



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-02-04/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Delegatura w Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82999 z dnia 15 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Brzegu, ul. Robotnicza 20, 49-300 Brzeg ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Stefański, Starosta Powiatu Brzeskiego ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2010-2013 (do 31 marca) Starosta wydał 30 decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczących inwestycji lokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią w Gminie Brzeg. Postępowania administracyjne w tym zakresie, z jedynym wyjątkiem, były prawidłowo przeprowadzone, co zapewniło zachowanie warunków zagospodarowania takich terenów. W jednym przypadku decyzja o pozwoleniu na budowę, wbrew ograniczeniom zabudowy wynikającym z Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Brzeg, dopuszczała realizację inwestycji na terenie zagrożonym powodzią.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Podejmowanie działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczenia zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2010-2013 (do 31 marca) do Starosty wpłynęło ogółem 1 007 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (odpowiednio: 327, 315, 306 i 59 wniosków), z tego 29 dotyczących obiektów planowanych do budowy w Gminie Brzeg na terenach zagrożonych powodzią (odpowiednio: 13, 11, 4 i 1 wniosek).

(dowód: akta kontroli str. 83-98)

Kontrola dokumentacji postępowań prowadzonych na podstawie wszystkich ww. 29 wniosków dotyczących inwestycji na terenach zagrożonych powodzią wykazała, że złożone wnioski były kompletne i dołączono do nich, zgodnie w wymogiem art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴, w szczególności: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi szczególnymi przepisami oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 tej ustawy, a także oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Projekty budowlane załączone do wniosków zawierały elementy określone w art. 34 ust. 3 *Prawa budowlanego*, tj. m.in. zostały sporządzone na aktualnej mapie, zakres projektu dostosowano do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych, projekty zawierały oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych. Spośród ww. 29 wniosków, 28 z nich dotyczyło inwestycji na obszarze obowiązywania Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego z 19 grudnia 2003 r.⁵, a jeden dotyczył inwestycji na obszarze objętym planem miejscowym z 29 kwietnia 2011 r.⁶.

(dowód: akta kontroli str. 131-169)

2. Wydanie pozwolenia na budowę dotyczące inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych w Gminie Brzeg było poprzedzone weryfikacją spełniania warunków określonych w art. 35 ust. 1 pkt 1-4 *Prawa budowlanego*. W jednym przypadku, spośród zbadanych 30 pozwoleń na budowę, weryfikacja ta nie była rzetelna.

W przypadku trzech spośród badanych pozwoleń, na podstawie art. 19 ust. 1 *Prawa budowlanego* Starosta nałożył obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji planowanych na terenie zagrożonym powodzią w Gminie Brzeg.

(dowód: akta kontroli str. 83, 158-169, 183-200)

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej: *Prawo budowlane*.

⁵ Uchwała nr XVIII/142/03 Rady Miejskiej w Brzegu z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Brzeg, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2004 r. Nr 7, poz. 121 ze zm., dalej: Plan miejscowy z 2003 r.

⁶ Uchwała Nr IX/55/11 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Brzeg dla obszaru Wysp Odrzańskich ograniczonego od wschodu ul. Krakusa, od północy Kanałem Odrzańskim, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2011 r. Nr 62, poz. 790, dalej: Plan miejscowy z 2011 r. dla Wysp Odrzańskich.

3. W latach 2010-2013 (do 31 marca) Starosta wydał łącznie 933 decyzje o pozwoleniu na budowę (odpowiednio 311, 291, 292 i 39 decyzji), w tym w odniesieniu do inwestycji na terenach zagrożonych powodzią na obszarze Gminy Brzeg - 30 decyzji (odpowiednio: 14, 11, 4 i 1).

(dowód: akta kontroli str. 83-98)

Badaniem kontrolnym objęto wszystkie 30 decyzji⁷ o pozwoleniu na budowę wydanych przez Starostę dla inwestycji lokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią w Gminie Brzeg. Spośród tych decyzji, 11 dotyczyło budowy wewnętrznej instalacji gazowej, a pozostałe: zmiany sposobu użytkowania istniejących na tym terenie obiektów (2), przebudowy istniejących obiektów lub lokali (6) budowy przyłączy i linii elektroenergetycznych (3), rozbiórki budynku stodoły (1), budowy obiektów gospodarczych (3), przystani wodnej (1) i domów jednorodzinnych (3). Decyzje te były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę*⁸ i zgodnie z art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego* wydane zostały w terminie nie dłuższym niż 65 dni od złożenia wniosku. Decyzje zostały podpisane przez uprawnione osoby, które posiadały stosowne upoważnienie Starosty. W siedmiu przypadkach na wnioskodawców nałożone zostały dodatkowe wymagania, w tym w pięciu dotyczyły one przedstawienia pozytywnej opinii konserwatora zabytków (co wynikało z planu miejscowego z 2003 r.), jak też dostosowania projektu do uregulowań planu miejscowego z 2011 r. dla Wysp Odrzańskich i uzyskania, zgodnie z zapisem planu miejscowego z 2003 r., opinii Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (RZGW). W treści wydanych decyzji nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z budowy na terenach zagrożonych powodzią. W powyższym zakresie Naczelnik Wydziału Budownictwa Starostwa wyjaśnił, że *decyzja o pozwoleniu na budowę wydawana jest według wzoru zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów (...). Zatem wszelkie warunki ujęte w decyzji wprost wynikają z obowiązującego wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę. Wobec tego brak jest podstawy prawnej do informowania inwestora o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią oraz nakładania innych obowiązków i określania warunków wydania tych decyzji, gdyż zgodnie z art. 36 ustawy Prawo budowlane określającym dodatkowe warunki w decyzji o pozwoleniu na budowę, brak jest takich zapisów.*

(dowód: akta kontroli str. 106-130, 151-169, 183-200)

4. W okresie objętym kontrolą Starosta Brzeski prowadził rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę. Rejestry te, w tym w zakresie wniosków i decyzji wydanych dla obszarów zagrożonych powodzią, były zgodne ze wzorem i warunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. *w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę*⁹.

(dowód: akta kontroli str. 67-83)

5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki uchylania decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektów zlokalizowanych na terenie zagrożonym powodzią w Gminie Brzeg.

(dowód: akta kontroli str. 83)

⁷ Wydanych na podstawie 29 wniosków z okresu 2010-2013 (do 31.03) oraz 1 wniosku z 14 grudnia 2009 r.

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

6. Nadzór nad postępowaniami administracyjnymi w sprawach dotyczących pozwolenia na budowę, sprawował Naczelnik Wydziału Budownictwa. W kontrolowanym okresie decyzje takie, dla inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, podpisywało czterech pracowników Starostwa, posiadających stosowane upoważnienie Starosty.

W okresie tym, w Starostwie brak było procedury wewnętrznej określającej wydawanie pozwoleń na budowę, co jednak nie miało wpływu na prawidłowość podejmowanych działań. Nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego przyspieszania lub zwłoki w załatwianiu poszczególnych spraw, jak też naruszania zasady pisemności przy dokumentowaniu istotnych czynności poprzedzających wydanie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 106-130, 151-157, 345-346, 352-371)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dniu 6 maja 2010 r. z upoważnienia Starosty, Zastępcy Naczelnika Wydziału Budownictwa, wydał - pomimo zakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią - decyzję nr 210/2010, w której zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenie na budowę obiektu gospodarczo-magazynowego przy ulicy Cegielnianej w Brzegu. Inwestycja ta, zgodnie z planem miejscowym z 2003 r. znajdowała się na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią. Stosownie do zapisów § 7 ust. 10 lit. d i f tego planu, dla ochrony przeciwpowodziowej ustalono:

- *zakaz wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, za wyjątkiem urządzeń związanych z funkcjonowaniem istniejących zakładów w chwili uchwalania planu;*
- *zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót za wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód;*
- *zakaz wprowadzania zabudowy oraz prowadzenia robót i czynności na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpływać na pogorszenie jakości wód – inne prace na tych terenach wymagają przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego, uzgodnienia z właściwymi organami gospodarki wodnej i ochrony środowiska, a w szczególności wydania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej we Wrocławiu stosownej decyzji.*

Powyższe zakazy wynikały także z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2011 r. *Prawo wodne*¹⁰ (według stanu prawnego do 18 marca 2011 r.). W przedmiotowej sprawie nie występowało o decyzję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o której mowa w art. 82 ust. 3 *Prawa wodnego* oraz § 7 ust. 10 lit. f *planu miejscowego z 2003 r.*

Obowiązek sprawdzenia przez organ, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikał z treści art. 35 ust. 1 pkt. 1 *Prawa budowlanego*.

W powyższej sprawie Naczelnik Wydziału Budownictwa Starostwa zobowiązany do kontroli merytorycznej wydawanych decyzji z zakresu budownictwa wyjaśnił, iż przyczyną wydania tej decyzji było *niedopatrzenie ze strony osoby rozpatrującej daną sprawę. W momencie wydawania tej decyzji przebywałem na urlopie wypoczynkowym i nie widziałem tej decyzji. Zazwyczaj sprawy decyzji w Wydziale*

¹⁰ Dz. U. z 2012, poz. 145 ze zm.

rozpatrywane są przez co najmniej dwie osoby i omawiane w większym gronie Wydziału. Tej decyzji sobie nie przypominam, nie pamiętam czy analizowałem tą sprawę. Tą decyzję wydała i podpisała osoba mnie zastępująca, tzn. ówczesny zastępca naczelnika wydziału, posiadający upoważnienie Starosty do wydawania decyzji pozwolenia na budowę. Dodał także, iż osoba wydająca tą decyzję nie jest już pracownikiem Wydziału Budownictwa Starostwa.

Członek Zarządu Powiatu, sprawujący nadzór nad Wydziałem Budownictwa potwierdził wyjaśnienia Naczelnika w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 131-138, 151-169, 183-184, 188, 201-206, 347-351)

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹¹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę o nr 210/2010 z dnia 6 maja 2010 r.

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Damian Mielcarek
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

