



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.03.2018

P/18/076



Sk + WB
Q

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/076 – Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/217/2018 z dnia 3 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Cieszynie ² , ul. Bobrecka 29, 43-300 Cieszyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Król, Starosta Powiatu Cieszyńskiego ³ (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W latach 2010-2017 Starosta Cieszyński w sposób prawidłowy wydawał pozwolenia na budowę obiektów turystycznych i usługowych dla trzech gmin: Istebnej, Ustronia i Wisły w aspekcie przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi. Prawidłowo dokonywał oceny zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, uwzględniając każdorazowo planowany sposób odprowadzania ścieków i dostarczania wody do obiektów turystycznych. Starosta zapewnił niezwłoczność przekazywania wydanych przez siebie decyzji o pozwoleniu na budowę do właściwego organu gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wydawanie pozwoleń na budowę dużych obiektów turystycznych i usługowych

Opis stanu faktycznego	W Powiecie Cieszyńskim liczba obiektów turystycznych w okresie od 2010 r. do końca 2017 r. wzrosła z 563 do 911 ⁵ . (dowód: akta kontroli str. 205)
------------------------	---

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2010-2017.

² Dalej: Starostwo.

³ Dalej: Starosta.

⁴ 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 niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁵ Według danych Starostwa liczba obiektów turystycznych w Powiecie Cieszyńskim wynosiła: w 2010 r. – 563; w 2011 r. – 620; w 2012 r. – 679; w 2013 r. – 738; w 2014 r. – 769; w 2015 r. 804; w 2016 r. – 843 i w 2017 r. – 911.

W latach 2010-2017 w Starostwie złożono 92 wnioski o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych. Wydano 70 pozwoleń na budowę tychże obiektów. Starosta nie wydał żadnej odmownej decyzji o pozwoleniu na budowę z przyczyn niespełnienia warunków dostawy wody lub odprowadzenia ścieków bytowych z obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Badaniem szczegółowym objęto 20 wniosków o pozwolenie na budowę wraz z załączoną dokumentacją⁶. W 18 przypadkach projekt budowlany był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w dwóch przypadkach z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Żadne z objętych kontrolą 20 przypadków nie zaliczono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. I tak:

- w dwóch przypadkach nie spełniały one warunków określonych w §3 pkt 52 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁷, gdyż zespół zabudowy nie przekraczał 2ha powierzchni;
- w jednym przypadku zgodnie z ww. rozporządzeniem nie była wymagana tego typu decyzja, ponieważ wnioskowano o pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego;
- w 11 przypadkach nie spełniały zapisów § 3 ust.1 pkt 50 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁸ gdyż ośrodki wypoczynkowe lub hotele wraz z towarzyszącą im infrastrukturą nie przekraczały 2 ha powierzchni zabudowy;
- w sześciu przypadkach nie zaliczono przedsięwzięć do tej grupy, gdyż działania polegające na rozbudowie, przebudowie realizowanego obiektu po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie nie osiągały progów powierzchni zabudowy określonych w § 3 ust.1 ww. rozporządzenia dla ośrodków wypoczynkowych i hoteli.

Starosta sprawdzał zgodność projektu zagospodarowania działki z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹. Projekt zagospodarowania działki każdorazowo przedstawiał istnienie i przebieg sieci uzbrojenia terenu (w tym wodociągowej, kanalizacyjnej, deszczowej), zamierzony sposób odprowadzenia lub oczyszczenia ścieków.

Projekty budowlane były kompletne, posiadały wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia i sprawdzenia. Projektanci posiadali samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, byli wpisani do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane i byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, co było potwierdzane załączonym do dokumentacji zaświadczeniem wydanym przez tę izbę. Zaświadczenia posiadały określony termin ważności. Projekty architektoniczno-budowlane były każdorazowo sprawdzane przez uprawnione do tego osoby. Zawsze sporządzano plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

⁶ Próbe 20 tzw. dużych obiektów turystycznych (dysponujących powyżej 50 miejsc noclegowych) z gmin Istebna (4 obiekty), Wisła (9 obiektów) i Ustron (7 obiektów) wybrano do kontroli z listy obiektów, których właściciele w latach 2010-2017 wystąpili do Starosty Cieszyńskiego z wnioskami o pozwolenie na budowę lub rozbudowę obiektów turystycznych.

⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 257, poz. 2573, dalej: rozporządzenie z 9 listopada 2004 r.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 71, dalej: rozporządzenie z 9 listopada 2010 r.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

W przedstawianych projektach budowlanych (w 16 przypadkach, w których realizacja przedsięwzięcia dotyczyła zmiany warunków zasilania w wodę, odprowadzenia ścieków) odnoszono się każdorazowo do zagadnienia poboru wody i odprowadzania ścieków i opadów.

Na terenie Powiatu działa firma Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Ustroniu. Udziałowcami spółki jest 11 gmin, tj. Cieszyn, Ustroń, Skoczów, Wiśla, Strumień, Chybie, Goleszów, Dębowiec, Hażlach, Brenna i Istebna. Spółka zaopatruje w wodę gminy udziałowców spółki, a także świadczy usługi w zakresie eksploatacji sieci kanalizacyjnej sanitarnej i oczyszczalni ścieków stanowiących własność gmin na podstawie umów cywilno - prawnych dla 5 gmin, tj.: Wisły, Ustronia, Goleszowa, Chybia i Strumienia.

(dowód: akta kontroli str. 236-253)

Z 20 przedsięwzięć objętych kontrolą szczegółową, 19 obiektów turystycznych na dzień przystąpienia do użytkowania korzystało z zaopatrzenia w wodę przez spółkę komunalną Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej¹⁰, a jeden z własnej studni wierconej. WZC posiadały pozwolenia wodnoprawne na pobór wód ze studni lub wód powierzchniowych w ilości 897,8 m³ na godzinę oraz wprowadzenia oczyszczonych ścieków z oczyszczalni ścieków do rzeki Wisły w ilości średnio 18.895 m³ na dobę.¹¹ Także przedsiębiorca z Gminy Istebna, który korzystał z zaopatrzenia w wodę z własnej studni wierconej uzyskał w dniu 28 grudnia 2011 r. pozwolenie wodnoprawne na pobór wody w ilości 18 m³/dobę. Posiadał on także pozwolenie wodnoprawne z dnia 17 października 2008 r. na pobór wody z rzeki Olza w ilości maksymalne 8 l/s w miesiącach od listopada do marca dla potrzeb naśnieżania stoku narciarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 182-191, 206-211)

Wszystkie 16 objętych szczegółową kontrolą przedsięwzięć z Ustronia i Wisły na dzień przystąpienia do użytkowania korzystały z kanalizacji zbiorczej obsługiwanej przez WZC. W pozwoleniach wodnoprawnych WZC dotyczących wprowadzenia oczyszczonych ścieków określono maksymalne dopuszczalne wielkości parametrów oczyszczonych ścieków wprowadzanych do środowiska. Wprowadzane ścieki nie mogły przekraczać następujących parametrów: zawiesiny ogólne – 35 mg/l; BZT5 – 15 mgO₂/l; ChZTc_r – 125 mgO₂/l; azot ogólny 15 mgN/l i fosfor ogólny – 2 mg P/l.

W Gminie Istebna funkcjonowały cztery oczyszczalnie ścieków, które posiadały pozwolenia wodnoprawne na odprowadzenie ścieków z kanalizacji gminnej, do której odprowadzane były ścieki z objętych badaniem czterech obiektów turystycznych. Według zapisów zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych ścieki z ww. oczyszczalni wprowadzane miały być do potoku „Pod pustkami”, Gliniany, Słowikowskiego i do rzeki Olza w ilości 760 m³ na dobę. Według zapisów w pozwoleniach wodnoprawnych oczyszczone ścieki odprowadzane do potoków: „Pod Pustkami” i Glinianego nie mogły przekraczać następujących parametrów: zawiesiny ogólnej – 35 g/m³; BZT5 – 25 gO₂/m³; ChZTc_r – 125 gO₂/m³. Natomiast według zapisów w pozwoleniach wodnoprawnych oczyszczone ścieki odprowadzane do potoku Słowikowskiego i rzeki Olza nie mogły przekraczać następujących parametrów: zawiesiny ogólnej – 50 mg/l; BZT5 – 40 mgO₂/l; ChZTc_r – 150 mgO₂/l.

(dowód: akta kontroli str. 197-204, 225-235)

¹⁰ Dalej: WZC.

¹¹ Pozwolenia wodnoprawne wydał Starosta Cieszyński w dniach: 5.11.2009 r., 7.05.2010 r., 11.07.2011 r., 4.10.2012 r., 5.10.2012 r.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w projektach budowlanych z 20 obiektów objętych badaniem, w 11 przypadkach wody deszczowe odprowadzane były do istniejącej kanalizacji deszczowej, w siedmiu przypadkach na teren własnej działki. W dwóch przypadkach wody opadowe odprowadzane były do rzeki Olzy¹². Właściciele tych dwóch obiektów posiadali stosowne pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie do rzeki wód opadowych w maksymalnej ilości 591,33 m³/h. Oczyszczone ścieki opadowe wprowadzane do wód nie mogły – zgodnie z zapisami pozwoleń – przekraczać następujących parametrów: zawiesina ogólna – 100 mg/l i węglowodory ropopochodne – 15 mg/l. Wybór rozwiązań dotyczących odprowadzenia wód deszczowych z obiektów turystycznych objętych badaniem szczegółowym zależny był od ukształtowania terenu i możliwości technicznych dostępu do sieci kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 212-224)

W związku z faktem, iż żadnego z przedsięwzięć nie zaliczono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko, a także w związku z faktem, że żadne z przedsięwzięć nie było prowadzone na obszarze Natura 2000 nie dokonano oceny oddziaływania na ten obszar.

Zapisy zawarte w uzasadnieniu badanych decyzji o pozwoleniu na budowę wskazywały na fakt dokonania analizy wszystkich wymaganych dokumentów załączonych do wniosku.

W żadnym z badanych postępowań o wydanie pozwolenia na budowę nie wpłynęły sprzeciwy, skargi itp. dotyczące problemów poboru wody lub odprowadzania ścieków oraz oddziaływania na środowisko obiektów, których dotyczył wniosek o wydanie pozwolenia.

Każdorazowo decyzje o pozwoleniu na budowę zostały przesłane niezwłocznie Wójtowi (w przypadku gminy Istebna) i Burmistrzowi (w przypadku Wisły i Ustronia).

(dowód: akta kontroli str. 236-253)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Cieszynie¹³ w okresie objętym kontrolą przeprowadził 64 kontrole przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie w obiektach turystycznych lub związanych z turystyką. W wyniku przeprowadzonych kontroli wszystkie te obiekty otrzymały pozwolenie na użytkowanie. W jednej kontroli¹⁴ stwierdzono użytkowanie z naruszeniem przepisów art. 55 ustawy Prawo budowlane. Na inwestora nałożono karę w wysokości 50 tys. zł. PINB nie posiada informacji o obiektach turystycznych lub usługowych wybudowanych, a nieposiadających pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3-181)

Spośród 20 obiektów objętych szczegółową kontrolą, 13 obiektom PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie obiektów i przystąpiono do użytkowania tych obiektów¹⁵. W trzech przypadkach PINB otrzymał zawiadomienie o zakończeniu budowy i nie wniósł sprzeciwu¹⁶. W czterech przypadkach w związku z charakterem prowadzonych działań inwestycyjnych (przebudowa i remont obiektów), nie było konieczne występowanie o pozwolenie na użytkowanie obiektów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 236-253)

¹² Wody deszczowe odprowadzano do istniejącej kanalizacji deszczowej w gminach Ustron i Wisła, do rzeki Olza w Istebnej, a na teren własnej działki we wszystkich trzech gminach.

¹³ Dalej: PINB.

¹⁴ Kontrola przeprowadzona w budynku z gminy Istebna, wybranym do szczegółowej kontroli.

¹⁵ Z czego 3 w Istebnej, 4 w Wiśle i 6 w Ustroniu.

¹⁶ Z czego 1 w Istebnej, 1 w Wiśle i 1 w Ustroniu.

¹⁷ Wszystkie 4 przypadki w Wiśle.

Spółród 20 obiektów objętych szczegółowym badaniem NIK, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Cieszynie¹⁸ otrzymał dziewięć zgłoszeń obiektów do kontroli. W pozostałych 11 przypadkach inwestor nie miał obowiązku zgłaszania obiektu do kontroli. We wszystkich dziewięciu przypadkach, w których przeprowadzono kontrolę, PPIS wydał pozytywną opinię sanitarną. W stosunku do wszystkich 20 przedsięwzięć, jak poinformował PPIS, nie zgłaszano sprzeciwu lub uwag dotyczących odstępstw od projektu, mogących mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne.

Zgodnie z informacją PPIS, w latach 2010-2017 zarówno w ramach bieżącego nadzoru sanitarnego, jak również kontroli wewnętrznej odnotowywano sporadyczne, krótkotrwałe pogorszenia jakości wody przeznaczonej do spożycia na terenie Gminy Istebna, których przyczyną były warunki atmosferyczne lub awarie urządzeń uzdatniających.

PPIS okresowo stwierdzał przekroczenia parametrów fizykochemicznych w wodzie do spożycia. Po stwierdzeniu nieprawidłowości przedsiębiorcy niezwłocznie podejmowali działania naprawcze, po których PPIS oraz przedsiębiorca wodociągowy przeprowadzali powtórne badania wody. Wyniki tych badań wskazywały, że woda spełnia wymagania rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹⁹. W związku ze stwierdzeniem przekroczeń podstawowych parametrów mikrobiologicznych w wodzie do spożycia w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2017 r. PPIS wydał osiem decyzji, z rygorem natychmiastowej wykonalności, unieruchamiające wodociąg lub indywidualne ujęcie wody na terenie Gminy Istebna oraz nakazujące doprowadzenie jakości wody do wymagań obowiązującego rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zapewnienie odbiorcom alternatywnego źródła wody do spożycia.

Według informacji PPIS na terenie Ustronia i Wisły nie odnotowano okresowych pogorszeń jakości wody przeznaczonej do spożycia. Według informacji PPIS wzmożony ruch turystyczny nie miał wpływu na jakość wody w kontrolowanych Gminach.

(dowód: akta kontroli str. 194-196, 254)

Starosta poinformował, że w ostatnich kilku tygodniach, w których występowały niewielkie opady atmosferyczne, na terenie Powiatu Cieszyńskiego nie występowały ograniczenia w dostępie do wody.

(dowód: akta kontroli str.255)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie

¹⁸ Dalej: PPIS

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2294

²⁰ Dz.U.z 2017 r. poz. 524 ze zm.

umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 9 października 2018 r.

Kontroler
Krzysztof Baron
główny specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach



Piotr Miklis