



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-02-05/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@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 Krakowie
Kontrolerzy	1. Sylwester Śmiałek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83859 z dnia 9 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 i 2) 2. Zbigniew Stachowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83877 z dnia 20 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 9 i 10)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Nowy Sącz, Rynek nr 1 (kod 33-300)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Aleksander Nowak, Prezydent Miasta Nowego Sącza (dowód: akta kontroli str. 5 - 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Gminy miasta Nowy Sącz w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2013 (do końca czerwca).

Miasto podejmowało planowe i skoordynowane działania zmierzające do zmniejszenia zagrożenia powodziowego, w szczególności poprzez prowadzenie od wielu lat prawidłowej polityki przestrzennego zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, przy jednoczesnym budowaniu i stosowaniu w ramach zarządzania kryzysowego skutecznego systemu ochrony i zabezpieczenia przed skutkami występujących powodzi, między innymi współpracując w tym zakresie z innymi organami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową.

Postępowania administracyjne, dotyczące wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w badanych sprawach prowadzone były z uwzględnieniem stosownych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Również postępowania, dotyczące wydawania decyzji o pozwoleniach na budowę (w odniesieniu do badanych spraw, to jest inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią) prowadzone były z uwzględnieniem ustawy Prawo budowlane³ oraz przepisów wykonawczych do niej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie były istotne i nie miały wpływu na ocenę ogólną.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi

Opis stanu
faktycznego

Miasto Nowy Sącz posiada powierzchnię 5.758 ha, z czego 1.207 ha (21 %) to tereny zabudowane i zurbanizowane. Obszar miasta (leżącego w dorzeczu trzech rzek: Dunajca, Kamienicy Nawojowskiej i Łubinki) narażony na występowanie zjawisk powodziowych wynosi 615 ha (10,7 % ogólnej powierzchni miasta), w tym niemal 43 ha (0,74 % powierzchni miasta) to tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę. (dowód: akta kontroli str. 149, 156 i 411)

W podstawowym dokumencie programowym miasta jakim jest „Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020” (przyjęta przez Radę Miasta w grudniu 2008 r. jako dokument zastępujący poprzednio obowiązującą strategię określoną na lata 2004 - 2013) wskazano między innymi na stałe zagrożenie powodziowe wymagające kompleksowej ochrony Miasta, w tym m. in. stałej gotowości wszystkich służb na wypadek zaistnienia zjawiska kryzysowego w postaci powodzi. Jako istotny element planistyczny w Strategii wskazano również na konieczność ustaleń w zakresie miejscowego zagospodarowania przestrzennego dla właściwego rozdysponowania przestrzeni m. in. na cele związane z zainwestowaniem. W tym zakresie jako zasadnicze elementy planowania przestrzennego przywołane zostały Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Nowego Sącza wraz z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z których wynika zasadniczy podział funkcjonalno-przestrzenny miasta na dwie strefy:

- strefę wzgórz w obrębie granic miasta (z przeznaczeniem dla ograniczonego zainwestowania szczególnie ze względu na występowanie terenów zagrożonych osuwaniem się gruntu);
- strefę dna kotliny (z przeznaczeniem dla intensywniejszego zainwestowania z uwagi na mniejszą wartość przyrodniczą, istniejące i łatwiejsze w rozbudowie techniczne uzbrojenie terenu).

W omawianym dokumencie wskazano ponadto m. in. na konieczność podejmowania działań związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej rozdziału kanalizacji deszczowej od systemu kanalizacji sanitarnej oraz zrealizowanie tych inwestycji, co zostało uznane za ważne z punktu widzenia odprowadzania wód opadowych szczególnie podczas intensywnych opadów deszczu (na istnienie istotnych niedociągnięć w funkcjonowaniu kanalizacji deszczowej, stwarzających m. in. zagrożenie występowania lokalnych podtopień wskazują - dalej opisane - dokumenty planistyczne związane z funkcjonowaniem w Nowym Sączu systemu zarządzania kryzysowego).

Ze względu na uogólniony charakter dokumentu jakim jest Strategia nie zawiera ona szczegółowych danych odnoszących się m. in. do wielkości obszaru miasta narażonego na wystąpienie zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 15, 16, 17-46, 47-63, 64, 65-68, 71 i 106)

Zasadniczym dokumentem dla ustaleń w powyższym zakresie jest otrzymane od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie w marcu 2005 r. „Studium określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla rzeki Dunajec wraz z głównymi dopływami od ujścia Popradu” (skrótowo zwane dalej „SBZP”), w którym w formie graficznej na mapie miasta Nowego Sącza naniesione zostały m. in. granice zalewów o prawdopodobieństwie przewyższenia

od p=0,2 % do p=50 %. Przykładowo powierzchnia objęta granicami Q1% wynosi 615 ha.

Wskazania terenów zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych (a także zagrożonych osuwiskami) zamieszczone w SBZP zostały wykorzystane podczas opracowywania:

- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Nowego Sącza (skrótowo zwanego dalej „SUiKZP”, lub „STUDIUM”), to jest jego wersji obowiązującej od 9 września 2008 r.;
- ośmiu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanym dalej skrótowo „MPZP”) obejmujących m. in. tereny zagrożone powodzią;
- Planu Zarządzania Kryzysowego miasta Nowego Sącza (skrótowo zwanego dalej „PZK”) oraz stanowiącego jego załącznik funkcjonalny Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią miasta Nowego Sącza (skrótowo zwanego dalej „POOPP”), w których dodatkowo uwzględnione zostało ekstremalne zagrożenie powodziowe (obejmujące ok. 20 % całej powierzchni miasta, tj. 1.152 ha) wynikające z ewentualnego zniszczenia zaporę w Czorszynie-Nidzicy oraz przerwania wałów na rzece Dunajec.

(dowód: akta kontroli str. 69-73, 205-207, 262-264, 401, 411, 412, 430, 432 i 476)

Z „Historii powodzi” (zamieszczonej w 13 części POOPP) wynika m. in., że na terenie miasta Nowego Sącza licząc od 2007 r. powodzie /zjawiska powodziowe/ wystąpiły ośmiokrotnie, w tym pięciokrotnie miały one skalę powodującą różnorakie straty materialne oszacowane i zweryfikowane (przez wojewódzkie komisje ds. weryfikacji szacunku szkód spowodowanych przez klęski żywiołowe) na łączną wartość niemal 39.159 tys. zł, z czego straty o największej wartości (24.855 tys. zł) wystąpiły w wyniku zdarzeń powodziowych zaistniałych w maju i czerwcu 2010 r.

Podczas tych powodzi nie występowała konieczność przeprowadzenia siłami miejskimi ewakuacji zagrożonych powodzią grup ludności, a także nie było przypadków narażenia na utratę zdrowia lub życia ludności lub osób prowadzących akcje ratunkowe. Jedyne przypadki wspomaganej przez jednostkę OSP Biegonice samoeвакуacji 2 osób wynikał z zniszczenia budynku mieszkalnego, co jednak nastąpiło w wyniku wystąpienia osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 69, 72, 73, 173 – 202, 832 i 833)

W mieście funkcjonuje spójny system zarządzania kryzysowego, którego dokumentację prowadzi Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (skrótowo zwany dalej „WZKiOL”). Część tej dokumentacji stanowią bieżąco aktualizowane ww. PZK i POOPP, w których m. in. zostały:

- zidentyfikowane i opisane zagrożenia, w tym m. in. powodziowe i osuwiskowe, przy czym ww. plany zawierają również mapy miasta z naniesionymi zasięgami m. in. tych dwóch rodzajów zagrożeń (opracowane w oparciu o ww. SBZP);
- określone możliwe do podjęcia ewentualne działania i rozwiązania zabezpieczające przed wystąpieniem ww. zagrożeń lub mające na celu zminimalizowanie ich negatywnych skutków, w tym m. in.:
 - wskazano ścisły podział kompetencji w zakresie właściwego utrzymania stanu cieków wodnych i urządzeń przeciwpowodziowych (ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów zewnętrznych takich jak: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej i Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, których przedstawiciele wchodzi w skład działającego pod przewodnictwem Prezydenta Miasta Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego),
 - określono zadania w zakresie monitorowania zagrożeń oraz określono organizację ostrzegania, alarmowania i łączności, w tym z i pomiędzy siłami reagowania kryzysowego i siłami ratowniczymi,

- zestawiono siły i środki, w tym wyposażenie materiałowo-sprzętowe Miejskiego Magazynu Przeciwpowodziowego;
- opisano zasady postępowania na wypadek zagrożenia powodziowego i wystąpienia powodzi.

Przykładowo w wyniku stałego monitorowania stanu cieków wodnych oraz budowli i urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej Urząd Miasta w okresie objętym niniejszą kontrolą, w celu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, wielokrotnie (łącznie 29 razy) wnioskował lub interweniował do zainteresowanych instytucji⁴ o podjęcie przez nie w odniesieniu do administrowanych cieków lub obiektów działań poprawiających ich stan (udrażnianie potoków, oczyszczanie koryt rzek i potoków, przeprowadzenie robót konserwacyjnych na wałach przeciwpowodziowych, w tym dwukrotne wykaszanie traw i porostów oraz zabezpieczenie odpowiednich środków na sfinansowanie koniecznych prac konserwacyjno-naprawczych).

Ponadto w 2013 roku Urząd Miasta Nowego Sącza sporządził Karty Zadań do „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły na obszarze województwa małopolskiego”. W Kartach Zadań został opisany stan techniczny 17 cieków wodnych przepływających przez teren miasta Nowego Sącza, który wpływa na poziom i stan zagrożenia powodziowego. Karty te zostały przekazane do Wojewody Małopolskiego będącego pełnomocnikiem Rządu ds. przedmiotowego Programu. (dowód: akta kontroli str. 69-73, 94, 95, 101-143, 144-207 i 839-843)

Miasto jest właścicielem 274 budynków i obiektów budowlanych o łącznej wartości brutto 165.848 tys. zł, z czego 8 o wartości brutto 32.673 tys. zł znajduje się na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, w tym o charakterze ekstremalnym. Są to: cztery kluby sportowe i stadiony, Szkoła Podstawowa i Gimnazjum, jeden budynek mieszkalny, jeden park oraz mająca największą wartość (18.803 tys. zł) Kryta pływalnia wraz z halą sportową. Budynki i obiekty te nie są wyposażone w sprzęt i materiały służące ochronie przeciwpowodziowej. Całość takiego wyposażenia (w ilości 115 pozycji inwentarzowych), zgromadzona jest w Miejskim Magazynie Przeciwpowodziowym (zlokalizowanym w trzech punktach w różnych rejonach miasta). Jednym z elementów tego wyposażenia jest (poza 77 tys. worków PP, których napełnianie piaskiem może być uruchomione w każdej chwili) również 27 tys. szt. worków wypełnionych piaskiem (składowanych w zamkniętych magazynach przy ul. Naściszowskiej i ul. Zakładników), tj. w stanie gotowości do natychmiastowego użycia i dostarczenia zgodnie z ustaloną procedurą w rejon zagrożony powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 73, 208-210, 213 i 214-255)

Jak wynika z wyjaśnień: Pana Ryszarda Nowaka – Prezydenta Miasta oraz Pana Marka Niecia – dyrektora WZKiOL, mienie komunalne znajdujące się na terenach zagrożonych powodzią objęte jest równomiernym zabezpieczeniem i ochroną jak każdy inny rodzaj własności w ramach funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego i z wykorzystaniem sprzętu i środków zgromadzonych w Miejskim Magazynie Przeciwpowodziowym. Zarządcy budynków i obiektów komunalnych - tak jak przedsiębiorcy, zarządcy obiektów użyteczności publicznej oraz mieszkańcy terenów zagrożonych powodzią - otrzymali do zaznajomienia wydaną przez Urząd Miasta (w nakładzie 30 tys. szt. egzemplarzy) broszurę pod tytułem „Zasady postępowania na wypadek różnych zagrożeń”. Nie ma więc potrzeby sporządzania odrębnej procedury w przedmiotowym zakresie dla budynków i obiektów komunalnych oraz prowadzenia w nich wydzielonych magazynów

⁴ - Marszałek Województwa Małopolskiego i podlegający mu Inspektorat Rejonowy w Nowym Sączu Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie;

- Zarząd Zlewni Dolnego Dunajca z/s w Nowym Sączu podległy Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej w Krakowie.

do przechowywania sprzętu i środków służących ochronie przeciwpowodziowej – wymagających odpowiednich pomieszczeń i obsady personalnej. Ponadto w wyjaśnieniach tych zaprezentowane zostały działania zmierzające do poprawy sytuacji w zakresie funkcjonowania kanalizacji deszczowej, a także zmierzające do unowocześnienia istniejącego systemu monitorowania zagrożeń (m. in. powodziowych) z wykorzystaniem Systemu Informacji Przestrzennej.

(dowód: akta kontroli str. 213, 214, 219-221, 832, 836, 837, 843 i 844)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Za dobre praktyki - zasługujące na szersze upowszechnienie - NIK uznaje:

- utrzymywanie odpowiedniego stanu ilościowego worków wypełnionych piaskiem, co pozwala zdecydowanie skrócić czas ich dostarczenia i zastosowania w rejonach gwałtownie narastającego zagrożenia powodziowego wynikającego w szczególności z górskiego charakteru cieków wodnych;
- opracowanie i przekazanie do publicznej wiadomości w broszurowej formie „Zasad postępowania na wypadek różnych zagrożeń”.

Ocena częściowa

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

2. Opracowanie dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście wymogów ochrony przed powodzią

2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

Pierwotne SUIKZP zostało uchwalone przez Radę Miasta w lipcu 2003 r. W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK obowiązywały jego wersje / zmiany z: 9 września 2008 r. oraz z 6 września 2011 r. STUDIUM na etapie poprzedzającym uchwalenie zmiany - wprowadzonej do niego we wrześniu 2011 r. – zostało poddane stosownym uzgodnieniom:

- z Zarządem Województwa Małopolskiego (postanowienie z dnia 28.04.2011 r.),
- z Wojewodą Małopolskim (postanowienie z dnia 25.10.2010 r.),
- z RZGW (wskazanie o odstąpieniu od opiniowania planowanej zmiany do SUIKZP, z uwagi na to, że tereny objęte zmianą nie podlegają bezpośredniemu zagrożeniu powodziowemu i nie były związane z zaistnieniem powodzi - pismo z dnia 29.10.2010 r.;

Tereny zagrożone zalewaniem wodami powodziowymi o zasięgu Q3,33% oraz Q1% wyznaczone są w obowiązującym SUIKZP na podstawie „Studium określającego granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla terenów nieobwałowanych w zlewni dolnego Dunajca od ujścia Popradu” (skrótowo zwane dalej „SBZP”) sporządzonego przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie w 2005 r.

SUIKZP ustala zagospodarowanie terenów zalewowych zgodnie z przepisami odrębnymi⁵. W obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią pomiędzy brzegiem Dunajca i wałem przeciwpowodziowym oraz w zasięgu zalewu wodami Q3,33 % obowiązują zakazy, nakazy i dopuszczenia wynikające z przepisów odrębnych związanych z ochroną przed powodzią. W terenach położonych w zasięgu zalewania wodami powodziowymi Q1 % obowiązują ograniczenia zagospodarowania terenu. STUDIUM dopuszcza w miejscowych planach

⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne - Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

zagospodarowania przestrzennego korekty obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią wynikające z uszczegółowienia rzędnych terenu i dostosowania do skali planów.

W listopadzie 2010 roku w oparciu o sporządzoną w październiku 2010 roku „Analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Nowego Sącza” Rada Miasta w drodze uchwały (nr LXXVII/737/2010 z dnia 9 listopada 2010 r.) uznała za aktualne SUIKZP w jego wersji z września 2008 r.

W treści przywołanej wyżej „Analizy (...)” zapisano m. in., że STUDIUM poddane ocenie pod względem aktualności uwzględnia tereny zagrożone zalewaniem wodami powodziowymi wyznaczone w SBZP, natomiast w dokumencie tym nie występują żadne zapisy wskazujące na wywieranie jakiegokolwiek wpływu na zagospodarowanie przestrzenne terenu miasta Nowego Sącza zjawisk powodziowych w rzeczywistości zaistniałych w Nowym Sączu w latach: 2006, 2009 i 2010, a które zostały wyszczególnione i opisane w 13 części - pt. „Historia Powodzi” - Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią miasta Nowego Sącza. Nadto w analizie tej nie uwzględniono faktu uchwalenia przez Radę Miasta w grudniu 2008 r. znowelizowanej Strategii Rozwoju miasta Nowego Sącza z perspektywą do 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 256-261, 262-401, 410-412 i 834)

Prezydent Miasta – pan Ryszard Nowak wyjaśnił, że w czasie prac nad oceną aktualności STUDIUM konsultowano problem związany ze zjawiskami powodziowymi, jakie miały miejsce na terenie miasta z wydziałami Urzędu Miasta zajmującymi się tymi zjawiskami. Ustalono, że wylanie rzek i potoków mieściło się w granicach zagrożenia powodziowego wyznaczonego w SBZP, a nieznaczne przekroczenie zasięgu tych obszarów miało charakter jednorazowy. Natomiast zjawiska powodziowe jak podtopienia, zalanie piwnic lub dróg poza tymi obszarami spowodowane były niedrożnością przepustów, zatkanie studzienek kanalizacyjnych bądź gwałtownym spływem wód opadowych i podniesieniem poziomu wód gruntowych. Zjawiska te związane są przede wszystkim z utrzymywaniem potoków oraz sieci kanalizacyjnej i deszczowej w należyłym stanie. W związku z powyższym pominięto w analizie zapisy odnoszące się do zjawisk powodziowych zaistniałych w rzeczywistości w latach 2006, 2009 i 2010.

Prace nad kolejną analizą aktualności SUIKZP oraz planów miejscowych zostaną rozpoczęte na przełomie 2013 i 2014 roku, bowiem w drugiej połowie 2013 roku przewidziane jest zakończenie prac prowadzonych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie nad aktualizacją dokumentów określających zasięg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Ewentualne zmiany zasięgów wód powodziowych muszą być uwzględnione w ocenie aktualności STUDIUM. Gdy zostanie stwierdzona konieczność aktualizacji SUIKZP i planów miejscowych z uwagi na zmianę zasięgu obszarów zagrożonych wodami powodziowymi oraz w związku ze złożonymi wnioskami o zmianę studium i planów miejscowych, w dokumencie zawierającym ocenę aktualności zostanie określony harmonogram prac związany ze zmianą studium i planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 829, 844 i 845)

2.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

W odniesieniu do terenu w granicach miasta Nowego Sącza na koniec 2012 r. obowiązywały 43 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (skrótowo zwane dalej „MPZP”). Obejmowały one w sumie 2.514,22 ha, co stanowiło 43,67 % ogólnej powierzchni miasta. (5.758 ha). Obowiązujące MPZP nie obejmują całego obszaru dolin rzecznych. Tereny zagrożone powodzią (wg SBZP) mają łączną powierzchnię 615 ha, z czego tereny te objęte obowiązującymi MPZP (w łącznej

liczbie ośmiu) mają w sumie powierzchnię 305,19 ha, tj. niecałe 50 % ich ogólnej powierzchni.

W okresie objętym nin. kontrolą, to jest w latach 2010 – 2013, uchwalone zostało:

- osiem nowych miejscowych planów, w tym jeden (oznaczony jako NS-48) obejmował m. in. tereny zagrożone powodzią. Plan ten obejmuje obszar o łącznej powierzchni 33 ha, co stanowi 0,57 % ogólnej powierzchni miasta;
- dwanaście zmian do obowiązujących MPZP, w tym 4 zmiany dotyczyły: 2 planów obejmujących m. in. tereny zagrożone powodzią (NS-32 zmiana z lutego 2011 r., NS-43 z września 2011 r. oraz NS-32 z marca 2013 r.) oraz 1 planu (NS-42 z lutego 2013 r.) obejmującego zarówno tereny zagrożone powodzią, jak i zagrożone osuwiskami. Łączna powierzchnia terenów, których dotyczą ww. 3 miejscowe plany wynosi 190,80 ha, co stanowi 3,31 % ogólnej powierzchni miasta.

W opisowej jak i graficznej treści ośmiu MPZP, którymi objęte zostały m. in. tereny zagrożone powodzią, w tym w jednym przypadku (plan oznaczony jako Nowy Sącz – 42) również tereny zagrożone osuwaniem się mas ziemnych, zamieszczone zostały m. in. ustalenia odnoszące się w szczególności do:

- zasad kształtowania ładu przestrzennego,
- zasad kształtowania zabudowy,
- wskaźników zagospodarowania terenu (w tym obowiązku zachowania wskazanej procentowej części działki jako biologicznie czynnej),
- określenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz w jednym ww. przypadku również obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych

Ponadto w planach tych określone zostały warunki (ograniczenia), po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią lub w jednym przypadku (zagrożenia czynnymi osuwiskami) ustalono bezwzględny zakaz zabudowy, co wskazuje na uwzględnienie w kontrolowanych planach uwarunkowań wynikających z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia spowodowanego ewentualną powodzią lub osunięciem się mas ziemnych. Przykładowo warunki te polegały m. in. na obowiązku stosowania rozwiązań konstrukcyjno-technicznych obiektów budowlanych z uwzględnieniem rzędnej wody Q1 %, w tym zakaz podpiwniczania budynków.

Część prac związanych z przygotowaniem projektów nowych MPZP i planowanych zmian do nich realizowana była przez pracowników Wydziału Rozwoju Miasta (skrótowo zwanego dalej „WRM”) z udziałem osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia. Praktyka ta stała jednak w sprzeczności z zapisami (w § 28a) Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta, w którym wyłączono opracowywanie zarówno STUDIUM jak i MPZP przez pracowników WRM. Inne prace (głównie w zakresie prognoz skutków finansowych oraz opracowań ekofizjograficznych) były zlecane do wykonania podmiotom zewnętrznym. Łączny koszt wykonania takich zleceń w odniesieniu do czterech MPZP (uchwalonych lub zmienionych w latach 2010 – 2013) obejmujących m. in. tereny zagrożone powodzią wyniósł łącznie ok. 7,8 tys. zł. Sporządzane przed uchwaleniem kolejnych ww. ośmiu MPZP prognozy skutków finansowych ich uchwalenia zawierały porównanie prognozowanych wydatków oraz wpływów związanych z ich obowiązywaniem. Przykładowo opracowana w grudniu 2009 r. prognoza związana z przygotowaniem nowego MPZP (uchwalonego w czerwcu 2011 r. i oznaczonego jako NS-48) w pięcioletniej perspektywie od uchwalenia tego planu wskazywała na uzyskanie dochodu dla budżetu miasta (nadwyżki wpływów nad wydatkami) opiewającego na łączną kwotę ok. 376 tys. zł. W żadnym jednak z analizowanych ośmiu przypadków prognozy skutków finansowych nie zawierały analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby gmina miasta Nowego Sącza w przypadku uchwalenia MPZP bądź

wprowadzenia do nich zmian zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji na terenach zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem inwestycji zlokalizowanych na terenach objętych tymi planami.

W związku z dokonaną 6 września 2011 r. zmianą SUIKZP do jednego z obowiązujących MPZP (obejmującego m. in. tereny zagrożone powodzią - oznaczonego jako NS-43) wprowadzona została zmiana na podstawie podjętej przez Radę Miasta uchwały (nr XV/142/2011 z dnia 27 września 2011 r.), przy czym zmiany tej dokonano na wniosek właściciela nieruchomości (nie związany z ewentualnością wystąpienia zjawisk powodziowych), dotyczący głównie gabarytów budynków i poszerzenia rodzaju usług, m. in. o usługi turystyczne i z zakresu ochrony zdrowia.

W podjętej na podstawie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwale nr LXXVII/737/2010 r. z dnia 9 listopada 2010 r. Rada Miasta uznała za aktualne m. in. obowiązujące ówczesznie (w łącznej liczbie 39) MPZP. Uchwała ta została podjęta w oparciu o przygotowaną uprzednio analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Nowego Sącza w latach 2006 – 2009, w której zapisano, że obowiązujące MPZP spełniają wymogi art. 15 i 16 ww. ustawy. Żadna z uchwał, dotyczących podjęcia prac nad ww. jednym, nowym i trzema zmienianymi MPZP, nie były związane z występowaniem na terenach objętych tymi planami zagrożenia zjawiskami powodziowymi.

W latach 2010-2013 Wydział Geodezji i Mienia Urzędu Miasta prowadził 6 spraw w trybie art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym żadna z nich nie była związana z uwzględnieniem w odnośnych MPZP terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 80, 91, 321-343, 410-413, 417-478, 698-713, 717 i 718)

Pan Lesław Boryś – dyrektor WRM – odnosząc się do przyczyn nieuchwalenia MPZP dla całej powierzchni miasta oraz planowanych prac z tym związanych, szczególnie w odniesieniu do terenów zagrożonych zjawiskami powodziowymi wyjaśnił, że:

- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadza obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru miasta;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Nowego Sącza sporządzone zostały dla obszarów, dla których taki obowiązek nakłada ustawa o planowaniu przestrzennym i przepisy odrębne oraz dla obszarów o wysokich walorach środowiskowych. Ustaleniami planów objęte są przede wszystkim obszary w znacznym stopniu niezainwestowane, eksponowane krajobrazowo, dla obszarów cennych z uwagi na walory kulturowe (Śródmieście) oraz dla obszarów, których zagospodarowanie jest ograniczone (w sąsiedztwie rzek). Część obszaru miasta nie wymaga sporządzania planów, dotyczy to głównie terenów znacznie zainwestowanych osiedli mieszkaniowych wielo i jednorodzinnych, z ukształtowanym układem komunikacyjnym, w których uzupełnianie zabudowy może następować w drodze decyzji o warunkach zabudowy;
- plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane są sukcesywnie w miarę możliwości wynikających ze składu osobowego zespołu WRM, jak również środków finansowych przeznaczonych na sporządzanie planów, obejmując coraz większą powierzchnię obszarów zagrożonych powodzią.

Również dla całej rzeki Dunajec posiadającej obwałowanie nie ma potrzeby sporządzania planu z uwagi na ograniczenia zagospodarowania wynikające z przepisów odrębnych dotyczących ochrony przed powodzią;

- obszary w sąsiedztwie rzek Kamienica i Łubinka w większości posiadają uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dla obszarów nadrzecznych rzeki Łubinki nie objętych ustaleniami planów są podjęte uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowego Sącza. Wobec powyższego tereny zagrożone zalewaniem, dla których nie wszczęto jeszcze procedury planistycznej stanowią około 3 % terenów zagrożonych zalewaniem wodami powodziowymi Q1 %;
- w drugiej połowie 2013 r. przewidziane jest zakończenie prac prowadzonych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie nad aktualizacją dokumentu określającego zasięg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Po otrzymaniu aktualnego dokumentu i przeprowadzeniu analiz związanych z oceną aktualności studium i planów miejscowych zostanie przeanalizowany zasięg terenów zagrożonych wodami powodziowymi. W wyniku analizy zostaną wskazane obszary, dla których podjęte zostaną działania związane z opracowaniem i zmianą planów.

Ponadto wg wyjaśnień Pana Lesława Borysia - dyrektora WRM - większość inwestycji ujętych w wieloletnim planie inwestycyjnym jest położona w obszarze nie objętym ustaleniami miejscowych planów, natomiast jest zgodna z polityką i kierunkami rozwoju miasta określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Każdorazowa lokalizacja inwestycji, w tym miejskiej jest możliwa w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i jest konsultowana pomiędzy wydziałami Urzędu Miasta. (dowód: akta kontroli str. 714 – 719)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta – Pana Ryszarda Nowaka – odnoszących się do zgodności działań WRM w zakresie planowania przestrzennego z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta wynika że: w czasie, kiedy powstał zapis § 28a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, Prezydent Miasta zamierzał wprowadzić planowanie przestrzenne w systemie zleconym, ograniczając zakres obowiązków komórki planowania przestrzennego (...). Trudna sytuacja budżetu miasta spowodowana między innymi kryzysem gospodarczym, nie pozwoliła jednak zrealizować tego zamierzenia. W praktyce, Wydział Rozwoju Miasta opracowuje nadal mniejsze Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego oraz dokonuje niezbędnych zmian istniejących MPZP i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta. Duże opracowania planistyczne Wydział będzie zlecał na zewnątrz. (W chwili obecnej rozpoczęta jest procedura udzielenia zamówienia publicznego na sporządzenia zmiany MPZP oznaczonego jako Nowy Sącz-29-Śródmieście). Na ten cel w budżecie miasta przeznaczone są niezbędne środki finansowe. Mimo tak ukształtowanej przez uwarunkowania praktyki działań w zakresie planowania przestrzennego, zapisów § 28a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu nie zmieniono. (dowód: akta kontroli str.829 i 845)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na tym, że:

- obowiązujące Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego w swej treści wprowadziło uwzględnienie podstawowy dokument programowy jakim jest Strategia rozwoju miasta Nowego Sącza, jednak w jego wersji nieobowiązującej od grudnia 2008 r. (zakreślonej na lata 2004 – 2013), a nie aktualnej;

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- występuje niespójność zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (§ 28a) z funkcjonującą w praktyce działalnością Wydziału Rozwoju Miasta w zakresie planowania przestrzennego.

W ocenie NIK ww. nieprawidłowości nie wywierały istotnego wpływu na prawidłowość działania Urzędu w zbadanym zakresie, nie mniej zasadnym byłoby podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wad wskazanych wyżej dokumentów planistycznych i organizacyjnych.

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

Ocena częściowa

3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze szczególnym uwzględnieniem warunków dla terenów zagrożonych powodzią

3.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał jeden wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zagrożonych powodzią. Wniosek ten, dotyczący budowy odcinka sieci gazowej średniego ciśnienia z wraz z siedmioma przyłączami, złożony został w Urzędzie 29 kwietnia 2010 r. przez Karpacką Spółkę Gazownictwa Spółka z o.o. w Tarnowie.

Wydanie decyzji ustalającej lokalizację ww. inwestycji, poprzedzone zostało uzyskaniem w obowiązującym trybie⁶ uzgodnień określonych w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wszystkie dyspozycje, określone w piśmie zawierającym uzgodnienia projektu decyzji z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej RZGW), odzwierciedlone zostały w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanej 6 sierpnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 479-491)

3.2. Decyzje o warunkach zabudowy

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 kwietnia 2013 r. Urząd otrzymał łącznie 38 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działek gruntowych na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych w tym: 7 w 2010 r., 10 w 2011 r., 13 w 2012 r. i 6 w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. W tym samym okresie Prezydent Miasta Nowego Sącza wydał łącznie 37 decyzji w tym: 34 decyzje ustalające warunki zabudowy oraz 3 decyzje odmawiające ustalenia takich warunków. Spośród wydanych decyzji; 7 zostało wydane w 2010 r., 8 w 2011 r., 17 w 2012 r. i 5 decyzji do końca kwietnia 2013 r. Łączna powierzchnia gruntów planowanych do zabudowy na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy wynosiła 6,65 ha.

Spośród wydanych decyzji tylko 15 dotyczyło nowych obiektów budowlanych (w tym: 10 budynków mieszkalnych, 1 obiektu sakralnego, oraz 4 garaży i budynków gospodarczych) 14 decyzji wydane zostało w sprawie rozbudowy i przebudowy istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 4 decyzje dotyczyły zmiany sposobu zagospodarowania istniejących budynków, a 1 decyzja wydana została w sprawie budowy jazdu indywidualnego do trzech działek gruntowych.

(dowód: akta kontroli str. 492-493, 687)

Kontrola szczegółowa 28 decyzji o warunkach zabudowy, tj. wszystkich decyzji wydanych w 2010 r. i 2011 r. oraz 10 decyzji wylosowanych spośród 17 wydanych

⁶ Art. 106 ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267)

w 2012 r. i 3 decyzji wylosowanych spośród 5 wydanych w okresie od stycznia do kwietnia 2013 r., wykazała, że żadna z tych decyzji nie wymagała uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust. 4, pkt. 5-8 oraz pkt. 11a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷.

Wydanie pięciu decyzji poprzedzono uzyskaniem, w trybie art. 106 Kpa, uzgodnień Dyrektora RZGW w Krakowie na podstawie art. 53 ust. 4 pkt. 11b. Projekty 14 decyzji nie wymagały uprzedniego uzyskania takich uzgodnień, gdyż sprawy o wydanie 11 decyzji wszczęte zostały przed datą wejścia w życie przepisów obligujących Urząd do uzyskiwania takich uzgodnień, a 3 decyzje dotyczyły nadbudowy i rozbudowy istniejących obiektów.

Wydanie trzech decyzji (31/10 z 17 lutego 2010 r., 121/12 z 24 maja 2012 r. i 355/12 z 17 grudnia 2012 r.) poprzedzono wnioskami złożonymi w RZGW w Krakowie o wydanie uzgodnień, pomimo że działki na których zamierzano realizować inwestycje, zlokalizowane były poza zasięgiem zalewu wodami powodziowymi, w związku z czym Dyrektor RZGW uznał wnioski za bezprzedmiotowe. W dwóch przypadkach Dyrektor RZGW odmówił uzgodnienia projektu decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 494-505, 687, 829, 846)

Wszystkie skontrolowane decyzje o warunkach zabudowy wydane zostały po spełnieniu przez inwestorów warunków określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a postępowania administracyjne przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 106 Kpa.

Pomimo lokalizowania obiektów budowlanych na terenach zagrożonych zjawiskami powodziowymi Urząd nie informował inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu usytuowania inwestycji na tych terenach.

Brak takich informacji Prezydent Miasta uzasadnił m.in. zamieszczaniem w decyzjach uzgodnień dokonanych z Dyrektorem RZGW, których treść informowała inwestorów o możliwości wystąpienia zagrożeń powodziowych. Nieinformowanie inwestorów o ewentualnych skutkach usytuowania inwestycji na terenach zagrożonych zjawiskami powodziowymi uzasadniono również trudnościami oszacowania, w dniu wydawania decyzji lokalizacyjnych, następstw jakie może spowodować powódź w przyszłości.

(dowód: akta kontroli str. 501-510, 688, 829-830, 846)

W rozstrzygnięciu dwóch postępowań administracyjnych Prezydent Miasta wydał decyzje odmawiające ustalenia warunków zabudowy na terenach zagrożonych powodzią. Podstawę odmowy wydania tych decyzji, stanowiły postanowienia Dyrektora RZGW, który w uzasadnieniu odmowy uzgodnienia projektów decyzji (81/13 z 19 marca 2013 r. i 82/13 z 19 marca 2013 r.), podał m.in. że projektowane inwestycje zlokalizowane zostały w zasięgu cieków górskich charakteryzujących się nieprzewidywalnością w czasie przejścia wód wezbraniowych. Lokalizowanie na takich terenach zabudowy będzie generowało straty materialne związane z zawilgoceniem budynku, pękaniem ścian itp. /.../.

(dowód: akta kontroli str. 517-538)

W części tekstowej sześciu decyzji (75/11, 137/11, 267/12, 318/12, 355/12, 93/12) ustalających warunki zabudowy na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych, nie określono niezbędnych warunków (ograniczeń), po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zalewowych.

Ograniczeń takich, jak to wyjaśnił Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa Pan Mirosław Trzupek, nie zawierano, gdyż w trzech przypadkach (decyzja: 137/11, 355/12 i 93/12) ograniczenia te zawarte zostały w załącznikach graficznych do decyzji, w których ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy wyznaczającą strefę

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 ze zm.

znajdującą się poza obszarem zagrożonym zalaniem wodami powodziowymi. Obiekty określone w decyzjach nr 75/11, 318/12 i 267/12 planowano lokalizować na terenie intensywnej zabudowy, w centrum miasta Nowego Sącza, co w zasadzie uniemożliwiało wprowadzenie dodatkowych warunków ograniczających zabudowę terenów zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 665-686)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził analiz porównawczych kosztów, które poniesie Miasto w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi, w tym m.in. na: prowadzenie akcji ratowniczej, zabezpieczenie mienia, budowli (drogi, mosty, infrastruktura), spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

Przyczyną braku takich analiz, wg Wyjaśnień Prezydenta Miasta, był zarówno brak roszczeń ze strony mieszkańców o odszkodowanie z tytułu wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, jak również trudności perspektywicznego ustalenia skutków finansowych wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 830, 846)

Wszystkie sprawy objęte kontrolą załatwiano we właściwej kolejności. W żadnej sprawie nie stwierdzono przypadków stawiania przed wnioskodawcą dodatkowych (niewymaganych przepisami prawa) wymagań warunkujących wydanie decyzji. Nie odnotowano przypadków wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach. Nie stwierdzono także nieuzasadnionego przyspieszenia jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych. Prowadzone sprawy były prawidłowo opisane i udokumentowane z zachowaniem zasady pisemności istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

(dowód: akta kontroli str. 494-516)

Z otrzymanych przez NIK informacji od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz służb ratowniczych i służb porządkowych Nowego Sącza nie wynikało, by lokalizacja obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią powodowała zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz starty materialne.

(dowód: akta kontroli str. 539-546)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie odnotował przypadków zmian zagospodarowania terenu o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 547)

Realizacja zadań, dotyczących postępowań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego należała do obowiązków Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Nowego Sącza. Prowadzeniem postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem warunków zabudowy zajmowało się łącznie 8 pracowników, zatrudnionych w ww. Wydziale, spośród których dwie osoby realizowały ponadto zadania związane z prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Do zadań pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach należało m.in. prowadzenie spraw związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – położonych na terenach, dla których brak było miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wykonywanie innych czynności związanych z procesem ustalania warunków zabudowy, w tym dokonywanie wizji lokalnych w terenie.

Każdemu spośród ww. pracowników Dyrektor Wydziału przydzielił prowadzenie spraw z wyznaczonego indywidualnie rejonu miasta Nowego Sącza. Każdy z tych pracowników odpowiedzialny był za prowadzenie spraw z przydzielonego rejonu od otrzymania wniosku do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

Rozstrzygnięcia w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy podejmowane były zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 548-554, 572-573, 575-576)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Cztery decyzje o warunkach zabudowy (267/12 z 20 września 2012 r., 318/12 z 12 listopada 2012 r., 93/12 z 30 kwietnia 2012 r. i 258/12 z 4 września 2012 r.), pomimo takiego obowiązku⁸, nie zostały uzgodnione z dyrektorem RZGW.

Niewykonanie tych obowiązków Prezydent Miasta wyjaśnił m.in. wykorzystaniem do wydania decyzji 93/12 uzgodnień dotyczących innego (wcześniejszego) projektu decyzji lokalizacyjnej ustalającej warunki zabudowy na tym samym terenie co inwestycja objęta decyzją nr 93/12. Pozostałe trzy decyzje, wg Prezydenta Miasta, nie zostały uzgodnione ze względu „na nadmierną liczbę spraw prowadzonych przez Wydział Architektury i Budownictwa”.

(dowód: akta kontroli str. 494-505, 687, 829, 846)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK ww. nieprawidłowość nie wywierała istotnego wpływu na działania Urzędu w zbadanym zakresie, nie mniej Izba zwraca uwagę, że przepisy art. 53 ust. 4 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie obligują organ wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu do uzgadniania projektów decyzji z Dyrektorem RZGW, a uzgodnienie z Dyrektorem RZGW decyzji lokalizacyjnej obejmującej inwestycje na terenie zagrożonym powodzią nie zwalnia organu z obowiązku uzgodnienia projektów kolejnych decyzji dla inwestycji lokalizowanych na tym samym terenie.

NIK zwraca także uwagę, że przepisy § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy⁹ wskazują, że zawarte w części tekstowej decyzji ustalenia, dotyczące granic i sposobów zagospodarowania m.in. terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Część graficzna decyzji powinna być opracowana w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie nazewnictwa i oznaczeń z tekstem decyzji.

Ponadto zdaniem NIK zawieranie w wydanych decyzjach lokalizacyjnych informacji o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu usytuowania inwestycji na terenach zagrożonych skutkami powodzi stanowiłoby tzw. „dobrą praktykę” gwarantującą zwiększanie świadomości inwestorów o konsekwencjach realizacji inwestycji na tych terenach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych skutkami powodzi.

4. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 - 2012 i w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 2.341 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym: 681 w 2010 r., 717 w 2011 r., 729 w 2012 r. i 214 ww. okresie 2013 r.

⁸ art. 53 ust. 4 pkt 11b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

⁹ Dz. U. Nr 164 poz. 1589

W ogólnej liczbie otrzymanych wniosków 22 z nich, dotyczyły planowanych inwestycji na terenach zagrożonych zjawiskami powodziowymi, spośród których: 5 wniosków otrzymano w 2010 r., po 8 wniosków w 2011 r. i 2012 r. oraz 1 wniosek w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r.

W podanym wyżej okresie Prezydent Miasta Nowego Sącza wydał łącznie 23 decyzje o pozwoleniu na budowę dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi, z czego: 4 wydane zostały w 2010 roku 9 w 2011, 8 w 2012 i 2 w 2013 roku.

Spośród wydanych 23 decyzji o pozwoleniu na budowę, 11 z nich, dotyczyło budowy jednorodzinnych budynków mieszkalnych, jedna decyzja wydana została w sprawie budowy zespołu 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej wraz z pięcioma zjazdami indywidualnymi, sześć wydano w sprawie przebudowy rozbudowy i nadbudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Dwie decyzje dotyczyły budowy budynków usługowych. Ponadto wydano po jednej decyzji pozwalającej na budowę: kaplicy, stacji obsługi serwisowej dla samochodów ciężarowych wraz z parkingiem magazynem i myjnią dla samochodów, oraz budowę zjazdu indywidualnego.

(dowód: akta kontroli str. 574, 579-596)

Kontrola szczegółowa postępowań administracyjnych w sprawie wydania 23, tj. wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych w okresie od 2010 r. do 30 kwietnia 2013 r. wykazała, że przed wydaniem 10 decyzji, Urząd wyegzekwował wprowadzenie do projektów niezbędnych ograniczeń, zabezpieczeń powodziowych lub innych rozwiązań technicznych określonych w MPZP, decyzjach lokalizacyjnych oraz postanowieniach RZGW. Dotyczyło to między innymi ustalenia lokalizacji poziomu 0,00 obiektów powyżej poziomu terenów zagrożonych zalewaniem, sposobu zagospodarowania terenu w strefie powodziowej lub lokalizacji obiektów poza terenem zalewowym. W 12 przypadkach nie wymagano od inwestorów wprowadzenia ograniczeń, gdyż zarówno w MPZP, jak i decyzjach lokalizacyjnych, dotyczących tych wniosków, nie określono takich warunków, lub inwestor był zwolniony z zakazów wynikających z art. 88n ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego. W postępowaniu administracyjnym (WPP.6740.48.2012) w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie wyegzekwowano od inwestora obowiązku wprowadzenia do projektu rozwiązań konstrukcyjnych pomimo, że wg MPZP ze względu na położenie działki w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, na tym terenie obowiązywało stosowanie rozwiązań konstrukcyjno-technicznych uwzględniających rzędną wody Q1 %, w tym zakaz podpiwniczania budynków.

(dowód: akta kontroli str. 432, 579-596)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że ww. postępowanie dotyczyło rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego o pomieszczenie gospodarcze z przeznaczeniem na przechowywanie urządzeń związanych z utrzymaniem istniejącego ogrodu. Z analizy rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych projektowanego budynku gospodarczego wynikało, że obiekt ten był niepodpiwniczony, parterowy i stanowił niepołączoną funkcjonalnie z istniejącym budynkiem samodzielną całość konstrukcyjno-budowlaną o pow. zabudowy 10,5 m². W związku z powyższym zdecydowano, że przedstawione rozwiązania projektowe stanowiły podstawę do pozytywnego zaopiniowania możliwości rozbudowy budynku.

(dowód: akta kontroli str. 846 i 847)

Wszystkie wnioski inwestorów zawierały po wymagane 4 egzemplarze projektu budowlanego wraz z uzgodnieniami, opiniami i pozwoleniami oraz

zaświadczeniami¹⁰. Projekty, dołączone do kontrolowanych wniosków, dostosowane zostały do specyfiki i charakteru obiektów. Do wszystkich wniosków o wydanie pozwolenia na budowę nowych obiektów załączono oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych oraz oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych. Oświadczeń takich nie załączano tylko do wniosków, dotyczących rozbudowy, przebudowy lub nadbudowy istniejących budynków posiadających zagospodarowaną infrastrukturę działki, na której zamierzano realizować inwestycje.

W żadnej ze skontrolowanych spraw Urząd nie stawiał odmiennych wymagań ubiegającym się o pozwolenie na podobny rodzaj budowy.

Wszystkie wnioski sprawdzone zostały przez Urząd m.in. w zakresie:

- zgodności projektu budowlanego z ustaleniami MPZP lub decyzji o warunkach zabudowy, oraz wymaganiami ochrony środowiska,
- zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
- kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji, dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- wykonania obowiązku (jeżeli taki wynikał z obowiązujących przepisów¹¹) sprawdzenia projektu, przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem o wpisaniu tych osób na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Wyniki tych sprawdzeń wykazały m. in., że dokumentacja projektowa załączona do dwóch wniosków (sprawa nr WPP/RAB.7353/A/483/09 i WPP.6740.391.2011) o wydanie pozwolenia na budowę nie odpowiadała ustaleniom zawartym w decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym Prezydent Miasta stosownymi postanowieniami nałożył obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Po skorygowaniu wskazanych nieprawidłowości postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę zostały wznowione. W pozostałych 21 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w złożonych wnioskach.

Wydanie jednej decyzji, pozwalającej na budowę Stacji obsługi serwisowej /.../ dla samochodów, poprzedzone zostało uzyskaniem obowiązującej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Wydanie pozostałych 22 decyzji nie wymagało określenia uwarunkowań środowiskowych.

Wszystkie zbadane wnioski posiadały wymagane¹² opinie, uzgodnienia, pozwolenia i sprawdzenia oraz informacje i zaświadczenia¹³.

Dokumentacja projektowa załączona do czterech wniosków, zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁴, została sprawdzona, przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i legitymujące się aktualnym (na dzień opracowania projektu decyzji) zaświadczeniem¹⁵, pozostałe 19 projektów nie wymagało takiego sprawdzenia.

¹⁰ Art. 12 ust. 7 oraz art. 33 ust 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623)

¹¹ Art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane

¹² Art. 20 ust. 1 pkt 1b ustawy Prawo budowlane

¹³ Art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane

¹⁴ Art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane

¹⁵ o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane

Obowiązek zapewnienia inspektora nadzoru inwestorskiego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹⁶, zaistniał w dwóch sprawach, tj. „Budowa budynku biurowo-handlowego z częścią magazynową (WPP/RAB.7353/A/483/09) i „Budowa stacji obsługi serwisowej dla samochodów ciężarowych wraz z parkingiem /.../, (WPP.6740.639.2011). Uzyskanie pozostałych 21 pozwoleń nie wymagało ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

W żadnej z wydanych decyzji nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. (dowód: akta kontroli str. 597 – 599 i 692 i 694)

Prezydent Miasta wyjaśnił m. in., że informacji takich nie zamieszczano w decyzjach gdyż mieszkańcy nie kierowali do Urzędu roszczeń o odszkodowania z tytułu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią. /.../. Ponadto w dniu wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę trudno było dokładnie przewidzieć skutki wynikające z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. (dowód: akta kontroli str. 846)

Wszystkie wydane decyzje opracowane zostały zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁷.

Spośród wydanych 23 decyzji o pozwoleniu na budowę 20 z nich wydane zostało w terminie określonym w art. 35 ust. 6 ustawy Prawo Budowlane. Pozostałe trzy decyzje wydano po upływie 165 dni (decyzja 49/10), 73 dni (decyzja 494/11) i 109 dni (699/11) od daty złożenia wniosku. Wydłużenie okresu postępowania administracyjnego związanego z wydaniem tych decyzji nie wynikało jednak z zaniedbań Urzędu lecz było skutkiem zawieszenia postępowań administracyjnych, w związku ze złożeniem przez inwestorów niekompletnej dokumentacji projektowej lub nieuwzględnienie w niej ustaleń zawartych w decyzjach o warunkach zabudowy. (dowód: akta kontroli str. 597, 600-608 i 694)

Wszystkie decyzje podpisane zostały przez Dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa, upoważnionego przez Prezydenta Miasta Nowego Sącza, do podpisywania m. in. decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wobec wszystkich wnioskodawców stosowano jednakowe wymogi, dotyczące wydania decyzji. Przed wnioskodawcami nie stawiono także dodatkowych (nieokreślonych w obowiązujących przepisach) wymagań warunkujących wydanie decyzji, jak również nie wydawano różnych decyzji w podobnych sprawach.

Żadna z wydanych decyzji nie wymagała określania niezbędnych warunków, po spełnieniu których możliwa będzie budowa inwestycji na terenach zagrożonych zjawiskami powodziowymi. (dowód: akta kontroli str. 539-546 i 694)

Żadna, spośród kontrolowanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie została uchylona, Prezydent Miasta nie wydawał także decyzji odmawiających wydania pozwolenia na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią. Wszystkie sprawy załatwiano we właściwej kolejności, a rozstrzygnięcia podejmowano zgodnie z obowiązującymi procedurami. Postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzono z zachowaniem pisemności istotnych czynności. (dowód: akta kontroli str. 555-563, 579-596, 694 i 695)

¹⁶ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

¹⁷ (Dz.U. z 2004 Nr 120 poz. 1127).

Postępowania administracyjne związane z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzone były przez pięciu pracowników zatrudnionych w Wydziale Architektury i Budownictwa (dalej „Wydział”). Do zadań tych pracowników należało m.in. prowadzenie spraw i przygotowywanie projektów decyzji oraz innych rozstrzygnięć powierzonych spraw obejmujących realizację zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, w zakresie właściwości miejscowej i rzeczowej Prezydenta Miasta Nowego Sącza.

Każdemu spośród ww. pracowników Dyrektor Wydziału przydzielił prowadzenie spraw z wyznaczonego indywidualnie rejonu miasta Nowego Sącza. Każdy z tych pracowników odpowiedzialny był za prowadzenie spraw z przydzielonego rejonu od otrzymania wniosku do czasu rozstrzygnięcia sprawy

Jak wyjaśnił Pan Mirosław Trzupek - Dyrektor Wydziału - przygotowane przez poszczególnych pracowników, projekty analiz oraz projekty decyzji były na bieżąco konsultowane z uprawnionym architektem lub urbanistą.

(dowód: akta kontroli str. 550-554, 545-546, 573, 577-578 i 695)

Rejestry wniosków i decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwolenie na budowę prowadzone były w formie pisemnej, w sposób zgodny z obowiązującymi¹⁸ wzorami. Zapisy w rejestrach były prowadzone w sposób ciągły, z zachowaniem kolejności numeracji, zawierały jednak szereg niedozwolonych nieautoryzowanych poprawek wprowadzanych w sposób uniemożliwiający odczytanie treści wyeliminowanych zapisów i tak: w rejestrach decyzji o warunkach zabudowy wydanych w 2010 r. wprowadzono jedną, a w 2012 r. trzy poprawki poprzez zamalowanie pierwotnego tekstu korektorem i wprowadzenie nowych zapisów. Natomiast w rejestrach ww. decyzji wydanych w 2011 r. i 2013 r. naniesiono kolejno jedną i dwie poprawki poprzez zaklejenie oryginalnych rubryk taśmą papierową i wprowadzenie nowych zapisów.

Podobne nieprawidłowości stwierdzono w zapisach rejestrów wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, w których: w 2010 r. dokonano 14 poprawek poprzez zamalowanie tekstu korektorem i wprowadzenie nowych zapisów oraz trzech poprawek, poprzez zaklejenie oryginalnych rubryk taśmą papierową, na której wprowadzono nowe zapisy.

W 2011 r. poprzez zamalowanie oryginalnego tekstu dokonano 10 poprawek, a poprzez zaklejenie rubryk taśmą papierową poprawiono pięć zapisów.

W 2012 r. dokonano łącznie 14 takich poprawek, w tym 11 poprzez zamalowanie pierwotnego tekstu korektorem i trzech, poprzez zaklejenie oryginalnych rubryk taśmą papierową.

W okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. dokonano dwóch poprawek poprzez zamalowanie tekstu korektorem i wprowadzenie nowych zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 612-617, 619-658, 696 i 697)

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa Pana Mirosława Trzupka dokonywanie poprawek w rejestrach było rezultatem wprowadzania do rejestrów jeszcze niezatwierdzonych projektów decyzji, skutkiem czego w przypadku braku akceptacji dla projektu decyzji w jej miejsce wpisywano kolejną decyzję.

(dowód: akta kontroli str. 663-664)

Porównanie zapisów zawartych w analizowanych 20 decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy wydanych w latach 2010-2013 dla obszarów zagrożonych

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 23 poz. 135 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

powodzia (po 5 decyzji z każdego roku) oraz wszystkich 23. skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na budowę z odnośnymi zapisami rejestrów takich decyzji wykazały, że informacje zawarte w rejestrach były tożsame z danymi i informacjami zapisanymi w kontrolowanych decyzjach.

W odniesieniu do rejestrów: decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz rejestrów wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę z lat 2010-2012 i z okresu od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. podobnych jak opisane wyżej nieprawidłowości nie stwierdzono, gdyż były one prowadzone zgodnie z postanowieniami powołanych wyżej rozporządzeń w sprawie wzorów rejestrów. Wszystkie ich rubryki były prawidłowo wypełnione. Rejestry te nie zawierały niewypełnionych wierszy i rubryk. W rejestrach tych nie dokonywano skreśleń lub poprawek (dowód: akta kontroli str. 608-611, 618, 659-662, 696-697)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono wyżej opisane drobne nieprawidłowości związane z prowadzeniem rejestrów wniosków i decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK ww. nieprawidłowości nie wywierały istotnego wpływu na prawidłowość działania Urzędu w zbadanym zakresie, nie mniej Izba zwraca uwagę, że zgodnie z § 6 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, w rejestrze prowadzonym w formie pisemnej dane muszą być wprowadzane w sposób czytelny, z podaniem daty dokonania wpisu wraz z czytelnym podpisem osoby dokonującej wpisu. Zatem opisana wyżej praktyka polegająca na wprowadzaniu do rejestrów wydanych decyzji niezatwierdzonych jeszcze projektów decyzji oraz wprowadzanie w rejestrowych zapisach poprawek w sposób niepozwalający na odczytanie wyeliminowanego tekstu zdaniem NIK stanowi naruszenie powyższych unormowań.

Ponadto zdaniem NIK zawieranie w wydanych decyzjach o pozwoleniach na budowę informacji o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu usytuowania inwestycji na terenach zagrożonych skutkami powodzi stanowiłoby tzw. „dobrą praktykę” gwarantującą zwiększanie świadomości inwestorów o konsekwencjach realizacji inwestycji na tych terenach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

5. Monitorowanie zgodności realizacji inwestycji z ustaleniami zawartymi w wydanych decyzjach lokalizacyjnych i o pozwoleniach na budowę

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie zgodności realizacji inwestycji z ustaleniami zawartymi w wydawanych przez Urząd decyzjach o warunkach zabudowy, decyzjach ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę prowadzone było w ścisłej współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego dla miasta Nowego Sącza („PINB”), który niezwłocznie przekazywał do Wydziału Architektury i Budownictwa zarówno wydane przez siebie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, jak i przyjmowane od inwestorów zawiadomienia o zakończeniu budowy.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 256 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (w tym 18 dotyczyło inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią) oraz łącznie 535 zawiadomień o zakończeniu inwestycji (z czego 19 odnosiło się do inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych

powodzią). Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydane zostały po przeprowadzeniu przez PINB obowiązkowych kontroli, o których mowa w art. 59a prawa budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 720 – 733, 830 i 847)

Nadzór Kierownictwa Urzędu nad jakością jego funkcjonowania sprawowany był m. in. przy pomocy Zespołu Kontroli Wewnętrznej oraz Samodzielnego Stanowiska do spraw audytu wewnętrznego, których działalność została unormowana odpowiednimi procedurami wewnętrznymi (ustalone w kwietniu 2011 r. Zasady kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Nowego Sącza oraz przyjęta w styczniu 2011 r. Księga Procedur Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta Nowego Sącza, a także ustalona w marcu 2011 r. procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Nowego Sącza).

W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK (lata 2010 – 2013) przedmiotowy jej zakres był zbieżny wyłącznie z jednym badaniem audytowym – przeprowadzonym w III kwartale 2010 r. – w zakresie przestrzegania przepisów prawa ustawowego oraz przyjętych procedur wewnętrznych w zakresie wydawania decyzji budowlanych przez Wydział Architektury i Budownictwa. W wyniku tego audytu wydane zostało 5. zaleceń (zmierzających do: usprawnienia funkcjonowania Wydziału m. in. poprzez opracowanie i wdrożenie procedur wewnętrznych związanych z wydawaniem decyzji lokalizacyjnych, o warunkach zabudowy i o pozwoleniach na budowę), których realizacja została potwierdzona w wyniku przeprowadzenia w listopadzie 2011 r. audytu sprawdzającego.

Również ustalenia niniejszej kontroli - przeprowadzonej przez NIK - potwierdziły realizację ww. zaleceń audytowych, w tym m. in. opracowanie (w kwietniu 2011 r.) Regulaminu Organizacyjnego ww. Wydziału oraz doskonalenie tej procedury (ostatnia zmiana wg zarządzenia Prezydenta Miasta nr 107/2012 z października 2012 r.), a także należyte jej stosowanie.

(dowód: akta kontroli str. 548 – 573, 575 – 578, 734 – 780 i 816 - 827)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, a także w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem Urzędu w odniesieniu do wydawania decyzji lokalizacyjnych, o warunkach zabudowy i o pozwoleniach na budowę.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wskazanych w niniejszym wystąpieniu wad dokumentów planistycznych (SUiKZP) i organizacyjnych (Regulamin Organizacyjny) Urzędu.
2. Dokonywanie każdorazowo, w przypadku wystąpienia takiego obowiązku, uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Zamieszczanie w części tekstowej decyzji o warunkach zabudowy nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

4. Prowadzenie rejestrów wydanych decyzji, w sposób czytelny i zapewniający pełną weryfikację ewentualnych poprawek z podaniem daty ich dokonania wraz z czytelnym podpisem osoby dokonującej wpisu.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia

lipca 2013 r.

Kontrolerzy:

Sylwester Śmiałek
Główny specjalista kontroli państwowej

Zbigniew Stachowicz
Główny specjalista kontroli państwowej