



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.009.02.2018
P/18/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/076 – Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych, w latach 2010 – 2017.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/90/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych, ul. Bełska 22, 38 – 700 Ustrzyki Dolne, dalej: Starostwo lub Powiat.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Andruch, Starosta Bieszczadzki od dnia 1 grudnia 2014 r. Poprzednio, funkcję Starosty Bieszczadzkiego pełnił Krzysztof Gąsior od dnia 28 lutego 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starosta prawidłowo (legalnie i rzetelnie) realizował zadania związane z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów turystycznych². Pozwolenia na budowę wydawane były na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³ oraz przepisów wykonawczych z zachowaniem zasady rzetelności działania przy prowadzonych postępowaniach.

W latach 2010 – 2017, na wnioski stron, wydano 14 pozwoleń na budowę obiektów turystycznych.

Analizą objęto 13 postępowania dot. wydania pozwolenia na budowę takich obiektów, w tym 9 dotyczyło budowy nowych a 4 rozbudowy istniejących obiektów.

W analizowanych sprawach Starosta, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonywał sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym w zakresie planowanego sposobu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W badanych 13 sprawach nie dokonywano oceny zgodności projektu budowlanego z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, z uwagi na to, że ocena taka nie była wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu*

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

² budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne (kat XIV kategorii obiektów budowlanych – załącznik do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.).

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., dalej: ustawa *Prawo budowlane*

*informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁴.

Decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów turystycznych (kat. XIV) były niezwłocznie przekazywane Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych lub Wójtowi Gminy Lutowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Wydawanie pozwoleń na budowę dużych obiektów turystycznych i usługowych

Opis stanu
faktycznego

1)

W latach 2010 – 2017 zostało wydanych łącznie 14 decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów turystycznych, z tego w 2011 r. - 5, w 2012 r. - 2, w 2013 r. - 3, w 2014 r. - 2, w 2015 r. - 1 oraz w 2016 r. - 1. Wydane pozwolenia na budowę dotyczyły gminy: Ustrzyki Dolne (8 pozwoleń), Lutowiska (4 pozwolenia) oraz Czarna (2 pozwolenia).

Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów turystycznych, poprzedzone zostało złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, których łączna liczba w okresie objętym kontrolą, była tożsama z liczbą wydanych decyzji.

W roku 2010 i 2017 nie wydawano żadnej decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów turystycznych, z uwagi na brak wniosków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 8-60)

2)

W latach 2010 – 2017 nie było przypadków niezatwierdzenia projektu budowlanego i odmowy udzielenia pozwolenia na budowę obiektów turystycznych (kat XIV), w tym związanych z dostarczaniem wody lub odprowadzaniem ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 42, 61)

Do analizy wybrano 13 postępowań dot. wydania pozwolenia na budowę obiektów turystycznych, wytypowanych do kontroli w kontrolowanych gminach, z tego 10 postępowań dotyczyło gminy Ustrzyki Dolne i 3 gminy Lutowiska.

Analiza wykazała, że:

3)

W 5 postępowaniach projekty budowlane były zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), a w 8 postępowaniach projekty były zgodne z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku MPZP). We wszystkich 13 postępowaniach projekty były zgodne z wymaganiami ochrony środowiska.

Projekty zagospodarowania działki lub terenu, w poszczególnych sprawach, sporządzone zostały na aktualnej mapie. Projekty te przedstawiały istnienie i przebieg sieci uzbrojenia terenu, w tym zamierzony sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków oraz poboru wody.

Projekty budowlane zostały opracowane zgodnie z przepisami art. 5 ustawy *Prawo budowlane*, przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane

⁴Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

oraz będące członkami właściwej izby samorządu zawodowego. Projekty zawierały wymagane opinie, uzgodnienia i sprawdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 25-60, 62-321)

4)

We wszystkich postępowaniach zweryfikowano zaproponowany sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków oraz pobór wody, poprzez zbadanie zgodności złożonego projektu z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵, ustaleniami MPZP lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokonano każdorazowo analizy usytuowania oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego na ścieki oraz oceniano możliwość zaopatrzenia w wodę z wodociągu lub ujęcia własnego, na podstawie projektu zagospodarowania działki⁶. W 6 sprawach zaprojektowano odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych (opróżnianych przez MPGK⁷), w 5 do projektowanej własnej oczyszczalni ścieków (w tym w 4 sprawach, wg odrębnego opracowania), w jednej do istniejącej kanalizacji sanitarnej i w jednej do istniejącej własnej oczyszczalni ścieków. W ww. przypadkach odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych oraz do projektowanej własnej oczyszczalni ścieków nie było możliwości podpięcia do sieci kanalizacyjnej.

Inwestorzy, których projekty budowlane zakładały budowę oczyszczalni ścieków, wg odrębnego opracowania (BOŚ.6740.100.2015, BOŚ.6740.28.2017, BOŚ.6740.40.2016, BOŚ.6740.184.2011), do dnia zakończenia kontroli NIK, nie złożyli wniosków o wydanie pozwolenia na budowę oczyszczalni ścieków. Wymienione inwestycje nie zostały zakończone i nie funkcjonują.

W 10 sprawach pobór wody zaplanowano z własnej studni (w tym w 2 z istniejącej studni głębinowej) oraz w 3 z sieci wodociągowej MPGK.

W przypadku 2 przedsięwzięć (BOŚ.6740.132.2015 i BOŚ.6740.184.2011) pobór wody zaplanowano poprzez projektowany przyłącz, wg odrębnego opracowania. Do dnia zakończenia kontroli NIK, inwestorzy tych przedsięwzięć nie wystąpili do Starosty ze zgłoszeniem budowy tego przyłącza.

W 12 sprawach odprowadzanie wód opadowych zaplanowano na tereny nieutwardzone własnej działki. W jednej sprawie wody opadowe z dachu hotelu mają być gromadzone w zbiorniku p.poż o poj. 21 m³, natomiast wody opadowe z parkingu i placów manewrowych, po oczyszczeniu w separatorach węglowodorów, mają być odprowadzane do wód płynących.

Różny sposób zagospodarowania wód opadowych wynika z wielkości inwestycji i jej lokalizacji. Na terenach inwestycji brak jest kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 25-60, 62-321)

5)

Warunki oraz obowiązki, w tym ilość pobieranej i odprowadzanej wody oraz ilość i stan ścieków wprowadzanych do wód lub urządzeń kanalizacyjnych określono w pozwoleniach wodnoprawnych uzyskanych przez MPGK – dla obiektów

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

⁶ Zaproponowany sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków oraz pobór wody zweryfikowano, co do zgodności z MPZP lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku MPZP) oraz warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

⁷ Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Brzegach Dolnych (MPGK).

turystycznych korzystających ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (w zakresie odprowadzania ścieków - 7 obiektów, w zakresie poboru wody – 3 obiekty) oraz w pozwoleniach wodnoprawnych uzyskanych indywidualnie przez inwestorów dla obiektów turystycznych niepodłączonych do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej (w zakresie odprowadzania ścieków – 2 obiekty oraz w zakresie poboru wody – jeden obiekt).

W pozwoleniu wodnoprawnym dla MP GK na szczególne korzystanie z wód, określono ilość pobieranej wody (ujęcie ze zbiornika Solina): średnio na dobę - 6.000 m³/dobę, max. ilość m³ na godzinę – 415 m³/h, max. ilość na rok – 3.635.400 m³/rok.

W pozwoleniu wodnoprawnym dla MP GK na odprowadzanie ścieków komunalnych z oczyszczalni ścieków w Brzegach Dolnych do rzeki Strwiąż, określono następujące ilości: średnio – 3.400 m³/d, max. na godzinę – 340 m³/h (w okresie bezdeszczowym) i średnio – 7.500 m³/d, max. na godzinę – 567 m³/h (w okresie deszczowym i roztopowym) oraz max. w roku – 1.489.200 m³/rok. Skład ścieków: BZT5 – do 25 mgO₂/dm³ lub min. 70% redukcji, zawiesina ogólna – do 35 mgO₂/dm³ lub min. 90% redukcji, CHZTcr – do 125 mgO₂/dm³ lub min. 75% redukcji, azot ogólny – min. 35% redukcji, fosfor ogólny – min. 40% redukcji.

Ponadto w cyt. decyzjach określono, że ścieki odprowadzane do śródlądowych wód powierzchniowych nie mogą zawierać: odpadów i zanieczyszczeń pływających, węglowodorów chlorowanych (DDT, PCB, PCT, HCH) oraz chorobotwórczych drobnoustrojów. Nie mogą powodować w wodach śródlądowych zmian w naturalnej, charakterystycznej dla nich biocenozie, zmian naturalnej mętności, barwy i zapachu oraz formowania się osadów lub piany.

Dwóm inwestorom indywidualnym udzielono pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, w tym:

-sprawa BOŚ.6740.59.2014 - wprowadzanie do ziemi za pomocą tunelu drenażowego ścieków bytowo-gospodarczych w ilości: średniej dobowej – 2,94 m³/d, maksymalnej godzinowej – 0,19 m³/h maksymalnej rocznej – 1.073,1 m³/rok o następującym składzie: zawiesina ogólna <50 mgO₂/dm³, BZT5 <40mgO₂/dm³, CHZTcr <150 mgO₂/dm³ oczyszczonych w mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków.

- sprawa BOŚ.6740.21.2016 – pobór wód podziemnych ze studni głębinowej dla potrzeb bytowo-gospodarczych w ilości: średniej dobowej – 19,25 m³/dobę, maksymalnej godzinowej – 2,0 m³/h, maksymalnej rocznej – 7.026 m³/rok oraz odprowadzanie oczyszczonych ścieków do ziemi w ilości: średniej dobowej – 8,6 m³/d, maksymalnej godzinowej – 0,77 m³/h maksymalnej rocznej – 3.139 m³/rok o następującym składzie: zawiesina ogólna <50 mgO₂/dm³, BZT5 <40mgO₂/dm³, CHZTcr <150 mgO₂/dm³ oczyszczonych w biologicznej oczyszczalni ścieków.

Pozwoleń wodnoprawnych udzielono pod następującymi warunkami m.in.:

- pomiarów ilości pobieranej wody (pozwolenie dla MP GK),
- utrzymania i bieżącej konserwacji ujęć wody,
- eksploatacji urządzeń oczyszczających, zgodnie z zaleceniami producenta,
- powstające w trakcie eksploatacji oczyszczalni osady powinny być usuwane przez specjalistyczną firmę,
- pomiaru odprowadzanych ścieków na podstawie ilości zużytej wody,
- w razie wystąpienia awarii oczyszczających, ścieki należy gromadzić w osadniku wstępnym i wywozić do oczyszczalni ścieków, która może je przyjąć.

Pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody udzielano na 20 lat, a na odprowadzanie ścieków na 10 lat.

W pozwoleniach wodnoprawnych zawarto stwierdzenie, że w razie niedotrzymania warunków pozwolenia może ono zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania, zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*⁸

W 11 sprawach inwestorzy nie posiadali pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, w tym w 2 sprawach na pobór wody i odprowadzanie ścieków, w 7 na pobór wody oraz w 2 na odprowadzanie ścieków.

Inwestorzy (w 4 sprawach) nie przedłożyli pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie oczyszczonych ścieków do gruntu lub wody, ponieważ – do dnia zakończenia kontroli NIK – nie wystąpili do Starosty z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę oczyszczalni ścieków, przewidzianej w projekcie jako odrębne opracowanie.

Przewidywany przez inwestorów (w 9 sprawach) pobór wody do 5 m³/dobę nie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str. 25-60, 62-347)

6)

Analizowane sprawy nie zaliczały się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z tym nie dokonywano oceny zgodności projektu budowlanego z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o której mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

W przypadku przedsięwzięć zlokalizowanych w granicach obszaru Natura 2000 (6 spraw), Starosta zobowiązywał inwestora do przedłożenia RDOŚ w Rzeszowie dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 cyt. ustawy z dnia 3 października 2008 r. (w tym: kserokopii wniosku o pozwolenie na budowę, karty informacyjnej przedsięwzięcia, kopii mapy ewidencyjnej obejmującej teren przedsięwzięcia i obszar oddziaływania oraz wypisu lub wyciągu z MPZP), w celu stwierdzenia obowiązku lub braku potrzeby sporządzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W sprawach tych RDOŚ w Rzeszowie, w drodze postanowienia, stwierdził brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

W pozostałych 7 sprawach (poza obszarem Natura 2000) nie sporządzono oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ponieważ nie spełniały kryteriów określonych w § 3 ust. 1 pkt 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*⁹, tj. nie były to obiekty budowlane zlokalizowane poza terenami mieszkaniowymi, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 0,5 ha. W sprawach dot. przedsięwzięć poza obszarem Natura 2000, w uzasadnieniu decyzji stwierdzano, że projektowane zamierzenie budowlane nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 25-60, 62-321)

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 71.

7)

W latach 2010 – 2017, w toku prowadzonych postępowań o wydanie pozwolenia na budowę obiektów turystycznych, nie wpływały sprzeciwy i skargi dotyczące problemów poboru wody lub odprowadzania ścieków oraz oddziaływania na środowisko obiektów, objętych wnioskami o wydanie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 25-60, 62-321, 350)

8)

Wydane przez Starostę decyzje o pozwoleniu na budowę były niezwłocznie przekazywane Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych oraz Wójtowi Gminy Lutowiska. Decyzje przekazywano w terminie od 1 do 7 dni od jej wydania.

(dowód: akta kontroli str. 62-76)

9)

Z informacji uzyskanych od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ustrzykach Dolnych (PPIS) wynika, że na 13 obiektów budowlanych poddanych kontroli tylko w jednym przypadku (BOŚ.6740.21.2016) inwestor zawiadomił PPIS o zakończeniu budowy obiektu budowlanego (rozbudowa kuchni). PPIS w wyniku przeprowadzonej kontroli tego obiektu wydał pozytywną opinię sanitarną – obiekt spełniał podstawowe wymogi higieniczno-sanitarne określone przepisami i nadawał się do użytkowania.

W pozostałych 12 sprawach inwestorzy nie dokonali zawiadomienia PPIS, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania.

Ponadto, PPIS poinformował o wynikach prowadzonych kontroli sanitarnych w dwóch użytkowanych obiektach, w których prowadzono rozbudowę w latach 2010-2017, stwierdzone w ich trakcie nieprawidłowości nie dotyczyły gospodarki wodno-ściekowej.

PPIS poinformował również, że na podstawie przeprowadzonych kontroli w latach poprzednich w ramach bieżącego nadzoru sanitarnego oraz monitoringu jakości wody, wzmożony ruch turystyczny, a także obiekty turystyczne nie wpływają na pogorszenie jakości wody na nadzorowanym terenie.

(dowód: akta kontroli str. 351-358, 368-369)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) poinformował, że w latach 2010 - 2017 inwestorzy zgłosili do odbioru 15 budynków zakwaterowania turystycznego. W wyniku przeprowadzonych obowiązkowych kontroli nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów art. 54 i 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, w związku z tym udzielono inwestorom pozwolenia na użytkowanie. Nie nakładano kar za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego.

Ponadto PINB poinformował, że na 13 wskazanych obiektów budowlanych (wytypowanych do kontroli w kontrolowanych gminach, na które wydano pozwolenia na budowę w latach 2010 – 2017), tylko w jednym przypadku inwestor w dniu 20 sierpnia 2018 r. złożył do PINB wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, z początkiem miesiąca września br. zostanie przeprowadzona obowiązkowa kontrola budowy, stosownie do przepisu art. 59a ustawy *Prawo budowlane*.

Dodatkowo w piśmie PINB podał, że: *nie posiada wiedzy o liczbie obiektów turystycznych w powiecie, a tym samym wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie.*

Stosownie do art. 34 ust. 4 cyt. ustawy *Prawo budowlane*, projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, z zgodnie z art. 34 ust. 4a ww. ustawy, zatwierdzeniu podlegają cztery egzemplarze projektu budowlanego, z których dwa egzemplarze przeznaczone są dla inwestora, jeden egzemplarz dla organu zatwierdzającego projekt oraz jeden egzemplarz dla właściwego organu nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 359-371)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰, odstępuje od formułowania wniosków wobec niestwierdzenia nieprawidłowości.

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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia 28 września 2018 r.

Kontroler
Krzysztof Pakuła
Główny specjalista kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

/.../

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.