



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-010-02/2014

P/14/114

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/114 – Budowa portu lotniczego w Modlinie ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Sowa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91707 z 30 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego ² , ul. Czereśniowa 98, 02-456 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jaromir Grabowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego ³ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ niedokonanie kontroli wykonania ustalonych w decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 919/2012 warunków dopuszczających użytkownik pasy startowego. Pozytywnie NIK ocenia realizację innych zadań wynikających z przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r.⁵ Prawo budowlane, w tym min. dokonywanie kontroli obowiązkowych, wydawanie pozwoleń na użytkowanie pozostałych obiektów budowlanych związanych z lotniskiem w Modlinie, prowadzenie rejestru wydawanych pozwoleń na budowę.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę działalności WINB uzasadnia niepodjęcie w okresie sześciu miesięcy od dnia wydania warunkowego pozwolenia na użytkowanie (6 czerwca 2012 r.) pasy startowego żadnych czynności mających na celu sprawdzenie wykonania ustalonych w pozwoleniu obowiązków. Powodem wydania decyzji warunkowej były zastrzeżenia co do bezpiecznego użytkowania pasy startowego na lotnisku w Modlinie. Zawarte w decyzji warunki użytkowania obiektu wynikały m.in. z opinii Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych, a ich spełnienie było „niezbędne dla bezpiecznej eksploatacji statków powietrznych w zakresie przeciwdziałania zasysaniu ciał obcych”⁶. Z uwagi na powyższe organ nadzoru budowlanego, zdaniem NIK, zobligowany był do dokonywania kontroli wykonania nałożonych na zarządcę lotniska obowiązków⁷, w tym skuteczności podjętych przez zarządcę lotniska działań. Kontrole zostały podjęte przez WINB dopiero w grudniu 2012 r. Skutkowały one cofnięciem pozwolenia na użytkowanie pasy startowego w związku z uznaniem przez organ nadzoru budowlanego, iż obiekt jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi.

¹ Kontrola obejmowała lata 2010–2014 (do 8 września).

² Dalej także WINB.

³ Dalej także MWINB lub organ nadzoru budowlanego.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

⁶ Str. 2 *Opinii dot. stanu technicznego nawierzchni betonowej DS. po wykonanych zabiegach naprawczych* sporządzonej przez Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych 24 maja 2012 r.

⁷ Na podstawie art. 84 ust. 1 pkt 1 do zadań organu nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego. Polega ona na sprawdzeniu wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów Prawa budowlanego (art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania organu nadzoru budowlanego w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie

1. Ewidencja obiektów budowlanych związanych z lotniskiem w Modlinie

Opis stanu faktycznego

W prowadzonej przez WINB na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego ewidencji obiektów budowlanych wykazano dwie decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów wchodzących w skład infrastruktury lotniska w Modlinie, dla których wymagane było uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, tj.:

- decyzję Wojewody Mazowieckiego nr 255/2009 z 10 września 2009 r.⁸ dotyczącą budowy siedmiu budynków lotniskowych, sieci kanalizacyjnych i wodnych, sieci wewnętrznych niskiego i średniego napięcia oraz remontu drogi kołowania i drogi startowej,
- decyzję Wojewody Mazowieckiego nr 239/10 z 29 lipca 2010 r. dotyczącą budowy „Głównego Punktu Kontroli wjazdu na teren lotniska”.

Na podstawie ww. decyzji nadzór budowlany wydał łącznie sześć decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (pięć⁹ na podstawie decyzji nr 255/2009 oraz jedną¹⁰ na podstawie decyzji nr 239/10). WINB nie stwierdził przypadków samowolnego przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie lotniska w Modlinie.

W ewidencji wykazano również sześć decyzji (jedną o pozwoleniu na budowę i pięć o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego), które nie wymagały od inwestora uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a jedynie zgłoszenia zakończenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 21-27, 45)

2. Prowadzenie przez WINB postępowań w sprawie wydania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych związanych z lotniskiem w Modlinie

2.1. Przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie organ nadzoru budowlanego dokonywał weryfikacji kompletności wniosków o ich wydanie. Wszystkie sześć decyzji, o których mowa w pkt. 1, zostało wydanych na podstawie kompletnych wniosków inwestora¹¹, do których załączono dokumenty określone w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 217-218)

Wszystkie pozwolenia na użytkowanie zostały wydane po przeprowadzeniu przez WINB, na podstawie art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego, obowiązkowej kontroli na miejscu budowy. W trakcie kontroli sprawdzano zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania terenu, zgodność obiektu z projektem architektoniczno-budowlanym, dopuszczenie do stosowania wyrobów budowlanych, wykonanie robót rozbiórkowych (tam gdzie roboty takie były wymagane),

⁸ Zmieniona dwukrotnie: 9 marca 20012 r. (bez numeru) oraz 15 stycznia 2013 r. nr 19/2013.

⁹ Nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r., Nr 1126 z 13 lipca 2012 r., Nr 1185/2012 z 26 lipca 2012 r., Nr 1042/2013 z 22 lipca 2013 r. (decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydana po przeprowadzeniu postępowania legalizacyjnego), 1248/2013 z 30 sierpnia 2013 r.

¹⁰ Nr 1043/2012 z 28 czerwca 2012 r.

¹¹ Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o.

uporządkowanie terenu. Zakres przeprowadzonych kontroli odpowiadał zakresowi określonemu w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego.

Protokoły z kontroli obowiązkowych sporządzone zostały zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹².

(dowód: akta kontroli str. 27-31)

2.2. W wyniku przeprowadzonych kontroli obowiązkowych w jednym przypadku, dotyczącym budowy budynku technicznego oznaczonego w projekcie budowlanym numerem 8(24), WINB stwierdził nieprawidłowości polegające na niewykazaniu na kopiach rysunków załączonych przez inwestora do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zmian zatwierdzonego projektu budowlanego – w zakresie zasadniczych elementów wyposażenia budowlano instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, tj. w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust 2 Prawa budowlanego. W związku z powyższym inwestorowi wymierzono karę¹³ w wysokości 2,5 tys. zł oraz odmówiono wydania pozwolenia na użytkowanie¹⁴. Wysokość kary została obliczona zgodnie z art. 59f Prawa budowlanego.

W pozostałych pięciu kontrolach WINB nie stwierdził nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 26-31, 242-253)

W odpowiedzi na pytania: dlaczego WINB nie sprawdził jakości betonu użytego przy budowie pasa startowego, skoro były przypadki jego pęknięcia i odpryskiwania¹⁵, a także dlaczego wydano pozwolenie na użytkowanie skoro stan pasa mógł stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa podróźnych Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego pan Jaromir Grabowski wyjaśnił m.in., że: *„W czasie kontroli obowiązkowej (...) sprawdzono tylko czy wyroby budowlane, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednorazowego stosowania w budownictwie. Sprawdzono czy materiały użyte do wyrobów budowlanych posiadają odpowiednie oznakowania „B” lub „C” i czy posiadają odpowiednie aprobaty techniczne, europejskie aprobaty techniczne czy też krajowe deklaracje zgodności. Nie sprawdzano, czy użyte materiały do wyrobu budowlanego są zgodne z Polską Normą. Zgodnie z punktem 4 art. 2. Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych to wyłącznie producent wyrobu budowlanego ponosi odpowiedzialność za to czy jest on zgodny z Polską Normą.(...) Przeprowadzający kontrolę obowiązkową pasa startowego nie stwierdzili żadnych widocznych pęknięć ani odprysków betonu z pasa startowego. Za sprawdzenie jakości wykonanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie odpowiedzialny był inspektor nadzoru, który potwierdził oświadczenie kierownika budowy. Kierownik budowy w załączonym do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie w oświadczeniu stwierdził, że obiekt budowlany wykonano zgodnie z projektem budowlanym wraz z nieistotnymi odstępstwami, warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami. Oświadczył tym samym, że dotąd wykonane roboty budowlane (w tym wynikające z ekspertyz Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych i Instytutu Inżynierii Lądowej Politechniki Wrocławskiej) zostały właściwie wykonane.*

¹² Dz.U. Nr 132, poz. 1231.

¹³ Postanowienie MWINB 1610/2013 z 23 sierpnia 2013 r.

¹⁴ Decyzją nr 1227/2013 z 26 sierpnia 2013 r. W związku z odwołaniem inwestora i uzupełnieniem dokumentacji decyzja o odmowie wydania pozwolenia na użytkowanie została uchylona 30 sierpnia 2013 r. (decyzją nr 1248/2013).

¹⁵ Informacja taka była zawarta w przekazanych do WINB pismem z 1 czerwca 2012 r. opiniach sporządzonych przez Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych oraz Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Wrocławskiej.

Dodać należy, iż wprawdzie art. 81c ustawy Prawo Budowlane daje możliwość – w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego – nałożenia na właściciela lub zarządcę obowiązku dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz, jednak w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie nie ma on zastosowania, choćby wobec konieczności zachowania terminów ustalonych przez ustawodawcę dla procedowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie. W myśl art. 59c Prawa budowlanego kontrola obowiązkowa winna odbyć się w ciągu 21 dni od daty wezwania inwestora (wpływu wniosku o pozwolenie na użytkowanie). Uzasadnieniem dla wydłużenia powyższego terminu może być co najwyżej wezwanie na podstawie art. 57 ust. 4 do uzupełnienia braków lub nieścisłości, ale tylko w zakresie dokumentów wymienionych w art. 57 ust. 1-3.

(dowód: akta kontroli str. 42-44)

3. Wydawanie decyzji „warunkowych” o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych związanych z lotniskiem w Modlinie

3.1. Trzy spośród sześciu badanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie było decyzjami „warunkowymi”, tj. decyzjami, w których organ nadzoru budowlanego zgodnie z art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego określił warunki użytkowania obiektu lub uzależnił jego użytkowanie od wykonania określonych robót budowlanych. Dotyczyły one:

- Obiektu lotniskowego stanowiącego pas startowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową (m.in. drogi kołowania) i infrastrukturą techniczną dotyczącą jego oświetlenia i odwodnienia – decyzja nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r. Organ uzależnił użytkowanie obiektu od:
 - opracowania (w trybie pilnym) zasad użytkowania obiektu, w tym m.in. instrukcji utrzymania nawierzchni lotniskowych,
 - dokonywania systematycznych przeglądów technicznych nawierzchni lotniskowych, uwzględniających dotąd przeprowadzone prace naprawcze nawierzchni lotniskowych oraz mających być przeprowadzonych – wskutek ewentualnie ujawniających się tzw. złuszczeń nawierzchni – dalszych prac tego typu,
 - zabezpieczenia nawierzchni środkiem hydrofobizującym, mające na celu znaczne zmniejszenie nasiąkliwości górnej warstwy betonu,
 - monitorowania obiektu przez na stałe zatrudnionych: specjalistę od budowy i eksploatacji nawierzchni lotniskowych oraz tzw. obserwatora startowego,
 - powołania grupy remontowej, której celem miało być utrzymywanie oddawanych do użytkowania nawierzchni lotniskowych w ciągłej sprawności eksploatacyjnej, a więc we właściwym stanie technicznym.
- Obiektów lotniskowych stanowiących budynki użyteczności publicznej przeznaczonej dla obsługi pasażerów w transporcie lotniczym wraz z infrastrukturą techniczną – decyzja nr 1126/2012 z 13 lipca 2012 r. Decyzja uzależniła użytkowanie obiektu od:
 - wykonania do 31 lipca 2012 r. robót wykończeniowych w Terminalu związanych z wymianą drzwi, sufitów podwieszanych oraz podłóg we wskazanych pomieszczeniach, a także robót wykończeniowych związanych z ukształtowaniem i docelowym zagospodarowaniem terenu,
 - wygradzenia, przed rozpoczęciem użytkowania obiektów budowlanych będących przedmiotem decyzji, pozostałej części placu budowy,

- sukcesywnego przedstawiania inwentaryzacji geodezyjno-powykonawczej obiektów budowlanych naziemnych i sieci uzbrojenia terenu,
- w wykonanie, w ciągu dwóch lat od wydania decyzji, wiaty na odpady, odprowadzania wód deszczowych na teren własny i wieży kontrolnej.
- Budynku technicznego oznaczonego w projekcie budowlanym nr 8(24) – decyzja nr 1248/2013 z 30 sierpnia 2013 r. uzupełniona postanowieniem nr 1710/2013 z 11 września 2013 r. W decyzji uzależniono użytkowanie obiektu od dokonania i przedłożenia do WINB w terminie do 30 września 2013 r. uzgodnień w Zespole Uzgodnień Dokumentacji Projektowej w zakresie możliwości pozostawienia jako nieczynnych dwóch przyłączy, przewidzianych w projekcie do rozbiórki.
(dowód: akta kontroli str. 21-31, 52-54, 184-205, 239-245)

3.2. Inwestor realizując obowiązki określone w decyzjach o pozwoleniu na użytkowanie nr 1126/2012 oraz 1248/2012¹⁶ poinformował o spełnieniu warunków dotyczących robót budowlanych, przekazał dokumenty dotyczące inwentaryzacji geodezyjno-powykonawczej obiektów budowlanych naziemnych i sieci uzbrojenia terenu oraz uzgodnił w Zespole Uzgodnień Dokumentacji Projektowej pozostawienie jako nieczynnych dwóch przyłączy, przewidzianych w projekcie do rozbiórki. W zgromadzonej dokumentacji nie ma jednak potwierdzenia sprawdzenia przez WINB wykonania tych warunków. WINB nie przeprowadzał kontroli wykonywania obowiązków wynikających z decyzji, o których mowa w art. 84a ust. 2 pkt 2.
(dowód: akta kontroli str. 196-205, 239)

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że sprawdzenie w terenie wykonania warunków wynikających w ww. decyzji nie jest obligatoryjne, nie jest to obowiązek ustawowy. Niezależnie od powyższego wykonanie takiej kontroli z uwagi na zbyt małą obsadę WINB nie byłoby możliwe.
(dowód: akta kontroli str. 47)

Szczegółową analizę wykonania warunków określonych w decyzji 919/2012 zawarto w kolejnym pkt. wystąpienia.

4. Realizacja warunków wynikających z decyzji 919/2012

Szczegółowej analizie poddano działania WINB związane z decyzją MWINB nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r.¹⁷ dotyczącą pozwolenia na użytkowanie obiektu lotniskowego stanowiącego pas startowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową i infrastrukturą techniczną dotyczącą jego oświetlenia i odwodnienia.
(dowód: akta kontroli str. 52-54, 59-61)

Odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn określenia w decyzji nr 919/2012 warunków użytkowania obiektu, a także celu, w jakim organ nadzoru budowlanego uzależnił użytkowanie pasa startowego od spełnienia tych warunków, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił m.in., że kontrola obowiązkowa przeprowadzana jest wyłącznie w celu ustalenia zgodności inwestycji z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Zakres kontroli oraz elementy podlegające sprawdzeniu i opisaniu ustala wzór protokołu kontroli określony w rozporządzeniu. Decyzje podjęto nie tylko na podstawie ustaleń kontroli, ale w oparciu o całościowy materiał dowodowy. Zawarcie w decyzji warunków wynikało z analizy *Opinii naukowej dotyczącej utrzymania nawierzchni lotniska w Modlinie* z Instytutu Inżynierii Lądowej Polityki Wrocławskiej¹⁸ oraz *Opinii dot.*

¹⁶ Wraz z ich zmianami: nr 1303/2012 z 22 sierpnia 2012 r., 1117/2014 z 4 lipca 2014 r. oraz postanowieniem nr 1710/2013 z 11 września 2013 r.

¹⁷ Z uwagi na charakter warunków, dotyczących zachowania bezpieczeństwa użytkownika pasa startowego.

¹⁸ Opinia opracowana w kwietniu 2012 r.

stanu technicznego nawierzchni betonowej DS. po wykonanych zabiegach naprawczych z Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych¹⁹.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił również: „Zawarcie w decyzji MWINB (...) miało na celu (...) zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa użytkownika pasa startowego, a tym samym bezpieczeństwa podróży, przy czym obowiązek zapewnienia tego bezpieczeństwa leżał wyłącznie po stronie zarządcy”.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 36, 38, 59-61)

Dokonana w toku kontroli NIK analiza *Opinii naukowej dotyczącej utrzymania nawierzchni lotniska w Modlinie* z Instytutu Inżynierii Lądowej Polityki Wrocławskiej wskazuje, że warunki użytkowania obiektu określone w decyzji nr 919/2012 są tymi samymi warunkami, które określono w opracowaniu Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 52, 63-64)

W sentencji decyzji nr 919/2012 nie określono terminów spełnienia przez inwestora czterech z pięciu zawartych w niej warunków, dotyczących: dokonywania systematycznych przeglądów technicznych nawierzchni lotniskowych, zabezpieczenia nawierzchni środkiem hydrofobizującym, monitorowania obiektu przez na stałe zatrudnionych: specjalistę od budowy i eksploatacji nawierzchni lotniskowych oraz tzw. obserwatora startowego, powołania grupy remontowej. Nie nałożono również na inwestora obowiązku poinformowania organu o ich wykonaniu. Jedynie przy warunku opracowania zasad użytkowania obiektu określono termin jego wykonania jako pilny.

Jednocześnie w uzasadnieniu decyzji zobowiązano inwestora – w przypadkach wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt i mających ewentualny wpływ na stan techniczny pasa startowego – do każdorazowego sporządzania (na podstawie art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego) protokołu bezpiecznego użytkowania obiektu w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzeniu tych kontroli – w myśl art. 70 Prawa budowlanego – usuwania stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełniania braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną. Organ poinformował inwestora o obowiązku niezwłocznego przesyłania protokołów z takich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Odnośnie nieokreślenia w decyzji terminów wykonania warunków Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił: „Dopiero spełnienie warunków zawartych w decyzji, uprawniało inwestora do użytkowania pasa startowego. Od woli inwestora zależało zatem kiedy nastąpi wypełnienie warunków i przystąpienie do użytkowania. W takiej sytuacji ustalenie terminu wykonania tych obowiązków nie znajdowało uzasadnienia.”

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

Pismem z 13 sierpnia 2012 r. inwestor przekazał do WINB²⁰ „Instrukcję napraw nawierzchni lotniskowych”, ale nie poinformował nadzoru budowlanego o wykonaniu pozostałych zaleceń wynikających z decyzji o pozwoleniu na użytkowanie pasa startowego.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 70-95)

¹⁹ Opinia opracowana 24 maja 2012 r.

²⁰ Data wpływu korespondencji: 20 sierpnia 2012 r.

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK prowadzonej w Mazowieckim Porcie Lotniczym Warszawa-Modlin Sp. z o.o.²¹ wynika, że Spółka rozpoczęła użytkowanie pasa startowego 15 lipca 2012 r. Spółka podjęła działania w celu utrzymania nawierzchni lotniskowej w ciągłej sprawności eksploatacyjnej, ale zastosowana technologia naprawcza nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W związku z wadą materiałową nawierzchni, prowadzone działania jedynie usuwały skutki powstałych odprysków, nie eliminując ich przyczyn. Stwierdzone w czasie prowadzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego procesu certyfikacji lotniska (21 czerwca – 2 lipca 2014 r.) złuszczenia nawierzchni w postaci odprysków marglowych zostały potwierdzone w kontroli doraźnej ULC przeprowadzonej na lotnisku 12 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 367-373)

Do 7 grudnia 2012 r. WINB nie przeprowadził żadnej kontroli mającej na celu ustalenie, czy i w jakim stopniu inwestor spełnił warunki określone w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nr 919/2012, nie podejmował również żadnych innych działań mających na celu uzyskanie wiedzy na ten temat.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

W sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że fakt wykonania obowiązków nałożonych w decyzji w sposób wystarczający można ocenić na podstawie dokumentów przedłożonych w urzędzie. Korespondencja jest w aktach sprawy. Kontrola w terenie wykonania obowiązków nie jest obligatoryjna, a w tym konkretnym przypadku nie wniosłaby istotnych informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 32-34)

W przekazanych do kontroli NIK aktach sprawy brak jest dokumentów świadczących o podejmowaniu przez organ nadzoru budowlanego do 7 grudnia 2012 r. jakichkolwiek działań mających na celu uzyskanie wiedzy na temat spełnienia przez inwestora warunków określonych w decyzji nr 919/2012.

(dowód: akta kontroli str. 70-95)

Odpowiadając na pytanie o niepodejmowanie przez WINB do 7 grudnia 2014 r. innych działań monitorujących wykonanie zaleceń wynikających z decyzji 919/2012 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że: „... za wypełnianie jakichkolwiek warunków, decyzji nie związanych z wykonywaniem robót budowlanych, a nałożonych przez organ nadzoru budowlanego w wydanym pozwoleniu na użytkowanie, odpowiada wyłącznie inwestor lub zarządca użytkowanego obiektu budowlanego, zaś do ich respektowania – jeśli są one konsekwencją uzgodnień wydawanych na etapie wydawania pozwolenia na budowę, są odpowiedzialne inne organy. Niemniej i tak za bezpieczne funkcjonowanie i eksploatację obiektu budowlanego – w tym przypadku – lotniska odpowiadać może jedynie jego zarządca. Podkreślam przy tym, że jedynie o wykonaniu robót budowlanych wynikających z pozwolenia na użytkowanie inwestor zawiadamia organ nadzoru budowlanego. Inne wykonywane prace, które nie są robotami budowlanymi w rozumieniu art. 3 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, nie podlegają sprawdzeniu przez właściwy organ. Zważyć bowiem należy, że zarówno prace, które miały być wykonane na podstawie opinii Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych z dnia 24.05.2012 r. oraz Politechniki Wrocławskiej z kwietnia 2012r., w tym i hydrofobizacja, nie są robotami budowlanymi w rozumieniu słowniczka Prawa budowlanego. W decyzji MWINB nr 919/2012 z dnia 06.06.2012 r. o pozwoleniu na użytkowanie zawarto warunki użytkowania

²¹ Kontrola pn. Zgodność prowadzenia działalności lotniczej z warunkami uzyskanych uprawnień w latach 2012 -2013, nr P/13/080, przeprowadzona w 2013 r.

objektu budowlanego, ale tylko dlatego, że tutaj. Organ, pomimo iż był w posiadaniu opinii, które zawierały zalecenia, lecz nie kwestionowały możliwości dopuszczenia do użytkowania pasa startowego, nie mógł odmówić inwestorowi wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeśli złożył on komplet dokumentów wymaganych art. 57 ustawy Prawo budowlane, a oględziny dokonane podczas kontroli obowiązkowej nie wykazały niewłaściwego stanu technicznego tego obiektu budowlanego. Nie były to warunki w rozumieniu art. 59 Prawa budowlanego, gdyż nie dotyczyły one robót wykończeniowych, bądź innych robót budowlanych, które inwestor winien wykonać po oddaniu do użytkowania obiektu budowlanego.”

(dowód: akta kontroli str. 36-42)

Zdaniem NIK fakt, iż za wypełnienie warunków określonych w pozwoleniu na użytkowanie odpowiada przede wszystkim inwestor lub zarządca obiektu, nie oznacza, że organ nadzoru budowlanego zostaje zwolniony całkowicie z obowiązku sprawdzenia wykonania warunków, zwłaszcza jeżeli związane są one z zapewnieniem bezpieczeństwa użytkowników obiektu.

Pismem z 7 grudnia 2012 r.²² WINB wystąpił do Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin Sp. z o.o. o zajęcie stanowiska na temat sposobu i zakresu realizacji wszelkich obwarowań (warunków użytkowania) wynikających z decyzji nr 919/2012. W piśmie poinformowano inwestora m.in., że:

- inwestor mógł przystąpić do użytkowania obiektu, stosując się ściśle do warunków zawartych w sentencji pozwolenia na użytkowanie,
- sporządzenie tylko i wyłącznie dokumentu pod tytułem „Instrukcja napraw nawierzchni lotniskowych do Decyzji Nr 919/2012”, w żaden sposób nie może stanowić o możliwości zarówno przystąpienia do użytkowania tego obiektu budowlanego, czy też tym bardziej jego bezpiecznego użytkowania,
- niedokumentowanie przez inwestora spełnienia obwarowań zawartych w decyzjach o pozwoleniu na użytkowanie, a w efekcie wykazanie przez organ nadzoru budowlanego niedopełnienia warunków z nich wynikających, winno skutkować podjęciem przez organ stosownych kroków administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

Inwestor odpowiedział na wystąpienie WINB dwoma pismami: z 12 i 28 grudnia 2012 r.²³ Poinformował w nich o opracowaniu „Instrukcji napraw nawierzchni lotniskowych”, systematycznym monitorowaniu i naprawianiu pasa startowego, zatrudnieniu osób odpowiedzialnych za monitoring pasa, przekazał również protokół bezpiecznego użytkowania pasa oraz oświadczenie wykonawcy dostosowania się do „Instrukcji napraw nawierzchni lotniskowych”.

(dowód: akta kontroli str. 70-72)

WINB przeprowadził 22 grudnia 2012 r. kontrolę w Mazowieckim Porcie Lotniczym Warszawa-Modlin sp. z o.o., w ramach której dokonano oględzin pasa startowego. W wyniku oględzin stwierdzono m.in., że: „... cały nowowykonany pas posiada uszkodzenia – ubytki nawierzchni – pochodzące z odprysków pomargłowych występujących w części DS. wykonanej z betonu cementowego. Szczególne natężenie ubytków już dokonanych częściowych napraw zaobserwowano w linii poruszania się gondoli silnika samolotu, przy czym widoczne były tzw. spuchnięcia występujące w miejscach napraw, spękania włoskowate pasa wskazujące swym kształtem na ew. mogące wystąpić – w niedługim czasie – ubytki, spękania i ubytki – dosyć głębokie – w miejscach przebiegu dylatacji płyt, a nade wszystko b. duże ilości nowych ubytków powodujących, iż pas startowy posiada nierównomierną powierzchnię”.

²² Pismo znak WIK.7710.63.2012.ASM.

²³ Pisma znak: PLM/P/BI8611/2012 oraz PLM/P/BI/9038/2012

Przedstawiciel wykonawcy pasa²⁴ oświadczył, że wykonawca dokonywał systematycznych napraw pasa startowego w sprzyjających warunkach pogodowych. Natomiast od końca października lub pierwszych dni listopada 2012 r. nie naprawiano ubytków pasa startowego, bowiem nie pozwalały na to niskie temperatury i dużą wilgotność. Przedstawiciel zarządcy lotniska oświadczył, że bezpieczeństwo pasa było gwarantowane systematycznym oczyszczaniem, stałym monitoringiem i kontrolą.

W trakcie oględzin Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wstrzymał użytkowanie pasa startowego, na podstawie ustnej decyzji, powołując się na art. 66 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, tj. w związku z użytkowaniem obiektu w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 96-101)

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał 28 grudnia 2012 r. decyzję pisemną²⁵ podtrzymującą zakaz użytkowania części pasa startowego i nakazującą zarządcy obiektu w terminie do 31 sierpnia 2013 r.²⁶:

- usunąć stwierdzone podczas kontroli dokonanej 22 grudnia 2012 r. nieprawidłowości występujące w strukturze wierzchniej warstwy części betonowej drogi startowej lotniska w Modlinie,
- zabezpieczenie, po dokonaniu napraw, powierzchni drogi startowej środkiem hydrofobowym,
- wykonanie i przedstawienie, przed ponownym przystąpieniem do użytkowania części drogi startowej, stosownych badań i prób zawierających w swym opracowaniu ocenę techniczną stanowiącą o możliwości bezpiecznego i bezwarunkowego użytkowania obiektu budowlanego.

Zakaz użytkowania części pasa startowego został cofnięty 17 czerwca 2013 r.²⁷ po rozpatrzeniu wniosku Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin sp. z o.o. Uzasadnieniem dla wydania decyzji było stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego, że poza zabezpieczeniem powierzchni betonowej progów drogi startowej środkiem hydrofobizującym wszystkie pozostałe obowiązki wynikające z decyzji nr 1980/2012 zostały zrealizowane²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 102-120)

5. Działania kontrolne WINB związane z budową i utrzymaniem lotniska Modlinie

W okresie objętym kontrolą WINB, oprócz kontroli obowiązkowych prowadzonych na podstawie art. 59 ust. 1, opisanych w pkt. 2 wystąpienia, przeprowadził 10 kontroli doraźnych obiektów wchodzących w skład infrastruktury lotniska w Modlinie, w tym:

- jedną w trakcie trwania budowy²⁹,
- sześć po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na użytkowanie pasa startowego, dotyczących utrzymania pasa startowego i związanych

²⁴ Kierownika Działu Technicznego ERBUD S.A.

²⁵ Decyzja nr 1980/2012.

²⁶ Pierwotnie do 31 marca 2013 r. Decyzją nr 132/2013 zmieniającą decyzję 1980/2012 termin wykonania robót budowlanych został przesunięty na 31 sierpnia 2013 r.

²⁷ Decyzją nr 846/2013 uchylającą decyzję nr 1980/2012

²⁸ W zmienionej decyzji WINB zwrócił uwagę, że pokrycie nawierzchni środkiem hydrofobizującym w dalszym ciągu podlega wykonaniu. Inwestor poinformował o wykonaniu zabezpieczenia środkiem hydrofobizującym 21 września 2013 r.

²⁹ Przeprowadzona 5 stycznia 2011 r. – dotyczyła inwestycji prowadzonej na podstawie pozwolenia na budowę nr 255/09, tj. budowy siedmiu budynków lotniskowych, sieci kanalizacyjnych i wodnych, sieci wewnętrznych niskiego i średniego napięcia oraz remontu drogi kołowania i drogi startowej. W ramach kontroli zbadano m.in. dokumentację związaną z rozpoczęciem budowy (zgłoszenie o rozpoczęciu, przyjęcie obowiązków przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru budowlanego – wraz z badaniem uprawnień), prowadzeniem dziennika budowy oraz zabezpieczeniem teren budowy. Nie zgłoszono uwag do skontrolowanej działalności.

z prowadzonymi na podstawie decyzji 1980/2012³⁰ z 28 grudnia 2012 r. robotami budowlanymi,

- trzy związane z prowadzonym postępowaniem administracyjnym w sprawie stanu technicznego stanowiska odladania samolotów i dróg kołowania zlokalizowanych na terenie lotniska w Modlinie.

(dowód: akta kontroli str. 28-31, 59-61, 181, 208-210, 250-252, 257-259, 363-364)

Ponadto w jednym przypadku WINB, dokonując kontroli prawidłowości wydanej przez Wojewodę Mazowieckiego decyzji nr 19/2013 z 15 stycznia 2013 r.³¹ stwierdził, iż wydana została z naruszeniem obowiązujących przepisów. W związku z powyższym, postanowieniem nr 626/2013 z 22 marca 2013 r., wstrzymał prowadzone na podstawie ww. decyzji o pozwoleniu na budowę roboty budowlane dotyczące systemu radionawigacyjnego ILS. Postanowieniem nr 1097/2013 z 11 czerwca 2013 r. nałożył na inwestora opłatę legalizacyjną³² w wysokości 125 tys. zł. Decyzją nr 863/2013 z 19 czerwca 2013 r. MWINB zatwierdził projekt budowlany i zezwolił na wznowienie robót. Pozwolenie na użytkowanie MWINB wydał 22 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 254-276)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następująca nieprawidłowość:

Niepodjęcie do 7 grudnia 2012 r., tj. przez 6 miesięcy od dnia wydania warunkowego pozwolenia na użytkowanie żadnych czynności związanych ze sprawdzeniem wykonania ustalonych w decyzji 919/2012 warunków, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

NIK zwraca uwagę, że powodem wydania decyzji warunkowej były zastrzeżenia odnoszące się do bezpiecznego użytkowania pasa startowego na lotnisku w Modlinie. Zawarte w decyzji 919/2012 warunki wynikały z opinii Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych, a ich wykonanie było³³ niezbędne dla zapewnienia bezpiecznej eksploatacji pasa startowego i korzystających z lotniska samolotów. W ocenie NIK okoliczność ta stanowiła szczególną przesłankę dającą podstawę do podjęcia przez organ nadzoru budowlanego czynności mających na celu sprawdzenie, czy zarządca obiektu wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków przed przystąpieniem do użytkowania lotniska, a także czy spełnienie tych obowiązków zapewniało bezpieczne użytkowanie obiektu. Stosownie do art. 84a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów Prawa budowlanego, może sprawdzić wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów Prawa budowlanego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o sprawdzanie wykonywania obowiązków

³⁰ Nakazującej naprawę zniszczonych części pasa startowego.

³¹ Decyzja wydana w wniosek Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa Modlin Sp. z o.o. z 16 listopada 2012 r. – zmieniająca decyzję nr 255/2009 z 10 września 2009 r. (zatwierdzenie projektu budowlanego zamiennego dotyczącego rozbudowy radionawigacji systemu lądowania ILS).

³² W związku ze złożonym 21 marca 2013 r. wnioskiem inwestora o przeprowadzenie postępowania legalizującego w zakresie wykonanego systemu radionawigacyjnego LS.

³³ Opinia Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych z 24 maja 2012 r., str. 2.

³⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

wynikających z decyzji warunkowych w przypadkach, gdy ich wykonanie ma wpływ na bezpieczne użytkowanie obiektu.

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 Warszawie.

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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

- 1. zastąpienie zapisanej na str. 8 (akapit pierwszy, wiersz trzeci od góry) daty: „2014 r.” datą „2012 r.”,*
- 2. skreślenie na str. 7 (2 akapit, 12 wiersz od góry) wyrazów: „Technicznego Wojsk Lotniczych”*

Warszawa, 30 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie