowości w formie adnotacji urzędowej;

Art. 72 k.p.a. (od 11 maja 2014 r. – art. 72 § 1) stanowi, że czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

- w postępowaniu ROiK I.5121.11.2014.MBI inwestor uzupełniał wniosek z 12 lutego 2014 r. dwukrotnie (25 marca 2014 r. i 25 kwietnia 2014 r.), ale nie zostało wydane postanowienie w tej sprawie;

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy Prawo budowlane inwestor jest obowiązany uzupełnić dokumenty dołączone do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, jeżeli w wyniku ich sprawdzenia przez właściwy organ okaże się, że są one niekompletne lub posiadają braki i nieścisłości. Stosownie do art. 123 k.p.a. winno się to odbyć w formie postanowienia;

- w 13 postępowaniach (z wyjątkiem ROiK I.MBI-7353-190/12 oraz ROiK II.5121.143.2013.ELA) nie sporządzono zawiadomień względnie adnotacji w sprawie ustalenia terminu kontroli obowiązkowej;

Zgodnie z art. 59c ust. 1 zdanie drugie o terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania.

- w 2 postępowaniach nie udokumentowano zwrotu inwestorowi dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy Prawo budowlane (ROiK I.5121.92.2014.MBI i ROiK I.5121.93.2014.MBI);

Art. 57 ust. 8 ustawy Prawo budowlane stanowi m.in., że po udzieleniu pozwolenia na użytkowanie właściwy organ zwraca bezzwłocznie inwestorowi dokumenty, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy, tj. oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń oraz dokumentację geodezyjną.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny ww. błędów Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że wynika to faktu dużej liczby spraw związanych z przyjmowaniem obiektów do użytkowania na terenie miasta Krakowa oraz fluktuacji kadr w Inspektoracie. Czynniki te powodują, że postępowania w sprawie przyjęć do użytkowania muszą również prowadzić młodzi stażem inspektorzy PINB w Krakowie. Pracownicy ci nie mają jeszcze utrwalonych procedur i dlatego w ich działaniu mogą pojawić się błędy, które są eliminowane poprzez kontrolę bezpośrednich przełożonych oraz wraz ze zdobywaniem doświadczenia w pracy w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 840, 846)

4. W 14 protokołach kontroli obowiązkowej sprawdzenie wyrobów budowlanych ograniczyło się do przyjęcia oświadczenia przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy, stosownie do którego wszystkie wbudowane materiały budowlane posiadały stosowne atesty lub certyfikaty B lub CE. W jednym protokole (ROiK III.5121.31.2015.MWR) zamieszczono wpis:

wbudowane materiały były oznakowane znakiem B i CE, bez wskazania źródła tej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 438-442, 456-459, 472-475, 485-488, 498-503, 512-515, 525-530, 540-543, 557-560, 568-571, 593-596, 611-614, 621-624, 633-636, 651-656)

W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor poinformowała m.in., że:

- stosownie do brzmienia art. 81c ust. 1 ustawy Prawo budowlane organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu swoich zadań mogą żądać od uczestników procesu budowlanego informacji lub udostępnienia dokumentów związanych z przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania oraz świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu albo jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym;
- w myśli pkt 8.3. wzoru protokołu kontroli obowiązkowej „Wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie”;
- wzór protokołu obowiązkowej kontroli nie określa sposobu kontroli wyrobów budowlanych, dlatego też przyjęcie stosownego oświadczenia przedstawiciela inwestora stanowi udzielenie informacji właściwemu organowi nadzoru budowlanego na podstawie art. 81c ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane i jest to środek weryfikacji pkt 8.3. protokołu obowiązkowej kontroli przewidziany przez ustawę;
- niezależnie od powyższego kontrola wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt budowlany w wielu przypadkach następuje w trakcie kontroli realizacji budowy.

(dowód: akta kontroli str. 839, 844)

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że obowiązek kontroli dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wynika wprost z przytoczonego tytułu pkt 8.3. wzoru protokołu obowiązkowej kontroli.

5. W decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie nr 33/2015 z 23 stycznia 2015 r. (ROiK I.5121.92.2014.MBI) ustalono termin na wykonanie określonych tam robót budowlanych – 31 maja 2015 r. Po upływie tego terminu Powiatowy Inspektor nie przeprowadził kontroli ich wykonania robót i nie podjął działań przewidzianych w art. 162 k.p.a.

Zawiadomienie o wykonaniu tych robót wpłynęło do Inspektoratu dopiero 1 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 590-602)

Art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że inspektor prowadzący sprawę rozwiązał umowę o pracę za porozumieniem stron 8 maja 2015 r., a inspektor, który przejął rejon, zatrudniony od 29 grudnia 2014 r., wypowiedział umowę o pracę i zakończył stosunek pracy z dniem 7 sierpnia 2015 r., tj. przed zapoznaniem się z całością spraw. Dodała, że sprawa ta jest przykładem negatywnych następstw związanych z fluktuacją kadr w Inspektoracie oraz że PINB w Krakowie – Powiat Grodzki dokona kontroli w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 839, 844)

6. W trzech postępowaniach z badanej próby w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych (ROiK I.MBI-7353-190/12, ROiK I.5121.71.2013.BWO i ROiK II.5121.28.2015.MBR) oraz w jednym, poprzedzającym postępowanie z badanej próby (ROiK I.5121.15.2014.MBI), w których Powiatowy Inspektor wydał postanowienia nakładające obowiązek uzupełnienia wniosków w określonym terminie, inwestorzy nie dotrzymali tego terminu:

- ROiK I.MBI-7353-190/12 – ustalony termin: 30 listopada 2012 r., ostatnie uzupełnienie: 7 grudnia 2012 r.;
- ROiK I.5121.71.2013.BWO – ustalony termin: 30 września 2013 r., ostatnie uzupełnienie: 7 października 2013 r.;
- ROiK II.5121.28.2015.MBR – ustalony termin: 6 maja 2015 r., ostatnie uzupełnienie: 8 czerwca 2015 r.;

- ROiK I.5121.15.2014.MBI – ustalony termin: 30 kwietnia 2014 r., inwestor nie uzupełnił wniosku, a 4 czerwca 2014 r. wniosek wycofał.; decyzję nr 350/2015 umarzającą to postępowanie Powiatowy Inspektor wydał 6 sierpnia 2015 r., tj. po ponad roku od daty wycofania wniosku oraz po ponad pół roku od wydania decyzji udzielającej inwestorowi pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego będącego przedmiotem postępowania ROiK I.5121.15.2014.MBI (decyzja nr 33/2015 z 23 stycznia 2015 r. znak: ROiK I.5121.92.2014.MBI).

Nieuzupełnienie powyższych wniosków w terminie nie skutkowało w PINB w Krakowie – Powiat Grodzki wydaniem decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 410-411, 430-434, 444-446, 469-471, 582-589, 646-648)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że nieuzupełnienie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie w terminie ustalonym w postanowieniu nie zawsze skutkuje wydaniem decyzji odmownej. W wielu sprawach inwestorzy uzupełniają braki w postaci protokołów odbioru wydawanych przez inne organy i informują o orientacyjnym terminie jego uzyskania. W takiej sytuacji wydawanie decyzji odmownych byłoby nieracjonalne i niezgodne z ekonomią procesową, gdyż szybkość działania organu nadzoru budowlanego nie może się odbywać kosztem chronionego prawem interesu indywidualnego inwestora.

W odniesieniu do zwłoki w wydaniu decyzji nr 350/2015 Powiatowy Inspektor dodała, że miała ona jedynie charakter deklaratoryjny, stwierdzała tzw. bezprzedmiotowość następczą zaistniałą w tym postępowaniu, a jej wydanie nie wiązało się z ustaleniem nowych praw lub obowiązków inwestora, lecz miało charakter porządkujący. Odpowiedzialnym za tę sprawę był inspektor bez uprawnień i z niewielkim stażem pracy w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 840, 846-847)

7. Siedem postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie mieszkalnych budynków wielorodzinnych – z próby wybranych do kontroli 15 postępowań – trwało dłużej niż 30 dni, w tym dwa: 77 dni (ROiK I.5121.11.2014.MBI i 89 dni (ROiK I.MBI-7353-190/12).

(dowód: akta kontroli str. 410-411)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny przekraczania terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 § 3 k.p.a. Powiatowy Inspektor wyjaśniła:

Przepis art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, który wszedł w życie 11 lipca 2003 r., ustawowo ogranicza krąg podmiotów – stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie tylko do inwestora. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego jest ustawowo zobligowany do uwzględnienia interesu prawnego inwestora oraz do prowadzenia postępowania zgodnie z zasadami ogólnymi zawartymi w art. 9 i 11 k.p.a., tj. należyście i wyczerpująco informować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków, czuwać nad tym, aby nie poniosła szkody z powodu nieznamomości prawa oraz wyjaśniać zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy załatwieniu sprawy.

W sytuacji uzupełnienia przez inwestora brakującej dokumentacji po terminie wydawanie decyzji odmownych stałoby w jaskrawej sprzeczności z ekonomią procesową.

(dowód: akta kontroli str. 840-841, 847)

Wskazane wyżej terminy biegu spraw nie obejmują czasu, w którym inwestorzy uzupełniali złożone wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 410-411)

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Zastrzeżenia budzi sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, tak od strony formy, tj. w programie komputerowym, jak

i jej treści, czyli nadmiernej liczby błędów czy braków, które tylko w części można tłumaczyć wdrażaniem tej ewidencji od 2013 r.

Procedowanie postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie mieszkalnych budynków wielorodzinnych, tak od strony przestrzegania wymogów k.p.a., jak i spełniania obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego, również budzi szereg uwag. Od strony postępowania administracyjnego szczególną uwagę należy zwrócić na niedostatki w zakresie dokumentowania poszczególnych czynności. Nieprawidłowości popełniane na gruncie realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane, to praktyka stosowana podczas obowiązkowych kontroli, polegająca na akceptowaniu oświadczeń przedstawiciela inwestora o dopuszczeniu wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania, bez kontroli dokumentacji potwierdzającej takie dopuszczenie. W ocenie NIK świadczyć to może o nierzetelnym przeprowadzaniu kontroli w tym zakresie. Wskazać również należy na niesprawdzenie wykonania robót w terminie ustalonym w pozwoleniu na użytkowanie w jednej z badanych spraw.

Terminowość załatwiania kontrolowanych postępowań w zasadzie nie budzi zastrzeżeń – z wyjątkiem dwóch znacząco odbiegających od średniej.

Ocenę pozytywną – pomimo ww. okoliczności – uzasadnia skala prowadzonej w Inspektoracie działalności, a także pozytywna opinia biegłego powołanego w trakcie kontroli NIK.

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. Wywiązywanie się z obowiązków określonych w art. 81 ustawy Prawo budowlane

Nadzór i kontrola organów nadzoru budowlanego nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie, w tym pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, polega przede wszystkim na przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli, której przedmiot określony został w art. 59a ustawy Prawo budowlane. W odniesieniu do obowiązków organów nadzoru budowlanego (i organów administracji architektoniczno-budowlanej) określonych w art. 81 ust. 1 ustawy wspólny zakres kontroli obowiązkowej, o której mowa w art. 59a ustawy, oraz kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 81 ust. 4 ustawy to wyłącznie sprawdzanie wyrobów budowlanych (art. 59a ust. 2 pkt 3 i art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. e).

W ramach wybranej do kontroli próby 15 postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa mieszkaniowego sprawdzono protokoły kontroli obowiązkowej w zakresie pkt 8.3. *Wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego lub jednostkowego stosowania w budownictwie.* Z zapisów w protokołach wynika, że wyroby budowlane wbudowane w zakończony obiekt budowlany posiadały stosowne atesty lub certyfikaty B lub CE.

(dowód: akta kontroli str. 438-442, 456-459, 472-475, 485-488, 498-503, 512-515, 525-530, 540-543, 557-560, 568-571, 593-596, 611-614, 621-624, 633-636, 651-656)

W jednym z ww. postępowań (ROiK I.MBI-7353-190/12) przeprowadzono również kontrolę na podstawie art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, której przedmiotem było sprawdzenie realizacji robót budowlanych, których niewykonanie stwierdzono podczas kontroli obowiązkowej.

(dowód: akta kontroli str. 430, 444-451)

3.2. Przeprowadzanie z inicjatywy Inspektoratu kontroli dotyczących przebiegu budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Inspektorat nie podejmował z własnej inicjatywy kontroli obejmujących sprawdzenie:

- zawierania przez inwestorów umów na rozpoczęcie użytkowania poszczególnych lokali przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego,
- prowadzenia prac budowlanych w sytuacjach, gdy upłynęły 3 lata od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, a do Inspektoratu nie wpłynęło zawiadomienie o rozpoczęciu budowy, względnie, gdy w trakcie prowadzonej budowy uchylona została decyzja o pozwoleniu na budowę.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła: *Kwestie związane z zawieraniem przez inwestorów umów dotyczących poszczególnych lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych przed wydaniem dla poszczególnych obiektów pozwolenia na użytkowanie należą do materii cywilno-prawnej i nie podlegają sprawdzaniu i kontroli na drodze administracyjnej. W zakresie wybranych kontroli, podejmowanych z własnej inicjatywy, obejmujących sprawdzenie, czy są prowadzone prace budowlane – w sytuacjach, gdy upłynęły 3 lata od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, a do PINB-u nie wpłynęło zawiadomienie o rozpoczęciu budowy, względnie, gdy w trakcie prowadzonej budowy uchylona została decyzja o pozwoleniu na budowę, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki informuje, że w latach 2013 – I półrocze 2015 nie odnotowano spraw, które obejmowałyby ww. zakres (brak spraw o takim charakterze).*

(dowód: akta kontroli str. 398)

3.3. Podejmowanie działań w celu usunięcia nieprawidłowości dotyczących budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, ujawnionych w wyniku przeprowadzanych kontroli

3.3.1. Pismem z 11 lutego 2014 r. (data wpływu do Inspektoratu) inwestor zwrócił z wnioskiem o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie obiektu budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Wygoda. W wyniku przeprowadzenia kontroli obowiązkowej (4 i 7 marca 2014 r.) inspektorzy PINB w Krakowie – Powiat Grodzki stwierdzili istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego. Zgodnie z projektem budowlanym i decyzją pozwolenia na budowę (ze zmianami) obiekt ten miał być budynkiem kategorii XIII, tj. budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym z 10 lokalami mieszkalnymi (po 2 na każdej kondygnacji). W trakcie kontroli inspektorzy stwierdzili zmianę sposobu użytkowania obiektu z budynku mieszkalnego wielorodzinnego na hotel z 62 pokojami wyposażonymi we własne łazienki.

Decyzją nr 451/2014 z 21 sierpnia 2014 r. (ROiK I.5121.10.2014.TSZ) Powiatowy Inspektor odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego przy ul. Wygoda. W uzasadnieniu decyzji odwołano się do ustaleń kontroli obowiązkowej, wskazujących na zamiar inwestora – na etapie wprowadzania w toku budowy zmian zakwalifikowanych przez projektantów jako nieistotne – dokonania zamiany sposobu użytkowania przedmiotowego obiektu, który został zaprojektowany jako budynek mieszkalny wielorodzinny z 10 lokalami mieszkalnymi, na hotel z 62 pokojami (2 dodatkowe na poddaszu). Stwierdzono, że wykonane zmiany kwalifikują się do zmian istotnie odstępujących od zatwierdzonego projektu budowlanego i decyzji pozwolenia na budowę. Wskazano również na dodatkowy dowód, tj. informację zamieszczoną w Internecie (wydruk z 7 lipca 2014 r.), że przedmiotowy obiekt w rzeczywistości działa jako „Metropolis Design Hotel”.

Rozpatrując sprawę organ I instancji ustalił, że inwestor w 2005 r. złożył do Prezydenta Miasta Krakowa wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla planowanej w tym miejscu budowy hotelu. Decyzją z 27 kwietnia 2006 r. odmówiono ustalenia warunków zabudowy dla takiej inwestycji. W wyniku odmowy inwestor podjął działania zmierzające do wybudowania obiektu zgodnego z przepisami urbanistycznymi, tj. o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej, uzyskując na to zgodę w kolejnych decyzjach o warunkach zabudowy, a następnie w decyzji o pozwoleniu na budowę z 31 grudnia 2008 r. (ze zmianami z 14 września 2009 r. i z 21 czerwca 2011 r.).

W uzasadnieniu decyzji wskazano również, że w sprawie będzie prowadzone postępowanie administracyjne w trybie art. 50 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane w przedmiocie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 208-223)

W wyniku wniesionego odwołania od ww. decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy (decyzja nr 239/2015 z 31 marca 2015 r.), podzielając stanowisko organu I instancji o dokonaniu przez inwestora istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 224-241)

Postępowanie w sprawie przebudowy, rozbudowy, nadbudowy istniejących budynków wraz budową budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Wygoda, wykonanej w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę wszczęto z urzędu 30 kwietnia 2015 r. (ROiK I.5160.43.2015.SST). Postanowieniem z tego samego dnia wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy, tj. 31 października 2015 r., co uzasadniono koniecznością zebrania kompletnego materiału dowodowego, w tym przeprowadzenia dowodu z oględzin budynku przy ul. Wygoda. Oględziny te zostały przeprowadzone w dniach 2 i 16 czerwca 2015 r. Potwierdziły one hotelową funkcję obiektu: [...] *W dniu oględzin budynek jest użytkowany w całości z przeznaczeniem jako hotel z częścią restauracyjną. [...] W dniu oględzin w całym obiekcie stwierdza się obecność gości [...].* Fakt funkcjonowania w budynku hotelu – od 1 lipca 2014 r. – ustalili inspektorzy PINB w Krakowie – Powiat Grodzki podczas kontroli przeprowadzonej 19 sierpnia 2014 r. na podstawie art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 242-259)

3.3.2. W uzasadnieniu decyzji nr 33/2015 z 23 stycznia 2015 r. (ROiK I.5121.92.2014.MBI), udzielającej pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego przy ul. Brogi, zamieszczono zapis [...] *ustalono, iż w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich – stwierdzono brak dostępu dla osób niepełnosprawnych do kondygnacji podziemnej garażu na samochody osobowe, czego projekt budowlany nie określał. Tym samym stwierdzono, iż przedmiotowy obiekt został wykonany z naruszeniem § 55 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [...].*

(dowód: akta kontroli str. 597-601)

W wykazie spraw o symbolu klasyfikacyjnym 5163 *Prowadzenie postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie* nie zarejestrowano postępowania w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 399-401)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że:

- w uzasadnieniu decyzji nr 33/2015 z 23 stycznia 2015 r. znalazł się zapis z protokołu obowiązkowej kontroli, w której uczestniczyło troje inspektorów z niewielkim stażem pracy;
- w protokole kontroli obowiązkowej inspektorzy zapisali, że obiekt został wykonany zgodnie z projektem, który w ich ocenie naruszał § 55 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez niezaprojektowanie dostępności garażu podziemnego dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich;
- należy zaznaczyć, że w trakcie kontroli obowiązkowej projektant odniósł się postawionego problemu braku dostępności, wskazując, że budynek nie przewiduje obszarów, z których mogą korzystać osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- powyższy pogląd jest dopuszczalny w świetle § 16 ust. 1 rozporządzenia, który stanowi, że do wejść do budynku mieszkalnego wielorodzinnego, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej powinny być doprowadzone od dojeżdż i dojeżdżów, o których mowa w § 14 ust. 1 i 3, utwardzone dojścia o szerokości minimalnej 1,5 m, przy czym co naj-

mniej jedno dojsie powinno zapewniać osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku lub tych jego części, z których osoby te mogą korzystać;

- w świetle powyższego analiza całości rozwiązań architektoniczno-budowlanych dokonana w Inspektoracie, w aspekcie przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nie potwierdziła zastrzeżeń i uwag młodych stażem inspektorów;
- wobec powyższego Powiatowy Inspektor nie znalazł podstaw do wydania decyzji odmawiającej inwestorowi pozwolenia na użytkowanie oraz do skierowania wniosku do samorządu zawodowego o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 840, 845-846)

3.3.3. W związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łepkowskiego (ROiK I.MBI-7353-263/12) inspektorzy PINB w Krakowie – Powiat Grodzki przeprowadzili 4 stycznia 2013 r. kontrolę obowiązkową. W wyniku kontroli stwierdzono, że wprowadzone zostały zamiany w zakresie m.in. wypełnienia balustrad ze stalowo-poliwęglanowego (przewidywanego przez zatwierdzony projekt budowlany) na wypełnienie ze szkła warstwowego, co nie zostało wykazane ani w oświadczeniu kierownika budowy, ani w dzienniku budowy. Ponadto stwierdzono, że szkło do wypełnienia balustrad nie spełniało § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis ten stanowi m.in., że szklane elementy balustrad powinny być wykonane ze szkła o podwyższonej wytrzymałości na uderzenia, tłukącego się na drobne, nieostre odłamki. W trakcie kontroli obowiązkowej inspektorzy ustalili również, że zamontowane szkło nie posiadało wymaganego normą PN-EN 12150-1 trwałego oznakowania, natomiast podczas dodatkowych czynności kontrolnych 16 stycznia 2013 r. stwierdzili, że szkło zostało oznaczone w postaci napisu „CE EN 14449”, do czego przyznał się przesłuchany kierownik budowy. Naruszony został tym samym przepis § 11 rozporządzenia w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym¹⁶, zgodnie z którym, po wystawieniu krajowej deklaracji zgodności, a przed wprowadzeniem wyrobu budowlanego do obrotu, producent umieszcza na wyrobie znak budowlany, którego wzór określa załącznik nr 1 do ustawy o wyrobach budowlanych¹⁷, oznaczający, że wyrób budowlany jest zgodny ze specyfikacją techniczną, co zostało potwierdzone przez dokonanie oceny zgodności określonej w rozporządzeniu.

W adnotacji urzędowej z 28 lutego 2013 r. inspektor PINB w Krakowie – Powiat Grodzki stwierdził, że w toku postępowania znak ROiK I.MBI-7353-263/12 w sprawie wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łepkowskiego organ nadzoru budowlanego I instancji znalazł przesłankę do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy. Adnotację oznaczono znakiem PINB.5163.3.2013.MBI. W aktach sprawy znajduje się również projekt pisma – wniosku do Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy mieszkalnego budynku wielorodzinnego przy ul. Łepkowskiego. Wniosek taki nie został złożony – postępowanie nie zostało też zakończone w inny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 399-401, 772-782)

3.4. Nadzór wewnętrzny nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą

W Inspektoracie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej ds. kontroli wewnętrznej. Regulamin Organizacyjny Inspektoratu w tej kwestii ograniczył się do zapisu § 4 ust. 3 pkt 6, stosownie do którego Powiatowy Inspektor sprawuje bezpośredni nadzór nad kontrolą wewnętrzną w Inspektoracie. Ponadto w § 7 określone zostały kompetencje zastępcy Powiatowego Inspektora, tj.:

- sprawowanie nadzoru nad sprawami organizacyjnymi i merytoryczną działalnością wszystkich referatów Inspektoratu, w tym referatów orzecznictwa i kontroli (pkt 1);

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 883).

- wykonywanie w odniesieniu do komórek organizacyjnych Inspektoratu kierowniczych funkcji kontrolnych (pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 4-27)

W toku kontroli NIK przedłożono jeden protokół kontroli wewnętrznej (bez oznaczenia sprawy symbolem klasyfikacyjnym 0911 *Kontrole wewnętrzne we własnej jednostce*), przeprowadzonej w grudniu 2013 przez ówczesnego zastępcę Powiatowego Inspektora. Kontrola dotyczyła postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Wileńskiej. Sposób prowadzenia tego postępowania przez pracownika Inspektoratu oceniono pozytywnie, zwracając jednocześnie uwagę na następujące uchybienia:

- brak adnotacji urzędowej o wyznaczeniu terminu obowiązkowej kontroli;
- brak pieczęci imiennej na protokole obowiązkowej kontroli jednego z dwóch pracowników PINB w Krakowie – Powiat Grodzki;
- brak adnotacji urzędowej o włączeniu do akt postępowania administracyjnego dokumentów dostarczonych przez inwestora;
- brak szczegółowego wskazania, jakie dokumenty wydano inwestorowi po zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 80-85)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w strukturze PINB w Krakowie – Powiat Grodzki nie wyodrębniono komórki ds. kontroli wewnętrznej (audytu), a w okresie 2013 – I półrocze 2015 nie przeprowadzano takich kontroli oraz w jaki sposób realizowane jest zadanie określone w § 4 ust. 3 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego, polegające na sprawowaniu bezpośredniego nadzoru nad kontrolą wewnętrzną w Inspektoracie, Powiatowy Inspektor wyjaśniła:

- w strukturze Inspektoratu nie utworzono komórki ds. kontroli wewnętrznej z uwagi na niewystarczające finansowanie i szczupłość obsady kadrowej;
- należy podkreślić, że zadanie polegające na sprawowaniu bezpośredniego nadzoru i kontroli w Inspektoracie jest realizowane poprzez stały monitoring poprawności i terminowości załatwiania spraw;
- zastępca Powiatowego Inspektora zdaje relacje z dokonanych kontroli indywidualnych postępowań administracyjnych w zakresie merytorycznym i proceduralnym;
- cotygodniowe narady zapewniają bieżącą kontrolę pracy poszczególnych komórek;
- kierownicy referatów zdają relację z wykonywania swoich zadań z zakresu kontroli nad podległymi pracownikami; kontrole takie spowodowały, że w 2013 roku wyciągnięto konsekwencje służbowe (w formie upomnienia) w stosunku do jednego inspektora z uprawnieniami budowlanymi, a w 2014 roku – w stosunku do pięciu inspektorów, w tym trzech z uprawnieniami budowlanymi;
- wnioski i uwagi z przeprowadzonych kontroli poszczególnych referatów przekazywane są pracownikom podczas cotygodniowych szkoleń;
- monitoring terminowości, jak i stopnia zaawansowania prowadzonych postępowań zapewnia funkcjonujący w Inspektoracie system elektroniczny.

(dowód: akta kontroli str. 841, 848)

3.5. Kontrole zewnętrzne

W okresie 2013 – I półrocze 2015 w Inspektoracie przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne, z których jedna dotyczyła ewidencji majątku i inwentaryzacji (X/XI 2013 r.), a druga, przeprowadzona w maju 2015 r. przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – była kontrolą sprawdzającą w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli problemowej z 2008 r. Przedmiot kontroli z 2008 r. pozostawał bez związku z zakresem niniejszej kontroli NIK, dotyczył bowiem zagadnień związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 72-79)

3.6. Działania podejmowane w przypadkach wpłynięcia skarg i informacji o istotnych nieprawidłowościach dotyczących budowy lub użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji pism o takim charakterze (art. 254 k.p.a.)

Stosownie do obowiązującego w Inspektoracie *Jednolitego rzeczowego wykazu akt*¹⁸ pod symbolem klasyfikacyjnym 051 – w ramach klasy drugiego rzędu 05 *Skargi, wnioski, petycje, postulaty, inicjatywy i interpelacje (inne niż w klasie 501)* – rejestruje się *Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio*. W okresie objętym kontrolą pod tym symbolem zarejestrowano 1338 spraw. Z kolei symbol klasyfikacyjny 501 – w ramach klasy drugiego rzędu 50 *Zagadnienia ogólne w zakresie realizacji nadzoru budowlanego* – to *Interwencje w zakresie naruszenia przepisów prawa budowlanego (w tym skargi, wnioski i interwencje społeczne)*. Pod tym symbolem w analogicznym okresie zarejestrowano 2219 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 264)

Analiza 10 przypadkowo wybranych spraw, których przedmiotem były skargi z okresu 2013 r. – I półrocze 2015 r., dotyczące budowy (8) lub utrzymania (2) obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wskazuje, że w Inspektoracie podejmowano czynności kontrolne w celu ich wyjaśnienia, a kierujących te skargi informowano o sposobie załatwienia sprawy – w terminie od 6 do 60 dni od daty wpływu skargi (średnio po 26 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 835-837)

3.7. Kontrole NIK

W badanym okresie w Inspektoracie nie przeprowadzono kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 72-74)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola obowiązkowa, przeprowadzona 4 i 7 marca 2014 r. w związku ze złożonym przez inwestora wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Wygoda, wykazała, że inwestor dokonał istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, zmieniając jego funkcję z mieszkaniowej wielorodzinnej na hotelową. W wyniku kolejnej kontroli, przeprowadzonej 19 sierpnia 2014 r., udokumentowano fakt funkcjonowania w tym obiekcie hotelu od 1 lipca 2014 r.

Decyzją Powiatowego Inspektora z 21 sierpnia 2014 r. odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu przy ul. Wygoda, uzasadniając to ww. istotnymi odstępstwami.

(dowód: akta kontroli str. 210-223, 242-245)

Do czasu kontroli NIK w Inspektoracie nie nałożono na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu przy ul. Wygoda, do czego zobowiązuje art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, ani nie podjęto też żadnych działań związanych z odpowiedzialnością osób za czyn określony w art. 93 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, stosownie do którego kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu, podlega karze grzywny.

(dowód: akta kontroli str. 208-261, 667-669)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła m.in., że:

- kara za nielegalne użytkowanie, zgodnie z ustawą Prawo budowlane, ma zostać nałożona na inwestora, który przystąpił do użytkowania obiektu, na którego wzniesienie uzyskał decyzję pozwolenia na budowę z zatwierdzonym projektem budowlanym i nie dopełnił obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie; wysokość kary jest uzależniona od kategorii obiektu i jego wielkości;
- sprawa jest skomplikowana, ponieważ inwestor nie tylko przystąpił do użytkowania bez pozwolenia na użytkowanie, ale również zmienił funkcję obiektu;

¹⁸ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 8 stycznia 2013 r.

- Inspektorat prowadzi postępowanie administracyjne w sprawie istotnych odstępień od zatwierdzonego projektu, postępowanie nie zostało zakończone, a jego wynik determinuje możliwość nałożenia kary, bowiem zalegalizowanie w tym postępowaniu funkcji hotelowej wiąże się z nałożeniem kary w wysokości 150 000 zł, natomiast rozstrzygnięcie o pozostawieniu funkcji budynku mieszkalnego wielorodzinnego wiąże się z karą w wysokości 40 000 zł;
- możliwość nałożenia kary za przystąpienie do użytkowania bez pozwolenia obiektu budowlanego przy ul. Wygoda nie uległa przedawnieniu;
- w odniesieniu do braku zastosowania przez organ nadzoru budowlanego przepisu art. 93 pkt 6 ustawy Prawo budowlane należy wskazać, że ukaranie mandatem karnym uczestników procesu budowlanego uniemożliwiłoby ewentualne skierowanie sprawy o wykroczenie do organów ścigania, a sprawa należy do wyjątkowo skomplikowanych.
(dowód: akta kontroli str. 839, 844-845)

2. W trakcie prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łepkowskiego (ROiK I.MBI-7353-263/12) inspektorzy PINB w Krakowie – Powiat Grodzki ustalili wprowadzenie zamian m.in. w zakresie zastosowanego szkła w balustradach, które w ich ocenie nie spełniało wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stwierdzili ponadto, że zamontowane szkło nie posiadało wymaganego oznakowania, czym naruszony został przepis § 11 rozporządzenia w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym.

W adnotacji urzędowej inspektora PINB w Krakowie – Powiat Grodzki z 28 lutego 2013 r. wskazano, że istnieją przesłanki do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy, ale wniosku do Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie odpowiedzialności zawodowej nie złożono. Postępowania nie zakończono też w inny sposób
(dowód: akta kontroli str. 399-401, 772-782)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła:

- w związku z brakiem wniosku w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie w stosunku do kierownika budowy budynku mieszkalnego przy ul. Łepkowskiego wyjaśniam, że spostrzeżenia i uwagi inspektora prowadzącego obowiązkową kontrolę zostały zweryfikowane przez ówczesnego kierownika ROiK I;
- dostarczona do Inspektoratu 5 kwietnia 2013 r. opinia techniczna, opracowana przez uprawnioną osobę, potwierdziła prawidłowość i zgodność z obowiązującymi przepisami zastosowanego szklanego wypełnienia balustrad;
- w świetle powyższego nie zostały potwierdzone zastrzeżenia i uwagi niedoświadczonego inspektora PINB w Krakowie – Powiat Grodzki i nie było zasadnym kierowanie wniosku o odpowiedzialność zawodową w budownictwie;
- w przedmiotowej sprawie została wydana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.
(dowód: akta kontroli str. 840, 846)

W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor odniósł się do zgodności z obowiązującymi przepisami zastosowanego szklanego wypełnienia balustrad, tj. spełniania wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W wyjaśnieniach pominięto kwestę braku oznakowania szkła, czym naruszony został przepis art. 10 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały, o właściwościach użytkowych, umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie wymagań podstawowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami odrębnymi. Takim przepisem jest m.in. § 11 rozporządzenia w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym, stanowiący, że przed wprowadzeniem wyrobu budowlanego do obrotu, producent umieszcza na wyrobie znak budowlany.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Zastrzeżenia w tym obszarze związane są przede wszystkim z ujawnionym przypadkiem nielegalnego, ponad rocznego funkcjonowania hotelu w centrum Krakowa, przy braku stosownej – szybkiej – reakcji nadzoru budowlanego, czego nie może w pełni usprawiedliwiać skomplikowany charakter tej sprawy. Krytycznie należy się również odnieść do sposobu procedowania w kwestii odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łepkowskiego.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) Zapewnienie rzetelnego i zgodnego z prawem prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
- 2) Zapewnienie poprawności prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie terminów załatwiania spraw, dokumentowania czynności i wygaszania decyzji.
- 3) Podejmowanie, w ramach kontroli obowiązkowej, kontroli dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania w budownictwie.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Kraków, dnia 05 października 2015 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.