



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-07-01/2013

P/13/077

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią                                                                        |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Bydgoszczy                                                                                                    |
| Kontroler                           | Jerzy Kuzyniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84123 z dnia 01.03.2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Torunia, ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń, zwany dalej „Urzędem”                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Michał Franciszek Zaleski, Prezydent Miasta Torunia<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3)                                                              |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> planowanie i realizację przez Prezydenta Miasta Torunia inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2012.

W czterech z pięciu kontrolowanych obszarów działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

Pozytywnie oceniono m.in.:

- posiadanie przez Gminę Miasto Toruń uchwalonego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren całej gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej „m.p.z.p.” obejmujących obszar 5.051 ha (43,6 % całkowitej powierzchni gminy), w tym 408,5 ha terenów narażonych na zjawiska powodziowe. W Studium i w m.p.z.p. zawarto zapisy zawierające ograniczenia w zagospodarowaniu terenu zagrożonego powodzią. Prezydent Miasta Torunia dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i na jej podstawie sporządził ocenę aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- posiadanie przez Prezydenta Miasta Torunia i Starostę Toruńskiego wspólnego Planu Zarządzania Kryzysowego, w skład którego wchodzi Operacyjny plan ochrony przed powodzią miasta Torunia, a także monitorowanie stanu wody w Wiśle przez Centrum Zarządzania Kryzysowego utworzone wspólnie przez Gminę Miasto Toruń i Powiat Toruński oraz prowadzenie magazynu przeciwpowodziowego.

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

Nieprawidłowości nie stwierdzono w postępowaniach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na terenach zagrożonych powodzią.

Nieprawidłowości stwierdzono tylko w obszarze podejmowanych działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Stwierdzone nieprawidłowości, to w 5 przypadkach wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, mimo niespełnienia warunków określonych w m.p.z.p. oraz w 2 wypadkach nienależenie na inwestorów wymogu ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>2</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r.” Ponadto nieprawidłowości stwierdzono w prowadzeniu rejestru wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i rejestru pozwoleń na budowę.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Programowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, w tym dolinach rzecznych**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Wg stanu na koniec 2012 r. Rada Miasta Torunia uchwaliła 162 m.p.z.p., w tym 18 obejmowało tereny narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych. Trzy m.p.z.p. obejmujące tereny zagrożone powodzią uchwalone zostały w latach 2010-2012.

W latach 2010-2012 Rada Miasta Torunia poza uchwaleniem w/w m.p.z.p. obejmujących również tereny zagrożone powodzią, nie była inicjatorem, a także nie była zleceniodawcą opracowania analiz i innych dokumentów związanych z tematyką powodziową.

(Dowód: akta kontroli str. 11, 23, 268, 456-547, 595-602)

Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu<sup>3</sup>, zwana dalej „MPU”, w latach 2010 - 2012 i wcześniejszych wykonała we własnym zakresie lub zleciła wykonanie dokumentacji uwzględniających zjawiska powodziowe, jak niżej:

- 1) Podstawowe dane dotyczące wpływu piętrzenia na stopniu wodnym Solec Kujawski na rejon miasta Torunia (1997 r.);
- 2) Wpływ stanów powodziowych Wisły na terenie os. Kaszczorek w Toruniu, materiały do m.p.z.p. os. Kaszczorek (1998 r.);
- 3) Analiza zagrożeń powodziowych do m.p.z.p. os. Kaszczorek na podstawie faktycznego zasięgu wody powodziowej w kwietniu 1998 r., opracowanie MPU;
- 4) Analiza stanów zalewów wodami rzeki Wisły w dniu 20 maja 2010 r. obejmująca: mapę zalewu, zestawienie rzędnych faktycznego zalewu w odniesieniu do km biegu rzeki, dokumentację fotograficzną (zdjęcia lotnicze), opracowanie MPU;

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1554

<sup>3</sup> Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu jest jednostką organizacyjną (jednostką budżetową) Gminy Miasto Toruń. Nadzór merytoryczny nad MPU sprawuje Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia, co ustalono na podstawie zarządzenia nr 359 Prezydenta Miasta Torunia w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Torunia opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Torunia (adres strony internetowej: [http://www.bip.torun.pl/files/doc/z\\_359\\_2012\\_01.pdf](http://www.bip.torun.pl/files/doc/z_359_2012_01.pdf))

- 5) Analiza wybranych uwarunkowań przyrodniczych w rejonie Wisły w Toruniu, opracowanie MPU, 2012 r.;
- 6) Analiza porównawcza zasięgu wody powodziowej z 20 maja 2010 r. i granicy bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami 1% (wg dokumentacji: Wyznaczanie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – Wisła” IMiGW Oddział w Gdyni/Poznaniu, 2005 r.) na tle m.p.z.p. na obszarze miasta Torunia, analiza własna MPU, grudzień 2012 r.

MPU posiada również inną dokumentację (zleconą przez inne podmioty) uwzględniającą zjawiska powodziowe, jak niżej:

- 1) Ekspertyza określająca zasadność ochrony przeciwpowodziowej prawobrzeżnej doliny rzeki Wisły w km 725+500 – 731+000 ( ekspertyza wykonana na zlecenie RZGW<sup>4</sup> w Gdańsku, 1997 r.);
- 2) Projekt budowlany wału przeciwpowodziowego przy ul. Przybyszewskiego w Toruniu dla Pracowniczych Ogródków Działkowych: „Nadwiślanina”, „Leśnika”, i „UMK” (projekt wykonany na zlecenie Urzędu Miasta Torunia, 2003 r.);
- 3) Wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – Wisła” wyk. IMiGW Oddział w Gdyni/Poznaniu na zlecenia RZGW w Gdańsku, 2005 r.;
- 4) Wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – etap II – Drwęża, wyk. IMiGW Oddział w Gdyni na zlecenie RZGW w Gdańsku, 2004/2005 r.

(Dowód: akta kontroli str. 256, 257)

Wnioski wynikające z w/w analiz dotyczące ograniczenia skutków powodzi uwzględniano w treści uchwalanych m.p.z.p.

(Dowód: akta kontroli str. 11,456-547)

1.2. Według danych Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu obecny sposób zagospodarowania terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych przedstawia się następująco:

A. Tereny zagrożone powodzią (wodą 100-letnią)

- 1) użytki rolne – 854 ha, w tym: grunty orne – 418 ha, łąki trwałe i pastwiska trwałe – 432 ha, grunty rolne zabudowane – 4 ha,
- 2) grunty leśne i zadrzewione – 220 ha,
- 3) grunty zabudowane i zurbanizowane – 119 ha, w tym: tereny mieszkaniowe – 40 ha, inne tereny – 79 ha,
- 4) inne tereny, niewyszczególnione wyżej – 208 ha.

B. Liczba obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią: budynki mieszkalne – 375, pozostałe budynki – 273.

Powyższe zestawienie nie obejmuje obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie ogródków działkowych, które w większości nie są pomierzone oraz nie podlegają ujawnieniu w ewidencji budynków.

(Dowód: akta kontroli str. 586, 587, 860)

W okresie 2007-2013 (I kw.), tylko w maju 2010 r. w niewielkim zakresie wystąpiły zjawiska powodziowe na terenach, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Organy Gminy Miasto Toruń nie zwracały się do dyrektora RZGW w Gdańsku o wydanie w drodze aktu prawa miejscowego dla tych terenów, zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>5</sup>, zwanej dalej „Prawo wodne”.

<sup>4</sup> RZGW oznacza Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

<sup>5</sup> Art. 88l ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r, poz. 145 ze zm.) stanowił: „Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz

(Dowód: akta kontroli str. 6, 21, 251, 263, 572)

1.3. W latach 2007-I kw. 2013 w Gminie Miasto Toruń zjawiska powodziowe wystąpiły w następujących okresach: marzec 2010 r., maj – czerwiec 2010 r., styczeń 2011 r.

Długotrwałe i obfite opady atmosferyczne na południu Polski spowodowały wzrost poziomu wody w Wiśle osiągając na wodowskazie w Toruniu<sup>6</sup>: 687 cm w marcu 2010 r., 859 cm w maju-czerwcu 2010 r. (najwyższy poziom od czerwca 1962 r.), 685 cm w styczniu 2011 r.

W wyniku wzrostu poziomu wody w Wiśle na terenie Gminy Miasto Toruń wystąpiły podtopienia w następujących obszarach:

- na terenach Rodzinnych Ogrodów Działkowych na osiedlu Rudak i przy ul. Przybyszewskiego (w marcu, maju, czerwcu 2010 r., oraz w styczniu 2011 r.),
- na najniżej położonych terenach osiedla domów jednorodzinnych Kaszczorek (11 działek, na których znajdują się budynki mieszkalne jednorodzinne), przy ul. Majdany (1 działka, na której znajduje się hala sportowa Klubu Sportowego „Budowlani” oraz budynek mieszkalny), w części Bulwaru Filadelfskiego, w parku na Bydgoskim Przedmieściu, ul. Wiślanej oraz jezdni pod wiaduktami przy ul. Armii Krajowej i ul. Kujawskiej (w maju i czerwcu 2010 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 13, 14, 325-406)

W 2010 r. powódź wystąpiła na obszarze 1.247 ha (10,7 % powierzchni Gminy Miasto Toruń), w tym 36 ha były to tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę.

(Dowód: akta kontroli str. 633)

Wg danych ustalonych przez Komisję ds. ustalenia szkód i oszacowania strat w okresie powodzi, która wystąpiła w dniach 20.05-15.06.2010 r., straty w mieniu komunalnym wyniosły 1.151.752 zł (w tym: uszkodzenia dróg - 833.927 zł, uszkodzenia mostów i kładek - 70.000,00 zł, szkody w lasach - 82.918 zł, zniszczenia zieleni miejskiej – 76.501 zł, uszkodzenia wału przeciwpowodziowego – 53.406 zł, uszkodzenia punktu widokowego – 35.000 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 13-20)

Wg danych Wydziału Budżetu i Planowania Finansowego Urzędu, Gmina Miasto Toruń na prowadzenie akcji przeciwpowodziowej i usuwanie bezpośrednich skutków powodzi (w tym na pomoc poszkodowanym) wydatkowała w latach 2007-2013 (I kw) odpowiednio:

- w 2007, 2008, 2009 – 0 zł,
- w 2010 r. - 3.438.097 zł (w tym: na prowadzenie akcji przeciwpowodziowej i usuwanie skutków powodzi 1.515.840 zł, na świadczenia dla osób

---

*czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:*

- 1) *wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych;*
- 2) *sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk;*
- 3) *zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.”*

<sup>6</sup> W planie operacyjnym działania w sytuacjach zagrożenia powodziowego na terenie miasta Torunia określono:

- niska woda do średniej wody – o poziomie poniżej 530 – zagrożenie powodziowe nie występuje
- średnia woda 530 cm do 650 cm – powstaje zagrożenie powodziowe
- średnia wielka woda 650 cm – 800 cm sytuacja kryzysowa – powódź
- wielka woda 850 cm i więcej

(Dowód: akta kontroli str. 430-451)

poszkodowanych oraz zasilek powodziowy na cele edukacyjne 1.919.875 zł). Kwota wydatków w wielkości 3.438.097 zł sfinansowana została środkami z budżetu państwa (2.670.242 zł) oraz środkami z budżetu Gminy Miasto Toruń (767.855 zł),

- w 2011 r. – 6.000 zł (świadczenia na rzecz osób fizycznych sfinansowane środkami z budżetu państwa),
- w 2012 r., 2013 (I kw.) – 0 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 627-630)

W okresie powodzi w maju-czerwcu 2010 r. uszkodzeniu uległo 11 budynków mieszkalnych jednorodzinnych na osiedlu Kaszczorek oraz ewakuowano 59 osób przebywających na terenie Rodzinnych Ogrodów Działkowych.

Straty w infrastrukturze i uprawach w/w Ogrodów nie były szacowane.

(Dowód: akta kontroli str. 14)

1.4. Prezydent Miasta Torunia i Starostwa Toruński opracowali wspólnie Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Miasto Toruń i Powiatu Toruńskiego. Został on zatwierdzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w dniu 01.06.2011 r. Jednym z załączników w/w Planu jest Operacyjny plan ochrony przed powodzią miasta Torunia<sup>7</sup>. W Planie ochrony przed powodzią ustalono rodzaje zagrożenia powodziowego w zależności od poziomu wody (na wodowskazu w Toruniu na rzece Wiśle) jak niżej:

- zagrożenie powodziowe nie występuje przy niskiej wodzie do średniej wody o poziomie poniżej 530 cm,
- powstaje zagrożenie powodziowe przy średniej wodzie od 530 cm do 650 cm,
- sytuacja kryzysowa – powódź przy średniej wielkiej wodzie od 650 cm do 800 cm,
- wielka woda – poziom 850 cm i więcej.

W Planie w odniesieniu do poszczególnych poziomów wody w Wiśle określono:

- obszary zagrożone zalaniem i podtopieniami (obszary ustalono opisowo),
- rodzaje zadań, decyzji i czynności do wykonania oraz czas ich realizacji, w tym sposób monitorowania zagrożeń, procedury uruchamiania działań przewidzianych w planie,
- odpowiedzialnych i wykonawców.

Plan zawiera także:

- a) wykaz sprzętu stanowiącego wyposażenie magazynu przeciwpowodziowego (kurtka podgumowana 90 szt., buty męskie gumowe 100 par, łopata piaskowa 90 szt., szpadel ogrodniczy 60 szt., worek PP 55x85 cm – 50.000 szt., drut Opilbinder 3.000 szt., aparat Opilbinder 1 szt.),
- b) wykazy sprzętu pływającego:
  - Zarządu Zlewni Wisły Kujawskiej w Toruniu<sup>8</sup> znajdującego się na terenie powiatu toruńskiego (statek inspekcyjny Drwęca i 4 łodzie motorowe),
  - znajdującego się na terenie miasta Torunia (różnych właścicieli) możliwego do wykorzystania w przypadku powodzi (1 amfibia, 1 łódź saperska, 19 łodzi motorowych, 3 łodzie wiosłowe),
- c) zestawienie środków transportu oraz sprzętu do prac ziemnych na terenie miasta Torunia możliwego do wykorzystania w przypadku powodzi (w tym m.in. 30 autobusów, 5 samochodów ciężarowych, 8 samochodów dostawczych,

---

<sup>7</sup> Art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, stanowił: „Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy”.

<sup>8</sup> Zarząd Zlewni Wisły Kujawskiej w Toruniu jest jednostką terenową Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

9 wywrotek, 5 ciągników z przyczepą, 1 spycharka, 7 spycharko-ladowarek, 5 ladowarek kołowych, 3 dźwigi).

(Dowód: akta kontroli str. 425-455)

Gminny magazyn przeciwpowodziowy<sup>9</sup>, którym dysponuje Wydział Ochrony Ludności Urzędu ulokowano w Toruniu w dwóch miejscach: przy ul. Grunwaldzkiej 163 bud. „C” i przy ul. Olsztyńskiej 6. W magazynie przy ul. Grunwaldzkiej 163 zmagazynowano następujący sprzęt: szpadle 56 szt., łopaty 86 szt., kurtki podgumowane 50 szt., buty roboczo-gumowe 69 szt., buty gumowo-filcowe 30 szt. W magazynie przy ul. Olsztyńskiej 6<sup>10</sup> zmagazynowano 50.000 worków do piasku.

(Dowód: akta kontroli str. 14, 576-583)

Na terenach zagrożonych powodzią nie ma innych budynków komunalnych poza niżej wymienionymi:

- ul. Przybyszewskiego 6 – budynek murowany, typ magazynowy o pow. 574 m<sup>2</sup>,
- ul. Popieluszki 9 – budynek przeznaczony do sprzedaży lub rozbiórki usytuowany wśród ogródków działkowych,
- ul. Turystyczna 53 (osiedle „Kaszczonek” – magazyn o pow. 277 m<sup>2</sup>.

W czasie powodzi w maju-czerwcu 2010 r., celem zabezpieczenia przed podtopieniami budynków położonych na osiedlu Kaszczonek, wydano ich właścicielom worki oraz dostarczono piasek na koszt Gminy Miasto Toruń.

(Dowód: akta kontroli str. 14, 588)

Na terenie Gminy Miasto Toruń zlokalizowane są następujące budowle służące ochronie przeciwpowodziowej:

- wał przeciwpowodziowy prawobrzeżny II klasy<sup>11</sup>, tzw. Wał Niziny Toruńskiej<sup>12</sup> o długości 3,86 km. Wał ten chroni na terenie miasta obszar o powierzchni ok. 165 ha (obszar o pojedynczej zabudowie). Średnia wysokość wału wynosi 5,0 m, a średnia szerokość korony 3,2 m;
- wał przeciwpowodziowy lewobrzeżny II klasy, tzw. Wał Niziny Nieszawskiej<sup>13</sup> o długości 3,20 km. Wał ten chroni obszar na terenie o powierzchni ok. 153 ha (obszar o pojedynczej zabudowie). Średnia wysokość wału wynosi 4,0 m, a średnia szerokość korony 5,1 m.
- wał o długości 0,35 km zlokalizowany na wysokości ul. Przybyszewskiego, wzniesiony w latach 2004-2005 w celu ochrony ogrodów działkowych przed wodami wezbraniowymi do rzędnej 39,48 m n.p.m. (chroni przed wodą 10 % - dziesięcioletnią). Obszar chroniony wynosi 250 ha. Wał wyposażony jest w jeden przepust wałowy szandorowy ręczny do odprowadzenia wód popowodziowych z zawału do koryta Wisły.

<sup>9</sup> Art. 7. ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym stanowi:

„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

(...) 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,”

<sup>10</sup> Magazyn przeciwpowodziowy przy ul. Olsztyńskiej 6 mieści się w pomieszczeniu piwnicznym budynku Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej

<sup>11</sup> Wg załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2007 r., Nr 86 poz. 579) klasa II budowli przeznaczonej do ochrony przeciwpowodziowej zabezpiecza obszar (który przed obwałowaniem ulegał zatopieniu wodami o prawdopodobieństwie p=1 %) o powierzchni od 150 km<sup>2</sup> do 300 km<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Łączna długość Wału Niziny Toruńskiej wynosi 25,00 km, z tego w obszarze miasta Torunia jest 3,86 km. Wał na całej długości chroni obszar o pow. 6.590 km<sup>2</sup>, z tego na terenie miasta Torunia ok. 165 ha

<sup>13</sup> Łączna długość Wału Niziny Nieszawskiej wynosi 10,845 km, z tego w obszarze miasta Torunia jest 3,20 km. Wał na całej długości chroni obszar o pow. 1.400 km<sup>2</sup>, z tego na terenie miasta Torunia ok. 153 ha



Wały przeciwpowodziowe Niziny Toruńskiej i Niziny Nieszawskiej wzniesione są na wysokość ok. 1 m ponad lustro wody 1 % (stuletniej).

(Dowód: akta kontroli str. 22, 101, 224, 589-594)

Stan wody w Wiśle jest monitorowany. Dyżurny Toruńskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>14</sup> otrzymuje z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej drogą elektroniczną, codziennie o godz. 7.00 informacje o aktualnym stanie wody w Wiśle. W okresach zagrożenia powodziowego aktualny stan wody w Wiśle odczytywany jest z portalu Pogodynka.pl oraz weryfikowany poprzez bezpośredni odczyt na limnigrafie<sup>15</sup> na Bulwarze Filadelfijskim przez strażnika miejskiego (co dwie godziny). Ponadto ze Stopnia Wodnego we Włocławku przekazywana jest drogą elektroniczną aktualna informacja o zrzućcie wody i przepływie wody, co pozwala z dużym prawdopodobieństwem określić jaki będzie stan wody w Wiśle po około 12-14 godzinach oraz podjęcie odpowiednich działań zabezpieczających.

(Dowód: akta kontroli str. 14, 15)

Wg informacji udzielonej przez Wydział Środowiska i Zieleni Urzędu w latach 2010-2013 (I kwartał) na terenie Gminy Miasto Toruń nie stwierdzono przypadków niewłaściwego utrzymywania urządzeń wodnych i ochrony przeciwpowodziowej.

(Dowód: akta kontroli str. 264)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>16</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

## **2. Ujmowanie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią**

### **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Uchwałą Rady Miasta Torunia Nr 1032/06 z dnia 18 maja 2006 r. uchwalono Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Torunia, zwane dalej „Studium”. W okresie od dnia uchwalenia Studium nie wprowadzono w nim zmian.

(Dowód: akta kontroli str. 24, 82)

Prezydent Miasta Torunia w październiku 2009 r. dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy<sup>17</sup> i na jej podstawie sporządził ocenę

<sup>14</sup> Toruńskie Centrum Zarządzania Kryzysowego utworzono na mocy porozumienia z dnia 23 listopada 2007 r. zawartego pomiędzy Gminą Miasto Toruń a Powiatem Toruńskim w sprawie utworzenia wspólnego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz wspólnego Zarządzania Kryzysowego. Centrum usytuowane jest w strukturze organizacyjnej Wydziału Ochrony Ludności Urzędu Miasta Torunia z siedzibą przy ul. Legionów 70/76 w Toruniu. Do zadań Centrum należy m.in. pełnienie całonocnego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, koordynacja działań ratowniczych.

(Dowód: akta kontroli str. 413-417)

<sup>15</sup> Limnigraf - urządzenie rejestrujące zmiany poziomu wód stojących lub płynących poprzez zapis liniowy (tzw. limnigram) kreślony automatycznie na specjalnie wyskalowanym pasku papieru

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

aktualności Studium i m.p.z.p. Sporządzona ocena aktualności Studium zawierała stwierdzenie, że polityka przestrzenna ustalona w obowiązującym Studium jest zgodna z celami i misją miasta zapisaną w „Strategii Rozwoju Miasta Torunia”, uchwaloną w dniu 16 maja 2002 r. przez Radę Miasta Torunia oraz, że ustalenia zawarte w Studium są spójne z programami gminnymi. Stwierdzono także, że w związku z zachodzącymi zmianami i tendencjami rozwojowymi wskazana jest aktualizacja zapisów studium szczególnie w zakresie polityki transportu publicznego o znaczeniu regionalnym i lokalnym oraz problematyki uzbrojenia w sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Dokonana analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wykazała potrzebę aktualizacji Studium w szczególności w zakresie zmian w przepisach szczególnych (dotyczących m.in. ochrony środowiska i terenów zamkniętych) oraz zmian zachodzących w zagospodarowaniu wybranych terenów wskazanych na załączniku mapowym IX.2. Ocena aktualności Studium nie zawierała odniesień do kierunków zagospodarowania terenu Gminy Miasto Toruń ze względu na zjawiska powodziowe występujące na jej terenie.

(Dowód: akta kontroli str. 29, 30, 70-74)

Rada Miasta Torunia, uchwałą nr 667/09 z dnia 29 października 2009 r., uznała Studium za częściowo nieaktualne, a uchwałą nr 668/09 z tego samego dnia uchwaliła przystąpienie do sporządzenia zmiany Studium. Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium nie wynikało z występowania na terenie gminy zjawisk powodziowych.

(Dowód: akta kontroli str. 25, 27, 76)

**2.2.** Studium obejmuje obszar Gminy Miasto Toruń o łącznej powierzchni 11.575 ha, w tym tereny narażone na występowanie zjawisk powodziowych o łącznej powierzchni 1.442 ha, co stanowi 12,4 % powierzchni gminy. Powierzchnia terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę narażonych na występowanie zjawisk powodziowych ustalono na 190 ha.

(Dowód: akta kontroli str. 633)

W części „B” Studium<sup>18</sup> zawarto informację, że rzeka Wisła przepływa przez teren miasta Torunia na długości ok. 19 km, począwszy od 726 km swej długości w rejonie Czerniewic, a kończąc na 745 km w rejonie Starego Torunia. Szerokość Wisły na odcinku przepływającym przez miasto dochodzi do 500 m, a głębokość do 5 m. Wzdłuż koryta Wisły, na fragmentach terasy zalewowej występują wały przeciwpowodziowe na wielkie wody. Fragmenty wałów na wielkie wody stuletnie występują w północno-zachodniej części miasta: prawobrzeżnej, tzw. Wał Niziny Toruńskiej i lewobrzeżnej, tzw. Wał Niziny Nieszawskiej. Na wielu odcinkach funkcje

---

<sup>17</sup> Art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwaną dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” stanowił:

„1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

3. Przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1.”

<sup>18</sup> Studium część „B” pn. „Diagnoza i uwarunkowania rozwoju”, rozdział II pn. Warunki i jakość życia mieszkańców”, punkt 3.1.2 pn. „Zagrożenia powodzią”

wałów pełnią krawędzie wysokich teras rzecznych. Do najbardziej zagrożonych powodzią należą rejony osiedli Kaszczorek i Winnica, gdzie na terenach najniżej położonych występuje rozproszona zabudowa domków jednorodzinnych. Pozostałe, nisko położone obszary przyległe do rzeki, to głównie niezamieszkałe tereny ogrodów działkowych na Rudaku i przy ul. Przybyszewskiego. Katastrofalne powodzie mogą również powstać w wyniku zniszczenia lub uszkodzenia obiektów i urządzeń hydrotechnicznych oraz hydroenergetycznych zlokalizowanych na rzece Wisła – zapora we Włocławku oraz na rzece Drwęca – jaz piętrzący.

Strefę odpowiadającą wysokiemu powodziowemu przepływowi o prawdopodobieństwie przewyższenia 10% (wody dziesięcioletnie) zobrazowano w Studium na załączniku graficznym nr 1 *Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju. System przyrodniczy miasta*. Na tym załączniku zobrazowano również granice strefy A1 (p1%) odpowiadającą wysokiemu powodziowemu przepływowi o prawdopodobieństwie 1 % (wody stuletnie).

(Dowód: akta kontroli str. 81, 83-86, 97, 101, 103, 105, 108)

W części „C” Studium<sup>19</sup> na załączniku graficznym nr 6 *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów* wskazano strefę bezpośredniego zagrożenia powodziowego wzdłuż linii brzegowej Wisły-strefa A1 (p1%) – odpowiadającą wysokiemu powodziowemu przepływowi o prawdopodobieństwie 1 % (wody stuletnie) oraz tereny zalewów wodami stuletnimi wzdłuż rzeki Drwęcy.

(Dowód: akta kontroli str. 109-112, 177)

Ogólna dyspozycja funkcjonalno-przestrzenna miasta dla terenów zagrożonych powodzią została w Studium określona następująco: „ /.../ „Szeroka dolina Wisły wraz ze zbiegającą się z nią, w granicach administracyjnych miasta doliną Drwęcy - pełnią i pełnić będą ważną rolę korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym. Równocześnie jednak ich fragmenty predysponowane są dla rozwoju funkcji rekreacyjno-turystycznych z ograniczeniami dla lokalizacji nowej zabudowy.”

(Dowód: akta kontroli str. 115, 240)

Studium wskazuje obszary problemowe<sup>20</sup>. Wśród obszarów problemowych wyszczególniono również tereny objęte zagrożeniem powodziowym. Obejmują one:

„A” - tereny bezpośredniego zagrożenia powodziowego określone na podstawie opracowania „Wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych - Wisła” oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią – wskazane ze względu na ustalenia obowiązujących aktów prawa miejscowego, w części przeznaczone na cele budowlane. Powyższe dotyczy terenów położonych w jednostkach urbanistycznych<sup>21</sup>: I – Starotoruńskie Przedmieście, XVI-Kaszczonek i XX – Podgórz;

„F” - tereny istniejących ogrodów działkowych położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodziowego z obserwowanym nasilającym się procesem

<sup>19</sup> Studium część „C” pn. „Kierunki i zasady rozwoju przestrzennego miasta”

<sup>20</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – obszary problemowe to obszary szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

<sup>21</sup> Podział miasta Torunia na jednostki urbanistyczne wg ustaleń w Studium: I – Starotoruńskie Przedmieście, II- Barbarka, III- Wrzosek, IV-Bielany, V-Bydgoskie Przedmieście, VI-Stare Miasto, VII-Chelmińskie Przedmieście, VIII-Jakubskie Przedmieście, IX-Mokre Przedmieście, X-Katarzynka, XI-Grębocin Przy Lesie, XII-Rubinkowo, XIII-Bielawy, XIV-Grębocin Nad Strugą, XV-Na Skarpie, XVI-Kaszczonek, XVII- Czerniewice, XVIII-Rudak, XIX-Stawki, XX-Podgórz.

wykorzystania altan jako całorocznych miejsc zamieszkania. Powyższe dotyczy terenów położonych w jednostkach: I- Starotoruńskie Przedmieście, V-Bydgoskie Przedmieście i XVIII- Rudak;

„G” - tereny postulowane do przekształceń pozbawione systemu dróg lokalnych, sieci infrastruktury technicznej, położone w ewentualnych obszarach potencjalnego zagrożenia powodziowego, użytkowane na cele rolne bez zabudowy. Powyższe dotyczy terenów położonych w jednostce XX – Podgórz.

(Dowód: akta kontroli str. 126, 127)

W Studium dla wyodrębnionych jednostek urbanistycznych określono zasady działań na terenach w granicach bezpośredniego zagrożenia powodzią, co przedstawiono poniżej.

Dla jednostek: I-Starotoruńskie Przedmieście, XIX-Stawki, XX-Podgórz: *„W granicach strefy zalewów powodziowych rzeki Wisły, w tym w granicach bezpośredniego zagrożenia powodziowego – działania zgodnie z przepisami odrębnymi; brak oceny stopnia potencjalnego zagrożenia powodzią, dopuszczenie zabudowy uzależnione od ekspertyz/rozporządzeń wykazujących stopień i zasięg potencjalnego zagrożenia powodzią”.*

Dla jednostek: V-Bydgoskie Przedmieście, VIII-Jakubskie Przedmieście, XVI-Kaszczynek, XVII-Czerniewice, XVIII-Rudak: *„W granicach strefy zalewów powodziowych rzeki Wisły, w tym w granicach bezpośredniego zagrożenia powodziowego – działania zgodnie z przepisami odrębnymi”.*

W Studium nie określono powierzchni terenów o ograniczonym sposobie zagospodarowania.

(Dowód: akta kontroli str. 128, 131, 133, 136, 139, 142, 146, 148, 152, 154, 156, 159, 162, 165, 170, 174,)

Dyrektor MPU wyjaśnił, że Studium zawiera szereg zapisów dotyczących ograniczeń w zagospodarowaniu terenów zagrożonych powodzią na podstawie przekazanego w 2005 r. przez RZGW w Gdańsku dokumentu pn. „Wyznaczanie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – Wisła”, jak również zawiera ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, mogących stanowić tereny potencjalnego zagrożenia powodzią (zawala). Na obszarach położonych za wałami przeciwpowodziowymi na wody 1% (w obrębie jednostek urbanistycznych: I- Starotoruńskie

Przedmieście i XX – Podgórz), w związku z ewentualnymi skutkami przerwania wałów, Gmina Miasto Toruń wprowadziła ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wyznaczając: tereny rolne bez prawa zabudowy oraz tereny rolne z prawem zabudowy. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenów zagrożonych powodzią, zawarto w II części Studium pn. „Kierunki i zasady zagospodarowania miasta” – w części tekstowej i na załączniku graficznym nr 6 pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów”.

(Dowód: akta kontroli str. 115, 120, 121, 125-127, 239-243)

W Studium obszary szczególnego zagrożenia powodzią określono na podstawie przekazanego w 2005 r. przez RZGW w Gdańsku opracowania pn. „Studium wyznaczające obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią dla rzeki Wisły”<sup>22</sup>. Oznaczony w Studium obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią był zbieżny z obszarem zajęтым przez wodę powodziową jaka miała miejsce w maju 2010 r., za wyjątkiem terenów położonych na prawym brzegu Wisły na wysokości mostu drogowego (w rejonie Bulwaru Filadelfijskiego), gdzie woda powodziowa zajęła większy obszar od wykazanego w Studium, co stwierdzono na podstawie

<sup>22</sup> Opracowanie wykonane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Oddział w Gdyni/Poznaniu na zlecenie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

(Dowód: akta kontroli str. 180-232)

sporządzonej przez MPU analizy porównawczej zasięgu wody powodziowej z dnia 20 maja 2010 r. i granicy zasięgu bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami 1%.

(Dowód: akta kontroli str. 177, 179-232, 407-412)

### 2.3. Prezydent Miasta Torunia:

- uzgodnił projekt Studium uchwalony uchwałą nr 1032/06 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r. z Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego<sup>23</sup>, z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim w zakresie zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym<sup>24</sup>,
- wystąpił do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku i uzyskał od niego uzgodnienie projektu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia” w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>25</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 286-293)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu  
faktycznego

2.4. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. m.p.z.p. objęło tereny o łącznej powierzchni 5.051,0 ha, co stanowi 43,6 % całkowitej powierzchni Gminy Miasto Toruń<sup>26</sup>, w tym 408,5 ha (28,3 %) terenów narażonych na występowanie zjawisk powodziowych<sup>27</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 552, 633)

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.:

- w Gminie Miasto Toruń obowiązywało 162 m.p.z.p., z tego 18 obejmowało tereny zagrożone powodzią,
- Rada Miasta Torunia podjęła 29 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p., z tego 4 uchwały dotyczyły terenów zagrożonych powodzią.

(Dowód: akta kontroli str. 549-552, 595-604)

W sporządzonej w 2009 r. przez Prezydenta Miasta Torunia ocenie aktualności m.p.z.p., odnośnie pokrycia nimi miasta zawarto następujące informacje:

- ze względu na specyfikę struktury przestrzennej miasta Torunia oraz uwarunkowania formalno-prawne, znaczna część obszarów obejmujących (3.757,85 ha - 32,5 % powierzchni miasta): wody powierzchniowe i tereny zagrożone powodzią, kompleksy leśne, tereny zamknięte ustanowione przez Ministra Obrony Narodowej („wojskowe”) i Ministra Infrastruktury („kolejowe”), cmentarze - nie wymaga sporządzenia m.p.z.p.,
- tereny obejmujące około 23,8 % powierzchni miasta (2.760,27 ha), dla których z racji istniejących uwarunkowań nie ma konieczności sporządzania m.p.z.p., tj. tereny zurbanizowane – generalnie zabudowane i zagospodarowane na których

<sup>23</sup> Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego postanowieniem nr 57/191/2005 z dnia 9 listopada 2005 r. uzgodnił projekt Studium w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. (Dowód: akta kontroli str. 288,289)

<sup>24</sup> Wojewoda Kujawsko-Pomorski postanowieniem nr WRRI.7041-3/20/05 z dnia 7 listopada 2005 r. uzgodnił projekt Studium w zakresie zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. (Dowód: akta kontroli str. 290,291)

<sup>25</sup> Dyrektor RZGW w Gdańsku postanowieniem nr WP-504/651S/05/PP6956 z dnia 2 listopada 2005 r. uzgodnił projekt Studium.

(Dowód: akta kontroli str. 292,293)

<sup>26</sup> Gmina Miasto Toruń obejmuje obszar o łącznej powierzchni 11.575 ha

<sup>27</sup> Powierzchnia terenów narażonych na występowanie zjawisk powodziowych wynosi 1.442 ha.

- nie są przewidywane zmiany dotychczasowej struktury i przeznaczenia (m.in. osiedla zabudowy mieszkaniowej, strefa śródmiejska) oraz tzw. „inne” – obejmujące m.in. kompleks UMK<sup>28</sup>, strefę ochronną ujęcia wody (Podgórz) i bazę usług komunalnych związaną z gospodarką odpadami w rejonie ul. Kocińskiej,
- tereny objęte m.p.z.p. – 3.440,55 ha (29,7 %),
  - tereny objęte przystąpieniem do sporządzenia m.p.z.p. – 1.616,33 ha (14,0 %).

(Dowód: akta kontroli str. 29, 30, 54, 55)

W Gminie Miasto Toruń nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby gmina w przypadku uchwalenia m.p.z.p. zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią<sup>29</sup> z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi<sup>30</sup> spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 234, 238)

W uchwalonych w latach 2010-2012 m.p.z.p. obejmujących obszary zagrożone powodzią<sup>31</sup> określono w szczególności zasady ochrony i kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów usuwania się mas ziemnych<sup>32</sup>. Projekty tych planów zostały uzgodnione z Dyrektorem RZGW w Gdańsku.

<sup>28</sup> UMK – oznacza Uniwersytet Mikołaja Kopernika

<sup>29</sup> Np. z tytułu odszkodowań za wyłączenie terenu z użytkowania lub zamierzonego sposobu zagospodarowania

<sup>30</sup> W tym m.in. na prowadzenie akcji ratowniczej, zabezpieczenia mienia, budowli (drogi, mosty, inne)

<sup>31</sup> W latach 2010-2012 Rada Miasta Torunia uchwaliła następujące uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszary zagrożenia powodzią:

- 1) uchwała Nr 875/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie m.p.z.p. dla terenów położonych w rejonie ulic: Broniewskiego i Szosa Bydgoska w Toruniu,
- 2) uchwała Nr 902/10 z dnia 21 października 2010 r. w sprawie m.p.z.p. dla terenu położonego w rejonie ulic: Szosa Lubicka, Winnica i Rzeczna w Toruniu,
- 3) uchwała Nr 131/11 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie m.p.z.p. dla terenu położonego na Bydgoskim Przedmieściu w Toruniu, ograniczonego ulicami: Szosa Bydgoska, Bydgoska, Danielewskiego, Rybaki oraz ujściem Portu Zimowego, linią brzegową Wisły i terenami rezerwowanymi pod zachodnią przeprawę mostową.

(Dowód: akta kontroli str. 456-547)

<sup>32</sup> Na przykład:

- w § 8 pkt 6 i 7 uchwały nr 875/10 Rady Miasta Toruń z dnia 30 września 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ulic: Broniewskiego i Szosa Bydgoska w Toruniu ustalono:

*„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 38.1-ZZ1 i 38.5-ZZ2 ustala się:*

*(...) 6) parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów – nakaz zachowania min. 85% powierzchni terenu jako biologicznie czynnej;*

*7) granice i sposoby zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów:*

*a) ze względu na położenie obu terenów – w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi:*

- obowiązek uwzględnienia wymagań przepisów szczególnych (w szczególności ustawy Prawo Wodne) – odnoszących się do obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- obowiązek stosowania: konstrukcji obiektów i urządzeń minimalizującej (w przypadku powodzi) zagrożenie utraty stateczności i awaryjność, nie utrudniającej przepływu wody oraz materiałów budowlanych o zwiększonej odporności na kontakt z wodą,

*b) dla terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych pokazanego na rysunku planu w terenie 38.5-ZZ.2 – obowiązek zagospodarowania w sposób zmniejszający to wykonania zagrożenie (np. nasadzenia zieleni niską, zamknięcie nieutwardzonych przejść, umocnienia);*

(Dowód: akta kontroli str. 461)

- w § 5 pkt 7 lit. c uchwały Nr 902/10 z dnia 21 października 2010 r. w sprawie m.p.z.p. dla terenu położonego w rejonie ulic: Szosa Lubicka, Winnica i Rzeczna w Toruniu ustalono:

*„poziom posadowienia parteru projektowanych budynków na terenie 45.08-U 2 powyżej poziomu 42,50 m n.p.m. – ze względu na sąsiedztwo terenów bezpośrednio zagrożonych powodzią”*

(Dowód: akta kontroli str. 472)

(Dowód: akta kontroli str. 457, 461, 462, 463, 470, 471, 472, 475, 476, 477, 480, 508, 509, 511, 513, 514, 516, 517, 520, 522, 524-532, 534-536, 538-543, 549-552)  
W latach 2010-2012 Rada Miasta Torunia podjęła 4 uchwały o przystąpieniu do sporządzenia nowych m.p.z.p. lub wprowadzające zmiany istniejących m.p.z.p. obejmujące również tereny zagrożone podtopieniami i powodzią. W I kwartale 2013 r. podjęta została jedna taka uchwała<sup>33</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 570-574, 603, 604)

**2.5.** Jak podano wyżej w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia, w celu oceny aktualności Studium i m.p.z.p. Prezydent Miasta Torunia dokonał w październiku 2009 r. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

W okresie objętym analizą<sup>34</sup> do Prezydenta Miasta Torunia wpłynęło 139 wniosków o sporządzenie lub zmianę m.p.z.p. Wnioski dotyczyły przede wszystkim zmian układu komunikacyjnego miasta oraz przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Prezydent Miasta Torunia rozpatrzył pozytywnie 61 wniosków. Spośród rozpatrzonych wniosków, 33 dotyczyło sporządzenia m.p.z.p. (dla terenu, który planu miejscowego nie posiada), zaś pozostałe 28 wniosków – sporządzenia zmiany m.p.z.p. Złożone wnioski dotyczyły głównie planów sporządzonych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

W analizie stwierdzono, że obowiązujące m.p.z.p. spełniają wymagania obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, za wyjątkiem 8 tzw. „starych” planów wymagających zaktualizowania do obowiązujących wymogów ustawowych. Rada Miasta Torunia uchwałą nr 667/09 z dnia 29 października 2009 r. uznała za nieaktualne osiem m.p.z.p.

(Dowód: akta kontroli str. 27, 29, 30, 31, 54, 55, 70-73)

W latach 2010-2012 nie uchwalano zmian m.p.z.p. w związku z wystąpieniem powodzi.

(Dowód: akta kontroli str. 234, 244)

Jednostką właściwą do sporządzania m.p.z.p. dla Gminy Miasto Toruń była jej jednostka organizacyjna (jednostki budżetowa) pn. Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu. MPU sporządzała (lub zlecała na zewnątrz) studia, analizy i koncepcje dotyczące rozwoju przestrzennego miasta Torunia<sup>35</sup>.

---

- w § 17 pkt 9 lit. b i w §18 pkt 1 lit b uchwały Nr 131/11 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie m.p.z.p. dla terenu położonego na Bydgoskim Przedmieściu w Toruniu, ograniczonego ulicami: Szosa Bydgoska, Bydgoska, Danielewskiego, Rybaki oraz ujściem Portu Zimowego, linią brzegową Wisły i terenami rezerwowanymi pod zachodnią przeprawę mostową ustalono:

„ (...)b) teren położony jest na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, w związku z czym obowiązują zakazy ustawy Prawo wodne: wszelka działalność inwestycyjna na tym terenie wymaga uzyskania decyzji Dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w Gdańsku, zwalniającej od zakazów.”

„(...) b) dopuszczalne:

- w części terenu położonego na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią – zabudowa mieszkaniowa wyłącznie jako adaptacja funkcji istniejącej” (Dowód: akta kontroli str. 508, 509)

<sup>33</sup> Rada Miasta Torunia w okresie 2010-I kw. 2013 podjęła następujące uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych podtopieniami i powodzią:

- uchwała nr 209/11/ z dnia 24.11.2011 r. dla terenów położonych przy ul. Rudackiej,  
- uchwała nr 321/12 z dnia 28.06.2012 r. dla obszaru Starego Miasta wraz z otoczeniem,  
- uchwała nr 407/12/ z dnia 25.10.2012 r. dla terenu położonego w rejonie ulic: Fantazyjnej, Międzyrzecz i rzeki Drwęcy,  
- uchwała nr 512/13 z dnia 21.03.2013 r. dla osiedla Kaszczorek dla terenów położonych w rejonie: ul. Szczęśliwej, Kubusia Puchatka, Balladyny, oraz Sinbada

<sup>34</sup> Analiza obejmowała okres od 18 maja 2006 r. do czerwca 2009 r. (Dowód: akta kontroli str. 31)

<sup>35</sup> § 3 pkt 4 statutu Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu uchwalonego uchwałą Nr 1029/06 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r. opublikowanego na stronie internetowej pod adresem: [http://www.bip.torun.pl/files/doc/1029\\_06\\_01.htm](http://www.bip.torun.pl/files/doc/1029_06_01.htm) stanowił: „Przedmiotem działania Pracowni jest

(Dowód: akta kontroli str. 25, 255)

Uchwałą nr 935/2010 Rady Miasta Torunia z dnia 4 listopada 2010 r. uchwalano Strategię Rozwoju Miasta Torunia do 2020 r.<sup>36</sup> Zawierała ona m.in. informacje dot. zamierzeń inwestycyjnych. Projekt Strategii była opiniowany przez Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu, zwany dalej WAiB<sup>37</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 5, 11, 553-560)

W latach 2010-2012 nie było przypadku ustalenia tymczasowego zagospodarowania terenów, których przeznaczenie m.p.z.p. zmieniał<sup>38</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 605-606)

**2.6.** W latach 2010-2012 nie było przypadku wystąpienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego z żądaniem od Gminy Miasto Toruń odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części w związku z uchwaleniem m.p.z.p. albo jego zmianą, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(Dowód: akta kontroli str. 265, 267)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

### **3. Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na terenach zalewowych i zagrożonych powodzią**

#### **Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach 2010-2012 złożono w Urzędzie 5 wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zagrożonych powodzią (1 wniosek w 2010 r., 3 wnioski w 2011 r., 1 wniosek w 2012 r.). Na wszystkie te wnioski Prezydent Miasta Torunia wydał decyzje o ustaleniu lokalizacji

---

wykonywanie prac projektowych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia i innych prac projektowych z zakresu gospodarki przestrzennej miasta, a w szczególności:

(...) 4) sporządzanie i zlecanie na zewnątrz studiów i opracowań specjalistycznych do planów miejscowych sporządzanych przez Pracownię"

<sup>36</sup> Uchwałą nr 935/2010 Rady Miasta Torunia z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Torunia do 2020 r. opublikowano na stronie internetowej po adresem: <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=8618>

<sup>37</sup> Do zadań Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu należało m.in. nadzorowanie kształtowania przestrzeni miejskiej (§29 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu opublikowanego na stronie [http://www.bip.torun.pl/files/doc/z\\_403\\_2009\\_01.pdf](http://www.bip.torun.pl/files/doc/z_403_2009_01.pdf)), udzielenie informacji o przeznaczeniu terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia, wydawanie opinii urbanistycznych i architektonicznych, w tym dotyczących koncepcji zagospodarowania terenu (§7 ust. 1 pkt 6 i 9 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 125 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 10.05.2010 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia opublikowanego na stronie [http://www.bip.torun.pl/files/doc/z\\_125\\_2010\\_01.pdf](http://www.bip.torun.pl/files/doc/z_125_2010_01.pdf)

<sup>38</sup> Art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) stanowił: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania”



inwestycji celu publicznego. We wszystkich przypadkach w postępowaniu związanym z wydaniem tych decyzji dokonywano analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Wydanie tych decyzji poprzedzone zostało w wymaganych przypadkach uzgodnieniami określonymi w art. 53 ust. 4 pkt 5,6,8,11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie było przypadku zawieszenia postępowania administracyjnego w trybie art. 53 ust. 5a w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. We wszystkich objętych badaniem przypadkach:

- informowano inwestorów o zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenie zagrożonym wystąpieniem zjawisk powodziowych,
- sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierzano osobom wpisanym na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

(Dowód: akta kontroli str. 248, 249, 607-612, 762-771)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### **Decyzje o warunkach zabudowy**

Opis stanu  
faktycznego

**3.2.** W latach 2010-2012 złożono w Urzędzie 12 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią (5 wniosków w 2010 r., 2 wnioski w 2011 r., 5 wniosków w 2012 r.). Na 12 złożonych wniosków:

- w 6 przypadkach Prezydent Miasta Torunia wydał decyzję o warunkach zabudowy,
- w 4 przypadkach wnioski nie zostały rozpatrzone,
- w 1 przypadku wydano decyzję odmowną,
- w 1 przypadku zawieszono postępowanie.

We wszystkich 6 przypadkach, w których wydano decyzję o warunkach zabudowy, jej wydanie poprzedzone zostało:

- analizą spełnienia łącznie warunków określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- uzgodnieniami określonymi w art. 53 ust. 4 pkt 5,6,8,11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

W w/w przypadkach informowano inwestorów o zagrożeniach powodzią wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

W 4 przypadkach, których wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie zostały rozpatrzone, nie wydano na nie decyzji o warunkach zabudowy z powodu nieusunięcia w terminie nieprawidłowości wskazanych przez organ wydający decyzje.

W jednym przypadku wydano decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy (decyzja nr WAiB.6730.32.236.3.2012.PŻ.WB z dnia 18.02.2013 r.) dla budowy altany murowanej o pow. 36 m<sup>2</sup>. W uzasadnieniu odmowy podano, że „*nie zostały spełnione wszystkie warunki wymagane do wydania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym (...)*”. Ponadto podano, że „*zgodnie z umową dzierżawy nr 143/95 z dnia 10 maja 1995 r. działka będąca przedmiotem dzierżawy przeznaczona jest pod drobne uprawy warzyw i kwiatów. Na dzierżawionym terenie zabrania się budowy nowych obiektów, a także rozbudowy istniejących.*”

W kolejnym przypadku zawieszono postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Prezydent Miasta Torunia postanowieniem nr WAiB.6730.3.66.2.2012 z dnia 18.04.2012 r. zawiesił postępowanie administracyjne

do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku zwolnienia z zakazów określonych w art. 88l pkt 1 ustawy Prawo wodne.

Ponadto w jednym przypadku wydano po raz drugi<sup>39</sup> decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania pieczarkarni na stację demontażu i recyklingu samochodów (decyzja Nr WAIb-III/MS/IBJ-7331/ODM/13/10 z dnia 16.06.2010 r. – stała się ostateczna w dniu 07.07.2010 r.)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadku zaskarżenia odmownej decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych powodzią.

(Dowód: akta kontroli str. 245-247, 613-626, 833-857)

W Urzędzie nie były prowadzone analizy porównawcze kosztów, które poniosłaby Gmina Miasto Toruń w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

Dyrektor WAIb złożył wyjaśnienie odnośnie przyczyn nieprowadzenia w/w analiz porównawczych kosztów, w którym podał: „Mając na uwadze art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można odmówić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie na podstawie art. 1 ust. 2 tej ustawy. Rozstrzygnięcia takie są wydawane także dla terenów określonych jako „zagrożone powodzią”. Decyzje wydaje się po uzyskaniu (na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 11 ww. ustawy) uzgodnienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Bez wymaganego prawem uzgodnienia decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana. Wśród zawartych w niej ustaleń są również uwarunkowania dotyczące realizacji inwestycji na terenie zagrożonym powodzią.

W związku z powyższym Wydział Architektury i Budownictwa nie wykonywał ani nie zlecał wykonania analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby Gmina Miasto Toruń w przypadku odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych ich zalaniem. Wyniki tych analiz, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie mogłoby stanowić podstawy do odmowy ustalenia warunków zabudowy o ile spełnione byłyby warunki określone w art. 61 ust. 1 ww. ustawy.

Inwestowanie na terenach zagrożonych powodzią następuje więc przy pełnej świadomości takiej sytuacji. Dotyczy obiektów koniecznych, w których koszty utrzymania muszą być z góry wliczone w ewentualne koszty usuwania skutków powodzi. Gmina ponosi je w zakresie obejmującej wyłącznie jej majątek.”

(Dowód: akta kontroli str. 656-657, 772-783)

**3.3.** W WAIb prowadzono w formie papierowych wydruków komputerowych rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Na podstawie zbadanej próby zapisów w rejestrze 15 decyzji o warunkach zabudowy ustalono, że prowadzono je wg wzoru i zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów

---

<sup>39</sup> Decyzję odmawiającą dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania pieczarkarni na stację demontażu i recyklingu samochodów pierwszy raz wydano dnia 19.05.2009 r. (decyzja nr WAIb-III/MS-7331/ODM/9/2009). Wówczas wnioskodawca odwołał się od tej decyzji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu po rozpatrzeniu odwołania uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>40</sup>. Rejestr prowadzony był odrębnie dla każdego roku kalendarzowego.

(Dowód: akta kontroli str. 695-700)

**3.4.** W okresie objętym kontrolą w Gminie Miasto Toruń nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a Prezydent Miasta Torunia, w drodze decyzji nakazałby właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo przywrócić poprzedniego sposobu zagospodarowania.

(Dowód: akta kontroli str. 299-300)

**3.5.** Realizacja zadań w zakresie dotyczącym postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzona była w dwóch Referatach WAIb, tj. w Referacie Architektury i Urbanistyki oraz w Referacie Infrastruktury Technicznej. Na dzień 31 marca 2013 r. w Referacie Architektury i Urbanistyki pracowało 8 osób, zaś w Referacie Infrastruktury Technicznej 10 osób. W okresie objętym kontrolą zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzenie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy powierzano osobom wpisanym na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, w tym osobom niebędącym pracownikami Urzędu (na podstawie umowy-zlecenia). Nadzór nad wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego sprawowali: dyrektor i zastępca dyrektora WAIb, kierownik Referatu Architektury i Urbanistyki oraz główny specjalista zatrudniony w tym Referacie, kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej oraz główny specjalista zatrudniony w tym Referacie.

(Dowód: akta kontroli str. 296-298, 607-625)

We wszystkich objętym badaniem kontrolnym przypadkach wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz wnioski o decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego rozpatrywano i podejmowano rozstrzygnięcia zgodnie z przepisami ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>41</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 607-626, 762-783)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **4. Podejmowanie działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczania zabudowy**

### **Decyzja o pozwoleniu na budowę**

**4.1. i 4.2.** W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą złożono w Urzędzie następujące ilości wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę:

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu  
faktycznego

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 130, poz. 1385

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

- w 2010 r. - 969 wnioski, w tym 10 wniosków o pozwolenie na budowę na terenach zagrożonych powodzią,
- w 2011 r. - 996 wniosków, w tym 15 wniosków o pozwolenie na budowę na terenach zagrożonych powodzią,
- w 2012 r. - 935 wniosków, w tym 12 wniosków o pozwolenie na budowę na terenach zagrożonych powodzią.

(Dowód: akta kontroli str. 309-315, 317)

Badaniem kontrolnym objęto próbę 30 wniosków i decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią. W badanej próbie przed wydaniem tych decyzji:

- każdorazowo sprawdzano, czy wnioski inwestorów były kompletne zgodnie z wymogami określonymi w art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”<sup>42</sup> w tym sprawdzano czy dołączono cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 tej ustawy<sup>43</sup>, aktualnym na dzień opracowania projektu, oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- każdorazowo sprawdzono czy projekt zawierał informacje określone w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, w tym m.in. sprawdzano, czy został sporządzony na aktualnej mapie, oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw wody i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych,
- każdorazowo sprawdzono spełnienie warunków określonych w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane ze szczególnym uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego oraz posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń.

(Dowód: akta kontroli str. 309-317, 658-690)

W przypadkach stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nakładano postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości określając termin ich usunięcia.

(658, 659, 664-666, 676, 686, 687, 688, 788, 789, 794, 795, 804, 805, 822, 823)

W badanej próbie 30 decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla obiektów zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią pomimo dokonywania sprawdzeń, o których mowa wyżej, to:

- 1) w 5 przypadkach wydano decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej (WW1%) lub też w projekcie budowlanym nie ustalono poziomu posadzki parteru, pomimo ustalenia zapisanego w §7 ust. 1 m.p.z.p. uchwalonego uchwałą Nr 834/2001 Rady Miasta Torunia z dnia 13 września 2001 r. o treści: „1) ustala się specjalne warunki posadowienia budynków na terenach zalewowych; sposoby fundamentowania, podpiwniczania oraz poziom posadzki parteru budynków muszą uwzględniać horyzont powodziowy dla określonej strefy (WW 1%)”

<sup>42</sup> ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

<sup>43</sup> Art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane stanowił:

„7. Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. a, oraz - zgodnie z odrębnymi przepisami - wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.”

2) w 2 przypadkach nie nałożono na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r.

4.3. W latach 2010-2012 Prezydent Miasta Torunia wydał ogółem 2 496 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 39 decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach zagrożonych powodzią.

(Dowód: akta kontroli str. 309-315, 317)

W badanej próbie 30 decyzji o pozwoleniu na budowę wszystkie decyzje:

1) były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwoleniu na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>44</sup>,

(Dowód: akta kontroli str. 662-667, 675-679, 685-690, 784-821)

2) wydane zostały w terminie do 65 dni od dnia złożenia wniosku z uwzględnieniem odliczeń terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu,

(Dowód: akta kontroli str. 662-667, 675-679, 685-690)

3) podpisane zostały przez upoważnionych pracowników Urzędu, w tym w jednym przypadku taką decyzję podpisała z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia ta sama osoba, która prowadziła sprawę. Dotyczyło to decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o udzieleniu pozwolenia na budowę pn. „Instalacja gazu płynnego – 5 zbiorników na gaz płynny V=4850 l każdy, punkt redukcji i odparowania gazu wraz z niezbędną infrastrukturą i wewnętrzną instalacją gazową (decyzja nr WAI.B.6740.13.56.38.2012.JK z dnia 30.03.2012 r.). Wymienioną sprawę prowadził oraz podpisał (z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia) decyzję o pozwoleniu na budowę główny specjalista ds. infrastruktury technicznej. Na zapytanie kontrolera dlaczego podpisał w/w decyzję, mimo że sama prowadził tę sprawę wyjaśnił że uważał, że działał „w granicach posiadanego upoważnienia wystawionego przez Prezydenta Miasta Torunia (kserokopia w załączeniu). Na mocy tego upoważnienia mogę pod nieobecność kierownika referatu ds. infrastruktury technicznej wydawać w imieniu Prezydenta decyzje administracyjne w ramach postępowań należących do zakresu działania Referatu Infrastruktury Technicznej Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia. Moim zdaniem z tego nie wynikają wyłączenia do podpisywania decyzji administracyjnych w sprawach, które prowadzę.”

(Dowód: akta kontroli str. 681, 687, 691-694)

W 26 przypadkach na 30 zbadanych, w treści wydawanych przez Prezydenta Miasta Torunia decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji dla inwestora o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych lub określeń niezbędnych warunków (ograniczeń) do spełnienia, aby możliwa była realizacja inwestycji na terenie zagrożonym powodzią<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> (Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1127 ze zm.)

<sup>45</sup> Nie było wymogu ustawowego aby w decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią zawierano informacje o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.<sup>45</sup>

Kierownik Referatu Budownictwa złożył wyjaśnienia odnośnie niezawierania w w/w decyzjach zapisów odnoszących się do lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych, w których podał: „(...) Informację o lokalizacji obszaru inwestycyjnego na terenie narażonym na niebezpieczeństwo powodzi oraz wynikających z tego tytułu ograniczeniach inwestor uzyskuje wprost z zapisów ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest powszechnie obowiązującym prawem na danym terenie albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku jego braku.

Podkreślić należy, że organ administracji architektoniczno- budowlanej sprawdzając zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku jego braku, informuje inwestora o zagrożeniach wynikających z tytułu realizacji inwestycji na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi.

Ponadto projektant inwestycji przystępując do realizacji projektu budowlanego zamierzenia inwestycyjnego, mający świadomość ciążącego na nim obowiązku projektowania zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, w tym ustaleniami planu miejscowego czy też decyzji o warunkach zabudowy, ma obowiązek uwzględnić wymogi i ograniczenia stawiane przy projektowaniu na terenie narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. Inwestor jako uczestnik procesu inwestycyjnego, oczekuje od projektanta opracowania projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, o czym projektant zapewnia inwestora w dołączonym do projektu budowlanego oświadczeniu, wynikającym z nałożonego nań przez art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego obowiązku. W świetle dołączenia do projektów budowlanych wspomnianych wyżej oświadczeń projektantów oraz braku podstaw prawnych do podważania przyjętych przez projektanta rozwiązań, mając na względzie art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 i art. 32 ust. 4 wymienionej ustawy właściwy organ nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę.”

(Dowód: akta kontroli str. 662-667, 675-679, 685-690, 734, 737, 738)

**4.4.** W WAIb prowadzono w formie papierowych wydruków komputerowych rejestry:

- wniosków o pozwolenie na budowę,
- decyzji o pozwoleniu na budowę

Na podstawie zbadanej próby wpisu do rejestrów 15 wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę ustalono, że:

- w/w rejestry prowadzono na drukach wg wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzoru rejestrów wniosków o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>46</sup>, zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.;
- w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę prawidłowo wypełnione były rubryki od 1 do 6. W rubryce 7 „numer i data decyzji o pozwoleniu na budowę/rozbiórkę” na 15 sprawdzonych wpisów w 1 przypadku prawidłowo wpisano numer i datę decyzji, w pozostałych 14 przypadkach pozostawiono pustą rubrykę bez wpisu. W rubryce 9 „Uwagi” w każdym przypadku wpisano imię i nazwisko osoby prowadzącej sprawę”. W rubryce 10 „Podpis osoby dokonującej wpisu” w każdym przypadku brak było podpisu osoby dokonującej wpisu;
- w rejestrze pozwoleń na budowę prawidłowo wypełnione były rubryki od 1 do 11. W rubryce 12 „podpis osoby dokonującej wpisu” zamiast podpisu osoby dokonującej wpisu zamieszczono inicjały osoby prowadzącej sprawę.

(Dowód: akta kontroli str. 739-761)

**4.5.** W latach 2010-2013 (I kw) uchylono jedną decyzję o pozwoleniu na budowę. Na wniosek inwestora (ze względu na korekty dokumentacji projektowej) decyzją

<sup>46</sup> (Dz. U. z 2009 r., Nr 23, poz. 135 ze zm.),

Prezydenta Miasta Torunia Nr WAI.B.6740.23.3.32013.IBJ z dnia 19.02.2013 r. uchylona została decyzja wydana przez Prezydenta Miasta Torunia Nr WAI.B-IV/JK-7353/PW/2/2012 z dnia 03.01.2011 r. o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia budowlanego pn. „Zagospodarowanie terenu położonego przy Bulwarze Filadelfijskim, między mostem kolejowym, miejskimi murami obronnymi, przystanią wodną AZS i Wisłą”

(Dowód: akta kontroli str. 316, 829-831)

**4.6.** W Urzędzie realizacja zadań w zakresie dotyczącym postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzona była w dwóch Referatach WAI.B: w Referacie Budownictwa oraz w Referacie Infrastruktury Technicznej.

(Dowód: akta kontroli str. 296-298)

Zasady kierowania WAI.B oraz nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją zadań (w tym dotyczących postępowań administracyjnych prowadzonych przez WAI.B) ustalone zostały zarządzeniem nr 125 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia<sup>47</sup>.

Zasady podpisywania pism i oświadczeń woli zostały ustalone w rozdziale 7 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu nadanego zarządzeniem nr 403 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 11.12.2009 r. (z późn. zmianami) w sprawie ustalenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Torunia<sup>48</sup>. W § 59 w pkt 1 tego zarządzenia ustalono, że Prezydent podpisuje decyzje z zakresu administracji publicznej, do wydawania których nie upoważnił pracowników urzędu. W § 67 tego zarządzenia ustalono, że pracownicy w ramach posiadanych upoważnień wydają decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia do podpisywania decyzji o pozwoleniu na budowę posiadali: dyrektor Wydziału WAI.B, zastępca dyrektora Wydziału WAI.B, kierownik Referatu Budownictwa, kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej, główny specjalista w Referacie Budownictwa, główny specjalista w Referacie Infrastruktury Technicznej. Jednocześnie w/w osoby sprawowały nadzór nad wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

(Dowód: akta kontroli str. 294-298)

Z objętych badaniem kontrolnym 30 spraw o udzielenie pozwolenia na budowę we wszystkich przypadkach rozstrzygnięcia podejmowane były zgodnie z procedurą określoną dla takich postępowań przy zachowaniu pisemności postępowania.

(Dowód: akta kontroli str. 658-690)

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

- 1) w 5 przypadkach wydano decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej (WW1%) lub

<sup>47</sup> Zarządzenie Nr 125 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 10.05.2010 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia opublikowane zostało w BIP Urzędu na stronie internetowej pod adresem: [http://www.bip.torun.pl/files/doc/z\\_125\\_2010\\_01.pdf](http://www.bip.torun.pl/files/doc/z_125_2010_01.pdf)

<sup>48</sup> Zarządzenie Nr 403 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 11 grudnia 2009 r. w sprawie jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Torunia oraz późniejsze zmiany opublikowane zostały w BIP Urzędu na stronie internetowej pod adresem: <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=7781>

też w projekcie budowlanym nie ustalono poziomu posadzki parteru, pomimo ustalenia zapisanego w §7 ust. 1 m.p.z.p. uchwalonego uchwałą Nr 834/2001 Rady Miasta Torunia z dnia 13 września 2001 r. o treści: „1) *ustala się specjalne warunki posadowienia budynków na terenach zalewowych; sposoby fundamentowania, podpiwniczania oraz poziom posadzki parteru budynków muszą uwzględniać horyzont powodziowy dla określonej strefy (WW 1%)*”.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w razie stwierdzenia naruszenia zgodności projektu z ustaleniami m.p.z.p. winien nałożyć postanowieniem obowiązek usunięcia nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po bezskutecznym jego upływie wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, czego w tych przypadkach w odniesieniu nie uczynił.

Wydane przez Prezydenta Miasta Torunia decyzje o pozwoleniu na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej (WW1%) lub też w projekcie budowlanym nie ustalono poziomu posadzki parteru, miały miejsce w następujących przypadkach:

- a) decyzja Nr WAIb-III/BCz-7353/PP/121/2010 z dnia 03.08.2010 r. dot. budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W projekcie budowlanym przyjęto poziom posadzki parteru budynku na rzędnej 42,60 m n.p.m., tj. 0,10 m poniżej poziomu lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW 1%). W tabeli I/77 w/w m.p.z.p. dla jednostki B41-MU ustalono: „*teren zagrożony zalewem wielkiej wody powodziowej (WW 1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m.*”;
- b) decyzja Nr WAIb-III/BCz-7353/PP/121/2011 z dnia 25.07.2011 r. dot. budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W projekcie budowlanym przyjęto poziom posadzki pomieszczenia piwnicznego w budynku na rzędnej 41,39 m n.p.m., tj. 1,31 m poniżej poziomu lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW 1%). Projektowany poziom posadzki parteru budynku ustalony został na poziomie 43,64 m n.p.m., tj. 0,94 m ponad poziom wielkiej wody powodziowej stuletniej (1%). W tabeli I/76 w/w m.p.z.p. dla jednostki B39-MJ ustalono: „*teren zagrożony zalewem wielkiej wody powodziowej (WW 1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m.*”;
- c) decyzja Nr WAIb-III.6740.617.12.159.2011 z dnia 27.09.2011 r. dot. budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W projekcie budowlanym przyjęto poziom posadzki parteru budynku na rzędnej 42,70 m n.p.m., tj. na poziomie równym poziomowi lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW 1%). W tabeli I/76 w/w m.p.z.p. dla jednostki B39-MJ ustalono: „*teren zagrożony zalewem wielkiej wody powodziowej (WW 1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m.*”;
- d) decyzja Nr WAIb-III/KT-7353/PP/10/153/2010 z dnia 07.09.2010 r. dot. budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W projekcie budowlanym nie określono rzędnej posadzki parteru budynku, a także nie podano w jakim terenie wg oznaczeń w/w m.p.z.p. został zlokalizowany ten budynek. Brak tych danych uniemożliwia sprawdzenie, jak zostało zaprojektowane posadowienie parteru budynku w stosunku do rzędnej poziomu wielkiej wody powodziowej (WW 1%);
- e) decyzja Nr WAIb-III/MS-7353/PP/140/2010 z dnia 19.08.2010 r. dot. budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W projekcie budowlanym przyjęto



poziom posadzki w garażu na rzędnej 42,50 m n.p.m., tj. 0,20 m poniżej poziomu lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW 1%). W tabeli I/119 w/w m.p.z.p. dla jednostki C11-MU ustalono: „teren zagrożony zalewem wielkiej wody powodziowej (WW 1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m.”.

(Dowód: akta kontroli str. 660, 661, 664-666, 671-673, 677, 678, 784-789, 790-795, 796-799, 806-808, 809-812)

Wyjaśnienia odnośnie wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę pomimo niezgodności projektów budowlanych z ustaleniami m.p.z.p. w zakresie wyżej opisanym złożyli: zastępca dyrektora WAiB, który z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia podpisał decyzję opisaną wyżej w pkt 1e, kierownik Referatu Budownictwa, który z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia podpisał decyzje opisane wyżej w pkt 1a-d, inspektor w WAiB, który przygotował projekt decyzji opisany wyżej w pkt 1e, podinspektor w WAiB, który przygotował projekty decyzji opisane wyżej w pkt 1 a-c.

Kierownik Referatu Budownictwa i inspektor złożyli podobne w treści wyjaśnienia dotyczące wydania pozwoleń na budowę opisanych wyżej w pkt 1a-c. Wyjaśnili, że:

„1) W trakcie prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego (...) dokonano analizy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Nr 834/2001 Rady Miasta Torunia z dnia 13 września 2001 r. W planie tym dla terenów zagrożonych zalewem wielkiej wody powodziowej (ww1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m dla poszczególnych jednostek planistycznych zostały określone zasady kształtowania zabudowy, w tym m.in. max posadowienia poziomu posadzki parteru nad poziom ulicy.

Dla jednostki planistycznej B41-MU, w obszarze której znajduje się przedmiotowa inwestycja, nie ustalono minimalnego poziomu posadzki, co uczyniono dla innych jednostek planistycznych, o takich samych uwarunkowaniach fizjograficznych i gruntowo-wodnych, również na terenach zagrożonych zalewem wielkiej wody powodziowej np. B17-MJ (Tab. I/53), B18-MJ (Tab./54), B43-MJ/U (Tab. I/80) pkt 11: „dostosowanie do warunków przyjętego rozwiązania. Posadzka parteru na poziomie rzędnej min. 42,80 m n.p.m. (Załącz. Nr 1)

Wobec powyższego, przy braku zapisu określającego minimalny poziom parteru dla jednostki B41-MU, zaplanowany na rzędną 42,60 m n.p.m. poziom posadowienia posadzki parteru budynku (...) uznano za dopuszczalny. Ponadto w opinii geotechnicznej znajdującej się w aktach sprawy zalecono posadzkę parteru projektowanego budynku usytuować na rzędnej minimum 42,50 m n.p.m. (Załącz. Nr 2)

2) Budynek mieszkalny jednorodzinny(...), zlokalizowany jest w planie zagospodarowania przestrzennego (...), na terenie jednostki planistycznej B39-MJ (Tab.I/76). W ustaleniach planu dla tej jednostki planistycznej nie zapisano zakazu podpiwniczenia, jak uczyniono dla innych jednostek planu, również zagrożonych zalewem wielkiej wody powodziowej np. B23-Mj (Tab. I/59), B-24-MJ (Tab. I/60), dla których ustalono w pkt 11 w/w tab.: „posadzka parteru na poziomie rzędnej min. 42,80 m n.p.m. BEZ PODPIWNICZENIA”. W zatwierdzonym projekcie budowlanym poziom posadzki parteru jest zaplanowany na rzędną 43,64 m n.p.m. Część podpiwniczona stanowi funkcję pomocniczą (uzupełniającą) dla budynku mieszkalnego. (...).

3) Budynek mieszkalny jednorodzinny (...), zlokalizowany jest na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (...) w granicach jednostki planistycznej B-39MJ. Dla jednostki tej w tym planie,

w tabeli I/76 (podobnie jak dla w/w jednostki B-41MU), nie ustalono minimalnego poziomu posadzki parteru, jak opisano w innych jednostkach planistycznych, na terenie również zagrożonym zalewem wielkiej wody powodziowej (WW1%) na poziomie rzędnej lustra wody 42,70 m n.p.m., gdzie podano konkretne wartości. (Zał. Nr 3)

Składający wyjaśnienia dodali, że „przyjęte rozwiązania we wszystkich wyżej opisanych sprawach wynikały z interpretacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)”, na obszarze którego znajdują się w/w inwestycje.”

(Dowód: akta kontroli 713-727, 733-736)

Kierownik Referatu Budownictwa złożył wyjaśnienie odnośnie wydania pozwolenia na budowę opisanego wyżej w pkt 1d. o następującej treści: „(...), osoba przygotowująca pozwolenie na budowę, (...), nie pracuje już w tut. Wydziale, co uniemożliwia uzyskanie szczegółowych wyjaśnień dotyczących stwierdzonych uchybień. Potwierdzam istotnie brak w projekcie budowlanym rzędnych pozwalających określić zaprojektowany poziom posadzki parteru, co umożliwiłoby sprawdzenie, czy posadowienie budynku zostało zaprojektowane na rzędnej uwzględniającej poziom wielkiej wody powodziowej na tym terenie.”

(Dowód: akta kontroli str. 733, 736)

Zastępca dyrektora WAiB złożył wyjaśnienia dotyczące wydania pozwolenia na budowę opisanego wyżej w pkt 1e o następującej treści:

„1. Poziom parteru budynku mieszkalnego jednorodzinnego (...), co do zasady został zaprojektowany na rzędnej 43,00 m n.p.m., czyli 0,30 m ponad poziom lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW1%) (...)

2. Poziom posadzki w garażu dwustanowiskowym przyjęto na rzędnej 42,50 m n.p.m. czyli 0,20 m poniżej poziomu lustra wielkiej wody powodziowej stuletniej (WW1%) wskazanej w planie miejscowym. Garaż stanowi funkcję uzupełniającą dla budynku mieszkalnego. Jest oddzielony od budynku mieszkalnego ścianami nośnymi. Został usytuowany powyżej rzędnej terenu wokół budynku (...). Ponadto w opinii geotechnicznej znajdującej się w aktach spraw zalecono wykonanie nasypu budowlanego do rzędnej ok. 42,00 m n.p.m. od strony zachodniej budynku.

Ponadto zastępca dyrektora WAiB wyjaśnił, że przy podpisywaniu przedmiotowej decyzji prawdopodobnie zasugerował się tym, „że właściwie została posadowiona część mieszkalna budynku oraz odniesieniem się projektanta do zapisu planu miejscowego, cyt.: „wyniesienie poziomu parteru do rzędnej 43,00 m n.p.m. spełnia warunek ustaleń planu i gwarantuje bezpieczeństwo budynku w przypadku ewentualnego podniesienia poziomu rzeki”. Być może zapis ten zasugerował mi, że cały budynek jest właściwie posadowiony. Niezamierzona pomyłka mogła być spowodowana również dużym wzrostem obowiązków w tym okresie, spowodowanym nieobecnością dwóch kierowników referatów (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 701-703)

Inspektor złożył wyjaśnienia dotyczące pozwolenia na budowę opisanego wyżej w pkt 1e. Wyjaśnił, że:

„Budynek mieszkalny jednorodzinny (...), został zaprojektowany w sposób uwzględniający horyzont powodziowy dla określonej strefy (WW1%). Budynek mieszkalny stanowi obiekt parterowy, z poddaszem użytkowym, niepodpiwniczony. Poziom parteru budynku został wyniesiony od frontu na rzędną 1,00 m ponad poziom terenu, przyjmując rzędną 43,00 m n.p.m., tylko poziom posadzki części pokoju dziennego obniżono do rzędnej 42,90 m n.p.m. Projektant odniósł się do zagrożenia powodziowego budynku, stwierdzając, że wyniesienie poziomu parteru do rzędnej 43,00 m n.p.m. gwarantuje

*bezpieczeństwo budynku w przypadku ewentualnego podniesienia poziomu rzeki, co potwierdziło zgodność projektowanej inwestycji z planem miejscowym. W szczegółowych rozwiązaniach projektu naniesiono poziom posadzki w garażu na rzędnej 42,50 m n.p.m., tj. 0,50 m nad poziomem terenu i 0,20 m poniżej poziomu lustra wielkiej wody stuletniej (WW1%) wskazanej w planie miejscowym. Garaż stanowi tu funkcję pomocniczą (uzupełniającą) dla budynku mieszkalnego, który posadowiono prawidłowo. Jest wydzielony od części mieszkalnej i usytuowany powyżej rzędnej drogi wewnętrznej i terenu działki.(...)”*

(Dowód: akta kontroli str. 707-712)

- 2) w 2 przypadkach nie nałożono na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. Dotyczyło to:

a) decyzji Nr 6740.13.21.253.2012.73 JK z dnia 06.06.2012 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzenia budowlanego pn. „Odprowadzenie wód opadowych i gruntowych z terenu obejmującego przejazd pod wiaduktem PKP (ul. Kujawska, ul. Dybowska)”. W projekcie budowlanym zaprojektowano m.in. kanał Ø 600 o dług. 23 m oraz kanał Ø 500 o długości 68 m. Nienależenie na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 14 lit „b” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. Przepis ten stanowił, że ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego było wymagane przy budowie rurociągów kanalizacyjnych o średnicy 400 mm i większej. Wyjaśnienia odnośnie nienależenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru złożyli: kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej, który z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia podpisał decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz główny specjalista ds. infrastruktury technicznej prowadzący sprawę.

Kierownik Referatu Infrastruktury Technicznej wyjaśnił:

*„Przyczyną nie nałożenia w decyzji o pozwoleniu na budowę (...) obowiązku ustanowienia przez Inwestora inspektora nadzoru inwestorskiego było uchybieniem z mojej strony. (...) biorąc pod uwagę dużą ilość spraw nadzorowanych w Referacie, a także czynności wykonywane poza Wydziałem (udział w licznych zespołach wspomagających realizację zadań inwestycyjnych Gminy, naradach, posiedzeniach), nie dopatrzyłem się braku wymaganych zapisów w podpisanej decyzji. Niedopatrzenie to nie było moim działaniem celowym. Z informacji uzyskanych od Inwestora (Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu), podczas realizacji inwestycji zapewniono nadzór inwestorski przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane, będącą członkiem izby samorządu zawodowego”.*

Główny specjalista ds. infrastruktury technicznej wyjaśnił, że popełnił błąd „nie wpisując w pkt 4 decyzji obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru. (...). Błąd był niezamierzony i wynikać mógł z dużej ilości wniosków”, które rozpatrywał w tym czasie.

(Dowód: akta kontroli str. 682, 687, 691-694, 704-706, 818-821)

- b) decyzji Nr WAiB-III/MS-7353/PP/193/10/2010 z dnia 15.11.2010 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzenia budowlanego pn. „Budowa i montaż zewnętrznych zbiorników z ciekłym azotem oraz wewnętrznej maszyny do cięcia metalu dla potrzeb hali wyrobów stalowych wraz z infrastrukturą techniczno-drogową”. Nienależenie na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. Przepis ten stanowił, że ustanowienie inspektora nadzoru

inwestorskiego było wymagane przy budowie budowli zbiornikowych naziemnych i podziemnych na materiały stałe, płynne i gazowe;

a) niebezpieczne dla ludzi, mienia i środowiska,

b) o wysokości lub zagłębieniu 5m i większych.

Wyjaśnienia odnośnie nienalożenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru złożyli: kierownik Referatu Budownictwa, który z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia podpisał decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz inspektor prowadzący sprawę.

Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił:

*„W wyniku przeprowadzenia rozpoznania potwierdzam, iż w decyzji (...) przeoczono nałożenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Przedmiotowe zbiorniki to budowle naziemne o wysokości ponad 5 m, przeznaczone do magazynowania ciekłego azotu służącego do cięcia arkuszy metalowych (...) budowle zbiornikowe na materiał płynny niebezpieczny dla ludzi, mienia i środowiska.(...) Inwestor na dzień 23 maja 2013 r. nie zgłosił zamiaru rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych. (...) Wobec powyższego tut. organ poinformuje inwestora o istniejącym (...) obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.”*

Inspektor wyjaśnił m.in.:

*„W pozwoleniu na budowę (...) przeoczono nałożenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. (...)”*

(Dowód: akta kontroli str. 661, 666, 707-709a, 733, 734, 737, 800-805)

- 3) w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę nie dokonywano wpisów w rubryce 7 „Numer i data decyzji o pozwoleniu na budowę/rozbiórkę” oraz w rubryce „10” brak było podpisów osób dokonujących wpisów, zaś w rejestrze decyzji o pozwoleniu na budowę w rubryce „12” brak było podpisów osób dokonujących wpisów, co było niezgodne z wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.

Zastępca dyrektora WAiB wyjaśnił:

*„1. Rejestr wniosków o pozwolenie na budowę tworzony jest w programie komputerowym „wnioski”. Kolumny 1÷6 uzupełniają się automatycznie w programie na etapie rejestracji sprawy w kancelarii wydziału. (...) Kolumna 7 winna się utworzyć automatycznie po odnotowaniu przez pracownika merytorycznego w programie „wnioski”, numeru i daty pozwolenia na budowę. Odnotowywanie powyższego należy do zadań każdego z pracowników prowadzących postępowanie administracyjne oraz jest zapisane w „Zakresie obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień” – cyt. „Rejestrowanie wydanych decyzji, postanowień oraz pism w stosownych rejestrach” – i przyjęte przez pracownika do stosowania. Kolumna 10 nie była uzupełniana o podpis osoby dokonującej wpisu, bowiem wpisy w tym rejestrze dokonywane są na 3 stanowiskach pracy (kancelaria, sekretariat, pracownik merytoryczny) i nie określono osoby, która winna się w rejestrze podpisać. W naszej ocenie podanie w kolumnie 9 danych pracownika pozwala na czytelną identyfikację osoby odpowiedzialnej za prowadzone postępowanie.*

*2. Rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę tworzony jest w edytorze tekstu i w całości uzupełniany przez pracownika sekretariatu, przy czym dane do kolumny 8 i 9 winny być przekazywane przez pracowników merytorycznych po otrzymaniu odwołania od decyzji wydanej w trybie odwoławczym. W kolumnie 12 brak jest podpisu osoby dokonującej wpisu, którą zastąpiono inicjałami pracownika dokonującego tego wpisu. Taką praktykę zastosowano ze względu na konieczność ponownego drukowania strony rejestru w sytuacjach, gdy powstaje obowiązek uzupełniania wpisów w kolumnach 8 i 9 (odwołanie i decyzja*

*rozstrzygająca). Często po ponownym wydrukowaniu strony osoba dokonująca wpisu (poza kolumną 8 i 9) jest nieobecna."*

(Dowód: akta kontroli str. 824-828)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W przedstawionym wyżej w pkt 4.3 przypadku podpisania z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia decyzji nr WAI.B.6740.13.56.38.2012.JK z dnia 30.03.2012 r o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o udzieleniu pozwolenia na budowę pn. „Instalacja gazu płynnego ....”) przez tę samą osobę, która prowadziła sprawę, zdaniem NIK nastąpiło nadmierne skoncentrowanie kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi (nie zastosowano tu w procedurze podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników dla zminimalizowania ryzyka popełnienia błędu, a w skrajnym przypadku zminimalizowania ryzyka korupcji).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

## **5. Zgodność realizacji inwestycji oraz zagospodarowania terenu z warunkami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę**

### **Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1. i 5.2.** W sprawie monitorowania przez Prezydenta Miasta Torunia wywiązywania się przez inwestorów z obowiązku uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią oraz w sprawie monitorowania zagospodarowania terenu, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wyjaśnień udzielił dyrektor WAI.B. Wyjaśnił on, że w/w sprawy dotyczą problemów wykraczających poza zakres działania WAI.B. Urząd nie posiada informacji nt. uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, nie prowadzi również rejestru wydawanych przez organ nadzoru budowlanego decyzji na użytkowanie. Ponadto wyjaśnił, że Wydział nie ma kompetencji do kontroli zgodności zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawa Prawo budowlane tego typu zadania przepisuje odrębnemu organowi – powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego. Wydział uzyskuje stosowną wiedzę z kontaktów z tamtym organem, przy okazji innych, samodzielnie prowadzonych postępowań, w wyniku sygnałów od osób trzecich. Po powzięciu jakichkolwiek informacji o naruszeniu prawa przy zagospodarowaniu terenów, w tym zagrożonych powodzią, WAI.B. podejmował stosowne działania. Według dyrektora WAI.B. przykładem może być informacja o podwyższeniu terenów zalewowych na działce nr 99 z obrębu 67 w Toruniu). Organ w terminie natychmiastowym powiadomił o zaistniałej sytuacji RZGW w Gdańsku, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu i Wydział Środowiska i Zieleni Urzędu Miasta Torunia. Jednostki te przeprowadziły kontrole i podjęły stosowne działania.

(Dowód: akta kontroli str. 301, 302, 307, 308, 318, 319)

Według informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu:

- w latach 2010-2013 (lkw.) wydano 20 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w Gminie Miasto Toruń na terenach zagrożonych powodzią.

- w latach 2010-2013 (I kw.) nie prowadzono postępowań administracyjnych w sprawie użytkowania obiektów budowlanych, położonych na terenach zagrożonych powodzią, bez wymaganego pozwolenia na budowę,
- w dwóch przypadkach prowadzone były postępowania administracyjne w sprawie budowy w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę. W pierwszym przypadku wobec powiększenia kondygnacji przyziemia i wykonania murów oporowych podczas budowy pensjonatu postępowanie zakończono decyzjami z dnia 15.04.2012 r. i 15.10.2012 r. zatwierdzającymi projekt zamienny i decyzją z dnia 28.04.2011 r. o pozwoleniu na użytkowanie. W drugim przypadku wobec dobudowy pomieszczeń podczas budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego postępowanie zakończono decyzjami z dnia 31.03.2009 r. i 27.10.2011 r. zatwierdzającymi projekt zamienny i decyzjami z dnia 15.06.2011 r. i 09.01.2012 r. o pozwoleniu na użytkowanie

(Dowód: akta kontroli str. 318, 319, 858, 859)

**5.3.** W Urzędzie w latach 2010-2013 (I kw.) nie była prowadzona kontrola wewnętrzna ani audyt wewnętrzny w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

(Dowód: akta kontroli str. 10)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ustalone  
nieprawidłowości

**Ocena częściowa**

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>49</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK” wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, celem niedopuszczenia do wydawania decyzji:
  - a) na realizację zamierzeń budowlanych niespełniających wymogów określonych w m.p.z.p. na terenach szczególnego zagrożenia powodzią,
  - b) niezawierających zapisów o nałożeniu na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w wymaganych przypadkach.
2. Uzupełnienie braków danych w rejestrach wniosków o wydanie pozwolenia na budowę oraz w rejestrach decyzji o pozwoleniu na budowę z lat 2010-2012 a także bieżące prowadzenie tych rejestrów zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.
3. Rozważenie wprowadzenia w Urzędzie wewnętrznych uregulowań do procedury wydawania decyzji administracyjnych uwzględniających tzw. zasadę wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

## 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 Bydgoszczy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia 27 czerwca 2013 r.

Kontroler  
Jerzy Kuzyniak  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Jarosław Wenderlich

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*