



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-04-02/2013

P/13/077

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 września 2013 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do tego wystąpienia

# 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 we Wrocławiu                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontroler/Kontrolerzy]              | Mirosław Perlowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86972 z dnia 22.05.2013 r.<br><br>Magdalena Barzęc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84995 z dnia 23.04.2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-4, upoważnienia do kontroli) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice, ul. Witosa 24, 55-220 Jelcz-Laskowice (dalej: Urząd)                                                                                                                                                                                                                 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Kazimierz Putyra, Burmistrz w okresie od 26 listopada 2006 r. i nadal (dalej: Burmistrz).<br><br>(dowód: akta kontroli str. 5, zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Jelczu-Laskowicach)                                                                                                             |

Użyte poniżej skróty oznaczają:

**kpa** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267)

**studium** – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,

**plan miejscowy** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,

**tereny zagrożone powodzią** – tereny oznaczone w studium Gminy Jelcz-Laskowice jako granice zasięgu katastrofalnej powodzi z 1997 r.

**ustawa o PiZP** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w okresie 2010-2013 (kwiecień) w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.**

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności: [1] określenie w Studium obszarów potencjalnego zagrożenia powodziowego, [2] wydanie w latach 2010-2013 (do 3.04.2013 r.) 38 z 39<sup>2</sup> zbadanych decyzji o warunkach zabudowy z zachowaniem zasad określonych w przepisach ustawy o PiZP, [3] przestrzeganie wymogu<sup>3</sup> prowadzenia rejestru decyzji o warunkach zabudowy.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na: [1] wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na działce nr 117/2 AM-1 obręb Łęg z rażącym naruszeniem prawa,

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 31 decyzji z badanej próby, 7 decyzji odmownych oraz 1 decyzja wydana w związku z nieuprawnionym zagospodarowaniem terenu.

<sup>3</sup> art.67 ust.1 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz.647)

[2] przeprowadzeniu 13 z 39 postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, przy jednoczesnym zaniechaniu obowiązku określonego w art. 36 kpa co do poinformowania strony o niezatawieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu zatawienia sprawy, [3] rozpoznawaniu 2 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na podstawie niekompletnej dokumentacji (bez wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych wniosków), co było niezgodne z art. 64 § 2 kpa, [4] nierzetelnym prowadzeniu rejestru decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, bo bez wypełnienia wszystkich wymaganych rubryk i dokonywaniu niedopuszczalnych korekt<sup>4</sup>.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (RZGW) nie przekazał gminie Jelcz-Laskowice (dalej: Gmina) studium ochrony przeciwpowodziowej, o jakim mowa w art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>5</sup>, (dalej: *prawo wodne*), w brzmieniu obowiązującym przed 18 marca 2011 r. Na sporządzenie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki map zagrożenia powodziowego (mających zawierać obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi) i map ryzyka powodziowego dla zlewni rzeki Odry, o jakich mowa w przepisach art. 88d ust. 1 i art. 88e ust 1 powołanej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 18 marca 2011 r.<sup>6</sup> wyznaczono termin do dnia 22 grudnia 2013 r. Tym samym Urząd nie posiadał ustalonych przez organy gospodarki wodnej granic zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunków ochrony przed powodzią. W przedmiotowej sprawie Piotr Stajszczyk, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nieprzekazanie Gminie studium ochrony przeciwpowodziowej było powodem niepodjęcia działań w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

W takiej sytuacji tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy oraz Planie operacyjnym ochrony przed powodzią określono na podstawie własnej dokumentacji Urzędu i doświadczeń wynikających z katastrofalnej powodzi, jaka wystąpiła w 1997 r. Podczas tej powodzi zalanych zostało 2.400 ha, co stanowiło 14 % powierzchni Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 412-419, 147-166, 477-484, 606-609a, wyjaśnienia z dnia 6 maja 2013 r., zestawienie – powierzchnia gminy narażona na występowanie zjawisk powodziowych, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., studium, wyciąg ze strategii rozwoju miasta, Raport z akcji przeciwpowodziowej maj - czerwiec 2010 r. - płyta CD, wyjaśnienia z dnia 27.06.13 r.)

1.2. W latach 2007-2013 na terenie Gminy dwukrotnie wystąpiła powódź, tj. w 2009 r. i 2010 r. Pierwsza z nich nie objęła terenów zabudowanych (zalane zostały użytki rolne). Katastrofalna powódź, która wystąpiła w 2010 r. (maj-czerwiec) objęła natomiast tereny zabudowane na osiedlu Jelcz, Brzezinki, Grędzina, Stanków i Łęg. Powódź ta wystąpiła na obszarze 1 920 ha (11 % powierzchni Gminy), w tym na obszarze 400 ha objęła tereny zabudowane (2, 4 % powierzchni Gminy).

<sup>4</sup> Wzór został określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13.05.2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz.U. Nr 130, poz.1385)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

Powódź w 2010 r. Spowodowana została wezbraniem wód rzeki Odry ponad poziom wałów ochronnych, co spowodowało zalanie ww. terenów, w tym obszarów zabudowanych, użytków rolnych, lasów o obiektów infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 415-419, 451-457, 484, 487-492, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., informacja o powodzi - protokół z 19.09.2009 r., Raport z akcji przeciwpowodziowej maj - czerwiec 2010 r. - płyta CD, notatka służbowa z 28.05.2010 r. dotycząca ustalenia powierzchni zalanej w 2010 r., mapy określające obszar objęty powodzią w 2010 r)

### 1.3. Straty powstałe w wyniku powodzi z 2010 r. oszacowano w:

- infrastrukturze gminnej na 3.039 tys. zł,
- 140 budynkach i lokalach mieszkalnych - 10.362 tys. zł,
- obiektach i maszynach rolniczych oraz utraconych płodach rolnych 57 gospodarstw rolnych - 3.866 tys. zł,
- obiektach produkcyjnych i usługowych 36 małych przedsiębiorców - 2.560 tys. zł,
- urządzeniach melioracji wodnej - 372 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 406-407, 415-419, 426-446, 458-476, 485-486, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., wykaz budynków wycenionych przez rzeczoznawców, wyciąg z dokumentacji dotyczącej poszkodowanych przedsiębiorców, wyciąg z dokumentacji dotyczącej poszkodowanych gospodarstw rolnych, protokół Komisji Wojewódzkiej ds. weryfikacji strat w infrastrukturze, notatka służbowa dotycząca wykonanych prac na ciekach wodnych i urządzeniach ochrony przeciwpowodziowej, wydruk operacje finansowe MGOPS, remonty do 20 tys. zł, protokół oględzin)

### 1.4. Poniesione przez gminę koszty ewakuacji zarządzanej w związku z zagrożeniem powodziowym w maju 2010 r. wyniosły 78 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 415-419, 362-366, 384-400, 484, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., zestawienie dotyczące kosztów poniesionych na ewakuację, komunikat Burmistrza, zarządzenie Burmistrza w sprawie ewakuacji, zarządzenie Starosty Oławskiego w sprawie ewakuacji, Raport z akcji przeciwpowodziowej maj - czerwiec 2010 r. - płyta CD)

### 1.5. Burmistrz Gminy wypełniając dyspozycję art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. opracował Plan operacyjny ochrony przed powodzią, W planie m.in.: zidentyfikowano i zinwentaryzowano obszary zagrożone zalaniem i podtopieniami. Ponadto określono w nim m.in.:

- sposób monitorowania zagrożeń,
- procedury postępowania służb w zakresie ostrzegania powodziowego,
- zasady ogłaszania i odwoływania pogotowia oraz alarmu powodziowego,
- wielkość sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
- schemat łączności i powiadamiania,
- plan reagowania jednostek i służb specjalnych w czasie akcji powodziowej,
- zasady ewakuacji ludności i inwentarza,
- sposoby ograniczania rozmiaru start i usuwania skutków zagrożeń wraz z symulacją kalkulacji sił i środków do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej o maksymalnych rozmiarach.

(dowód: akta kontroli str. 415-419, 525, 608, wyjaśnienia z dnia 6 i 9 maja 2013 r., notatka służbowa dotycząca Planu operacyjnego ochrony przed powodzią)

### 1.6. Gminny magazyn przeciwpowodziowy o jakim mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym był usytuowany poza granicami obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zgromadzono w nim odpowiedni sprzęt i materiały przeciwpowodziowe chronione przed kradzieżą, m.in. systemem

---

<sup>7</sup> Dz. U z 2013 r., poz. 594

alarmowym. Sprzęt był przechowywany w sposób gwarantujący sprawność techniczną i gotowość do użycia. Osoby odpowiedzialne za organizację i koordynację akcji ratunkowych miały wiedzę o lokalizacji, wyposażeniu i sposobie dostępu do magazynu.

(dowód: akta kontroli str. 415-419, 367-372, 420-423, 493-494, 518-519, 528-529, 600-603, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., instrukcja funkcjonowania gminnego magazynu sprzętu do zwalczania skutków klęsk żywiołowych, katastrof lub awarii, wyjaśnienia dotyczące przechowywania kluczy, protokół oględzin, wyjaśnienia osób odpowiedzialnych)

1.7. Urząd prowadził monitoring stanu wód na podstawie systematycznie przekazywanych danych przez służby zarządzania kryzysowego Starostwa Powiatowego w Oławie, a nadto na ogólnie dostępnych danych z automatycznych odczytów stanu wód rzek Odry i Widawy na przepływach charakterystycznych dla tych rzek<sup>8</sup>. Jak wyjaśnił Piotr Stajszczyk, Zastępca Burmistrza powyższe działania zapewniały podejmowanie przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego odpowiednich decyzji dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego i usuwania skutków powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 373-383, 415-419, 424-425, 495-517, 600-603, wyjaśnienia z dnia 9 maja 2013 r., Informacja o stanie wód rzeka „Odra”, przykładowe informacje otrzymywane ze Starostwa Powiatowego w Oławie, przykładowe wydruki z automatycznych odczytów stanu wód, wyjaśnienia z dnia 26.06.2013 r.)

#### Ocena częściowa

**W związku z nieprzekazaniem przez RZGW gminie Jelcz Laskowice studium ochrony przeciwpowodziowej, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności Urzędu w okresie 2010-2013 (kwiecień) w zakresie programowania działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym okresie ukierunkowane na przeciwdziałanie skutkom powodzi i zabezpieczenie ludności w sytuacjach kryzysowych (powodziowych).**

## 2. Ujmowanie w studium gminy oraz planach miejscowych zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

#### Opis stanu faktycznego

2.1. Studium zostało przyjęte uchwałą nr XLII/253/2005 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 23 listopada 2005 r. Jego projekt został uzgodniony: z Wojewodą Dolnośląskim (w dniu 19 kwietnia 2005 r.), Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (w dniu 13 maja 2005 r.), Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Oławie (w dniu 16 maja 2005 r.) oraz Zarządem Województwa Dolnośląskiego (w dniu 19 lipca 2005 r.). Na mapie studium oznaczono obszary objęte powodzią z 1997 r. oraz tereny zagrożone powodzią – o zasięgu zalewu Q 1% (oznaczenie tzw. wody stuletniej – poziom zwierciadła wody podczas powodzi, występujący z prawdopodobieństwem raz na sto lat).

(dowód: akta kontroli str. 147-171, uchwała w sprawie uchwalenia studium – wyciąg, uzgodnienia projektu studium)

W Studium nie wprowadzono zmian w związku z wystąpieniem zjawisk powodziowych w 2009 r. oraz 2010 r.

<sup>8</sup> Ze strony internetowej [www.pogodynka.pl](http://www.pogodynka.pl)

Dla terenów zalanych w czasie powodzi w 1997 r. jak i objętych ryzykiem powodzi o zasięgu Q 1% w Studium nie określono ograniczeń w sposobie ich gospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 147-166, 207, uchwała w sprawie uchwalenia studium – wyciąg, informacja Sekretarza Jelcza-Laskowic)

Kazimierz Putyra, Burmistrz Jelcza-Laskowic wyjaśnił, iż nie wprowadzanie ograniczeń w realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią powiązane jest z nieprzekazaniem gminie przez RZGW studium ochrony przeciwpowodziowej oraz map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (których termin wyznaczono do dnia 22 grudnia 2013 r.). Wobec takiego stanu rzeczy, Burmistrz Jelcza-Laskowic stwierdził, iż objęcie zakazami zabudowy terenów samodzielnie określonych przez Gminę jako zagrożone powodzią, wiązałoby się z wystąpieniem do Burmistrza Jelcza-Laskowic właścicieli gruntów objętych takimi zakazami o odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 589-591 wyjaśnienia Burmistrza)

**2.2.** W Gminie w czasie kontroli NIK w kwietniu 2013 r. obowiązywało 29 planów miejscowych obejmujących łącznie obszar o powierzchni 1.333,8 ha, stanowiącej 7,93% całej powierzchni Gminy (16.810 ha). Miejscowe plany nie obejmowały swym zasięgiem terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 215-226, pismo do Sekretarza z prośbą o udzielenie informacji i wyjaśnień, informacje i wyjaśnienia Sekretarza, zestawienie planów miejscowych)

**2.3.** W gminie Jelcz-Laskowice nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby Gmina w przypadku uchwalenia planów miejscowych zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji. Piotr Stajszczyk, Zastępca Burmistrza Jelcza-Laskowic wyjaśnił, iż przeprowadzenie takiej analizy jest nieuzasadnione z uwagi na to, że w większości są to tereny już zainwestowane, a Studium Gminy dopuszcza możliwość uzupełnienia i kontynuacji zabudowy. Plan miejscowy dla tych terenów musiałby uwzględnić ustalenia wynikające ze Studium. Brak planów miejscowych dla tych obszarów pozostawia obywatelom swobodny wybór w zakresie realizacji nowych inwestycji poprzez procedurę decyzji o warunkach zabudowy. W tej sytuacji wszystkie działania skoncentrowano na wyeliminowaniu potencjalnego zagrożenia powodziowego poprzez wzmocnienie funkcji ochronnej koryta rzeki Odry, tj. modernizacji obwałowań i budowy nowych odcinków wałów przeciwpowodziowych. Inwestorem ww. prac jest Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu. Działania gminy Jelcz-Laskowice w odniesieniu do tych prac mają charakter konsultacyjny. Efektem prowadzonych zadań ma być zapobieżenie powodzi przy poziomie wody w Odrze jaki wystąpił podczas powodzi w 1997 r. i 2010 r. Zakończenie prac planowane jest na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 598-599, wyjaśnienia z dnia 13 maja 2013 r. wyjaśnienia z dnia 21 czerwca 2013 r. str. 227-228 wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza)

Ocena cząstkowa

**W związku z nieprzekazaniem przez RZGW gminie Jelcz Laskowice studium ochrony przeciwpowodziowej, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności Urzędu w okresie 2010-2013 (kwiecień) w zakresie ujmowania w Studium oraz planach miejscowych zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.**

### **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**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydawano decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

**3.2.** Z 95 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy złożonych do Urzędu w latach 2010-2012 rozpatrzono 74 wnioski, a 21 z uwagi na nieusunięte przez wnioskodawców braki formalne, pozostawiono bez rozpatrzenia na podstawie 64 § 2 kpa. Spośród rozpatrzonych wniosków - 67 załatwiono pozytywnie wydając decyzje o warunkach zabudowy, a w 7 przypadkach wydano decyzje odmowne.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 175-178, 180-193, wyjaśnienia z dnia 9 i 13 maja 2013 r., zestawienie złożonych wniosków i wydanych decyzji o warunkach zabudowy)

Badaniem szczegółowym objęto 39 postępowań w sprawach dotyczących terenów zagrożonych powodzią, w tym 32 zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wyłonionych losowo spośród 67 takich postępowań) oraz wszystkie (7) zakończone wydaniem decyzji odmownych. Objęte badaniem postępowania dotyczyły m. in. zamierzonej budowy obiektów, głównie domków jednorodzinnych, zmiany sposobu użytkowania budynków, dokonania przyłączy elektroenergetycznych oraz w jednym przypadku podniesienia rzędnej terenu.

Kontrola 32 decyzji na podstawie których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach dokonano uzgodnień przewidzianych w art. 53 ust. 4 pkt 5, 6, 7, 8 i 11 ustawy o PiZP,
- 31 postępowań przeprowadzono z zachowaniem wymogów art. 61 ustawy o PiZP.

Stwierdzono ponadto, iż wobec wnioskodawców o wydanie tych decyzji zastosowano jednakowe przewidziane prawem wymogi oraz nie stawiano przed wnioskodawcami dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji. Nie wystąpiły przypadki wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach. Sprawy załatwiano w kolejności wpływu wniosków, nie stwierdzono przyspieszenia spraw, zachowano zasadę pisemności istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami o warunkach zabudowy. W 14 decyzjach poinformowano inwestorów o ewentualnych zagrożeniach wynikających z lokalizacji zgłoszonych inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

W 2 decyzjach o warunkach zabudowy wprowadzono warunek podniesienia rzędnej terenu zabudowy, co uzasadniono występującymi na zgłoszonych do zabudowy działkach uwarunkowaniami terenowymi (lokalizacją działki w sąsiedztwie cieku wodnego, położeniem działki poniżej poziomu ulicy).

(dowód: akta kontroli str. 180-198, 591-597, 604-605 Notatka służbowa dotycząca sposobu losowania próby, zestawienie złożonych wniosków i wydanych decyzji, zestawienie ze szczegółowego badania próby decyzji o warunkach zabudowy, wyjaśnienia z dnia 19 czerwca 2013 r., wyjaśnienia z dnia 26 czerwca 2013 r.)

Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy we wszystkich 7 decyzjach dotyczących inwestycji na terenach zagrożonych powodzią było niespełnienie choćby jednego z warunków określonych w art. 61 ustawy o PiZP, co było

niezbędne dla ustalenia warunków zabudowy. Przykładowo: [1] żadna z sąsiednich działek nie była zabudowana, co wykluczało możliwość określenia linii zabudowy, [2] brak dostępu do drogi. Dwóch wnioskodawców odwołało się od decyzji odmownych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Obie sprawy w czasie kontroli NIK były w toku (odwołania wpłynęły do Urzędu w dniu 13 maja 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 180-193, 199-202, zestawienie złożonych wniosków i wydanych decyzji, zestawienie ze szczegółowego badania decyzji odmownych)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W 17 decyzjach o warunkach zabudowy nie zawarto informacji, iż ustalone warunki zabudowy dotyczą terenów objętych powodzią z 1997 r. i/lub z 2010 r. Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości wyjaśnił, że informacja o tym, że teren inwestycji leży w obszarze dotkniętym przez katastrofalną powódź w 1997 r. lub 2010 r., pojawiła się w decyzjach po powodzi w 2010 r. Zapis taki wprowadzano przede wszystkim na tych obszarach, które były najbardziej zalane w trakcie powodzi w 1997 r. i 2010 r. W decyzjach, które dotyczyły obszarów dotkniętych powodzią o niższym poziomie zalania - informacji takiej nie było, choć w Studium są to obszary oznaczone, jako granice zasięgu katastrofalnej powodzi w 1997 r. bez stopniowania poziomu tej powodzi.

W ocenie NIK wprowadzanie do wszystkich decyzji ustalających warunki zabudowy informacji, iż dotyczą obszarów objętych powodzią, choć nie jest wymagane obowiązującymi przepisami prawa, poszerzyłoby wiedzę potencjalnych inwestorów, a w konsekwencji większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia kosztów usuwania skutków powodzi.

Opis stanu faktycznego

**3.3.** W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Zapisy dotyczące wydanych decyzji były ujmowane w sposób chronologiczny.

(dowód: akta kontroli str. 100-112, 146, 180-193, zestawienie dotyczące badania prawidłowości rejestru wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, wyciąg z rejestrów za lata 2010-2012, wzór rejestru, zestawienie złożonych wniosków i wydanych decyzji)

**3.4.** Sprawami związanymi z prowadzeniem postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zajmowały się dwie osoby zatrudnione w Wydziale Architektury i Nieruchomości Urzędu z zastrzeżeniem, iż przygotowywanie projektów decyzji o warunkach zabudowy powierzano podmiotom zewnętrznym. Żadna z wymienionych osób prowadzących w Wydziale Architektury i Nieruchomości Urzędu postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie była wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów, co w myśl art. 50 ust. 4 ustawy o PiZP uniemożliwiało samodzielne sporządzenie projektów decyzji o warunkach zabudowy.

Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu, wpisany na taką listę, odpowiadał za prowadzenie spraw w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na terenie Gminy oraz w ramach upoważnienia udzielonego przez Burmistrza, podpisywał decyzje o warunkach zabudowy.

Burmistrz Jelcza-Laskowic wyjaśnił, że szeroki zakres obowiązków Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu nie pozwalał na przygotowanie dużej ilości projektów decyzji o warunkach zabudowy i z tego powodu zawierano umowy z firmami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli 6-28, 116-140, 600-603, regulamin organizacyjny Urzędu, wyjaśnienia z dnia 09.05.2013 r., zakresy obowiązków pracowników, umowy zlecenia na sporządzanie projektów decyzji o 28 warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego, upoważnienie dla kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości, wyjaśnienia z dnia 26.06.2013 r.)

**3.5.** Na 39 postępowań w sprawach warunków zabudowy terenów zagrożonych powodzią objętych kontrolą w 26 przypadkach decyzje wydano w terminie przewidzianym na wydanie decyzji administracyjnej określonym w art. 35 kpa, tj. do 2 miesięcy w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych.

dowód: akta kontroli str. 194-202, 500-524, 591-597, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego wylosowanych decyzji o warunkach zabudowy, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego decyzji odmownych, wyjaśnienia z dnia 14 i 19 czerwca 2013 r.).

**3.6.** W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek zmiany zagospodarowania terenu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Sprawa dotyczyła zmiany zagospodarowania terenu obejmującego działkę nr 117/2 AM-1 obręb Łęg.

**[1]** Z 39 zbadanych postępowań w 13 (w 9 w których wydano decyzję ustalającą warunki zabudowy oraz w 4, w których wydano decyzję odmowną) decyzje wydano ze zwłoką nie zachowując terminów określonych w art. 35 kpa. Stosownie do § 1 powołanego artykułu 35 organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z przepisem § 3 załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Tymczasem w wymienionych 13 postępowaniach (33% ich ogólnej liczby objętej kontrolą) nie dochowano wyznaczonego powołanym przepisem terminu, nawet 2-miesięcznego przewidzianego dla spraw szczególnie skomplikowanych. We wszystkich tych 13 przypadkach nie poinformowano stron postępowania o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał przepis art. 36 kpa.

Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości wyjaśnił, że wszyscy wnioskodawcy, którzy składają wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy są informowani ustnie, że termin załatwienia sprawy i wydanie decyzji może przekroczyć dwa miesiące. Przyczynami opóźnień było zbyt długie przygotowywanie projektu decyzji przez zleceniobiorców, zdarzenia losowe (wypadek Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu), trudności kadrowe, konieczność zebrania dodatkowych materiałów, a także wystąpienie powodzi w 2010 r. i niemożność przeprowadzenia analizy w terenie.

W związku z przytoczonymi wyjaśnieniami w sprawie ustnego informowania o zwłoce w załatwieniu sprawy, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 14 § 1 kpa, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 6-28, 116-126, 194-202, wyjaśnienia z dnia 09.05.2013 r., zakresy obowiązków pracowników, upoważnienie dla kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego wylosowanych decyzji o warunkach zabudowy, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego decyzji odmownych str. 520-524, wyjaśnienia z dnia 14 czerwca 2013 r.)

**[2]** W 2 z 39 przypadków postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zakończonych wydaniem decyzji nr 141/2011 oraz nr 38/2012 Burmistrz Jelcza-Laskowic zaniechał wezwania wnioskodawców do usunięcia braków i przystąpił do rozpatrywania wniosku, mimo że złożone wnioski były niekompletne (odpowiednio: zapewnienie dostępu do wody i możliwości przyłączenia do sieci energetycznej). Było to sprzeczne z art. 64 § 2 kpa w myśl którego, gdy wniosek nie spełnia wymogów formalnych, organ administracji publicznej jest obowiązany wezwać wnoszącego o usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości wyjaśnił, że postępowanie administracyjne związane z wydaniem decyzji nr 141/2011 zostało wszczęte, gdyż wnioskodawca w swoim wniosku z dnia 28 kwietnia 2010 r. określił zapotrzebowanie na wodę „wg umowy z ZGK w Jelczu-Laskowicach”. W trakcie prowadzonego postępowania okazało się jednak, że takiej umowy wnioskodawca nie przedłożył. Wezwanie zostało wysłane z chwilą zauważenia tego przeoczenia.

W przypadku decyzji nr 38/2012, wnioskowana lokalizacja budynku mieszkalnego znajdowała się w obrębie istniejącej zabudowy miejscowości Grędzina, posiadającej przyłączenia do sieci energetycznej, w związku, z czym nie było podstaw sądzić, że wnioskodawca będzie miał trudności w uzyskaniu zapewnienia dostawy w energię elektryczną.

(dowód: akta kontroli str. 194-202, 500-524, 591-597, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego wylosowanych decyzji o warunkach zabudowy, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego decyzji odmownych, wyjaśnienia z dnia 14 i 19 czerwca 2013 r.)

**[3]** Stwierdzono przypadek wydania decyzji nr 121/2011 z dnia 27.06.2011 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na działce nr 117/2 AM-1 obręb Łęg z naruszeniem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o PiZP, gdyż nie uwzględniono przy jej wydaniu przepisów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>9</sup>.

O zmianie użytkowania wymienionej działki o powierzchni 2,9 ha zaewidencjonowanej w ewidencji gruntów jako użytki rolne, Urząd powiadomiony został przez Inspektorat Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Oławie pismem z 7 października 2008 r. W wyniku przeglądu cieku Młynówka przepływającego w bezpośrednim sąsiedztwie działki 117/2 AM-1 obręb Łęg Inspektorat ten stwierdził powstanie na jej powierzchni nielegalnego wysypiska gruzu i szkodliwych dla środowiska odpadów w postaci m.in. papy i kabli energetycznych. Wzmiankowane odpady są sklasyfikowane w katalogu odpadów stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r.<sup>10</sup> w grupie 17 „Odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej”, przy czym kable – jeśli zawierają ropę naftową, smołę i inne substancje niebezpieczne znajdują się na liście odpadów niebezpiecznych.

W świetle przepisów art. 3 ust. 3 pkt 16 obowiązującej do 23 stycznia 2013 r. ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach miejscem przeznaczonym do składowania odpadów były składowiska odpadów. Posiadaczami odpadów w myśl przepisów art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach były osoby władające powierzchnią ziemi na której znajdowały się odpady, tj. w przypadku wymienionych odpadów w postaci gruzu, papy i kabli energetycznych - właściciele działki nr 117/2 AM-1 obręb Łęg.

Burmistrz Jelcza-Laskowic wobec posiadaczy odpadów zgromadzonych na działce 117/2 AM-1 obręb Łęg zaniechał wykonania obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach do wydania z urzędu decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Natomiast Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości w Urzędzie działając z upoważnienia Burmistrza - po upływie ponad 2 lat od powzięcia informacji o nielegalnym składowisku odpadów na działce nr 117/2 AM-1 obręb Łęg - decyzją nr 15/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. przywołując przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy PiZP zobowiązał właścicieli tej działki do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprawdzie przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy PiZP przewiduje, w przypadku zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania

<sup>9</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1206

wymaganej decyzji o warunkach zabudowy, możliwość nakazania właścicielowi nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy, jednakże nie może to nastąpić w kolizji z odrębnymi przepisami, w tym przypadku ustawy o odpadach.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w przedmiotowej decyzji nr 15/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. - mimo obowiązku wynikającego z art. 107 §1 oraz § 3 kpa - nie zawarto wystarczającego uzasadnienia faktycznego decyzji, w szczególności nie wskazano faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł dokonując przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Biorąc pod uwagę powyższe, NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego podczas kontroli przez Romana Litwickiego, Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości, jakoby w świetle przepisów art. 59 ust. 3 ustawy o PiZP dopuszczalne było uznaniowe, tj. dowolne rozstrzygnięcia kwestii każdej zmiany zagospodarowania terenu, bez wcześniejszej decyzji o warunkach zabudowy, poprzez alternatywne, uznaniowe nakazanie: [1] wstrzymania użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo [2] przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Decyzja nr 121/2011 o warunkach zabudowy z dnia 27.06.2011 r., wyrażająca zgodę na zmianę zagospodarowania terenu działki nr 117/2 AM-1 obręb Łęg, w wyniku zgromadzenia na niej nielegalnie odpadów, była konsekwencją wcześniej decyzji nr 15/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o PiZP wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w tym przepisie. W związku z konfliktem z wskazanymi wyżej przepisami ustawy o odpadach, nie spełniono jednego z tych warunków, tj. nie zapewniono zgodności wydanej decyzji z przepisami odrębnymi, wymaganej przepisem art. 61 ust. 1 pkt. 5 ustawy o PiZP, co stanowiło rażące naruszenie prawa.

(dowód: akta kontroli: akta kontroli str. 30-99, 194-198, zestawienie dotyczące badania bezpośredniego wylosowanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2012-2013, wyciąg z postępowania RG/GB/7331-233/2010/2011/1256, wyciąg z prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji Nr 15/2011 str. 141-145, wyjaśnienia złożone przez Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości)

**[4]** W rejestrze decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie wypełniano rubryki „streszczenie ustaleń decyzji”, przewidzianej w obowiązującym wzorze zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>11</sup>. Ponadto w 12 pozycjach Rejestru dokonano niedopuszczalnych poprawek (pierwotne zapisy zamalowano korektorem).

Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu wyjaśnił, że brak wypełnienia rubryki w pozycji „streszczenie ustaleń decyzji” wynikał z przeoczenia i zostanie to niezwłocznie uzupełnione. Wskazał, że poprawki zamazane białym korektorem wynikały z błędów pisarskich.

(dowód: akta kontroli str. 100-112, 146, 180-193, zestawienie dotyczące badania prawidłowości rejestru wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, wyciąg z rejestrów za lata 2010-2012, wzór rejestru, zestawienie złożonych wniosków i wydanych decyzji str. 526-527, wyjaśnienia z dnia 20 czerwca 2013 r.)

---

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385

Wyżej wymienione nieprawidłowości wskazują, że nadzór nad wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy nie we wszystkich przypadkach był rzetelny i skuteczny.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania Urzędu związane z wydawaniem w badanym okresie decyzji o warunkach zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią.

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

4.1. W latach 2010-2012 z terenu gminy Jelcz-Laskowice do Starosty Oławskiego wpłynęły łącznie 564 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 73<sup>12</sup> na terenach zagrożonych powodzią.

Z 73 wniosków o pozwolenie na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią:

- 32 były kompletne, tj. zawierały 4 egz. projektu budowlanego wraz z opiniami<sup>13</sup>, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi szczególnymi przepisami oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane<sup>14</sup> oraz aktualne na dzień opracowania projektu, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- 41 wniosków było pierwotnie niekompletnych (17 zostało uzupełnionych).

W wyniku wszczętych postępowań Starosta Oławski wydał 49 pozwoleń na budowę, 19 niekompletnych wniosków (których nie uzupełniono) pozostawiono bez rozpoznania, a 5 postępowań umorzono, w tym 3 - na prośbę wnioskodawców. W rozpatrywanych sprawach zakończonych wydaniem 49 pozwoleń na budowę na terenach zagrożonych powodzią:

- w 5 przypadkach Marszałek Województwa Dolnośląskiego zwolnił inwestorów w trybie art. 85 ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne<sup>15</sup> od zakazu budowy obiektów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego,
- w 9 uzyskanych przez inwestorów decyzjach o warunkach zabudowy wprowadzono ograniczenia polegające na obowiązku podniesienia przyziemia budynków w stosunku do poziomu terenu (7 przypadków) lub decyzjami o warunkach zabudowy zobowiązano inwestorów do zastosowania technologii uwzględniającej warunki lokalizacji na terenie, na którym istnieje możliwość zalania wodami powodziowymi (2 przypadki),
- w 33 przypadkach decyzje o warunkach zabudowy nie przewidywały wprowadzenia ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub innych rozwiązań technicznych mających ograniczyć dla danej inwestycji negatywne skutki powodzi,
- dla przedsięwzięć objętych 2 wnioskami nie było wymogu wcześniejszego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>12</sup> W 2010 r. - 25, w 2011 r. 15 i 2012 r. - 33.

<sup>13</sup> Zależnie od rodzaju inwestycji mogą to być np. opinie komunikacyjne zarządcy drogi, decyzje o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych (art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych (ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców), zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury).

<sup>14</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012, poz. 145, ze zm.

Projekty budowlane, załączone do 49 wniosków, na podstawie których wydano pozwolenia na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią zawierały informacje określone w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo budowlane<sup>16</sup> lub zostały o takie informacje uzupełnione.

Na 49 wydanych pozwoleń na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią w Gminie, 34 dotyczyły budynków mieszkalnych, 3 – budynków handlowo-usługowych, 8 – obiektów liniowych oraz po 1 - zabudowy zagrodowej, budynku magazynowego, budynku mieszkalno-usługowego i garażu.

Decyzje o pozwoleniu na budowę były wydawane w sytuacji spełnienia warunków określonych w art. 35 Prawa budowlanego, zgodnie z obowiązującym wzorem<sup>17</sup>, który nie przewidywał możliwości wpisania informacji o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy obiektów na terenach zagrożonych powodzią. Dla tych obszarów nie wydano decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę, natomiast uchylono jedną decyzję o pozwoleniu na budowę w trybie art. 36a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Przyczyną uchylecia było wydanie decyzji przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oławie w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane (przypadek istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę).

(dowód: akta kontroli str. 530-588, informacja Starosty Oławskiego)

**4.2.** Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej informując<sup>18</sup> w sprawie prowadzonych akcji związanych z powodziami w gminie Jelcz-Laskowice wskazał, że lokalizacja obiektów na terenach zagrożonych powodzią spowodowała i stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz powoduje straty materialne w przypadku ekstremalnych zjawisk pogodowych, przede wszystkim ulewnych i długotrwałych opadów. Podczas prowadzonych działań w związku z powodzią w 2010 r. (w tym prowadzonej ewakuacji interwencyjnej) nie odnotowano przypadków śmiertelnych lub osób rannych wśród mieszkańców. Natomiast wystąpiły straty materialne w budynkach i mieniu znajdującym się na zagrożonym terenie. Liczba interwencji związanych z przyborami wód lub opadami deszczu wyniosła 106 w 2010 r. i 29 w 2011 r. W 2012 r. nie odnotowano takich zdarzeń. W 2010 r. w 8 przypadkach wystąpiła konieczność ewakuacji interwencyjnej 20 osób z terenów zalanych lub podtopionych o powierzchni około 180 ha, na których znajdowało się 186 obiektów budowlanych. Straty materialne określone w momencie podejmowania interwencji zostały oszacowane na kwoty 17,5 tys. zł w 2010 r. oraz 28 tys. zł w 2011 r.

Komendant Powiatowej Policji w Oławie<sup>19</sup> poinformował o braku interwencji podczas powodzi w 2010 r. oraz 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 232-49, informacja Komendanta Powiatowej Policji w Oławie, informacja Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Oławie)

<sup>16</sup> Stosownie do art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego projekt budowlany, stanowiący podstawę do wydania pozwolenia na budowę, powinien zawierać: projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie obejmującej obok określenia działki lub terenu, sieć uzbrojenia terenu oraz sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną, stosownie do potrzeb, oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i dróg lądowych, w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.

<sup>17</sup> Wzór decyzji o pozwoleniu na budowę został określony 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 - Dz. U. Nr 23, poz. 135.

<sup>18</sup> Na podstawie art.29 ust.1 pkt 2 lit f ustawy o NIK

<sup>19</sup> Informacja na podstawie art.29 ust.1 pkt 2 lit f ustawy o NIK

## **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**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1.** Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Oławie (dalej: „PINB”) w latach 2010-2012 wydał 5 pozwoleń na użytkowanie dotyczących inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w gminie Jelcz-Laskowice, w tym dla: [1] obiektu przemysłowego i przebudowy budynku handlowo-usługowego, [2] dla dwóch domów jednorodzinnych w związku z postępowaniem naprawczym w trybie art. 50 – 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>20</sup>, [3] przebudowy budynku warsztatowego na budynek mieszkalny.

(dowód: akta kontroli str. 401-405, informacja PINB)

**5.2.** Monitoring Urzędu w zakresie inwestycji na terenach zagrożonych powodzią polegał na kontroli prawidłowości dokumentacji w trakcie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Kontrolę zgodności przygotowywania projektów technicznych inwestycji oraz zgodności realizacji inwestycji w zakresie przedstawionym w poprzednich punktach niniejszego wystąpienia prowadzili odpowiednio: w zakresie dokumentacji technicznej – Starosta Oławski, a w zakresie realizacji inwestycji PINB.

**5.3.** Zgodnie z art. 59 ust. 6 ustawy Prawo budowlane, PINB każdorazowo przysyłał do Urzędu wydane decyzje pozwolenie na użytkowanie, jak również zaświadczenia o zakończeniu robót dla inwestycji, dla których nie była wymagana decyzja pozwolenie na użytkowanie.

W latach 2010-2013 (kwiecień) nie odnotowano przypadku użytkowania na terenach zagrożonych powodzią w Gminie obiektu budowlanego bez wymaganego zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 401-405, informacja PINB)

**5.4.** Zasady prowadzenia audytu oraz kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych gminy Jelcz-Laskowice określono w:

- zarządzeniu Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice z dnia 30 maja 2008 r. w sprawie Regulaminu audytu oraz Karty Audytu Wewnętrznego (ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Jelcza-Laskowic z dnia 12 marca 2012 r.),
- zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice z dnia 30 maja 2008 r. w sprawie regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej (ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza Jelcza-Laskowic z dnia 12 marca 2012 r.)

Zaplanowane i zrealizowane w latach 2010-2012 zadania audytowe oraz kontrole wewnętrzne nie dotyczyły zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią oraz planowania i realizacji inwestycji na tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 250-360, pismo z prośbą o udzielenie informacji, informacje Sekretarza, zarządzenia Burmistrza, plany audytu, sprawozdania z wykonania planu audytu, plany kontroli wewnętrznej, oświadczenie kontrolera wewnętrznego)

Ustalone nieprawidłowości    Nieprzeprowadzenie w latach 2010-2012 wewnętrznych kontroli dotyczących zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią oraz planowania i realizacji

<sup>20</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

inwestycji na tych terenach mogło mieć wpływ na powstanie wykazanych w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości w tym zakresie.

#### Ocena częściowa

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Urzędu w zakresie monitorowania zgodności realizacji inwestycji oraz zagospodarowania terenu z warunkami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nieprawidłowość dotyczyła nie przeprowadzenia w latach 2010-2012 audytu i kontroli wewnętrznych w zakresie planowania i zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią oraz inwestycji na tych terenach.**

## 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>21</sup>, wnosi o:

1. Każdorazowe umieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy informacji o wystąpieniu na obszarze objętym decyzją powodzi z 1997 r. lub/i 2010 r.
2. Zapewnienie: (a) terminowego rozstrzygania spraw związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz informowania stron postępowania o przyczynach zwłoki ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy stosownie do postanowień art. 36 kpa, (b) rozpoznawania spraw o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania wyłącznie na podstawie kompletnych wniosków.
3. Ujmowanie w rejestrach decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wszystkich wymaganych danych i informacji oraz wyeliminowanie korekt dokonywanych w niedozwolony sposób.
4. Podjęcie działań celem wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji nr 121/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na działce nr 117/2 AM-1 obręb Łęg wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

## 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 we Wrocławiu.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

**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 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.

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

z up.  
p.o. Wicedyrektora  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

Ziemowit Florkowski

/ - /  
*Podpis nieczytelny*