



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

1

LBY.411.002.02.2017  
S/17/001

# 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

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/17/001 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał)

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler

(dowód: akta kontroli str. 1, 2, 489)

Jednostka  
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Świeciu<sup>1</sup>, ul. Gen. Józefa Hallera 9, 86-100 Świecie

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Franciszek Koszowski, Starosta Świecki<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2014-2017 (I kwartał) Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej w badanym zakresie prawidłowo realizował zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz wydawaniem decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych, na obszarach zagrożenia powodzią. Na podstawie próby 20 wniosków i wydanych decyzji<sup>4</sup> o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (raz na 100 lat) i 0,2% (raz na 500 lat) NIK stwierdziła, że prowadzono postępowania administracyjne i wydawano decyzje o pozwoleniu na budowę zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>, ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>7</sup> oraz przepisów wykonawczych do tych ustaw.

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę na obszarach zagrożonych powodzią. W wyniku rażącego naruszenia prawa decyzja z 21 kwietnia 2008 r. została wycofana z obrotu prawnego.

<sup>1</sup> Dalej: „Starostwo”

<sup>2</sup> Starosta od dnia 15 grudnia 2014 r., wcześniej w okresie od 1 grudnia 2010 r. Starostą Świeckim była Marzenna Kempieńska.

<sup>3</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. Kontrola obejmowała lata 2014-2017 (I kwartał). Uwzględniono okresy wcześniejsze, gdyż zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub były ich konsekwencją.

<sup>4</sup> Tj. 37,7% wniosków ogółem dotyczących budowy obiektów budowlanych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Dalej: „Kpa”

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm. Dalej: „Prawo budowlane”

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1121. Dalej: „Prawo wodne”

W wyniku kontroli, NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości przy wydaniu ww. decyzji, polegające na nierzetelnym sprawdzeniu projektu budowlanego w zakresie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>8</sup> oraz posiadania wymaganych pozwoleń, co naruszało art. 35 ust. 1 pkt. 1 i 3 Prawa budowlanego. Wymienione nieprawidłowości oraz prowadzenie postępowania administracyjnego przy wydawaniu decyzji w sposób niezgodny z Kpa spowodowały, że na wniosek inwestorów Wojewoda Kujawsko-Pomorski unieważnił decyzję.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

1. Zadania Starosty w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych wykonywane były w Starostwie przez Wydział Architektury i Budownictwa. Według stanu na 31 marca 2017 r. w Wydziale zatrudnionych było 8 osób. W okresie objętym kontrolą 4 osoby posiadały upoważnienie Starosty do podpisywania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 57-139, 141-146, 584)

Zgodnie art. 88l ust. 1 pkt. 1 Prawa wodnego, który wszedł w życie<sup>9</sup> 18 marca 2011 r., na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią<sup>10</sup> zabronione było wykonywanie robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł, w drodze decyzji, zwolnić od tego zakazu, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym. Ponadto zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 88l ust. 2 Prawa wodnego, wymagane było pozwolenie wodnoprawne<sup>11</sup>.

W latach 2014-2017 (I kwartał) do Starosty złożono 2 636 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>12</sup>, z tego 920 (34,9%) wniosków dotyczyło budowy obiektów budowlanych na terenie gminy Świecie<sup>13</sup>.

W kontrolowanym okresie 53 wnioski<sup>14</sup> (2,0%) o wydanie ww. decyzji dotyczyły budowy obiektów budowlanych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi o prawdopodobieństwie wystąpienia:

<sup>8</sup> Dalej: „mpzp”.

<sup>9</sup> Na podstawie art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.)

<sup>10</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 9 ust. 1 pkt 6c Prawa wodnego przez obszary szczególnego zagrożenia powodzią rozumie się m.in.:

a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,

b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,

c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne.

<sup>11</sup> Podobne uregulowanie prawne obowiązywało wcześniej, tj. w okresie od 30 lipca 2005 r. do 18 marca 2011 r. tj. zgodnie z art. 82 ust. 2 Prawa wodnego, na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zabronione było wykonywanie robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywanie urządzeń wodnych oraz wznoszenie innych obiektów budowlanych. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu, jeżeli nie utrudniło to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł, w drodze decyzji zwolnić z tego zakazu. Ponadto zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 82 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego, wymagane było pozwolenie wodnoprawne.

<sup>12</sup> Z tego: w 2014 r. – 788, w 2015 r. – 801, w 2016 r. – 817, w I kwartale 2017 r. – 230.

<sup>13</sup> Z tego: w 2014 r. – 289, w 2015 r. – 300, w 2016 r. – 259, w I kwartale 2017 r. – 72.

<sup>14</sup> Wszystkie wnioski z terenu gminy Świecie

- 0,2% (woda pięćsetletnia) - 33 wnioski<sup>15</sup> (12 w 2014 r., 11 w 2015 r., 9 w 2016 r. i 1 w I kwartale 2017 r.),
- 1% (woda stuletnia) - 14 wniosków<sup>16</sup> (3 w 2014 r., 4 w 2015 r., 6 w 2016 r. i 1 w I kwartale 2017 r.).

W okresie od 1 lipca 2015 r. do 31 marca 2017 r.<sup>17</sup> Starosta przyjął także 112 zgłoszeń budowy<sup>18</sup> (w tym 26 z terenu gminy Świecie), o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 1a<sup>19</sup>, 2b<sup>20</sup> i 19a<sup>21</sup> Prawa budowlanego (tj. tych zgłoszeń, do których należało dołączyć dokumenty wymienione w art. 33 ust. 2 pkt. 1<sup>22</sup>, 2<sup>23</sup> i 4<sup>24</sup> Prawa budowlanego). Wśród tych zgłoszeń nie było zgłoszenia budowy na obszarach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (raz na 100 lat) i 0,2% (raz na 500 lat).

(dowód: akta kontroli str. 140, 428-443)

2. Badaniem kontrolnym objęto próbę 20 wniosków<sup>25</sup> o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (15 wniosków) i 0,2% (pięć wniosków), wydanych w latach 2014-2017 (I kw.). Kontrola wykazała, że w Wydziale Architektury i Budownictwa sprawdzono ww. wnioski w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, tj. w zakresie:

- zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp (w 16 przypadkach) lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w trzech przypadkach)<sup>26</sup>, a także wymaganiami ochrony środowiska;
- zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (sprawdzano, czy mapy do celów projektowych zostały zaktualizowane przez geodetę i zawierały klauzulę wymaganą § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>27</sup>);
- kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, a także zaświadczenia projektantów wydanych przez właściwą izbę samorządu

<sup>15</sup> Wszystkie dla obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie gminy Świecie.

<sup>16</sup> Wszystkie dla obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie gminy Świecie.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 443) rozszerzyła katalog obiektów budowlanych, których budowa wymaga zgłoszenia, a nie uzyskania pozwolenia na budowę. Weszła w życie 28 czerwca 2015 r.

<sup>18</sup> Zgłoszenie budowy lub robót budowlanych umożliwia legalne prowadzenie robót budowlanych, dla których nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

<sup>19</sup> Dotyczy wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane.

<sup>20</sup> Dotyczy wolnostojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> Dotyczy sieci: a) elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1kV; b) wodociagowych; c) kanalizacyjnych; d) ciepłych; e) telekomunikacyjnych.

<sup>22</sup> Tj. cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (dot. osób wykonujących działalność, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

<sup>23</sup> Tj. oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;

<sup>24</sup> Tj. postanowienia o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej, o którym mowa w art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego projektowanych rozwiązań w przypadku obiektów zakładów górniczych oraz obiektów usytuowanych na terenach zamkniętych i terenach o których mowa w art. 82 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego.

<sup>25</sup> Tj. 37,7% wniosków ogółem dotyczących budowy obiektów budowlanych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi złożonych (ew. rozpatrzonych) w Starostwie w badanym okresie.

<sup>26</sup> W jednym przypadku (przebudowa mostu w miejscowości Wyrwa), nie była wymagana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073)

<sup>27</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1183.

zawodowego o wpisie na listę członków tej izby. W ramach sprawdzania wymaganych uzgodnień i pozwoleń sprawdzono, czy inwestorzy do wniosków o pozwolenie na budowę obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią załączyli, zgodnie z wymogami określonymi w art. 88l ust. 2 oraz art. 122 ust. 2 pkt. 2 Prawa wodnego: 1) decyzję Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku<sup>28</sup> o zwolnieniu z zakazu budowy obiektów budowlanych na tym obszarze, 2) pozwolenie wodnoprawne na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót. Z 15 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę na obszarach o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi 1% (raz na 100 lat): 1) w 11 przypadkach<sup>29</sup> inwestorzy uzyskali decyzje Dyrektora RZGW o zwolnieniu z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 Prawa wodnego oraz pozwolenie wodnoprawne wydane przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego lub Starostę Świeckiego; 2) w trzech przypadkach<sup>30</sup> zaprojektowano prace tylko wewnątrz istniejących obiektów budowlanych - Dyrektor RZGW zajął stanowisko, że nie jest wymagane uzyskanie decyzji o zwolnieniu z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 pkt. 3 Prawa wodnego; 3) w jednym przypadku<sup>31</sup> wydano decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę;

- w przypadkach obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, wykonanie sprawdzenia projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem, wydanym przez właściwą izbę samorządu zawodowego o wpisie na listę członków tej izby.

W badanej próbie wniosków w 13 przypadkach<sup>32</sup> (65%) Starosta stwierdził naruszenie warunków określonych w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego i zgodnie z ust. 3 tego artykułu postanowieniem nałożył obowiązek ich usunięcia, określając jednocześnie termin ich usunięcia. W 12 przypadkach po usunięciu ww. naruszeń Starosta wydał decyzję o pozwoleniu na budowę. W jednym przypadku po bezskutecznym upływie terminu usunięcia wskazanych postanowieniem naruszeń, Starosta wydał decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 303, 547-580)

W badanych postępowaniach przestrzegano obowiązku:

- zawiadamiania stron postępowania administracyjnego o jego wszczęciu, stosownie do art. 61 § 4 Kpa,
- zawiadamiania stron o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy, stosownie do art. 10 § 1 Kpa,
- doręczania decyzji wszystkim stronom, stosownie do art. 109 § 1 Kpa,
- załatwiania spraw terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 547-580, 888-893)

Czynności sprawdzenia dokumentowano w formie tzw. „karty sprawdzenia” zawierającej wykaz nazw wszystkich dokumentów podlegających sprawdzeniu. Każda z 20 skontrolowanych spraw miała założoną metrykę zgodną ze wzorem

<sup>28</sup> Dalej: „Dyrektor RZGW”.

<sup>29</sup> Dot. decyzji: Nr 179/2014, Nr 503/2014, Nr 192/2015, Nr 233/2014, Nr 694/2015, Nr 28/2016 (po aktualizacji map zagrożenia powodziowego teren nie jest objęty obszarem szczególnego zagrożenia powodzią), Nr 134/2016, Nr 387/2016, Nr 515/2016, Nr 718/2016 i Nr 484/2016.

<sup>30</sup> Dot. decyzji Nr 714/2015, Nr 544/2016 i Nr 86/2016.

<sup>31</sup> Dot. decyzji Nr 714/2014.

<sup>32</sup> Dot. spraw/decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę: Nr 179/2014 z 25.04.2014 r., Nr 503/2014 r. z 15.09.2014 r., Nr 714/2014 z 29.12.2014 r., Nr 233/2014 z 07.05.2015 r., Nr 694/2015 z 30.11.2015 r., Nr 714/2015 z 14.12.2014 r., Nr 28/2016 z 18.01.2016 r., Nr 134/2016 z 21.03.2016 r., Nr 387/2016 z 08.07.2016 r., Nr 515/2016 z 01.09.2016 r. Nr 718/2016 z 28.11.2016 r., Nr 484/2016 z 23.08.2016 r., Nr 544/2016 z 13.09.2016 r.,

stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 585-626)

3. W latach 2014-2017 (I kwartał) Starosta wydał 2 417<sup>34</sup> decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego 46 na budowę obiektów budowlanych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (13 decyzji<sup>35</sup>) i 0,2% (33 decyzje).

W jednym przypadku Starosta wydał decyzję odmowną<sup>36</sup>, a w sześciu przypadkach zgodnie z art. 33 ust. 6 Prawa budowlanego pozostawiono wnioski bez rozpatrzenia, ze względu na niewywiązanie się inwestorów z obowiązku usunięcia na wezwanie braków innych niż braki, o których mowa w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, z tego:

- dwa przypadki dotyczyły budowy obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%;
- cztery przypadki dotyczyły budowy obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 0,2%.

(dowód: akta kontroli str. 140, 428-442)

W wyżej wymienionym okresie Starosta wydał również 122 decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią w przypadku całkowitego zniszczenia wału przeciwpowodziowego i prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi 1%, z tego dla obiektów budowlanych zlokalizowanych w gminach: Dragacz – 63, Świecie – 38, Warlubie – 11, Nowe – 8, Pruszcz – 2.

(dowód: akta kontroli str. 581)

Objęte kontrolą wnioski, oświadczenia i wydane decyzje o pozwoleniu na budowę były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu<sup>37</sup>. Decyzje o pozwoleniu na budowę były podpisane przez upoważnionych pracowników Starostwa oraz wydane w terminie.

W objętych kontrolą NIK 20 decyzjach o pozwoleniu na budowę dla inwestycji planowanych na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji dla inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy obiektów budowlanych na tych terenach. Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśniła, że „wzór decyzji został ustalony rozporządzeniem. Nie mieliśmy do tej pory takiej praktyki, ponieważ te informacje znajdowały się w aktach sprawy, które również posiadał inwestor. Zamierzam od teraz te informacje zamieszczać w wydawanych decyzjach o pozwoleniu na budowę”.

W objętej badaniem kontrolnym próbie 20 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w jednym przypadku wydano decyzję o odmowie wydania pozwolenia na budowę. Odmowa dotyczyła wniosku o wydanie pozwolenia na wykonanie robót

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 250.

<sup>34</sup> Z tego: w 2014 r. – 722, w 2015 r. – 729, w 2016 r. – 786, w I kwartale 2017 r. – 180.

<sup>35</sup> Wszystkie wnioski z terenu gminy Świecie

<sup>36</sup> Wniosek został przez inwestora ponownie złożony w 2015 r. i wydana została pozytywna decyzja

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (Dz. U. z 2016 r. poz. 1493) - weszło w życie 17 grudnia 2016 r. Poprzednio od 20 sierpnia 2015 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1146, ze zm.). Poprzednio od 11 lipca 2003 r. obowiązywało rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 120 poz. 1127, ze zm.).

budowlanych polegających na zmianie sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego na lokal handlowy oraz dobudowania schodów zewnętrznych. Odmowę uzasadniono niewywiązaniem się inwestora w terminie z obowiązku usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie sprawdzania przedłożonego projektu zgodnie z zapisami art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Decyzja ta nie była zaskarżona. W 2015 roku po ponownym złożeniu wniosku przez inwestora w tej samej sprawie Starosta wydał decyzję o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 445, 547-580, 851)

4. W Starostwie w Wydziale Architektury i Budownictwa prowadzone były rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie ze wzorem i warunkami określonymi w rozporządzeniu<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli str.829-830)

5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaskarżania odmownych decyzji oraz przypadki uchylania decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str.444, 582)

6. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę na obszarach zagrożonych powodzią. Dotyczyło to decyzji nr 225/2008 wydanej 21 kwietnia 2008 r. na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem na działce przy ul. w Świeciu. Na wniosek inwestorów z 12 października 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski decyzją<sup>39</sup> z 22 stycznia 2016 r. stwierdził nieważność decyzji Starosty Świeckiego z 21 kwietnia 2008 r., Nr 225/2008, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę ww. budynku. W ocenie Wojewody organ pierwszej instancji wydając zaskarżoną decyzję rażąco naruszył treść art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Zdaniem Wojewody z akt sprawy i decyzji nie wynikały m.in. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń. Brak było też informacji o sprawdzeniu zgodności inwestycji z uwarunkowaniami planistycznymi. Ponadto stwierdził, że w tej sprawie „w zasadzie nie przeprowadzono postępowania administracyjnego” (brak w aktach sprawy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w trybie art. 10 Kpa). Błędnie przyjęto, że w sprawie był jeden inwestor, gdy w rzeczywistości było dwóch inwestorów, a decyzję doręczono tylko jednemu inwestorowi). W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podał także, że stwierdzenie nieważności decyzji jest aktem deklaratoryjnym, który działa z mocą wsteczną. Sprawa, która była przedmiotem decyzji uznanej za nieważną, wraca do stanu, w jakim się znajdowała przed jej wydaniem. Starosta Świecki obowiązany jest przeprowadzić ponownie postępowanie w sprawie z wniosku inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 154-161, 583)

W związku ze stwierdzeniem przez Wojewodę nieważności ww. decyzji Nr 225/2008, Starosta decyzją z 27 kwietnia 2017 r. Nr Rz 1282/16 po rozpatrzeniu wniosku inwestorów z 10 marca 2008 r. uzupełnionego 17 marca 2016 r. umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestrów zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a ustawy - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 306). Weszło w życie 18 marca 2016 r. Poprzednio od 13 lutego 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 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, ze zm.).

<sup>39</sup> Nr WIR.1.7840.9.297.2015.PW

projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ww. budynku. W uzasadnieniu Starosta podał m.in., że wniosek o pozwolenie na budowę dotyczy budynku wybudowanego, a decyzję o pozwoleniu na budowę można wydać tylko dla robót budowlanych planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 324-335)

Odrębnymi pismami z 18 maja 2017 r. oboje inwestorów złożyło do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego dwa odwołania od ww. decyzji Starosty z 27 kwietnia 2017 r. w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W uzasadnieniu odwołania podano m.in., że „brak było jakichkolwiek przesłanek, które mogłyby uzasadniać uznanie postępowania za bezprzedmiotowe. Takie stanowisko Starosta Świecki zawarł w podsumowaniu decyzji ograniczając się wyłącznie do stwierdzenia, iż wniosek dotyczy budynku wybudowanego, co zdaniem odwołującego (-ej) się jest niedopuszczalnym uproszczeniem, a przy tym całkowicie wadliwym. Organ I instancji pominął, że w dacie złożenia wniosku, tj. na 10 marca 2008 r., budynek nie był wybudowany i w oparciu o taki stan faktyczny powinno być przeprowadzone postępowanie.”

(dowód: akta kontroli str. 498- 533)

W okresie 16 kwietnia - 11 maja 2015 r. kontrolę Starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadził Kujawsko-Pomorski Inspektor Nadzoru Budowlanego. Przedmiotem kontroli było postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinne na działce nr przy ul. w Świeciu. W sprawozdaniu z kontroli wskazano na nieprawidłowości dotyczące rozwiązań zawartych w zatwierdzonym projekcie budowlanym, niezgodnych z wymaganiami mpzp, polegające na niezgodności poziomu posadowienia parteru obiektu na poziomie 2,50 m nad poziomem terenu, oraz braku odniesienia się do ustaleń przepisów szczególnych.

(dowód: akta kontroli str. 150-153)

Inwestor zeznała, że powodem wniosku o unieważnienie decyzji o pozwoleniu na budowę domu mieszkalnego na działce przy ul. w Świeciu dopiero po kilku latach od jej wydania był brak wiedzy, że działka położona jest na terenie zagrożonym powodzią, a informację o tym zagrożeniu otrzymali od wykonawcy w trakcie rozprawy sądowej w sprawie wniesionej przeciw wykonawcy „z powodu złego wykonania naszego domu”.

(dowód: akta kontroli str. 491, 492)

Informacja o położeniu ww. działki na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią zawarta była w projekcie budowlanym na stronach 17<sup>40</sup> i 28<sup>41</sup> w wyciągu z mpzp uchwalonego przez Radę Miejską w Świeciu uchwałą 364/06 z dnia 24 maja 2006 r. Decyzję o pozwoleniu na budowę wraz z dwoma egzemplarzami projektu budowlanego odbierał osobiście z Wydziału Architektoniczno-Budowlanego Starostwa jeden z inwestorów, co potwierdził własnoręcznym podpisem. Najpóźniej z chwilą otrzymania zatwierdzonego projektu budowlanego, a przed rozpoczęciem budowy inwestorzy byli zatem w posiadaniu informacji, że projektowany budynek był lokalizowany – wg zapisów mpzp – na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 296-305, 309, 320)

---

<sup>40</sup> Str. 5 mpzp.

<sup>41</sup> Str. 40 mpzp



Według danych na 30 czerwca 2006 r. zawartych w Studium ochrony przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (tj. według tzw. starych map zagrożenia powodziowego) woda powodziowa zalegałaby na części działki przy ul. w Świeciu na głębokości od 0m do maksymalnie 0,50m, a poziom posadzki parteru budynku (niepodpiwniczonego) zaprojektowany został o 0,70m ponad poziomem „wody stuletniej”. Zabezpieczało to budynek przed zalaniem „wodą powodziową stuletnią” wg „starych” map zagrożenia powodziowego<sup>42</sup>.

Według nowoopracowanych dokładniejszych map zagrożenia powodziowego, opublikowanych w 2015 r. na stronie internetowej <http://mapy.isok.gov.pl/imap/>:

- poziom wody powodziowej 1% (stuletniej) dla rzeki Wdy na wysokości ul. jest niższy o 0,15m od najniższego miejsca na działce nr oraz o 1,00m od poziomu posadzki ww. budynku, co oznacza, że budynek razem z działką nie jest - wg ww. map - zagrożony zalaniem wodą powodziową 1% (stuletnią) i nie jest wymagana zgoda w formie decyzji Dyrektora RZGW na wyniesienie tego obiektu budowlanego;
- w skrajnym przypadku przy poziomie wody powodziowej 0,2% (pięćsetletniej) poziom ten byłby wyższy od 0,94m do 0,24m od poziomu terenu (w obszarze ww. działki), ale niższy o 0,16m od poziomu posadzki ww. budynku, co oznacza, że sam budynek nie jest – wg ww. map - zagrożony zalaniem wodą powodziową 0,2% (pięćsetletnią). W obowiązujących przepisach prawa nie ma zapisów o ograniczeniach dotyczących wznoszenia obiektów budowlanych na obszarze zagrożonym zalaniem wodą 0,2% (pięćsetletnią).

(dowód: akta kontroli str. 303, 309, 336-338, 353, 426,427, 446)

7. Nadzór nad pracą Wydziału Architektury i Budownictwa od 1 stycznia 1999 r. sprawowała Wicestarosta. Starosta w odpowiedzi na wniesioną 22 marca 2016 r. skargę odnośnie sprawowania tego nadzoru ocenił, że nadzór ten był prawidłowo wykonywany, czego potwierdzeniem były m.in. wyniki statystyczne dotyczące liczby wydanych decyzji administracyjnych zestawione z małą liczbą zaskarżanych decyzji w ogóle, a w tym decyzji uchylonych. W latach 2014-2015 wydano 1 501 decyzji administracyjnych w zakresie pozwoleń na budowę, do których złożono cztery (0,3%) odwołania, w tym jedna decyzja została utrzymana, a trzy (0,2%) uchylone. Przeprowadzona kontrola wewnętrzna w Wydziale Architektury i Budownictwa w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w 2012 r. nie stwierdziła nieprawidłowości. W sprawozdaniu z przeprowadzonego w 2016 r. audytu wewnętrznego realizacji zadań przez Wydział Architektury i Budownictwa zawarto stwierdzenie, że „przeprowadzone badania testowe oraz ocena dokumentów źródłowych, a także przegląd procedur, pozwalają ocenić funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej na poziomie ograniczonym”. Audytor wewnętrzny w ramach zadania zapewniającego wydał 8 zaleceń mających na celu usprawnienie pracy Wydziału Architektury i Budownictwa (np. zaktualizowanie upoważnienia dla kierownika Wydziału, opracowanie i wdrożenie procedury postępowania w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i dokonywaniu czynności materialno-technicznych).

Wicestarosta w swoim wyjaśnieniu podała, że nadzór nad pracą Wydziału Architektury i Budownictwa prowadziła poprzez zabieganie o zatrudnienie w tym

<sup>42</sup> Poziom wody powodziowej 1% na wysokości ulicy określony w Studium ochrony przeciwpowodziowej Dyrektora RZGW wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. wynosił w przekroju 27,09 m n.p.m., a rzedne terenu na działce nr przy ul. wynosiły od 26,60 do 27,30 m n.p.m. Oznaczało to, że w przypadku wystąpienia powodzi woda powodziowa 1% zalegałaby tylko na części działki na głębokość od 0m do maksymalnie 0,49m. Zaprojektowany poziom posadzki parteru ww. niepodpiwniczonego budynku na rzędnej 27,70 m n.p.m. tj. 0,69 m nad poziomem wody 1%, zabezpieczał przed zalaniem wodą powodziową 1% (stuletnią) wg starych map zagrożenia powodziowego.

Wydziale pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i w odpowiedniej ilości, a także poprzez zapewnienie im pomocy prawnej oraz szkoleń. Wymagała, aby przedkładane jej do podpisania decyzje administracyjne były na kopii parafowane przez pracownika przygotowującego te projekty.

Bezpośredni nadzór nad pracą pracowników Wydziału Architektury i Budownictwa sprawowała jego kierownik. Kierownik Wydziału w wyjaśnieniu podała, że osobiście sprawdza przygotowane przez pracowników merytorycznych projekty pism takich, jak wezwania, zawiadomienia, postanowienia i decyzje. W przypadku sprawdzania dokumentacji przez pracownika Wydziału bazuje na karcie sprawdzenia sporządzanej przez tego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 452, 456-473, 654, 850, 851)

8. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości na terenach zagrożonych powodzią z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, w związku z wydaniem pozwolenia na budowę, w którym nie zawarto ograniczeń wynikających z mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 452)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Wicestarosta z upoważnienia Starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej wydała decyzję Nr 225/2008 z 21 kwietnia 2008 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego na działce nr przy ul. w Świeciu, mimo następujących braków:

- wymaganego zwolnienia w drodze decyzji Dyrektora RZGW od zakazu budowy na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, o czym stanowił art. 82 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego (wg stanu prawnego na dzień wydania decyzji)<sup>43</sup>,
- zapewnienia zgodności wyniesienia parteru budynku ponad poziom terenu określonego w mpzp. Według mpzp wyniesienie winno wynosić 2,5 m, a w projekcie budowlanym było 0,5 m. O tym wymogu stanowił § 53 ust. 4 pkt 2 lit. b mpzp dla terenów położonych między ulicami Sportową, Wojska Polskiego i Jesionową, uchwalonego uchwałą nr 364/06 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 24 maja 2006 r.<sup>44</sup>

Wskutek powyższego zostały naruszone:

- art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, który stanowił, że pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów,
- art. 35 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, który stanowił, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp oraz posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń.

(dowód: akta kontroli str. 289-323, 349-350)

Inspektor w Wydziale Architektury i Budownictwa, która przygotowywała projekt tej decyzji, w swoim wyjaśnieniu podała m.in., że projekt tej decyzji nie był opiniowany

<sup>43</sup> Uchylony z dniem 18 marca 2011 r. przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr. 32, poz. 159 ze zm.)

<sup>44</sup> Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 86 z dnia 30 czerwca 2006 r.

przez radcę prawnego. „W Wydziale przygotowujemy bardzo dużo projektów decyzji i postanowień i nie jest możliwe każdorazowe opiniowanie tych aktów przez radcę prawnego. Do radcy prawnego zwracamy się w sprawach szczególnie prawnie skomplikowanych. (...) Uważałam, że jeżeli zaprojektowano poziom posadzki parteru tego budynku powyżej poziomu wody stuletniej, to zabezpiecza to ten budynek przed skutkami powodzi. (...) według nowych map zagrożenia powodziowego obowiązujących od 2015 r. działka, na której zlokalizowano ten budynek nie znajduje się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, tj. wodą 1% (stuletnią). (...) w owym czasie w Starostwie nie dysponowaliśmy mapami zagrożenia powodziowego i we wcześniejszych latach nie spotkałam się z podobnym przypadkiem. (...) Odnośnie odstępstwa w projekcie budowlanym od ustaleń mpzp w zakresie poziomu posadowienia parteru budynku wyjaśniam, że projektowany budynek zlokalizowany został na terenie już zabudowanym, posiadającym pełne uzbrojenie w media infrastruktury technicznej oraz połączony był z drogą gminną poprzez istniejący zjazd usytuowany na rzędnej dostosowanej do istniejącej drogi gminnej. Poza tym teren, na którym zlokalizowano budynek jest pochyły, co dodatkowo utrudniało ustalenie rzędnej posadzki budynku na wysokości jak określono w mpzp 2,5 m nad terenem. W mojej ocenie taki zapis w mpzp jest nieporozumieniem. W tej sprawie konsultowałam się w Urzędzie Miejskim z osobą zajmującą się planowaniem przestrzennym, która zgodziła się z moją opinią. Potwierdzeniem słuszności mojej opinii była dokonana w 2014 r. nowelizacja tego mpzp, w którym uchylono zapis dotyczący wyniesienia posadzki budynku 2,5 m nad teren. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 447-450)

Wicestarosta w swoim wyjaśnieniu podała: „Byłam przekonana, że przedłożony projekt w/w decyzji spełnia wszystkie wymogi prawne”.

(dowód: akta kontroli str. 453-454)

2. Nieprawidłowo przeprowadzono postępowanie administracyjne dla wydania decyzji Nr 225/2008 z 21 kwietnia 2008 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego na działce nr przy ul. w Świeciu, tj.:

- przed wydaniem ww. decyzji nie zawiadomiono wszystkich stron postępowania administracyjnego o jego wszczęciu, czym naruszono art. 61 § 4 Kpa,
- nie zawiadomiono stron o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, czym naruszono art. 10 § 1 Kpa,
- po wydaniu ww. decyzji nie doręczono decyzji wszystkim stronom, czym naruszono art. 109 §1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str.158-159, 289-295,491)

Inspektor w Wydziale Architektury i Budownictwa w swoim wyjaśnieniu podała: „W owym czasie w Wydziale była stosowana taka praktyka, że w przypadkach, kiedy występowała jedna strona, tj. wnioskodawca, i nie było oddziaływania inwestycji na działki sąsiadujące nie zawiadamiano wnioskodawców o wszczęciu postępowania administracyjnego. Było to zgodne z art. 61 Kpa. Zgodnie z tym artykułem złożenie wniosku przez wnioskodawcę jest jednocześnie wszczęciem postępowania administracyjnego. Ponieważ w omawianym przypadku występował tylko wnioskodawca i nie było innych stron uznano, że nie ma potrzeby wszczynania postępowania w formie zawiadomienia stron. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 447-450)

## IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>45</sup> 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.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia 31 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

kontroler

Dyrektor

główny specjalista kontroli państwowej

kontroler

główny specjalistą kontroli państwowej

<sup>45</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.