



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.03.2019

Bartosz Piotr Bielawski
Starosta Powiatu Iławskiego
ul. W. Andersa 2A
14-200 Iława

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/101 Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Iławie, ul. W. Andersa 2A, 14-200 Iława (Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Piotr Bielawski, Starosta Powiatu Iławskiego (Starosta). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Starosta Marek Józef Polański (od 26 listopada 2014 r. do 18 listopada 2018 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (obiekty mis-r).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 15 maja 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/37/2019 z 12 marca 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Starosta sprawując nadzór nad bezpieczeństwem obiektów mis-r wydawał pozwolenia na budowę oraz zaświadczenia o braku sprzeciwu wobec budowy takich obiektów zgodnie z wymogami Prawa budowlanego ³ . Przekazywał także do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Iławie kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopie zgłoszeń i zaświadczeń o braku sprzeciwu, dotyczące obiektów mis-r wraz z dokumentacją. Pomimo, że sprawowany nadzór w zakresie spełnienia wymogów technicznych obiektów mis-r sprowadzał się wyłącznie do weryfikacji dokumentacji projektowej, w żadnej z 15 analizowanych spraw nie doszło do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów małej architektury sportowo-rekreacyjnej, które nie spełniałyby wymogów wynikających z obowiązujących przepisów.
--------------	--

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego	1. W latach 2017-2019 (do 31 marca) Starosta wydał łącznie 1791 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 20 (1,1% ogółu) dotyczyło obiektów mis-r⁴, z tego 11 w 2017 r. i 9 w 2018 r.⁵ Odpowiednio na 1613 zgłoszeń budowy obiektów, 30 (1,9%) dotyczyło obiektów mis-r, z tego 8 w 2017 r., 13 w 2018 r. oraz 9 w 2019 r. (do 31 marca).
------------------------	--

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)

⁴ W 15 przypadkach placów zabaw i siłowni będących częścią inwestycji polegającej na budowie budynków mieszkalnych, w pięciu przypadkach były to samodzielne budowy.

⁵ W 2019 r. (do 31 marca) nie wydano żadnej decyzji o udzielenie pozwolenia na budowę.

W ww. okresie w Starostwie nie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące nadzoru nad urządzaniem obiektów mis-r. Jak wyjaśnił, Naczelnik Wydziału Budownictwa, Architektury i Inwestycji Starostwa (Naczelnik Wydziału) organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada kompetencji prawnych do opracowania takich procedur. Starostwo nie otrzymało również wytycznych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczących budowy mis-r.

W kontrolowanym okresie nie wydano żadnej decyzji odmawiającej pozwolenia na budowę ww. obiektów oraz nie wniesiono sprzeciwów do zgłoszeń ww. obiektów.

(akta kontroli str.4-8)

Zgodnie z przyjętą praktyką w Starostwie, w przypadkach budowy obiektów mis-r na terenach publicznych, w tym także należących do szkół, spółdzielni mieszkaniowych oraz wspólnot, wymagano zgłoszenia bądź uzyskania pozwolenia budowlanego. Wymogi te dotyczyły budowy m.in. parków linowych oraz siłowni plenerowych.

Jak podał Naczelnik Wydziału, inwestor w każdym przypadku może wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na budowę obiektów mis-r. Po weryfikacji zgłoszenia lub złożonego wniosku o pozwolenie na budowę postępowanie jest wszczynane bądź umarzane w przypadku braku podstaw do jego rozpatrywania⁶.

W okresie objętym kontrolą do Starosty nie wpłynął żaden wniosek o pozwolenie na budowę bądź zgłoszenie robót budowlanych odnośnie parku linowego. Wpłynęło natomiast siedem zgłoszeń budowy obiektów mis-r na terenach szkół i placówek oświatowych⁷.

(akta kontroli str.9-11)

W latach 2017 - 2019 (do 12 kwietnia) Starosta, w przypadku obiektów wymagających zgłoszenia, nie nakładał na inwestorów obowiązku ich geodezyjnego wyznaczenia w terenie. Zgodnie z art. 43 ust. 2 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej w stosunku do obiektów wymagających zgłoszenia może nałożyć obowiązek geodezyjnego ich wyznaczenia w terenie.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału, w obowiązujących przepisach brak jest nałożonego na inwestora obowiązku geodezyjnego wyznaczenia w terenie oraz wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej po zakończeniu budowy obiektów mis-r. Ponadto w jego ocenie nie zachodziła potrzeba geodezyjnego wytyczania tego typu obiektów, gdyż było to „...nie do końca uzasadnione ekonomicznie dla zgłaszającego”.

Analiza dokumentacji (opisana w punkcie 2 niniejszego wystąpienia) wykazała, że Starostwo w każdym wydany na wniosek zgłaszającego zaświadczeniu o braku sprzeciwu co do zakresu robót objętych zgłoszeniem, wskazywało na obowiązek zlecenia uprawnionemu geodecie wykonania aktualizacji mapy działek objętych zgłoszeniem.

(akta kontroli str.12, 37,53, 76, 96,113,127, 142 157 i 171)

2. Na podstawie analizy pięciu spraw⁸ dotyczących wydania w okresie 2017-2019 r. (do 31 marca) pozwolenia na budowę obiektów mis-r, ustalono m.in., że we wszystkich przypadkach dokumentacja projektowa, w tym część dotycząca obiektów mis-r, była ostemplowana pieczęcią z danymi adresowymi Starostwa.

⁶ Nie umorzono żadnego postępowania dotyczącego mis-r.

⁷ Nie wpłynął żaden wniosek dotyczący pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia budowy obiektu mis-r na terenach należących do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot.

⁸ W czterech przypadkach placów zabaw i siłowni będących częścią inwestycji polegającej na budowie budynków mieszkalnych, w jednym przypadku była to samodzielna budowa skateparku.

Kontrola NIK wykazała, że zgodnie z wymogiem art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, projekt budowlany planowanej inwestycji we wszystkich przypadkach:

- był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- zawierał plan zagospodarowania działki lub terenu, wymagane opinie, uzgodnienia oraz pozwolenia wraz z informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, opinie dotyczące zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego projektu zagospodarowania terenu oraz oświadczenia projektantów o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,
- był wykonany przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane.

Do projektów załączono oświadczenia projektantów o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym warunkami technicznymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane).

Badane decyzje dotyczące pozwolenie na budowę obiektów mis-r wydano w terminie od 10 do 53 dni od złożenia wniosku.

(akta kontroli str.13-33,188)

W wyniku analizy 10 zgłoszeń dotyczących obiektów mis-r, na podstawie których wydano zaświadczenia o braku sprzeciwu dotyczącego zgłoszenia budowy, ustalono m.in., że we wszystkich przypadkach dokumentacja projektowa była ostemplowana pieczęcią z danymi adresowymi Starostwa.

W zgłoszeniach, zgodnie z wymogiem art. 30 ust. 2 i ust. 4 ustawy Prawo budowlane, określono rodzaj, zakres oraz termin rozpoczęcia robót budowlanych. Załączono również:

- oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością (we wszystkich przypadkach);
- opis techniczny zawierający m.in. normy techniczne, dane dotyczące wielkości obiektu i elementy wyposażenia;
- projekt zagospodarowania terenu na kopiach map zasadniczych w skali 1:500 – w siedmiu przypadkach, w jednym w skali 1:250, a w pozostałych dwóch 1:2000. We wszystkich przypadkach był sporządzony przez osoby posiadające uprawnienia budowlane.

We wszystkich analizowanych przypadkach zaświadczenia były wydawane po upływie od jednego do dziewięciu dni od dnia zgłoszenia. Jak pisał Naczelnik Wydziału, organ administracji architektoniczno-budowlanej na rozpatrzenie (ewentualne złożenie sprzeciwu) zgłoszenia ma 21 dni. Niemniej, mając na uwadze interes strony (krótki termin składania wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków zewnętrznych), organ przychylił się do szybszego rozpatrzenia zgłoszenia. Ponadto postępowanie objęte zgłoszeniem jest wysoce odformalizowane, uczestniczy w nim jedynie inwestor (zgłaszający), a inne podmioty nie mają statusu strony.

(akta kontroli str.34-186)

Wymogi dotyczące odległości od innych obiektów, stopnia nasłonecznienia oraz zgodności zastosowanych rozwiązań z zasadami wiedzy oraz spełnienia wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych⁹ weryfikowano

⁹ 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, ze zm.).

w oparciu o złożoną dokumentację (załączone mapy, szkice i rysunki). Jak wyjaśnił pracownik Starostwa dokonujący weryfikacji dokumentacji, rozpatrując projekt budowlany sprawdzał on „spełnienie przez projektowane place zabaw warunków technicznych poprzez wskazane na projekcie zagospodarowania działki bądź terenu linie wymiarowe ze wskazaniem odległości projektowanych elementów zagospodarowania działki od obiektów i budynków, granic działek, garaży, urządzeń budowlanych i miejsc gromadzenia odpadów (treść mapy ewidencyjnej zawiera m.in. istniejące uzbrojenie terenu, rodzaje i ilość kondygnacji istniejących budynków i obiektów)”. Podał także, że nasłonecznienie projektowanej inwestycji badane było poprzez weryfikację jej lokalizacji względem stron świata oraz obiektów zacieńających. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że minimalne odległości były liczone od granic placu zabaw wyznaczonego na mapie projektowej.

(akta kontroli str.187 i 229)

W myśl przepisów art. 72 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, 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. Adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego.

Badanie dokumentacji ww. 15 spraw (5 pozwoleń na budowę oraz 10 zgłoszeń) dotyczących obiektów mis-r wykazało, że w aktach tych nie potwierdzono odrębnie przeprowadzonej przez pracowników Starostwa weryfikacji dokumentacji. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału brak jest jednoznacznego przepisu wskazującego, jakiego typu dokumenty potwierdzające weryfikację sprawy winny znaleźć się w aktach, tym samym organ uznaje za potwierdzenie wykonanej czynności oraz spełnienie przez inwestycje przepisów prawa, wydanie decyzji lub zaświadczenia w sprawie, jak również upływanie terminu wskazanego w prawie.

(akta kontroli str.34-189)

3. We wszystkich 15 analizowanych sprawach nadzór przez Starostę nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego przy budowie obiektów mis-r polegał na badaniu dokumentów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Weryfikacja w zakresie spełnienia wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, określonych w § 19 i § 40 tego rozporządzenia, dotyczących nasłonecznienia placu zabaw, odległości projektowanych placów zabaw i miejsc rekreacyjnych od miejsc postojowych, otwartych garaży wielopoziomowych, od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów polegała na wglądzie w dokumenty przekazane przez inwestora.

W żadnej z analizowanych spraw nie doszło do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów małej architektury sportowo-rekreacyjnej, pomimo niespełnienia wymogów wynikających z obowiązujących przepisów, braków w dokumentacji lub braku możliwości ustalenia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str.34-190, 230)

4. W okresie objętym kontrolą Starosta przekazał do PINB, zgodnie z wymogiem art. 82 b ust. 1 pkt 2 lit c Prawa budowlanego, wszystkie objęte badaniem decyzje oraz zaświadczenia dotyczące obiektów mis-r, załączając kserokopie dokumentacji przedłożonej przez inwestorów. We wszystkich przypadkach dokumenty te przekazano w terminie od jednego do 20 dni od dnia, w którym decyzje stały się

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

ostateczne¹¹ oraz od jednego do 21 dni od wydania zaświadczeń¹². Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału przekazywanie ww. dokumentów odbywa się okresowo za pośrednictwem pracowników Starostwa, w miarę możliwości czasowych, organizacyjnych oraz nagromadzenia dokumentacji. Termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny mający na względzie wielkość przekazywanych dokumentów, a także ich ilość.

(akta kontroli str.191-224)

5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie współpracowało z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz z innymi podmiotami w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów Prawa budowlanego oraz stosowania zasad wiedzy technicznej przy projektowaniu i budowie obiektów mis-r.

(akta kontroli str.225)

6. W okresie objętym kontrolą do Starosty nie były kierowane skargi i wnioski dotyczące obiektów budowlanych mis-r.

(akta kontroli str.226)

7. W ocenie Starosty nie występowały problemy dotyczące nadzoru nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego w związku z budową obiektów mis-r.

Jak wyjaśnił Starosta organ administracji architektoniczno-budowlanej generalnie nie spotkał się z problemami co do przestrzegania lub stosowania przez inwestorów przepisów obowiązującego prawa przy rozpatrywaniu złożonych wniosków o pozwolenia na budowę czy zgłoszenia robót budowlanych. Przepisy prawa, zwłaszcza te regulujące wymogi co do zakresu dokumentów załączanych do zgłoszenia robót budowlanych, są mało precyzyjne. Przy uproszczonej ich procedurze to na inwestora przerzucono obowiązek posiadania wiedzy technicznej celem stworzenia dokumentu będącego załącznikiem do zgłoszenia (tj. opis, szkice, czy rysunki). Zgłaszane budynki, budowle, czy wybrane urządzenia typu np. mis-r w znacznej mierze posiadają elementy konstrukcyjne (np. fundamenty, słupy, konstrukcja dachu) i w takich przypadkach opisy techniczne i rysunki winny być sporządzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Zgłoszenia te mogłyby podlegać ocenie organu co do spełnienia wymagań w zakresie bezpieczeństwa budowy obiektów czy montażu urządzeń.

(akta kontroli str.227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

¹¹ W czterech przypadkach odpowiednio po upływie 5,10,12 i 20 dni, a w jednym w dniu uprawomocnienia decyzji.

¹² W pięciu przypadkach przed upływem siedmiu dni od wydania zaświadczenia.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 17 maja 2019 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis