



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-07-02/2013

P/13/077

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	P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84129 z dnia 12 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Włocławek, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pałucki, Prezydent Włocławka (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli stwierdzono, że Urząd programował działania mające na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, w tym w dolinach rzecznych. W Urzędzie opracowano plan operacyjny ochrony przed powodzią miasta Włocławek, zwanego dalej „Miastem”, w którym ujęto podstawowe zagadnienia m.in. monitorowanie zagrożeń, uruchamianie właściwych działań oraz ich koordynację. Dla Miasta prowadzono odpowiednio wyposażony magazyn przeciwpowodziowy. Na terenie Miasta znajdowały się budowle służące ochronie przeciwpowodziowej, których przegląd nie wykazał przypadków niewłaściwego stanu technicznego tych urządzeń. Ponadto funkcjonował system sygnalizacji alarmowej na wypadek awarii stopnia wodnego we Włocławku.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ujmowano zapisy warunkujące ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. NIK zwróciła uwagę na potrzebę zmiany tego dokumentu, zwłaszcza biorąc pod uwagę ocenę jego aktualności.

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 oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które polegały na:

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

- nieegzekwowaniu od wnioskujących o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego inwestycji liniowych, kopii mapy w skali 1:2000,
- przekroczeniu terminu, określonego w art. 35 § 3 Kpa², w 14 na 20 badanych postępowań administracyjnych (prowadzonych w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i w sprawie ustalenia warunków zabudowy),
- prowadzeniu rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, bez streszczenia ustaleń decyzji, wymaganego przez załącznik nr 1 i 3 do rozporządzenia 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 publicznego³,
- nie odniesieniu się w analizie warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy do ustawy Prawo wodne⁴ (w dwóch sprawach na 11 badanych), gdzie inwestycje miały być realizowane na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. Wskazano jedynie lakoniczne sformułowanie, że zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi.

Urząd przestrzegał warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczał zabudowę. Pozwolenia na budowę wydane zostały prawidłowo zgodnie z procedurami postępowania. Urząd prowadził rejestry wniosków o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie ze wzorem i warunkami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.⁵ w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę.

Realizacja inwestycji oraz zagospodarowanie terenu były zgodne z warunkami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

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. Uchwałą Nr 103/XI/2007 z dnia 29 października 2007 r. Rada Miasta przyjęła „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławek”, zwanego dalej „Studium”. Do opracowania Studium, zwłaszcza w zakresie zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią wykorzystano m.in. następujące opracowania:

- „Wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – rzeka Wisła”, Gmina Włocławek Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) Gdańsk – IMGW Oddział Morski w Gdyni i Oddział Poznań, 2003/2004;
- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap I – rzeka Zgłowiączka”, RZGW Warszawa – MGGP S.A. Tarnów, wrzesień 2006 r.;

² ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. Nr 267 ze zm.).

³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁴ ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r. Nr 145 ze zm.).

⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap II – rzeka Lubieńka”, RZGW Warszawa – NEOKART GIS Sp. z o.o. w Warszawie, marzec 2006 r.;
- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap III – rzeka Wisła”, RZGW Warszawa – NEOKART GIS Sp. z o.o. w Warszawie, listopad 2006 r.;
- „Ekofizjografia – dla obszaru objętego zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławka”, praca zbiorowa wykonana przez zespół pod kierunkiem Cecylii Fechner, kwiecień 2006 r.

Obszar narażony na wystąpienie zjawisk powodziowych według Studium wynosił 1418 ha, tj. 16,8% powierzchni Miasta (8432 ha). Tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych obejmowały 200 ha. Obszar Miasta objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego stanowił 1685 ha (20,0% powierzchni Miasta). Obszar o powierzchni 485 ha terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, tj. 28,8% tych terenów, został objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę stanowiły 180 ha.

(dowód: akta kontroli, str. 218-225, 330)

W Studium podano, że w ramach planowanej budowy stopnia wodnego Nieszawa przewiduje się budowę obwałowania przeciwpowodziowego o długości ok. 3500 m, chroniącego tereny miejskie położone na prawym brzegu rzeki Wisły (dzielnica Zawisłe – tereny poniżej mostu stalowego). Budowa tego obwałowania miała być związana z zakresem robót porządkujących dolne stanowiska stopnia wodnego Włocławek, towarzyszących budowie kolejnego stopnia wodnego w Nieszawie.

Opracowanie „Wyznaczanie granic obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – rzeka Wisła” w granicach Miasta Urząd otrzymał pismem z dnia 19 kwietnia 2005 r. od dyrektora RZGW w Gdańsku, do wykorzystania w zakresie planowania przestrzennego. Opracowanie wykonał w latach 2003-2004 Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Oddział Morski w Gdyni i Oddział Poznań na zlecenie RZGW w Gdańsku. Zasięg obszaru zalewowego odpowiadał wysokiemu powodziowemu przepływowi o objętości przepływu Q, którego prawdopodobieństwo przewyższenia wynosi 1%.

Opracowanie „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap III – rzeka Wisła” z listopada 2006 r., wykonane zostało przez podmiot zewnętrzny, na zlecenie RZGW Warszawa. W opracowaniu tym podano, że woda o prawdopodobieństwie przewyższenia o 1%, to woda, która może wystąpić raz na 100 lat i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego strefa zagrożenia powodziowego powinna odpowiadać wodzie o prawdopodobieństwie $p=1\%$. W podsumowaniu opracowania stwierdzono, że w planach zagospodarowania przestrzennego należy przewidzieć, by w granicach naturalnych zalewów wodą o $p=1\%$ nie planować nowej zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej.

Na zlecenie Urzędu, wykonano w kwietniu 2006 r. opracowanie „Ekofizjografia – dla obszaru objętego zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławka”. W opracowaniu tym podano, że w celu ochrony i zabezpieczenia części terenu Miasta (dzielnica Zawisłe) przed powodzią należy wybudować wał ochronny o długości całkowitej ok. 5000 m (w granicach Miasta ok. 3500 m), który chroniłby ok. 150 ha powierzchni dzielnicy Zawisłe i stanowiłby przedłużenie istniejącego wału kierującego przy ul. Cysterskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 147-164)

Na pytanie, jakie działania podjęła lub przewidywała podjąć Gmina Miasto w związku z wynikami i wnioskami zawartymi w ww. dokumentach, Pan Andrzej Pałucki – Prezydent Włocławka wyjaśnił, że:

- po powodzi w 2010 r. wystąpił do Ministra Środowiska, Prezesa Kujawskiego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, o ujęcie w projekcie planu ochrony przeciwpowodziowej kraju, budowy wałów na prawym brzegu Wisły na terenie Włocławka.

(dowód: akta kontroli, str. 310, 327)

1.2. Począwszy od 2007 r. na terenach, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo zjawisk powodziowych nie stwierdzono. Organy Miasta nie zwracały się do dyrektora RZGW o wprowadzenie, w drodze aktu prawa miejscowego, zakazów dotyczących wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe (art. 88l ust.1 ustawy Prawo wodne).

W związku z wystąpieniem powodzi na terenie Miasta, nie zwracano się do dyrektora RZGW o opracowanie studium dla zalanych terenów lub o uzupełnienie istniejącego studium o zapisy ograniczające lub zakazujące lokalizacji inwestycji na tych terenach.

Ograniczenia możliwości zabudowy terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych wynikały ze Studium i z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które omówiono w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 222)

1.3. W latach 2007 – 2009 nie wystąpiły powodzie i podtopienia terenów Miasta. Powodzie i podtopienia odnotowano w latach 2010-2011. Podtopienia spowodowały straty w mieniu komunalnym Miasta oraz w mieniu Rodzinnych Ogrodów Działkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 218)

1.3.1 Powódź w okresie od 20 maja do 15 czerwca 2010 r.

Podtopione zostały tereny zalewowe dzielnicy Zawisłe - wodami rzeki Wisły – ok. 100 ha. Podtopienia objęły tereny nieużytków, ogrodów działkowych oraz tereny zabudowane dzielnicy Zawisłe, między ulicami: Bobrownicką a Grodzką – ok. 25 ha, co stanowiło 0,29 % powierzchni Miasta. Podtopienia miały zakres lokalny na terenach zalewowych Miasta. Przyczyną wystąpienia powodzi były przemieszczające się rzeką Wisłą wody opadowe z terenów południa Polski. Najwyższe wskazanie na wodowskazie włocławskim wystąpiło w dniu 23 maja 2010 r. – 855 cm, tj. 205 cm powyżej stanu alarmowego (650 cm), przy przepływie wody przez stopień wodny ok. 5.500 m³/s. Podtopionych zostało 13 budynków mieszkalnych oraz tereny ogrodów działkowych (Agawa, Zawisłe, Zofijka).

W okresie powodzi straty w mieniu komunalnym Miasta wyniosły - 699.081,00 zł. oszacowane przez Wydział Gospodarki Komunalnej. Strat w infrastrukturze i uprawach Rodzinnych Ogrodów Działkowych nie szacowano.

W czasie prowadzonej akcji przeciwpowodziowej służbom miejskim wydano z magazynu przeciwpowodziowego worki oraz dostarczono im piasek na koszt Urzędu.

Z zarządzanej ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych powodzią skorzystały 3 osoby, mieszkańcy podtopionych ogrodów działkowych. Przygotowano wyprzedzająco miejsca ewakuacji w Szkole Podstawowej Nr 8, przy ul. Willowej 8 oraz Zespole Placówek Nr 1 przy ul. Mechaników 1.

Nie wystąpiły przypadki narażenia na utratę zdrowia lub życia ludności lub osób prowadzących akcję ratunkową.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 218)

1.3.2. Podtopienia wodami rzeki Zgłowiączki w styczniu 2011 r.

Podtopione zostały ogrody działkowe zlokalizowane na terenach przybrzeżnych, zalewowych rzeki Zgłowiączki – dzielnica Lisek (ogrody działkowe Lisek i Przyjaźń) – ok. 20 ha. Podtopienia miały zakres lokalny. Przyczyną podtopień były spływające rzeką Zgłowiączką wody roztopowe z terenów powiatu włocławskiego.

Straty w wyniku podtopień w infrastrukturze oraz uprawach Rodzinnych Ogrodów Działkowych znajdujących się na terenach zalewowych rzeki Zgłowiączki nie były szacowane.

Nie zarządzono ewakuacji, nie było zagrożenia dla zdrowia lub życia ludności i osób prowadzących akcję ratunkową.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 218)

1.4. Urząd posiadał „Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Włocławek” (zwany dalej Planem) będący załącznikiem do „Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Włocławek”. Ostatnia aktualizacja Planu miała miejsce dnia 14 lutego 2013 r.

W Planie m.in.: wskazano bazę teleadresową, ustalono obszary zagrożone zalaniem i podtopieniami (na terenach obwałowanych i nieobwałowanych), zinwentaryzowano infrastrukturę, budynki, określono liczbę osób podlegających zagrożeniu (1668 osób) i liczbę zwierząt gospodarczych, ustalono przyczyny zagrożenia poszczególnych obszarów, wskazano punkty ewakuacji z poszczególnych rejonów, opracowano mapę zagospodarowania przeciwpowodziowego Miasta, ustalono zasady ogłaszania i odwoływania stanów pogotowia i alarmu.

Plan określał m.in. sposób monitorowania zagrożeń, zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń, procedury uruchamiania i działania przewidziane w planie, zasad współpracy z innymi podmiotami na terenie Miasta (np. Policja, Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe, służby komunalne, Inspektorat we Włocławku RZGW, Zakładowy Komitet Przeciwpowodziowy przy zakładach „ANWIL” S.A., Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „SPEC-DRÓG”), czynności wykonywane w przypadku katastrofy stopnia wodnego we Włocławku.

(dowód: akta kontroli, str. 28-142)

1.4.1. Na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią nie było budynków komunalnych. Natomiast na terenie potencjalnego zagrożenia powodzią, gdzie teren chroniony był przed zalaniem rzeki Wisły wałem przeciwpowodziowym, znajdowały się dwa budynki wielorodzinne socjalne. Budynki zostały przyjęte do użytkowania decyzją z dnia 11 lutego 2013 r. wydaną przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta. Budynki socjalne były w trakcie zasiedlania i wyposażania. W przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego do zabezpieczenia budynków socjalnych przed powodzią zaplanowano m.in. korzystanie ze sprzętu w miejskim magazynie przeciwpowodziowym.

(dowód: akta kontroli, str. 22-25)

1.4.2. Wydział Zarządzania Kryzysowego Miasta prowadził miejski magazyn przeciwpowodziowy zlokalizowany w pomieszczeniu schronowym, w budynku Zespołu Szkół Nr 4, ul. Kaliska 108 we Włocławku. Ponadto na terenie Urzędu (ul. Zielony Rynek 11/13) w podręcznym magazynie znajdowała się część sprzętu przeciwpowodziowego (m.in. worki i plandeki okryciowe). Magazyny były odpowiednio zabezpieczone przed dostępem osób trzecich. Wyposażenie

magazynów było zgodne ze stanem ustalonym w Planie. W magazynie przeciwpowodziowym znajdowały się m.in.: łopaty, taczki, siekiery, piły ręczne i mechaniczne, łomy, kilofy, nożyce do drutu, szpadle, worki, latarki, folia, koła ratunkowe, płaszcze przeciwdeszczowe, buty gumowe, rękawice.

Osoby odpowiedzialne za organizację i koordynację akcji ratunkowych miały pełną wiedzę o lokalizacji, wyposażeniu i sposobie dostępu do magazynu przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli, str. 26-27, 99-101)

1.4.3. Na terenie Miasta znajdowały się następujące budowle służące ochronie przeciwpowodziowej:

- zapora boczna stopnia wodnego zabezpieczająca tereny (od zapory w górę rzeki Wisły do granic administracyjnych Miasta) wzdłuż ul. Płockiej – ok. 420 ha, w tym ok. 120 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę;
- wał przeciwpowodziowy zabezpieczający Dolinę Korabnicką – ok. 760 ha, w tym tereny zabudowane ok. 10 ha;
- wał kierunkowy wzdłuż ul. Cysterskiej we Włocławku, ochraniający przyczółek mostu drogowego na rzece Wiśle.

Powyższe budowle zabezpieczały 83,2% ogółu terenów zalewowych (1418 ha). Nieobwałowane tereny zalewowe obejmowały osiedle Zawisłe oraz rejon ul. Bulwary i doliny rzeki Zgłowiączki.

(dowód: akta kontroli, str. 73-75, 144)

1.4.4. Na terenie Miasta funkcjonował system sygnalizacji alarmowej na wypadek awarii stopnia wodnego we Włocławku, będący w zarządzie RZGW w Warszawie. System obejmował swoim zasięgiem tereny Miasta wzdłuż rzeki Wisły, tj. dzielnicę Zawisłe (3 syreny) oraz Dolinę Korabnicką (3 syreny). Stacje monitorujące znajdowały się w biurze Inspektoratu RZGW we Włocławku, w Wydziale Zarządzania Kryzysowego Urzędu oraz w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej we Włocławku przy ul. Płockiej. W skład tego systemu wchodziły również 2 stacje semaforowe, przy ul. Płockiej i ul. Dobrzyńskiej, zabezpieczające wjazd pojazdów na most na zaporze.

(dowód: akta kontroli, str. 144)

1.4.5. Wydział Zarządzania Kryzysowego corocznie uczestniczył w prowadzonych kontrolach i przeglądach urządzeń hydrotechnicznych będących w administracji: RZGW w Warszawie – Inspektorat we Włocławku, Kujawsko – Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku, Urzędu. Podczas kontroli nie stwierdzono przypadków niewłaściwego stanu technicznego tych urządzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 144)

1.4.5.1. Wał przeciwpowodziowy „Korabniki”

Przegląd pięcioletni wału przeciwpowodziowego znajdującego się w dzielnicy Korabniki, będącego w zarządzie Miasta, wykonany został w listopadzie i grudniu 2012 r. i wykazał - niewielkie usterki w postaci odkształcenia skarp i niewielkich ubytków gruntu związanych z piaskami pylastymi, z których zbudowany jest wał; występowanie korzeni drzew oraz krzewów, niewielkie ubytki i braki wystarczającego ubezpieczenia skarp przy wlotach do przepustów (kilka punktowych miejsc w rejonie przepustów wałowych).

Ogólna ocena stanu konstrukcji, zawarta w przeglądzie wykazała, że:

- wał spełnia wymagania w zakresie bezpieczeństwa budowli przeznaczonej do ochrony przeciwpowodziowej w swojej klasie,
- korona wału na całej swej długości znajdowała się powyżej poziomu bezpiecznego wzniesienia budowli,

- stopień zagęszczenia nasypów gwarantuje pełne bezpieczeństwo budowli,
- ocena stateczności zboczy wału wykazała, że współczynniki pewności są wyższe od współczynnika wymaganego, a korpus wału jest stabilny.

Zalecono usunięcie nieprawidłowości m.in.: uzupełnienie ubytków gruntem z właściwym zagęszczeniem (kilka punktowych miejsc), usunięcie korzeni drzew oraz krzewów.

Wyniki przeglądu wału zostały przekazane pismem z dnia 19 lutego 2013 r. do wiadomości Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy.

Gmina Miasto realizowała swoje obowiązki zarządcy wału przeciwpowodziowego „Korabniki” poprzez działania podinspektora w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu oraz podmiotów wyłonionych w procedurach przetargowych.

(dowód: akta kontroli, str. 145)

1.4.5.2. Utrzymanie drożności rowów i przepustów

Stan przepustów ustalany był podczas corocznych przeglądów stanu obiektów inżynierskich. Na terenie centrum Miasta i dzielnicy Michelin nie było ulic z rowami przydrożnymi i przepustami w osi rowów. Na ulicach o przekroju pozamiejskim (Toruńska, Szosa Brzeska) rowy wykonane zostały w ciągu dwóch ubiegłych lat w ramach prowadzonych inwestycji i obowiązywał okres gwarancyjny. Czynności konserwacyjne spoczywały na wykonawcach zadań. W ciągu ul. Inowrocławskiej rowy przydrożne zaplanowano do wykonania w 2013 r., również w trakcie kompleksowej przebudowy drogi. Plac budowy przekazany został wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 145-146)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ujmowanie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Studium (przyjęte uchwałą RMW Nr 103/XI/2007 z dnia 29 października 2007 r.) zostało opracowane dla całego obszaru Miasta, stanowiło zmianę studium przyjętego uchwałą Nr 10/XIX/2000 Rady Miasta z dnia 21 marca 2000 r. Aktualizacja poprzedniego studium obejmowała kilka etapów:

- wstępną analizę obowiązującego studium oraz ocenę aktualności posiadanych materiałów planistycznych,
- sporządzenie diagnozy stanu istniejącego,

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywną.

- ocenę kierunków i zasad rozwoju przestrzennego Miasta,
- opracowanie celów, zasad rozwoju, kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta.

W toku prac nad formułowaniem ustaleń projektu Studium powołano komisję doraźną do spraw konsultowania zmiany Studium, składającą się z grupy radnych.

Dla potrzeb Studium wykorzystano m.in. następujące opracowania:

- „Wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych – rzeka Wisła”, Gmina Włocławek RZGW Gdańsk – IMGW Oddział Morski w Gdyni i Oddział Poznań, 2003/2004;
- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap I – rzeka Zgłowiączka”, RZGW Warszawa – MGPP S.A. Tarnów, wrzesień 2006 r.;
- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap II – rzeka Lubieńka”, RZGW Warszawa – NEOKART GIS Sp. z o.o. w Warszawie, marzec 2006 r.;
- „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap III – rzeka Wisła”, RZGW Warszawa – NEOKART GIS Sp. z o.o. w Warszawie, listopad 2006 r.;
- „Ekofizjografia – dla obszaru objętego zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławka”. Praca zbiorowa wykonana przez zespół pod kierunkiem Cecylii Fechner, kwiecień 2006 r.

(dowód: akta kontroli, str. 147-155)

W badanym okresie nie wprowadzono zmian w Studium.

Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, zwanej w dalszej treści „ustawą o planowaniu”, w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych Prezydent Włocławka dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocenił postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracował wieloletni program ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium.

W wyniku analizy stwierdzono, że:

- 19 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) zachowuje w całości aktualność,
- z uwagi na postanowienia ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁸, aktualność straciło 5 m.p.z.p.,
- ze względu na ustanowienie strefy ochronnej wód podziemnych „Krzywe Błota” we Włocławku, aktualność straciło 9 m.p.z.p.,
- łącznie ze względu na występowanie ww. dwóch przyczyn, aktualność straciło 6 m.p.z.p.,
- uznaje się 5 m.p.z.p. za nieaktualne w części, w zakresie obszarów, dla których zostały podjęte uchwały Rady Miasta o przystąpieniu do zamiany planu i w pełni aktualne w pozostałym zakresie,
- uznaje się za nieaktualne w całości 2 m.p.z.p.

W wyniku analizy oceny aktualności Studium stwierdzono, że „Przyjmując zasadniczą aktualność Studium w jego podstawowych założeniach należy stwierdzić, że nie zmieniły się uwarunkowania, nie pojawiła się nowa koncepcja rozwoju, instrumenty polityki określone w Studium są właściwe, a podstawowym i najskuteczniejszym narzędziem jej realizacji jest plan miejscowy. Decyzja o podjęciu prac nad wprowadzeniem zmian do obowiązującego Studium wynikać może z potrzeby doprowadzenia zgodności ze zmieniającymi się przepisami prawa”.

⁷ j.t. Dz. U. z 2012 r. Nr 647 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

Ponadto w analizie podano, że wymagania ustawowe wymuszają konieczność uzupełnienia obowiązującego Studium:

- w zakresie postanowień ustawy o planowaniu (m.in. o wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej, rozmieszczenie stref ochronnych z uwagi na rozlokowanie odnawialnych źródeł energii o mocy pow. 100 kW),
- w zakresie postanowień ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (np. niestosowanie zakazów lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej),
- ze względu na ustanowienie nowej strefy ochronnej wód podziemnych „Krzywe Błota”,
- w zakresie postanowień ustawy Prawo wodne i ustawy jej zmieniającej, ustawy Prawo lotnicze⁹ oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska¹⁰ (zapisy dotyczące ograniczeń związanych z położeniem lotniska w Kruszyńie),
- o zapisy Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta do 2015 roku, który został uchwalony po wejściu w życie Studium,
- o wykaz zabytków z terenu Miasta wpisanych do rejestru zabytków oraz ujętych i wyznaczonych do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- o liczne wnioski dotyczące lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych wskazujących na potrzebę ponownej analizy ujętych w Studium lokalizacji,
- o nowe kierunki rozwoju układu komunikacyjnego, wprowadzenie nowych połączeń komunikacyjnych.

Dnia 26 września 2011 r. uchwałą Nr XIII/161/11 Rada Miasta uznała za aktualne Studium przyjęte dnia 29 października 2007 r. Ponadto wymieniono m.p.z.p., które zachowują w całości lub w części aktualność albo zostały uznane za nieaktualne. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta.

(dowód: akta kontroli, str.168-201)

2.1.2. Opisane w Studium kierunki i zasady gospodarowania na obszarach powodziowych obejmowały dwa rodzaje terenów:

- na terenach znajdujących się w strefie bezpośredniego zagrożenia powodziowego (niechronione wałami przeciwpowodziowymi): Zawiśle, Zachód Przemysłowy, Zazamcze, Śródmieście, Południe i Michelin; należy skupić się na ochronie istniejącej zabudowy poprzez wykonanie budowli zabezpieczających – wałów ochronnych. Natomiast w stosunku do obszarów niezabudowanych, a planowanych do zagospodarowania, należy skupić się na ścisłym przestrzeganiu wymogów ustawy Prawo wodne oraz wymogów i zaleceń zawartych w opracowaniu specjalistycznym – Studium ochrony przeciwpowodziowej.
- na terenach znajdujących się w strefie potencjalnego zagrożenia powodziowego (chronione wałami przeciwpowodziowymi): Wschód Przemysłowy, Rybnica, Zachód Przemysłowy w rejonie kompleksu „Anwil” S.A.; należy skupić się na ścisłym przestrzeganiu wymogów ustawy Prawo wodne, dotyczących ochrony stabilności wałów przeciwpowodziowych oraz wymogów i zaleceń zawartych w opracowaniu specjalistycznym Studium ochrony przeciwpowodziowej.

Tereny wyłączone z zabudowy to:

⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (j.t. Dz. U. z 2012 r. Nr 933 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1192 ze zm.

- tereny znajdujące się w strefie bezpośredniego zagrożenia powodziowego: dolina rzeki Zgłowiączki i dolina rzeki Lubieńki, tereny na prawym brzegu rzeki Wisły w dzielnicy Zawisze,
- tereny znajdujące się w strefie potencjalnego zagrożenia powodziowego: tereny gruntów rolnych położonych w depresji wód Zbiornika Włocławskiego, zawartych pomiędzy zaporą boczną i zaporą awaryjną, a warstwicą 57,3 m n.p.m. (poziom normalnego piętrzenia wody w Zbiorniku Włocławskim).

Dla terenów tych dopuszczono odstępstwa na podstawie Studium i planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli, str. 147-155)

2.1.3. Dnia 13 lipca 2007 r. Prezydent Miasta wystąpił do: gmin sąsiednich (Brześć Kujawski, Włocławek, Lubanie, Bobrowniki, Fabianki, Dobrzyń nad Wisłą), Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu Delegatura we Włocławku, Wydziału Zarządzania Kryzysowego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej we Włocławku, Komendy Miejskiej Policji we Włocławku, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatura w Bydgoszczy, Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Bydgoszczy, Geologa Powiatowego we Włocławku, Ministra Zdrowia - o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie Studium.

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2007 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków negatywnie zaopiniował projekt Studium. W projekcie Studium nie było zapisów o obligatoryjnym nadzorze archeologicznym na terenie stref „A” oraz „AR”, co nie zapewniało całkowitej ochrony konserwatorskiej zabytkom. Uwagi zostały uwzględnione i pismem z dnia 13 sierpnia 2007 r. Prezydent Miasta ponownie wystąpił do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu Delegatura we Włocławku o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie Studium. Postanowieniem z dnia 13 sierpnia 2007 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków pozytywnie zaopiniował projekt Studium. W piśmie z dnia 27 lipca 2007 r. Komendant Miejski PSP we Włocławku zgłosił uwagi dotyczące zapewnień w zakresie infrastruktury technicznej. Uwagi zostały uwzględnione. Geolog Powiatowy Miasta w piśmie z dnia 7 sierpnia 2007 r. wniósł o zamieszczenie w Studium zapisu dotyczącego konieczności objęcia stałymi badaniami geologiczno-inżynierskimi skarpy Wiślanej w granicach administracyjnych Miasta w celu uszczegółowienia obszarów i stref osuwiskowych wymagających ochrony. Uwagi zostały uwzględnione w projekcie Studium. Pozostałe podmioty uwag nie zgłosiły.

Pismem z dnia 13 lipca 2007 r. Prezydent Miasta przesłał do uzgodnienia projekt Studium:

- do wojewody kujawsko-pomorskiego, w zakresie zgodności z ustaleniami programów służących realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym,
- do RZGW w Warszawie i RZGW w Gdańsku, w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi,
- do Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Postanowieniem z dnia 20 lipca 2007 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski uzgodnił projekt Studium w zakresie zgodności z ustaleniami programów służących realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2007 r. RZGW w Gdańsku uzgodnił projekt Studium w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Postanowieniem z dnia 31 lipca 2007 r. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego uzgodnił projekt Studium w zakresie zgodności z zadaniami samorządu województwa realizującymi cele publiczne uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2007 r.

RZGW w Warszawie uzgodnił projekt Studium w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

(dowód: akta kontroli, str. 165-167, 304)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obowiązujące Studium, które zostało przyjęte uchwałą RMW Nr 103/XI/2007 z dnia 29 października 2007 r., wymagało aktualizacji zwłaszcza w zakresie: dostosowania do zmienionego stanu prawnego, stanu zabytków z terenu Miasta, kierunków rozwoju układu komunikacyjnego. Na te zmienione uwarunkowania wskazała opracowana w kwietniu 2011 r. analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 168-201)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że:

- ocena aktualności Studium dopuszcza możliwość zmian z uwagi na zmieniające się przepisy odrębne,
- zgodnie z obowiązującą ustawą Prawo wodne, do końca 2013 roku wymagane jest opracowanie przez właściwy organ (RZGW) mapy zagrożenia powodzią i mapy ryzyka, stąd też w II-jej połowie 2013 roku planowane jest podjęcie uchwały dotyczącej sporządzenia zmiany Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 234, 237)

2.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

2.2.1. Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto obszar o powierzchni 485 ha terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, tj. 28,8% tych terenów, w tym tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę stanowiły 180 ha, tj. 90,0% (200 ha stanowiły ogółem tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych).

Tereny narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych zostały objęte następującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Włocławka obejmujący obszar wyodrębniony z części jego terytorium, położony w dzielnicy „Zazamcze” przy ul. Piwnej 1 i 3, działki nr 11 i 12 - uchwała RMW Nr 124/XIV/99 z dnia 29 listopada 1999 r., zmiana przez uchwałę RMW Nr 146/XVI/99 z dnia 28 grudnia 1999 r.,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu zespołu zabudowy mieszkaniowej i usługowej przy ulicy Lisek we Włocławku - uchwała RMW Nr 17/XXIX/2001 z dnia 26 marca 2001 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszaru położonego pomiędzy ulicami Zachodnią, Al. Jana Pawła II, ul. Lipową i rzeką Lubieńką - uchwała RMW Nr 14/VII/2003 z dnia 31 marca 2003 r.; zmiana przez uchwałę RMW Nr 38/X/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszaru położonego we Włocławku zawartego pomiędzy ulicami: zaporą boczną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego, granicą gruntów leśnych wzdłuż byłych zakładów („Ursus”, „Fabryka Domów”), zaporą awaryjną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Rybnicką i granicą Miasta - uchwała RMW Nr 50/XXIV/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszaru położonego w rejonie ul. Płockiej i zawartego pomiędzy: brzegiem rzeki Wisły,

wschodnią granicą działek nr 1/2 i 19/1 KM 96, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego oraz kanałem „A” - uchwała RMW Nr 63/L/2006 z dnia 26 czerwca 2006 r.;

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego we Włocławku pomiędzy: zachodnią granicą działki nr 12/3 KM 34, ulicami Toruńską, Prymasa St. Wyszyńskiego, wschodnią granicą działki nr 3/2 KM 35, częścią południowej granicy i wschodnią granicą działki nr 3/4 KM 35, częścią południowej granicy działki nr 2 KM 23, zachodnim brzegiem rzeki Zgłowiączki oraz południowym brzegiem rzeki Wisły - uchwała RMW Nr 78/XX/2008 z dnia 27 sierpnia 2008 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w granicach działek 9/4, 10/4, 11/3, 12/3 i 13/3 KM 98 przy ul. Spokojnej - uchwała RMW NR 88/XXI/2008 z dnia 6 października 2008 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta w rejonie obrębu Kawka, położonego pomiędzy: granicą terenów leśnych, granicą Miasta, terenami zieleni wzdłuż rzeki Wisły, działką nr 47, ul. Krzywa Góra - uchwała RMW Nr XXVII/20/09 z dnia 6 kwietnia 2009 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta w zakresie obszaru położonego pomiędzy ul. Wiejską, terenami kolejowymi, ul. Szpitalną, ul. Wysoką (wraz z częścią działki nr 15/4 KM 40 i działkami nr 16, 17, 18 i 19/1 KM 40), ul. Długą (wraz z częściami działek nr 14/13, 15/8, 15/10, 16/5 KM 56 i nr 1/92, 117 KM 55) - uchwała RMW Nr VII/20/11 z dnia 21 lutego 2011 r.;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta dla obszaru położonego we Włocławku pomiędzy: brzegiem rzeki Wisły na odcinku od ujścia rzeki Zgłowiączki do zachodniej granicy nieruchomości nr 1/26 KM 48, wzdłuż tej granicy i w kierunku zachodnim wzdłuż granicy działki nr 3/6 i 3/1 KM 48, ul. Ogniową, Chmielną, Wronią, Okrzei do wysokości ul. Kościuszki, granicą obszarów kolejowych, ul. Szpitalną, Okrzei i zachodnią granicą Parku im. H. Sienkiewicza, ul. Wyszyńskiego oraz zachodnim brzegiem rzeki Zgłowiączki z wyłączeniem terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi po 1 stycznia 1995 r. - uchwała RMW Nr IX/73/11 z dnia 9 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 219, 223-224)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że część terenów zagrożonych powodzią nie została objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i nie planuje się sporządzenia takich planów, ponieważ stanowią one niezabudowane grunty rolne, nieużytki i tereny zieleni, co jest zgodne z przyjętą polityką gminy zawartą w Studium.

Dla terenów zurbanizowanych, z zabudową przemysłową, usługową, mieszkaniową (dotyczy nowej zabudowy oraz adaptacji zabudowy) wraz z terenami innymi, realizowane były dwie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu, tj.:

- Nr 89/XXI/2008 RMW z dnia 6 października 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w części jednostki strukturalnej Zawisłe pomiędzy granicą terenów leśnych, granicą rezerwatu Kulin, brzegiem rzeki Wisły, granicą Miasta;
- Nr XIV/190/11 RMW z dnia 24 października 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta dla obszaru położonego pomiędzy ulicami: Ogniową, Stodólną, Okrężną, Łęską, Płocką oraz brzegiem rzeki Wisły.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 238-239)

Urząd nie prowadził analizy porównawczej kosztów, które poniosłoby Miasto w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „m.p.z.p.”, zawierającej ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi, spowodowanych zalaniem zlokalizowanych w tych terenach inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 239-240)

Stosownie do postanowień art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu w m.p.z.p. określono m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. Ponadto wskazano tereny o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych oraz określono niezbędne warunki (ograniczenia) po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach.

Przykładowo: w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszaru położonego we Włocławku zawartego pomiędzy ulicami: zaporą boczną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego, granicą gruntów leśnych wzdłuż byłych zakładów („Ursus”, „Fabryka Domów”), zaporą awaryjną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Rybnicką i granicą Miasta (uchwała RMW Nr 50/XXIV/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r.) podano, że teren o symbolu 43-R/MN/ZZ położony jest w 100% w strefie potencjalnego zagrożenia powodziowego. Na terenie tym dopuszczono nową zabudowę pod warunkiem spełnienia kryterium techniczno-konstrukcyjnego posadowienia budynków. W § 5 pkt 26 ww. uchwały zdefiniowano strefę potencjalnego zagrożenia powodzią jako obszar zagrożony zalewem w wyniku przekroczenia przez wodę rzędnych korony wałów, ich awarii lub długotrwałych przesieków przez korpus lub podłoże, z zasięgiem do warstwy 57,5 m n.p.m., który jest poziomem naturalnego piętrzenia wody w zbiorniku włocławskim. Obszar ten został wyłączony z normalnej działalności inwestycyjnej jeżeli nie będą spełnione kryteria odpowiednich warunków techniczno-konstrukcyjnych posadowienia budynków. Ponadto w § 5 pkt 27 ww. uchwały podano definicję kryteriów odpowiednich warunków techniczno-konstrukcyjnych posadowienia budynków na terenach potencjalnie zagrożonych powodzią, przez które należy rozumieć obiekty budowlane warunkowo lokalizowane na terenach oraz w strefie potencjalnego zagrożenia powodzią, spełniające warunki minimalizujące zagrożenie, a w tym:

- zakaz podpiwniczenia budynków przy poziomie parteru na rzędnej nie niższej niż 58,0 m n.p.m.,
- podwyższenie terenu w miejscu lokalizacji obiektu o ile jest to możliwe bez szkody dla obszarów sąsiednich,
- konstrukcja i technologia obiektów powinna zawierać rozwiązania usuwające jakikolwiek negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze.

(dowód: akta kontroli, str. 227-228, 325)

Po podjęciu przez Radę Miasta uchwał o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p. Prezydent Włocławka wystąpił o opinie do projektu planu m.in. do RZGW w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnie zagrożonych powodzią.

Projekty m.p.z.p. dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (uregulowane uchwałą RMW Nr VII/20/11 z dnia 21 lutego 2011 r. i uchwałą RMW Nr IX/73/11 z dnia 9 maja 2011 r.) zostały uzgodnione z RZGW w Warszawie.

(dowód: akta kontroli, str. 202-209)

Urząd prowadził prace polegające na aktualizowaniu planów miejscowych, dotyczących terenów zagrożonych podtopieniami i powodzią, tj.:

- projekt m.p.z.p. dla obszaru położonego we Włocławku pomiędzy zaporą boczną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego, granicą gruntów leśnych, granicą ogródków działkowych i granicą Miasta, na podstawie uchwały RMW Nr 77/XX/2008 z dnia 27 sierpnia 2008 r. – będący aktualizacją obowiązujących miejscowych planów – m.p.z.p. Miasta w zakresie obszaru położonego we Włocławku zawartego pomiędzy ulicami: zaporą boczną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego, granicą gruntów leśnych wzdłuż byłych zakładów („Ursus”, „Fabryka Domów”), zaporą awaryjną stopnia wodnego na rzece Wiśle, ul. Rybnicką i granicą Miasta – przyjętego uchwałą RMW Nr 50/XXIV/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 oraz m.p.z.p. Miasta w zakresie obszaru położonego we Włocławku w granicach działek 9/4, 10/4, 11/3, 12/3 i 13/3 KM 98 przy ul. Spokojnej, przyjęty uchwałą RMW Nr 88/XXI/2008 z dnia 6 października 2008 r.;
- projekt m.p.z.p. dla obszaru położonego w rejonie ul. Płockiej i Al. Ks. J. Popiełuszki, pomiędzy kanałem A, rzeką Wisłą, ul. Płocką i Al. Kazimierza Wielkiego, na podstawie uchwały Nr XXVII/190/2012 RMW z dnia 29 października 2012 r. będący aktualizacją obowiązującego miejscowego planu – m.p.z.p. Miasta w zakresie obszaru położonego we Włocławku w rejonie ul. Płockiej i zawartego pomiędzy: brzegiem rzeki Wisły, wschodnią granicą działek nr 1/2 i 19/1 KM 96, ul. Płocką, Al. Kazimierza Wielkiego oraz Kanałem „A”, przyjętego uchwałą RMW Nr 63/L/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r.
- projekt m.p.z.p. w zakresie obszaru położonego pomiędzy ul. Zachodnią, Al. Jana Pawła II, ul. Lipową i rzeką Lubieńką, na podstawie uchwały RMW Nr XLIII/117/10 z dnia 31 maja 2010 r., będący aktualizacją obowiązującego miejscowego planu przyjętego uchwałą RMW Nr 14/VII/2003 z dnia 31 marca 2003 r.; zmiana przez uchwałą RMW Nr 38/X/2003 z dnia 30 czerwca 2003 r.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 239, 328-329)

W zakresie wydłużonego okresu postępowania przy sporządzaniu zmiany planu objętego uchwałą RMW Nr 50/XXIV/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r., Pan [...] ¹¹ – kierownik Referatu Zagospodarowania Przestrzennego wyjaśnił, że: przyczyną tego jest konieczność doprowadzenia projektu uchwały do zgodności z linią najnowszego orzecznictwa w zakresie planowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli, str. 328-329)

Nie wystąpiły przypadki sporządzania planów pod jednostkowe inwestycje.

(dowód: akta kontroli, str. 325)

2.2.2. Począwszy od 2007 r., na terenach, dla których w Studium nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi nie występowały powodzie i nie zachodziła potrzeba zmian w m.p.z.p.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 218)

Prezydent Włocławka dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta. Po zapoznaniu się z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta oraz z oceną postępów w opracowaniu planów miejscowych Rada Miasta podjęła uchwałę Nr XIII/161/11 z dnia 26 września 2011 r. w sprawie aktualności Studium oraz m.p.z.p.

Na 10 m.p.z.p. obejmujących tereny zagrożone powodzią uznano, że:

- 6 m.p.z.p. to plany w pełni aktualne,
- w stosunku do 2 m.p.z.p. (uchwała RMW Nr 63/L/2006 z dnia 26 czerwca 2006 r. i uchwała RMW Nr 78/XX/2008 z dnia 27 sierpnia 2008 r.) należy przystąpić do

¹¹ usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112 poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej – NIK

aktualizacji ze względu na ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu i rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,
– 2 m.p.z.p. (uchwała RMW Nr 14/VII/2003 z dnia 31 marca 2003 r. ze zm. i uchwała RMW Nr 50/XXIV/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r.) są nieaktualne.
W związku z uznaniem tych m.p.z.p. za nieaktualne przystąpiono do ich zmiany (uchwała RMW Nr XLIII/117/10 z dnia 31 maja 2010 r. i uchwała RMW Nr 77/XX/2008 z dnia 27 sierpnia 2008 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 178-201)

W badanym okresie miała miejsce jedna inwestycja Miasta na terenie zagrożenia powodzią (potencjalnego), polegająca na budowie budynków socjalnych. W 2008 r. analizowano lokalizację budynków socjalnych na obszarach dopuszczających funkcje mieszkalne. Biorąc pod uwagę stanowisko Komisji Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska w zakresie lokowania nowych budynków socjalnych w układzie rozproszonym, przyjęto tereny położone przy ulicach: Wiejskiej, Celulozowej, Spokojnej i Rybnickiej, Papieżki, Toruńskiej. Z lokalizacji na ulicach Wiejskiej i Celulozowej zrezygnowano z uwagi na protesty mieszkańców. Z lokalizacji na ul. Papieżka zrezygnowano, gdyż były to tereny głównie przemysłowe. Zlecono wstępne badania geologiczne dla terenów przy ulicach: Toruńskiej, Spokojnej i Rybnickiej. Po rozpatrzeniu tych badań wykonano szczegółowe opracowanie, tj. opinię geotechniczną z sierpnia 2009 r. dla terenu zamierzenia inwestycyjnego (przy ul. Toruńskiej). Stwierdzono, że na terenie przeznaczonym pod niskie budownictwo wielorodzinne w przeważającej większości znajduje się grunt o dobrej przydatności dla budownictwa. Zamierzenie inwestycyjne po dokonanych uzgodnieniach z RZGW w Gdańsku uzyskało decyzję o warunkach zabudowy z dnia 17 grudnia 2010 r. a następnie pozwolenie na budowę z dnia 26 kwietnia 2011 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta decyzją z dnia 11 lutego 2013 r. przyjął do użytkowania dwa budynki wielorodzinne socjalne, stanowiące część inwestycji (plan przewiduje 5 budynków). Na terenie inwestycji rzędna wody o prawdopodobieństwie występowania raz na sto lat ($p=1\%$) wynosi 49,77 m n.p.m., rzędna terenu inwestycji wynosi 49,19 do 50,00 m n.p.m., natomiast poziom posadzki posadowienia budynków wynosi $+0,00=50,85$ m n.p.m.

(dowód: akta kontroli, str. 210-213, 230)

W badanym okresie Urząd nie wykonywał i nie zlecał opracowań w zakresie ochrony przed powodzią.

W obowiązujących planach miejscowych, obejmujących tereny zagrożone powodzią nie ustalono innego sposobu tymczasowego zagospodarowania tych terenów.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 240)

2.2.3. W badanym okresie nie było przypadków wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

3.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 90 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 3 wnioski dotyczyły lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. W okresie tym wydano 76 decyzji w tym 3 dotyczyły lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. Analizą kontrolną objęto wszystkie decyzje ustalające lokalizację inwestycji celu publicznego na terenach zagrożonych powodzią. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego obejmowały teren zagrożony powodzią o pow. 3,8960 ha i dotyczyły budowy odcinka sieci gazowej niskiego oraz średniego ciśnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 215)

We wszystkich sprawach Urząd zasięgał opinii w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego w Miejskim Zarządzie Dróg we Włocławku i w RZGW w Warszawie, a następnie uzgadniał z tymi podmiotami projekt decyzji. Uzgodnień dokonano w trybie art. 106 Kpa. Nie było przypadków odmowy dokonania ww. uzgodnień. Postępowanie administracyjne nie było zawieszane.

W postanowieniach (z dnia 5 kwietnia 2011 r., z dnia 18 lipca 2011 r. i z dnia 3 stycznia 2012 r.) RZGW w Warszawie podało, że działki znajdują się w strefie zagrożenia powodzią, co stwierdzono na podstawie „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – etap III – rzeka Wisła” sporządzonego przez dyrektora RZGW w Warszawie, które zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo Wodne oraz niektórych innych ustaw¹² zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Podano, że przed przystąpieniem do robót należy uzgodnić z Zarządem Zlewni Wisły Mazowieckiej w Warszawie Inspektorat we Włocławku przewidywany harmonogram robót pod kątem prowadzenia prac w miesiącach, kiedy prawdopodobieństwo wezbrania jest najniższe. Podano, że wykonanie inwestycji nie będzie miało wpływu na ewentualny przepływ wód wezbraniowych. Warunki zawarte w postanowieniu RZGW w Warszawie zostały powtórzone w decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego.

Projekty decyzji oraz analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy na mocy art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu zostały wykonane przez osobę posiadającą uprawnienia architektoniczne i należącą do Izby Architektów.

(dowód: akta kontroli, str. 279, 305-306)

Urząd prowadził rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym. W oparciu o wydane decyzje stwierdzono zgodność wprowadzonych zapisów do rejestru z dokumentacją.

(dowód: akta kontroli, str. 214)

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159

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

1. Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (budowa odcinka sieci gazowej niskiego ciśnienia – decyzje z dnia: 17.05.2011 r., 08.08.2011 r. i 30.01.2012 r.) nie zawierały określenia granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy w skali 1:2000. Urząd nie wymagał od inwestorów uzupełnienia wniosków o brakujące mapy.

(dowód: akta kontroli, str. 279)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że ustawodawca w stosunku do inwestycji liniowych oprócz skali 1:500 i 1:1000, dopuścił również skalę 1:2000. Podała, że skala mapy dołączonej do wniosku uzależniona jest od wielkości obszaru inwestycji, możliwości technicznych wydruku w odpowiedniej skali, czytelności tej mapy i w konsekwencji możliwości zrobienia na niej załącznika mapowego do wydanej decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 234, 237)

Przepis art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu stanowi jednoznacznie, że w stosunku do inwestycji liniowych wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać określenie granic terenu oznaczonego wnioskiem przedstawionych na kopii mapy także w skali 1:2000, oczywiście poza kopią mapy w skali 1:500 lub 1:1000.

2. Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzono z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa. Przepis ten stanowi, że 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. Dwie decyzje (nr 16/2011 i 2/2012) na trzy analizowane, wydane zostały po upływie 3 m-cy (96 i 103 dni) od dnia wpływu wniosku do Urzędu. W wykazanych powyżej okresach uwzględniono okres na uzgodnienie projektów ww. decyzji przez inne organy, który zgodnie z art. 53 ust 5 ustawy o planowaniu w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane. Okresy uzgodnień nie miały wpływu na przekroczenie terminów.

(dowód: akta kontroli, str. 279)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że:

- sprawy dotyczące ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego załatwiane są w ustawowym terminie określonym w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu,
- do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu,
- do takich czynności należy oczekiwanie na uzgodnienie projektów decyzji,
- skuteczne doręczanie korespondencji stronom biorącym udział w postępowaniu, awizowanie listu przedłuża czas oczekiwania nawet do trzech tygodni, a także terminu wywieszenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania, wydanych w toku postępowania postanowieniach.

(dowód: akta kontroli, str. 234, 237)

Terminy załatwiania spraw zostały uregulowane w art. 35 Kpa, natomiast w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu wymieniono przesłanki nałożenia kary pieniężnej.

3. W rejestrze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzonym za lata 2010-2012 (na dzień 22 kwietnia 2013 r. – brak wpisów za

2013 r.) we wszystkich pozycjach w rubryce „streszczenie ustaleń decyzji” wpisano słowo „ustalam”. Sformułowanie to nie wyczerpuje pojęcia „streszczenie ustaleń decyzji”, o którym mowa we wzorze ustalonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia 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 publicznego¹³. Ustalenia decyzji dotyczą np. geometrii dachu, nieprzekraczalnej linii zabudowy, maksymalnej wysokości budynku.

(dowód: akta kontroli, str. 214)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że w/w rozporządzenie nie określa zawartości streszczenia, a prowadzony rejestr służy wyłącznie do uporządkowania informacji o wydanych decyzjach.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 238)

3.2. Decyzje o warunkach zabudowy

3.2.1. W latach 2010-2013 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 696 wniosków o ustalenie warunków zabudowy, w tym 19 wniosków dotyczyło lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. W okresie tym wydano 591 decyzji w tym 17 dotyczyło lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. Analizą kontrolną objęto wszystkie decyzje o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią. Decyzje ustalające warunki zabudowy (11 pozytywnych) obejmowały teren zagrożony powodzią o pow. 1,4503 ha. Analizowane decyzje dotyczyły następujących zamierzeń inwestycyjnych: budowa domu jednorodzinnego (5 decyzji), budowa 20 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (jedna decyzja), budowy budynków wielorodzinnych – socjalnych (jedna decyzja), zmiana sposobu użytkowania budynku (3 decyzje), rozbudowa budynku mieszkalnego (jedna decyzja).

Analizowane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu, procedura postępowania (za wyjątkiem terminu załatwiania spraw) przeprowadzona została zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego. W decyzjach prawidłowo podano podstawę prawną. W stosunku do wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe wymogi dotyczące uzyskania decyzji i przed wnioskodawcami nie stawiano dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 215-216, 325)

W pozytywnych opiniach, a od 2012 r. także w uzgodnieniach, RZGW wskazywał, że rzędne terenu zabudowy działki są niższe od wody wezbraniowej i zabudowa działek jest możliwa pod konkretnymi warunkami. Wśród tych warunków wymieniano zwłaszcza obowiązek projektowania budynków bez podpiwniczenia na podwyższonych fundamentach lub sztucznie usypanych wzniesieniach o określonej rzędnej w m n.p.m. Kr. (układ odniesienia), odprowadzanie ścieków do szczelnego zbiornika o określonej minimalnej rzędnej góry wjazdu. Warunki sformułowane w opiniach RZGW były powtórzone w decyzjach o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli, str. 241-249)

W badanym zakresie, nie stwierdzono przypadków, w których lokalizacja obiektów budowlanych na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych spowodowałaby zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz starty materialne.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 218)

¹³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

Odmowa wydania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji planowanych na terenach zagrożonych powodzią miała miejsce w 2010 r. – w 3 sprawach i w 2011 r. – w 3 sprawach. Odmowy dotyczyły: ustalenia warunków zabudowy na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego (3 sprawy), budynku biurowego i budynku magazynowo-garażowego, dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, hali sportowej. Przyczynami odmowy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji była negatywna opinia RZGW w Warszawie w zakresie lokalizacji inwestycji na terenie dużego zagrożenia powodziowego.

(dowód: akta kontroli, str. 215-216, 241-249)

W badanym okresie wystąpiły 3 przypadki zaskarżenia decyzji odmownych. Inwestorzy złożyli odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Włocławku (SKO). W dwóch sprawach (decyzja nr 59/10 z dnia 10 maja 2011 r. i decyzja nr 72/2010 z dnia 6 czerwca 2011 r.) SKO uchyliło zaskarżone decyzje w całości i przekazało do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Powodem uchylenia decyzji był brak uzgodnienia ich projektów z RZGW w Warszawie, pomimo, że wcześniej uzyskano negatywne opinie. W jednej sprawie (decyzja nr 147/2010 z dnia 31 stycznia 2012 r.) SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Stwierdzono, że stanowisko organu uzgadniającego (RZGW) jest wiążące i przesądza o treści decyzji, która ma być wydana po uzgodnieniu przez organ decydujący.

(dowód: akta kontroli, str. 241-249)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że:

- projekty dwóch decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy nie zostały uzgodnione z RZGW opierając się na wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 września 2010 r. (sygn. Akt IV SA/Wa 1515/09), zgodnie z którym *tylko w przypadku decyzji pozytywnej organ uzgadniający może dokonać oceny, czy rodzaj inwestycji nie godzi w interesy, które organ uzgadniający ma chronić. Jeśli organ właściwy odmawia ustalenia warunków zabudowy, to organ uzgadniający nie ma czego oceniać. Z natury rzeczy bowiem decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy nie ingeruje w zastaną sytuację.*
- w wyniku uchylenia decyzji SKO, nakazało uzgadniać także projekty decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy,
- poprzednio SKO kierując się ww. wyrokiem WSA zajmowało stanowisko, że projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie powinien być skierowany do uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 238)

W ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami istotne czynności były dokumentowane (np. rozprawy administracyjne).

(dowód: akta kontroli, str. 325)

3.2.2. Urząd prowadził rejestr decyzji o warunkach zabudowy. Wpisy w rejestrze zostały dokonane kolejno, nie stwierdzono niewypełnionych pozycji. Stwierdzono zgodność wprowadzonych zapisów rejestru z dokumentacją. W rejestrze we wszystkich pozycjach w rubryce „streszczenie ustaleń decyzji” wpisano słowo „ustalam”.

(dowód: akta kontroli, str. 214)

3.2.3. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli, str. 325)

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

1. W rejestrze decyzji o warunkach zabudowy, prowadzonym za lata 2010-2013 (ostatni wpis z dnia 19 kwietnia 2013 r.) we wszystkich pozycjach w rubryce „streszczenie ustaleń decyzji” wpisano słowo „ustalam”.

Sformułowanie to nie wyczerpuje pojęcia „streszczenie ustaleń decyzji”, o którym mowa we wzorze ustalonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenia decyzji dotyczą np. geometrii dachu, nieprzekraczalnej linii zabudowy, maksymalnej wysokości budynku.

(dowód: akta kontroli, str. 214)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że w/w rozporządzenie nie określa zawartości streszczenia, a prowadzony rejestr służy wyłącznie do uporządkowania informacji o wydanych decyzjach.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 238)

2. W dwóch sprawach na 11 badanych przed dokonaniem analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu i wydaniem decyzji ustalających warunki zabudowy Urząd nie wystąpił do RZGW o opinię, w sytuacji gdy inwestycje miały być realizowane na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. Sprawy te dotyczyły następujących decyzji:

- z dnia 1 marca 2010 r. ustalająca warunki zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego, zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe oraz zjazdu (działka nr 16/21, 16/23, 16/31 obręb Włocławek KM 5),
- z dnia 6 stycznia 2010 r. ustalająca warunki zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, sieci wodociągowej, zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe oraz zjazdu (1/22, 1/27, 16/31 obręb Włocławek KM 4).

W analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ww. planowanych inwestycji pod pozycją „Stwierdzenie zgodności decyzji z przepisami odrębnymi” podano „Zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku w decyzji z dnia 14 lipca 2010 r. zwróciło uwagę, że w sytuacji gdy teren objęty inwestycją należy do zagrożonego powodzią - analiza powinna odnosić się do ustawy Prawo wodne. W dokumentacji spraw nie było informacji w zakresie przeprowadzenia analizy ustawy Prawo wodne. Ponadto w decyzjach o warunkach zabudowy nie było żadnej informacji, że przedmiotowe zamierzenia inwestycyjne zlokalizowane są na terenie zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli, str. 244-245, 250-278)

Obowiązek sporządzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z odrębnych przepisów wynika z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴ w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5

¹⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

ustawy o planowaniu. Jednym z tych warunków jest zgodność decyzji z przepisami odrębnymi m.in. ustawy Prawo wodne.

W powyższym zakresie dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że:

- nie zasięgnięto opinii RZGW z uwagi na brak podstawy prawnej do występowania do RZGW w ówczesnym stanie prawnym,
- przeprowadzając analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu korzystano z dostępnych opracowań m.in. Studium oraz Studium dla Potrzeb Planów Ochrony Przeciwpowodziowej Etap III – opracowane przez RZGW w Warszawie, w oparciu o które RZGW przygotowało swoje opinie do następnych spraw dotyczących ustalenia obszarów zalewowych.

(dowód: akta kontroli, str. 234, 237-238)

W latach 2011-2012 nie stwierdzono przypadków, by w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu Urząd nie odnosił się do zgodności zamierzenia inwestycyjnego z poszczególnymi przepisami odrębnymi, a zwłaszcza do ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli, str. 241-249)

3. Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy prowadzono z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa. Przepis ten stanowi, że 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. Na 17 analizowanych decyzji 12 (70,6%) zostało wydanych po upływie 3 m-cy od dnia wpływu wniosku do Urzędu:

- pow. 3 m-cy, a nie dłużej niż 4 m-ce (4 decyzje o nr: 6/2012, 35/2012, 101/2012, 179/2011),
- pow. 4 m-cy, a nie dłużej niż 5 m-cy (5 decyzji o nr: 14/2010, 54/2010, 33/2010, 143/2011, 47/2012),
- pow. 5 m-cy, a nie dłużej niż 6 m-cy (2 decyzje o nr 5/2012 i 136/2012),
- 6 m-cy i 29 dni – decyzja nr 57/2010,
- 7 m-cy i 4 dni decyzja 147/2010.

Do wykazanych powyżej okresów postępowania nie doliczono czasu poświęconego na zawieszenie postępowania administracyjnego, uwzględniono natomiast okres na uzgodnienie projektów ww. decyzji przez inne organy, który zgodnie z art. 53 ust 5 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane. Okres uzgodnień nie miał wpływu na przekroczenie terminów.

Przykładowo:

- decyzja o warunkach zabudowy wydana została dnia 13 grudnia 2012 r. (sprawa nr 136/2012), a ostatniego uzgodnienia projektu decyzji dokonano dnia 15 października 2012 r.,
- decyzja o warunkach zabudowy wydana została dnia 16 kwietnia 2012 r. (sprawa nr 35/2012), a ostatniego uzgodnienia projektu decyzji dokonano dnia 20 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 241-249)

W powyższym zakresie dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśniła, że:

- sprawy dotyczące ustalenia warunków zabudowy załatwiane są w ustawowym terminie określonym w art. 35 Kpa,

- zgodnie z art. 35 § 5 Kpa do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności,
- niewątpliwie do takich czynności należy oczekiwanie na uzgodnienie projektów decyzji na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu, skuteczne doręczanie korespondencji stronom biorącym udział w postępowaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 234, 238)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Ustalono, że w zakresie inwestycji (budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe) o tej samej lokalizacji (działka nr 13/6, obręb Włocławek KM 4) wydano dnia 31 stycznia 2012 r. z upoważnienia Prezydenta Włocławka decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy, a następnie dnia 13 grudnia 2012 r. decyzję ustalającą warunki zabudowy. Przyczyną wydania tych decyzji były sprzeczne opinie i postanowienia RZGW w Warszawie, które warunkowały jako organ współdecydujący ustalenie lub odmowę ustalenia warunków zabudowy. RZGW w Warszawie stwierdził, że negatywnie opiniuje planowaną inwestycję, gdyż działka znajduje się w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią (opinie z dnia 31.08.2010 r. i z dnia 10.08.2011 r., postanowienie z dnia 2.11.2011 r.). Na wniosek inwestora RZGW w Warszawie wydał decyzję z dnia 12 czerwca 2012 r. zwalniając z zakazu wykonywania robót na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w celu umożliwienia realizacji przedmiotowej inwestycji. Inwestor ponownie wystąpił do Urzędu z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. W toku postępowania RZGW w Warszawie wydał pozytywną opinię z dnia 1 sierpnia 2012 r. i pozytywnie uzgodnił projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (postanowienie z dnia 15.10.2012 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 280-298)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że uzgodnienia warunków zabudowy nie mogą być traktowane jako sprzeczne, gdyż zostały wydane zgodnie z obowiązującym w danym momencie stanem prawnym.

(dowód: akta kontroli, str. 299-303)

Negatywne stanowisko RZGW w Warszawie (opinia z dnia 10.08.2011 r., postanowienie z dnia 2.11.2011 r.) oraz pozytywne stanowisko (decyzja z dnia 12.06.2012 r., opinia z dnia 1.08.2012 r. i postanowienie z dnia 15.10.2012 r.) zostały wyrażone w tym samym stanie prawnym przedmiotowego zakresu¹⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 281-298)

Zadaniem NIK w przedmiotowej sprawie poprzez wydanie dwóch sprzecznych decyzji naruszona została przez Prezydenta Włocławka jedna z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, tj. zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 Kpa). Naruszenie tej zasady było nieuchronną konsekwencją wydanych przez organ współdecydujący, tj. RZGW w Warszawie sprzecznych opinii oraz postanowień uzgadniających warunki zabudowy.

2) Na wniosek Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu, decyzją z dnia 17 grudnia 2010 r. ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy budynków wielorodzinnych (socjalnych) wraz z infrastrukturą techniczną, budowa zjazdów i parkingów oraz trafostacji (obwód Krzywa Góra przy ul. Toruńskiej). Pozwolenie na budowę wydano dnia 26 kwietnia 2011 r.

¹⁵ Dnia 18 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159), która istotnie zmieniła zagadnienia związane z ochroną przed powodzią.

i obejmowało budowę pięciu budynków wielorodzinnych socjalnych wraz z infrastrukturą techniczną, zjazdu oraz parkingów.

Lokalizacja inwestycji na obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią była przedmiotem skargi oraz interwencji dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy u Prezydenta Miasta (pismo z dnia 1 czerwca 2011 r.). Prezydent Miasta w piśmie z dnia 9 czerwca 2011 r. podał, że dokonano stosownych uzgodnień projektu decyzji m.in. z RZGW w Gdańsku i zgodnie z art. 56 i 64 ust. 1 ustawy o planowaniu nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 229-230, 311-324)

NIK zwraca uwagę, że zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie pięciu budynków wielorodzinnych socjalnych (200 mieszkań) na terenie potencjalnego zagrożenia powodziowego jest wprawdzie zgodne z przepisami prawa, niemniej jednak wybór lokalizacji budowy nie służy minimalizowaniu strat i skutków potencjalnej powodzi.

3.3. Nadzór sprawowany nad wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zajmowało się 5 osób. Pracę w tym zakresie nadzorowali: dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury oraz kierownik Referatu Zagospodarowania Przestrzennego.

Nie stwierdzono nieuzasadnionego przyspieszania jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

4.1. Decyzje o pozwoleniu na budowę

4.1.1. W latach 2010-2013 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 1683 wniosków o pozwolenie na budowę, w tym 155 wniosków dotyczyło lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. W przypadku wniosków dotyczących inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, egzekwowano wprowadzenie do projektów niezbędnych (określonych w decyzjach lokalizacyjnych, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub innych rozwiązań technicznych mających ograniczyć dla danej inwestycji negatywne skutki wystąpienia powodzi. Ograniczenia i zabezpieczenia dotyczyły zachowania poziomu posadowienia posadzki parteru lub niwelacji terenu na określonej rzędnej, odprowadzanie ścieków

do szczelnego zbiornika o ustalonej minimalnej rzędnej góry wjazdu, zakaz podpiwniczenia budynków przy poziomie parteru na rzędnej o określonej minimalnej wysokości (np. 58,0 m n.p.m.).

(dowód: akta kontroli, str. 216, 226-233)

Złożone wnioski były kompletne i spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane¹⁶. Wnioski o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzje o pozwoleniu na budowę zostały sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu¹⁷. Projekty budowlane zawierały informacje określone w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane.

Urząd nie stawiał odmiennych wymagań ubiegającym się o pozwolenie na ten sam rodzaj budowy.

Wydanie pozwolenia na budowę, dotyczące inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, było poprzedzone sprawdzeniem przez Urząd warunków określonych w art. 35 ustawy Prawo budowlane ze szczególnym uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego oraz posiadaniem wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń. Czynność sprawdzenia dokumentowano w formie kwestionariusza odpowiedzi na pytania. Kwestionariusz podzielono na 5 zagadnień: ocena kompletności wniosku o pozwolenie na budowę i oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projektant (np. uprawnienia, oświadczenia), planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (np. sprawdzenie zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego), uzgodnienia i zezwolenia, treść i forma projektu (np. spis treści, numeracja stron, skala rysunków). Kwestionariusz po wypełnieniu podpisywała osoba weryfikująca wypełnienie wymaganych przepisami warunków.

(dowód: akta kontroli, str. 226-233, 307-308, 325-326)

W 2 sprawach na 31 analizowanych Urząd stwierdził nieprawidłowości w projekcie budowlanym i w drodze postanowienia wystąpił o ich usunięcie w wyznaczonym terminie.

W złożonej w Urzędzie dokumentacji w dniu 28 maja 2012 r. dotyczącej budowy i rozbudowy budynku gospodarczego (działka nr 262, obręb Łęg) stwierdzono, że:

- rozbudowa budynku jest niezgodna z kryteriami techniczno-konstrukcyjnymi posadowienia budynków ustalonymi w m.p.z.p. (zakaz podpiwniczania budynków przy poziomie parteru rzędnej niższej niż 58 m n.p.m.)
- usytuowanie budynku odbyło się z naruszeniem przepisów prawa,
- brakuje oceny technicznej w części opisowej projektu.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2012 r. Urząd wystąpił do inwestora o usunięcie nieprawidłowości w projekcie budowlanym. W wyniku usunięcia nieprawidłowości inwestorowi wydano decyzję o pozwoleniu na budowę z dnia 2 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 231-232)

W złożonej w Urzędzie dokumentacji w dniu 17 kwietnia 2012 r. dotyczącej rozbudowy i nadbudowy budynku produkcyjnego o część socjalno-biurową (dz. nr 11/2, obręb KM 97/2) stwierdzono, że:

- na stronie tytułowej projektu nie zamieszczono wymaganych danych,

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

¹⁷ 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.

- brak zamieszczenia zaświadczenia o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego,
- część opisowa projektu zagospodarowania nie zawierała zestawienia powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej zgodnie z m.p.z.p.,
- część rysunkowa projektu zagospodarowania nie zawierała wymaganych informacji,
- w części rysunkowej do projektu na elewacjach nie określono materiałów wykończeniowych.

Postanowieniem z dnia 11 czerwca 2012 r. Urząd wystąpił do inwestora o usunięcie nieprawidłowości w projekcie budowlanym. W wyniku usunięcia nieprawidłowości inwestorowi wydano decyzję o pozwoleniu na budowę z dnia 26 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 232)

Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wystąpił w jednej inwestycji, dotyczącej budowy pięciu budynków wielorodzinnych socjalnych wraz z infrastrukturą techniczną, zjazdu oraz parkingów i został nałożony na inwestora (Miasto) w decyzji z dnia 26 kwietnia 2011 r. W pozostałych 30 analizowanych inwestycjach nie było obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, o którym mowa w rozporządzeniu¹⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 226-233)

Decyzje o pozwoleniu na budowę wydane zostały w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, bez nieuzasadnionego lub zbędnego przedłużania terminów. Decyzje zostały podpisane przez upoważnionych pracowników. Podstawa prawna wydania decyzji została prawidłowo określona. Wobec wszystkich wnioskodawców stosowano jednakowe wymogi dotyczące wydania decyzji. Nie wystąpiły przypadki wydania różnych decyzji w podobnych sprawach, podejmowane rozstrzygnięcia były zgodne z procedurą postępowania.

(dowód: akta kontroli, str. 226-233, 326)

W decyzjach o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Informacja ta była zawarta w decyzji o warunkach zabudowy lub we właściwym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i była podstawą do egzekwowania wprowadzenia do projektów niezbędnych ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub innych rozwiązań technicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 226-233, 326)

4.1.2. W latach 2010-2013 (I kwartał) wydano 1537 decyzji w tym 61 dotyczyło lokalizacji na terenach zagrożonych powodzią. Analizą kontrolną objęto 31 decyzji z poszczególnych lat 2010-2013 (I kwartał). Decyzje dotyczyły następujących zamierzeń inwestycyjnych: budowa domu jednorodzinnego (11 decyzji), budowy budynków wielorodzinnych – socjalnych (jedna decyzja), budowa lub rozbudowa budynku gospodarczego (4 decyzje), rozbudowa budynku produkcyjnego (jedna decyzja), budowa wewnętrznej instalacji gazowej (11 decyzji), budowa wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania zasilanej z kotła węglowego (jedna decyzja), budowa sieci gazowej niskiego ciśnienia (2 decyzje).

(dowód: akta kontroli, str. 215, 226-233, 309)

4.1.3. Nie stwierdzono przypadków, w których budowa obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych spowodowałaby zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz starty materialne.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i nie wystąpiły przypadki zaskarżenia decyzji dla inwestycji planowanych na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli, str. 215, 326)

4.1.4. Urząd prowadził rejestry wniosków o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie ze wzorem i warunkami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁹. Nie stwierdzono by w rejestrach pozostawiono wolne rubryki lub nadawano różnym decyzjom jednakowe numery pozycji. Ponadto w rejestrach wpisano wszystkie niezbędne dane.

(dowód: akta kontroli, str. 217)

4.1.5. W badanym okresie, z uwagi na wycofanie wniosków przez inwestorów w 3 sprawach miało miejsce umorzenie postępowań administracyjnych (decyzje z dnia: 23 lutego 2010 r., 30 grudnia 2010 r. i 28 września 2012 r.). Nie stwierdzono przypadków uchYLENIA decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektów zlokalizowanych na terenie zagrożonym powodzią.

(dowód: akta kontroli, str. 215, 326)

4.1.6. Realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zajmowało się 6 osób. Pracę w tym zakresie nadzorowali: dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury oraz kierownik Referatu Administracji Budowlanej.

(dowód: akta kontroli, str. 235, 240)

Nie stwierdzono nieuzasadnionego przyspieszania jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych.

Istotne czynności postępowania administracyjnego, związanego z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli, str. 326)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

5.1. W badanym okresie wydane decyzje o pozwoleniu na budowę ustaliły wymóg uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w 3 sprawach:

- decyzja z dnia 26 kwietnia 2011 r. – budowa pięciu budynków wielorodzinnych socjalnych wraz z infrastrukturą techniczną, zjazdu oraz parkingów,
- decyzja z dnia 28 listopada 2011 r. – nadbudowa i zmiana sposobu użytkowania budynku gospodarczego na handlowo-biurowy oraz budowa wewnętrznej instalacji gazowej,

¹⁹ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

- decyzja z dnia 26 czerwca 2012 r. – rozbudowa i nadbudowa budynku produkcyjnego o część socjalno-biurową.

Do dnia 15 maja 2013 r. do Urzędu wpłynęła jedna decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. Była to decyzja z dnia 11 lutego 2013 r. wydana przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta. Na mocy decyzji udzielono inwestorowi (Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu) pozwolenia na użytkowanie dwóch budynków wielorodzinnych socjalnych zlokalizowanych przy ul. Toruńskiej 168 i 168A, jako część zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 24-25, 216, 226-233)

5.2. Wnioskiem z dnia 28 maja 2012 r. inwestor wystąpił o pozwolenie na budowę i rozbudowę budynku gospodarczego. W trakcie postępowania administracyjnego, w związku z zawiadomieniem sąsiada inwestora (pismo z dnia 9 lipca 2012 r.) Urząd wystąpił pismem z dnia 19 lipca 2012 r. do PINB o przeprowadzenie kontroli, gdyż jeden z budynków objęty wnioskiem został już wybudowany. Dnia 14 sierpnia 2012 r. PINB przeprowadził oględziny na nieruchomości i stwierdził, że rozpoczęto budowę budynku gospodarczego. Inwestor rozebrał budowany obiekt i dnia 6 września 2012 r. inspektorzy PINB potwierdzili ten fakt. Wobec tego brak było podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie samowolnej budowy budynku gospodarczego. Decyzją z dnia 2 października 2012 r. udzielono pozwolenia na budowę wnioskowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 231-232)

5.3. W latach 2010-2012 w zakresie objętym kontrolą NIK nie prowadzono kontroli i nie przeprowadzono audytu. Na 2013 r. nie zaplanowano w tym zakresie kontroli. Organizację i działalność kontroli ustalono w Regulaminie kontroli wewnętrznej Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem nr 177/2007 Prezydenta Miasta z dnia 30 sierpnia 2007 r.

Organizację i działalność audytu uregulowano w Księdze procedur audytu wewnętrznego w Urzędzie, wprowadzonej dnia 22 listopada 2010 r. (zmiany wprowadzono aneksem nr 1 z dnia 15 lutego 2011 r. i aneksem nr 2 z dnia 23 stycznia 2013 r.) oraz w Regulaminie przeprowadzania audytu wewnętrznego w Urzędzie, wprowadzonym zarządzeniem nr 259/10 Prezydenta Miasta z dnia 22 listopada 2010 r. (zmiana zarządzeniem nr 27/2013 z dnia 5 lutego 2013 r.).

Zagadnienia dotyczące planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią zostały ujęte w obszarze ryzyka „zagospodarowanie przestrzenne”. Na przestrzeni lat 2010-2013 oszacowano poziom ryzyka występującego w tym obszarze jako wysoki, a następnie średni.

(dowód: akta kontroli, str. 5-21)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu uaktualnienie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta.
2. Usprawnienie procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy.
3. Prowadzenie rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, stosownie do wymogów załączników nr 1 i 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²¹.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia 24 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

²¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.