



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-04-02/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@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 Rzeszowie
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Marian Ortyl, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84494 z dnia 25.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str.1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Mielcu, 39-300 Mielec ul. Żeromskiego 26.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Chodorowski, Prezydent Miasta Mielca (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontroli ustalono, że w latach 2010-2012 Urząd podejmował wystarczające działania w zakresie zabezpieczenia przed skutkami powodzi zagrażającej od głównych cieków wodnych występujących na terenie miasta t.j. : rzeki Wisłoki i jej dopływów: potoku Rzochowskiego i czterech rowów zbierających wody opadowe.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mielca przyjętego uchwałą Rady Miasta, z dnia 28 września 2000 r. nr XXI/186/2000 wskazano tereny zagrożone powodzią oraz określono działania, które należy podejmować w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu powodzią.

Realizując politykę przestrzenną miasta dla terenów potencjalnego zagrożenia powodzią określoną ww. studium, przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu, przyległego do wału przeciwpowodziowego położonego po prawej stronie rzeki Wisłoki oraz części obszaru rozproszonej zabudowy mieszkaniowej Osiedla Kilińskiego i Kościuszki w Mielcu.

W kontroli wykazano, że w IV kadencji Rady Miasta obejmującej lata 2006-2010 nie przeprowadzono analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Mielca, a tym samym nie sporządzono oceny aktualności studium i planów miejscowych w trybie art. 32. ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

Ustalono również, że przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, dla inwestycji realizowanych na terenach zagrożonych powodzią, uwzględniając istniejące zagrożenie decyzje uzgadniano z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

W kontroli wykazano, że w okresie objętym kontrolą nie przesyłano Marszałkowi Województwa Podkarpackiego 112 kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 4 dotyczące terenów zagrożenia powodziowego, a tym samym nie wykonano obowiązku nałożonego przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizując postępowania o wydanie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego (3) i decyzji o warunkach zabudowy (10) dla terenów zagrożonych powodzią, wszczęcie postępowania następowało ze zwłoką, która wynosiła: dla decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego od 7 do 44 dni, a dla decyzji o warunkach zabudowy od 1 do 38 dni, co stanowi naruszenie przepisów art. 61 § 3 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98 poz. 1071 tekst jednolity).

Ustalono, że wydając 10 decyzji o warunkach zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią przekroczono terminy określone w przepisie art. 35 § 3 kpa nie informując strony/wnioskodawców o przedłużeniu czasu załatwienia sprawy co narusza przepis art. 36 § 1 cytowanej ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach o wydawanie ww. decyzji nie skutkowało negatywnie dla strony.

W okresie objętym kontrolą nie wnoszono skarg na postępowania prowadzone w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji realizowanych na terenach zagrożonych powodzią.

W kontroli wykazano, że Urząd dysponował planem ochrony przed powodzią, który od 2011 r. stanowił integralną część Planu Zarządzania Kryzysowego. Plan ten m. innymi wskazywał główne cieki wodne, infrastrukturę przeciwpowodziową oraz kolejność podtopień i zalań, zabudowań położonych przy wskazanych ulicach zagrożonych osiedli w wypadku przekroczenia poziomu wód 7 m głównego cieku wodnego jakim jest rzeka Wisłoka. Plan ... zawierał skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (adresy członków), stanowiska kierowania służb, funkcje osób upoważnionych do kontaktu z mediami, wykaz czynności operacyjnych ochrony przed powodzią, zasady współdziałania na wypadek zagrożenia powodziowego oraz plan ewakuacji ludności. W Planie wskazano bazę magazynową – przeciwpowodziową dla miasta, którym był magazyn Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Inspektorat w Mielcu oraz magazyn przeciwpowodziowy zlokalizowany na terenie Urzędu. Wskazano również 3 magazyny na terenie miasta przygotowane do składowania niezbędnych środków przeznaczonych dla poszkodowanych oraz firmy dostarczające piasek.

Do alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniu powodziowym wykorzystywano zespół syren alarmowych z możliwością przekazywania słownych komunikatów.

Najwyższa Izba kontroli stwierdza, że Plan Zarządzania Kryzysowego umożliwił uzyskanie gotowości organizacyjnej i technicznej do walki z powodzią i jej skutkami oraz pozwalał na szybkie działanie na wypadek zagrożenia powodziowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. 1. W dniu 28 września 2000 r. uchwałą nr XXI/186/2000 Rada Miasta uchwaliła „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mielca”, zwanego w dalszej treści Studium.

W Studium podano, że powierzchnia gminy narażona na występowanie zjawisk powodziowych wynosi 820,5450 ha co stanowiło 18% powierzchni gminy ogółem. W Studium określono m. innymi działania, które należy podejmować w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu powodzi, którymi były:

- do czasu realizacji wału przeciwpowodziowego stosować zakaz prowadzenia zabudowy na terenach położonych w zasięgu wód powodziowych Q1%, a dla istniejących obiektów w pracach modernizacyjnych stosować zalecenia wprowadzenia rozwiązań technicznych ograniczające powstawanie szkód w wyniku powodzi,
- podjąć realizację wału przeciwpowodziowego na wskazanym w Studium odcinku,
- stosować zakaz lokalizacji inwestycji mogących spowodować znaczne zniszczenie środowiska na wypadek zalania obszaru w wyniku przerwania zabezpieczeń przeciwpowodziowych,
- dla istniejących obiektów mogących spowodować znaczne zniszczenie środowiska podejmować działania modernizacyjne, ograniczające możliwość zanieczyszczenia środowiska w wyniku powodzi (oczyszczalnia ścieków, rzeźnia, cmentarz),
- po wybudowaniu wału przeciwpowodziowego stosować w procedurze lokalizacyjnej dla zabudowy, zalecenia wprowadzenia rozwiązań technicznych ograniczających powstanie szkód w wyniku powodzi na wypadek zalania obszaru po przerwaniu wału przeciwpowodziowego.

(akta kontroli strona: 5-7, 143)

W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta Mielca, zwany dalej Urzędem dysponował studium ochrony przeciwpowodziowej, zwanym dalej studium ochrony p.p. opracowanym w 2001 r., w którym określono granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla rzeki Wisłoki, które odpowiadały powierzchni obszaru zagrożenia powodziowego określonego w Studium.

W latach 2010 – 2012 studium ochrony p.p. było trzykrotnie aktualizowane w dniu: 02.02.2009 r., 03.12.2010 r., 10.10.2012 r.

Pismem z dnia 3 grudnia 2010 r. znak OKI-533/134.29/2010/AR Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie przekazał (ostatecznie)

opracowanie pn. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki”. Opracowanie sporządzone w formie elektronicznej zawierało m. innymi:

- mapy granic zalewu wodą o prawdopodobieństwie przewyższenia $p=50\%$, $p=20\%$, $p=10\%$, $p=5\%$, $p=2\%$, $p=1\%$, $p=0,5\%$,
- mapy granic obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową oraz szczególne znaczenie społeczne,
- obszary bezodpływowe,
- sieć rzeczna,
- wały przeciwpowodziowe,
- granice gmin, powiatów.

W ww. piśmie poinformowano, iż „Celowe jest jak najszybsze wprowadzenie wyników studium w życie, gdyż ustawa Prawo wodne przewiduje na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zakazy, które w przypadku terenów nieobwałowanych, mogą być egzekwowane dopiero po wprowadzeniu granic tych obszarów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich uprawomocnienia (po opublikowaniu w dzienniku urzędowym województwa). Im wcześniej obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią znajdą się w miejscowych planach, tym szybciej nastąpi proces właściwego zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych – mniej będzie również potencjalnych negatywnych konsekwencji przy zagospodarowaniu tych terenów”.

Studium ochrony p.p. zawierało również katalog (model 2D), zawierające pliki prezentujące dla miasta rozwój wezbrania o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia, zarówno dla głębokości zalewu jak i prędkości i kierunków przepływu.

Pismem z dnia 10 października 2012 r. znak OKI-ar-74-82/2012 Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie poinformował, że dokonał korekty opracowania p.n. „Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” zmieniając wartość rzędnych wpisanych jako atrybuty poszczególnych przekrojów poprzecznych oraz aktualizacji w związku z zakończeniem realizacji inwestycji pn. „Wisłoka III - przeciwfiltracyjne zabezpieczenie lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki oraz budowa lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki na terenie miejscowości Rzędzianowice, Wola Mielecka gmina Mielec województwo podkarpackie”.

(dowód: akta kontroli strona: 8-14, 14a)

Od 2006 r. Urząd dysponował operacyjnym planem ochrony przed powodzią, w którym m. innymi określono zagrożenia powodziowe pochodzące od głównych cieków wodnych występujących na terenie miasta t.j. : rzeki Wisłoki i jej dopływów: potoku Rzochowskiego i czterech rowów zbierających wody opadowe.

W planie tym zapisano, że zagrożenie powodziowe jest bezpośrednio związane z brakiem obwałowań rzeki Wisłoki, której wody po przekroczeniu poziomu 7m na wskaźniku (przy ujęciu wody) spowodują podtopienia terenów położonych wzdłuż 8 ulic na osiedlu: Rzochów, Kościuszki i Kilińskiego.

W 2008 r. plan operacyjny ochrony przed powodzią włączono do „Planu Reagowania Kryzysowego Miasta Mielca, który zawierał m. innymi szczegółową charakterystykę zagrożeń i ocenę ryzyka ich występowania oraz procedury reagowania kryzysowego.

Od 2011 r. w Gminie Miejskiej Mielec obowiązywał „Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego”, którego celem było zapewnienie mieszkańcom podstawowych warunków ochrony przed wystąpieniem zagrożeń związanych m. innymi z klęskami żywiołowymi w myśl ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Częścią Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego był Operacyjny Plan Ochrony Przed Powodzią, który m. innymi wskazywał główne ciek wodne, infrastrukturę przeciwpowodziową oraz kolejność podtopień i zalań, zabudowań położonych przy wskazanych ulicach zagrożonych osiedli w wypadku przekroczenia poziomu wód 7 m głównego ciek wodnego jakim jest rzeka Wisłoka.

(dowód: akta kontroli strona: 15 – 41)

1. 2. Na terenie miasta obwałowanie Wisłoki występuje po prawej stronie rzeki na długości 6,7 km, średnia wysokość wału wynosi 3,10 m. W wale umieszczono 6 słuz wałowych. Bazą magazynowo – przeciwpowodziową dla miasta jest magazyn Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Inspektorat w Mielcu oraz magazyn przeciwpowodziowy zlokalizowany na terenie Urzędu.

W okresie objętym kontrolą rozpoczęto prace przy budowie wałów prawostronnego brzegu Wisłoki

W oparciu o porozumienie, z dnia: 15 listopada 2004 r. i 18 grudnia 2006 r. Gminy Miejskiej Mielec zawarte z Podkarpackim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, podjęto realizację kompleksowej ochrony przeciwpowodziowej miasta Mielca włącznie z osiedlem Rzochów. W celu budowy wału przeciwpowodziowego na brakujących odcinkach w granicach miasta oraz w celu realizacji związanych z budową obwałowania urządzeń infrastruktury miejskiej, strony porozumienia zobowiązały się do opracowania wariantowej koncepcji programowo-przestrzennej wraz z analizą techniczno-ekonomiczną proponowanych w koncepcji rozwiązań gwarantujących eliminację zalewania terenów mieszkaniowych oraz przyjęcia zasad współdziałania na etapie programowania, projektowania i realizacji inwestycji.

W dniu 21 września 2010 r. Wojewoda Podkarpacki decyzję Nr 28/10 zatwierdził projekt budowy i udzielił pozwolenia na budowę wału przeciwpowodziowego na prawym brzegu rzeki Wisłoki wraz z obiektami towarzyszącymi na terenie miasta.

W odpowiedzi na pytanie o zaawansowanie prac realizowanych w zakresie budowy wałów przeciwpowodziowych na terenie miasta Mielca w latach 2010-2012 dyrektor Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych poinformował m. innymi, iż *ww. okresie realizowano roboty budowlano – montażowe zadania inwestycyjnego pn. „Wisłoka II – budowa prawostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 16+074 – 19+900 wraz z budową ciągów komunikacyjnych na koronie wału, techniczne powiązanie z budową wałów na terenie miasta Mielca”. Zadanie to było realizowane w partnerstwie z Gminą Miejską Mielec na podstawie porozumienia z dnia 31.05.2010 r. Inwestycja ta, wraz z dwoma innymi przedsięwzięciami (tzw. Wisłoka I oraz Wisłoka III zlokalizowanymi na terenie gminy Mielec i częściowo gminy Gawłuszowice) stanowi jeden spójny, integralny projekt pn. „Poprawa ochrony przeciwpowodziowej miasta i gminy Mielec poprzez budowę i przebudowę wałów Wisłoki”, realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Łącznym efektem rzeczowym ww. projektu, planowanym do*

zakończenia w 2013 r. będzie 5,7 km nowo wybudowanych wałów oraz 8,1 km przebudowy i zabezpieczenia istniejących obwałowań rzeki Wisłoki, z czego zadanie Wisłoka II to 3,826 km budowy nowego prawostronnego obwałowania Wisłoki na terenie miasta Mielca. W efekcie realizacji całego projektu t.j. wszystkich trzech zadań inwestycyjnych ochroną przeciwpowodziową zostanie objęte 3,5 tys. ha powierzchni zamieszkałej przez 7 tys. osób.

W przygotowaniu do realizacji znajduje się kolejne zadanie inwestycyjne „Zabezpieczenie przed powodzią osiedla Rzochów – budowa nowego prawego wału rzeki Wisłoki w km 26+533 – 28+639 na terenie miasta Mielca i gminy Przecław. Opracowano dokumentację techniczną i rozpoczęto proces uzyskania stosownych decyzji administracyjnych, niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlano – montażowych.

(dowód: akta kontroli strona: 42 - 57)

1. 3. W wyniku powodzi, która wystąpiła w 2010 r. zalane zostało 159, 32 ha obszaru gminy w tym 11 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod budowę co stanowiło odpowiednio 3,3% i 0,2% ogólnej powierzchni gminy. Zalanych i podtopionych zostało, ogółem 87 budynków mieszkalnych położonych na osiedlu: Kilińskiego, Kościuszki i Rzochów. Powódź spowodowała również uszkodzenia w infrastrukturze komunalnej (8 ulic, urządzenia melioracyjne, 3 przepompownie kanalizacji sanitarnej, rowy melioracyjne).

Straty w infrastrukturze komunalnej wynosiły **956 634 zł**, koszty prowadzenia akcji ratowniczej stanowiły, ogółem kwotę **322 359 zł**.

Osobom poszkodowanym w wyniku powodzi wypłacono zasiłki celowe, ogółem w kwocie **834 200 zł**, natomiast zasiłki z tytułu start w gospodarstwach rolnych wypłacone osobom uprawy na terenie Gminy Miejskiej Mielec stanowiły ogółem kwotę **44 910 zł**.

Podczas powodzi nie ogłoszono ewakuacji osób z obszarów bezpośrednio zagrożonych wystąpieniem niebezpieczeństwa dla życia lub mienia jak również nie wystąpiły przypadki narażenia zdrowia lub życia osób prowadzących akcję ratowniczą.

(dowód: akta kontroli strona: 58 – 67, 143)

1. 4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał „Plan reagowania kryzysowego miasta Mielca” z 2008 r. oraz „Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Miejskiej Mielec” z 2011 r. Plany te zawierały charakterystykę zagrożeń i ocenę ryzyka ich występowania.

W Planie reagowania kryzysowego miasta Mielca z 2008 r. integralną część stanowił plan ochrony przeciwpowodziowej opracowany w 2006 r. opisany w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Miejskiej Mielec z 2011 r. składał się z sześciu części: główne założenia planu, charakterystyka zagrożeń i ocenę ryzyka ich wystąpienia na terenie gminy, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych (m. innymi: monitorowanie zagrożeń, tryb uruchamiania sił i środków), załączniki funkcjonalne (m. innymi: organizowanie łączności, monitorowanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie, zasady informowania ludności o zagrożeniu i sposobach postępowania na wypadek wystąpienia zagrożenia, organizacja ewakuacji, organizacja ratownictwa, opieki medycznej i pomocy społecznej oraz psychologicznej, operacyjny plan ochrony przed powodzią, zasady i tryb oceny oraz

dokumentowanie powstałych szkód), zasady aktualizacji planu, część graficzna, część elektroniczna.

Operacyjny plan ochrony przed powodzią (zał. Nr 7 Planu Zarządzania Kryzysowego) zawierał następujące rozdziały: skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (adresy członków), stanowiska kierowania służb, infrastruktura przeciwpowodziowa, zagrożenie powodziowe, funkcję osób upoważnionych do kontaktu z mediami, czynności operacyjne ochrony przed powodzią, współdziałanie na wypadek zagrożenia powodziowego, ewakuacja, powierzchnie magazynowe, dostawa piasku.

W ww. Planie ... zapisano m. innymi, że jego celem jest zwiększenie zdolności społeczeństwa i władz do ograniczenia podatności na działanie powodziowe. Realizacja Planu ... zapewni uzyskanie pełnej gotowości organizacyjnej i technicznej (w zakresie posiadanych możliwości) do walki z powodzią i jej skutkami oraz pozwoli na szybkie i skoordynowane działanie na wypadek zagrożenia powodziowego ze szczególnym uwzględnieniem ochrony życia, zdrowia i mienia mieszkańców.

W Planie ... określono, że bazą magazynowo - przeciwpowodziową dla miasta jest magazyn Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz miejski magazyn przeciwpowodziowy znajdujący się na terenie Urzędu. Wskazano również 3 magazyny na terenie miasta, w których mogą być składowane niezbędne środki przeznaczone dla poszkodowanych oraz 2 firmy z którymi podpisano umowę na dostawę piasku.

W wyniku oględzin miejskiego magazynu przeciwpowodziowego ustalono, że magazyn znajduje się w garażu nr 5 zespołu garażowego, jednego z 9 zlokalizowanym na terenie Urzędu, który jest ogrodzony i objęty monitoringiem. Wejście do magazynu zamykane jest drzwiami garażowymi z zamkiem typu yale, uchylanymi do góry. Magazyn zajmuje powierzchnię 21 m², gdzie na posadzce betonowej ustawiono regał metalowy, na którym ułożono: buty gumowo-filcowe 5 par, buty wodery 4 pary oraz plandeki 7 szt., linki 2 szt., folię budowlaną 2 szt., megafon 1 szt. Obok ułożono zapakowane 16 tys. szt. worków na piasek oraz 2 pompy i osuszacze 4 szt. Ściany magazynu wybialkowane, na ścianie po prawej stronie od wejścia umieszczono listę przedmiotów zgromadzonych w magazynie wg stanu na dzień 31.12.2013r.

W Planie reagowania kryzysowego z 2008 r. oraz w Planie zarządzania z 2011 r. ustalono organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożenia powodziowego.

Do alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniu powodziowym wykorzystywano zespół syren oparty o wielosystemową stację bazową MMB-4000, który obejmował wszystkie osiedla zagrożone powodzią.

Do monitorowania poziomu wód w Rzece Wisłoce wykorzystywano system monitoring powodziowy – rzeka Wisłoka www.wisloka.pospect.pl oraz na stronie internetowej www.pogodynka.pl, zakładka rzeki.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, wały przeciwpowodziowe ochraniały 357,7402 ha gminy w tym 30 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę co stanowiło odpowiednio 8% i 0,6% powierzchni gminy ogółem.

(dowód: akta kontroli strona: 21-41, 69-74, 74a, 143)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2. 1. W okresie od 28 września 2000 r. t.j. od dnia uchwalenia (uchwała RM nr XXI/186/2000) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej Studium) do końca 2012 r. Studium zmieniano siedmiokrotnie. Zmiany studium wprowadzono uchwałami Rady Miejskiej nr : XXIII/240/08, XXIII/241/08 z dnia 05.11.2008 r. ; XXXV/381/09 z dnia 25.11.2009 r., XX/158/2012 z dnia 26.04.2012 r., XXII/180/2012, XXII/181/2012 z dnia 27.06.2012 r., XXVI/208/2012 z dnia 26.10.2012 r.

Zmiany studium wprowadzone ww. uchwałami nie odnosiły się do zmiany działań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu.

W uwarunkowaniach rozwoju w obszarze V zmiany studium zapisano m. innymi, że „Obszar (za wyjątkiem niewielkiej części) położony jest w zasięgu zalewu wodą Q1% od Wisłoki, stanowiącym obszar szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczony w opracowaniu pn. Określenie zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki” stanowiącym I etap studium ochrony przeciwpowodziowej. Na obszarze tym obowiązują zakazy wynikające z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Władze miasta zaprojektowały i prowadzą budowę wałów przeciwpowodziowych, które po zrealizowaniu umożliwią zainwestowanie i zagospodarowanie tych terenów za wyjątkiem terenów międzywała”.

W okresie objętym kontrolą wprowadzono cztery zmiany Studium: IV 26 kwietnia 2012 r., VI i VII 27 czerwca 2012 r., V 26 października 2012 r.

Ustalenia IV zmiany Studium dotyczyły zmian w zakresie:

- Wydzielenia struktury przestrzennej istniejących i projektowanych obiektów sportowych,
- Koniecznych uzupełnień i ustaleń wymaganych wskaźników stosownie do rodzaju elementów zagospodarowania i skali studium, wytyczne do planów miejscowych,
- Likwidacji połączenia dwoma drogami lokalnymi, wprowadzenia możliwości budowy dodatkowej stacji transformatorowej oraz umożliwienie zasilania

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

w energię odnawialną elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii dla terenów objętych zmianą studium.

Ze względu na zasięg obszaru zmiany nie wystąpiła pełna problematyka ustaleń wymaganych dla uregulowania w studium. W ww. zmianie zapisano również, że granice obszaru, dla którego obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowią obowiązkowych granic planu miejscowego – co oznacza, że można sporządzić plany miejscowe w zakresie szerszym niż wyznaczone obszary oraz etapować przestrzennie sporządzanie planów miejscowych, które będą obejmować wyznaczone obszary lub ich części umożliwiając szybszą realizację uzasadnionych zamierzeń na części wyznaczonych obszarów.

Obszar V zmiany Studium został podzielony na cztery zasadnicze kierunki zagospodarowania – największa część to pozostawiona w niezmienniej funkcji – obszar doliny rzeki Wisłoki do linii projektowanych wałów przeciwpowodziowych.

W V zmianie Studium, na jej obszarze wprowadzono obszar terenów otwartych, ciągów i węzłów zieleni w miejscu obniżenia terenowego jako przejście z rejonów rynku w kierunku wałów przeciwpowodziowych na których zaplanowano urządzenie ciągów pieszych. Zaplanowano również połączenie ul. Rzecznej w Mielcu z drogą gminną Podleszany – Zawierbie z kładką nad rzeką Wisłoką.

W uzasadnieniu zmiany napisano m. innymi, że ze względu na zasięg obszaru zmiany nie wystąpiła pełna problematyka ustaleń wymaganych dla uregulowania w Studium.

Ustalenia V zmiany Studium, w odniesieniu do obszaru objętego tą zmianą – stosownie do wymagań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10 ust. 2), dotyczą zmian w zakresie:

- Wprowadzenia do obecnej struktury przestrzennej nowych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, usługowo - mieszkaniowej, usługowo – handlowej, obiektów sportowych, infrastruktury technicznej, zieleni urządzonej oraz zieleni leśnej,
- Koniecznych uzupełnień i ustaleń wymaganych wskaźników stosownie do elementów zagospodarowania,
- Realizacji dróg publicznych, lokalnych i dojazdowych a także wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku Studium.

W uzasadnieniu V zmiany zapisano również, że Gmina w ślad za V zmianą studium zamierza podjąć uchwałę w sp. Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego obszaru dla określenia właściwej polityki przestrzennej na terenie przylegającym do budowanych wałów przeciwpowodziowych.

Obszar VI zmiany Studium określono jako teren zabudowy handlowo – usługowej w tym rozmieszczenie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami. Ze względu na zasięg obszaru VI zmiany nie wystąpiła pełna problematyka ustaleń wymaganych dla uregulowania w studium.

Obszar VII zmiany Studium podzielono na dwa zasadnicze kierunki zagospodarowania – część wschodnia tereny przeznaczone pod usługi komercyjne oraz część zachodnia to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami.

W VII zmianie Studium na jej obszarze, określono tereny, na których będą realizowane cele publiczne (drogi, infrastruktura techniczna, zielen publiczna).

Wszystkie zmiany Studium były poddane konsultacjom społecznym poprzez wyłożenie do publicznego wglądu oraz przeprowadzenie debaty publicznej. Realizując ww. zmiany zawiadomiono wymagane podmioty oraz ogłaszano w prasie i na tablicy ogłoszeń w Urzędzie o przystąpieniu do opracowania danej zmiany.

W trakcie przygotowania projektu zmiany wykonano wymagane czynności formalno – prawne oraz uzyskano pozytywne opinie uzgodnienia i opinie.

(dowód: akta kontroli strona: 75-98)

Przepis art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 ze zm.), dalej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa:

ust 1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

W kadencji Rady Miasta obejmującej lata 2006-2010 Prezydent Mielca nie dokonał oceny aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 32 ust 1 i 2 wyżej cytowanej ustawy.

Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca podał, że „W kadencji Rady Miasta w latach 2006- 2010 wykonano oceny aktualności „studium” i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przystąpiono do zmiany lub opracowania następujących opracowań planistycznych:

- *II. zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie marzec 2007- listopad 2008*
- *III. zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, w okresie marzec 2007- listopad 2008,*
- *zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie marzec 2007 – listopad 2009.*
- *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla terenu położonego w południowej części Osiedla Cyranka, w okresie marzec 2007- sierpień 2008,*
- *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego w Mielcu „Osiedle Michalina”, w okresie marzec 2007- listopad 2008,*

- *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego w Mielcu „Osiedle Szafera”, w okresie marzec 2007- listopad 2008,*
- *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla terenu zabudowy mieszkaniowej położonego w Mielcu w Osiedlu Rzochów w rejonie ul. Podleśnej, w okresie sierpień 2008- kwiecień 2010,*
- *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu potencjalnego zagrożenia powodzią, przyległego do projektowanego wału przeciwpowodziowego oraz części obszaru rozproszonej zabudowy mieszkaniowej Osiedla Kilińskiego i Kościuszki w Mielcu, w okresie sierpień 2008- grudzień 2012,*
- *Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Mielec-Osiedle- Centrum”, którą uchwalono w kwietniu 2010r.,*
- *Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Mielec-Osiedle- Centrum”, którą uchwalono w grudniu 2006r.*
- *Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Specjalnej strefy Ekonomicznej w Mielcu, którą uchwalono w październiku 2007r,*
- *Zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Smoczka C” dla terenu położonego w Mielcu w rejonie ulic: Witosa, Wolności, Św. Kingi, którą uchwalono we wrześniu 2008r.*

Ponieważ tematyka w/w opracowań dotyczących planowania przestrzennego wielokrotnie pojawiała się na obradach Rady, pominięto przedstawienie Radzie zbiorczej analizy wszystkich planów i całości Studium.

W kadencji Rady Miasta na lata 2010- 2014 wykonywano lub kontynuowano prace nad nast. Opracowaniami;

- *V. zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie czerwiec 2009- październik 2012,*
- *IV. zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie sierpień 2008- kwiecień 2012,*
- *VI. zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie kwiecień 2011- czerwiec 2012,*
- *VII. zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Mielca, w okresie kwiecień 2011- czerwiec 2012,*
- *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Mielcu u zbiegu al. Kwiatkowskiego i ul. Przemysłowej, w okresie kwiecień 2011- grudzień 2012,*
- *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Mielcu przy ul. Powstańców Warszawy, w okresie kwiecień 2011- grudzień 2012,*
- *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu potencjalnego zagrożenia powodzią, przyległego do projektowanego wału przeciwpowodziowego oraz części obszaru rozproszonej zabudowy*

mieszkaniowej Osiedla Kilińskiego i Kościuszki w Mielcu, w okresie sierpień 2008- grudzień 2012,

- *Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Mielec-Osiedle- Centrum”, którą uchwalono w kwietniu 2012,*
- *Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu, którą uchwalono w kwietniu 2011r,*
- *Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu, którą uchwalono w grudniu 2011r,*

Niezależnie od wyżej wymienionych opracowań i podjętych przez Radę uchwał w w/w sprawach, Rada Miejska w Mielcu na każdej sesji Rady w części dotyczącej sprawozdania Prezydenta z bieżącej pracy Urzędu z okresu międzysesyjnego, jest informowana na bieżąco o stanie prac planistycznych oraz postępach w realizacji planów. Informacja ta obejmuje między innymi aktualne informacje na temat bieżących opracowań planistycznych, postępach w nabyciu gruntów pod realizację inwestycji publicznych określonych w planach oraz postępy w realizacji inwestycji w obrębie tych planów.

Zbiorcza analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy zostanie sporządzona przed końcem kadencji Rady w 2014 r, a jej wyniki zostaną przedstawione Radzie Miejskiej zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli strona: 99-100)

2. 2. W studium z 2000 r. określając kierunki zagospodarowania terenów w zakresie eliminowania konfliktów zagospodarowania ze środowiskiem przyrodniczym postanowiono m. innymi: ograniczyć, stopniowo eliminować lub nie dopuszczać do rozwoju zabudowy i zainwestowania w terenach, w których wszelkie inwestycje są sprzeczne z uwarunkowaniami przyrodniczymi t.z.n. wszelka zabudowa oraz zainwestowanie położone w zasięgu 100 – letnich wód powodziowych Q 1%, powinny być dopuszczone do realizacji i kształtowane w sposób określony w działaniach w zakresie przeciwdziałania powodzi, którymi były:

- do czasu realizacji wału przeciwpowodziowego stosować zakaz wprowadzania zabudowy na tereny położone w zasięgu wód powodziowych Q 1% a dla istniejących obiektów w pracach modernizacyjnych stosować zalecenia wprowadzenia rozwiązań technicznych ograniczających powstawanie szkód w wyniku powodzi,
- podjąć realizację wału przeciwpowodziowego na wskazanym w studium odcinku (od osiedla Kilińskiego do osiedla Rzochów),
- stosować zakaz lokalizacji inwestycji mogących spowodować znaczne zniszczenie środowiska na wypadek zalania obszaru w wyniku przerwania zabezpieczeń przeciwpowodziowych,
- dla istniejących obiektów mogących spowodować znaczne zniszczenie środowiska podejmować działania modernizacyjne ograniczające możliwość zanieczyszczenia środowiska w wyniku powodzi (oczyszczalnia ścieków, cmentarz, rzeźnia),
- po wybudowaniu wału przeciwpowodziowego, stosować w procedurze lokalizacyjnej dla zabudowy, zalecenia wprowadzenia rozwiązań

technicznych ograniczających powstawanie szkód w wyniku powodzi na wypadek zalania obszaru w wyniku przerwania wału przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli strona: 101)

2. 3. Projekty częściowych zmian studium nr IV, V, VII i VII poddano uzgodnieniom uzyskując wymagane opinie. Organami opiniującymi były: gminna komisja urbanistyczno – architektoniczna, starosta powiatu, gminy sąsiedzkie, wojewódzki konserwator zabytków, właściwe terytorialnie organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa, dyrektor RZGW, regionalny dyrektor ochrony środowiska, Prezes Urzędu komunikacji Elektronicznej, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny.

Teren objęty projektem uchwały Nr XXVI/208/2012 Rady Miasta w sprawie uchwalenia V zmiany studium, położony był na obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią, przyległy do rozproszonej zabudowy mieszkaniowej Osiedla Kilińskiego i Osiedla Kościuszki w Mielcu. Teren zainwestowany jest głównie rolniczo i jest nieobwałowany. Przez teren, dla którego przygotowano zmianę planowano budowę wału przeciwpowodziowego chroniącego przed zalaniem wodami rzeki Wisłoki.

W uzasadnieniu do podjęcia uchwały o częściowej zmianie napisano m. innymi, że ma ono na celu: nadać rozproszonej zabudowie mieszkaniowej bardziej zorganizowany charakter, określić obszary wykluczone z zabudowy oraz uporządkować system komunikacyjny w tej części miasta.

(dowód: akta kontroli strona: 102-139)

2. 4. W uzasadnieniu do V zmiany studium, która dotyczyła terenów potencjalnego zagrożenia powodziowego zapisano, że „*Gmina w ślad za V zmianą studium zamierza podjąć uchwałę ws. Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego obszaru dla określenia właściwej polityki przestrzennej na terenie przylegającym do budowanych wałów przeciwpowodziowych*”.

W gminie miejskiej Mielec, według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli obowiązywało 21 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które ogółem obejmowały powierzchnię 1324,6254 ha, co stanowiło 28% powierzchni gminy. W okresie objętym kontrolą uchwalono 4 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały, ogółem powierzchnię 155 ha i wiązały się z częściowymi zmianami Studium. Spośród ww. planów uchwalonych w okresie objętym kontrolą, plan przyjęty uchwałą nr XXVIII/238 z dnia 20 grudnia 2012 r. dotyczył obszaru potencjalnego zagrożonego powodzią, przyległego do budowanego wału przeciwpowodziowego oraz części obszaru rozproszonej zabudowy mieszkaniowej Osiedla Kilińskiego i Kościuszki. Powierzchnia terenu objętego planem wynosiła 140,68 ha.

W okresie objętym kontrolą Urząd na opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydatkował ogółem 354 817 zł z tego: w 2010 r. - 144 208 zł, w 2011 r. - 116 707 zł, w 2012 r. - 93 902 zł.

(dowód: akta kontroli strona: 95, 110, 140-142, 143-190, 191-200)

2. 5. W latach 2006-2010 t.j. IV kadencji Rady Miasta oraz w okresie objętym kontrolą Prezydent nie dokonał aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego co stanowi naruszenie przepisu art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyjaśnienia Pana Janusza Chodorowskiego – Prezydenta Mielca w sprawie nie wykonania obowiązku nałożonego ww. przepisem cytowanej ustawy zamieszczono w pkt. **2.1.** wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli strona: 99-100)

2. 6. W objętym kontrolą nie było przypadków występowania przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianę, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli strona: 201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W IV kadencji Rady Miejskiej obejmującej lata 2006-2010 nie dokonano oceny aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy do czego zobowiązuje przepis art. 32 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 32 ust. 1 i 2 określa:

ust 1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku wymienił listę zmian, których dokonano w obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jak również listę wykonanych lub kontynuowanych prac ww. zakresie, natomiast nie podaje rzeczywistych przyczyn nie wykonania ustawowego obowiązku nałożonego przepisem art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Fakt realizacji wszystkich wymienionych w wyjaśnieniu opracowań został potwierdzony w kontroli i nie jest kwestionowany.

Argumenty podnoszone w wyjaśnieniu, a dotyczące m. innymi informowania Rady Miasta, „Na każdej sesji w części dotyczącej sprawozdania Prezydenta z bieżącej pracy Urzędu z okresu międzysesyjnego, o stanie prac planistycznych oraz postępach w realizacji planów, postępach w nabywaniu gruntów pod realizację inwestycji publicznych określonych w planach oraz postępach w realizacji inwestycji w obrębie tych planów” nie stanowią

realizacji obowiązku w trybie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mino stwierdzonej nieprawidłowości 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 terenie zalewowych i zagrożonych powodzią.

Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Opis stanu
faktycznego

3. 1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu złożono, ogółem 123 wnioski o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym: 35 wniosków w 2010 r., 28 wniosków w 2011 r., 60 wniosków w 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wydano, ogółem 112 decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 4 na terenach zagrożonych powodzią, 1 decyzję w 2010 r. i 3 w 2012 r.

W ww. okresie nie było przypadku odmowy wydania decyzji, uchylecia decyzji przez organy odwoławcze bądź zawieszenia postępowania na podstawie art. 53 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Decyzje lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zagrożonych powodzią dotyczyły:

- UGG.UL.7331-2/10 budowy odcinka sieci gazowej niskiego ciśnienia, odcinka sieci kanalizacyjnej i odcinka sieci wodociągowej wraz z przyłączami do projektowanego budynku mieszkalnego,
- UGG.67.33.64.2012, UGG.67.33.65.2012, UGG.67.33.66.2012 budowy stanowiska pompowego w pobliżu śluzy wałowej rzeki Wisłoki w ciągu trzech rowów melioracji wodnych.

W wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w zakresie postępowań realizowanych w sprawie wydania ww. decyzji stwierdzono, że: w Urzędzie prowadzono rejestr decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w opisanych zeszytach.

Rejestr zawierał następujące informacje, wpisy: lp., nazwę organu wydającego decyzję, nr decyzji i datę jej wydania, nazwę i adres wnioskodawcy, rodzaj inwestycji, streszczenie ustaleń decyzji (np. budowa odcinka sieci gazowej, kanalizacyjnej, wodociągowej), określenie terenu inwestycji (powiat, gmina, obręb, oznaczenie nieruchomości), wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji, uwagi.

Analiza czterech akt (wszystkich) postępowań w sprawie wydania decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, na terenach zagrożonych powodzią, wydanych w latach 2010-2012: nr UGG.UL7331-2/10, UGG6733.64.2012, UGG6733.65.2012, UGG6733.66.2012 wykazała, że wszczęcie postępowania następowało na wniosek inwestora z opóźnieniem, które wynosiło odpowiednio w : 42, 7, 7 i 44 dni co stanowi naruszenie przepisu art. 61 § 3 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98 poz. 1071 tekst jednolity), który określa iż „*Data wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej*”.

Wykazana zwłoka wystąpiła między dniem złożenia wniosku o wydanie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dniem wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w tej sprawie, które bez wyraźnego wskazania daty złożenia wniosku

należy odczytać , że datą wszczęcia postępowania jest data wydania zawiadomienia o wszczęciu.

Wyjaśniając przyczyny powstałej zwłoki Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca podał m. innymi, że:

„Zgodnie z art.61. § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a datą wszczęcia postępowania w myśl art. 61 § 3 jest dzień doręczenia żądania (wniosku) Organowi.

Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy prowadzi się na wniosek strony o czym przesądza przepis szczególny art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego.

Art. 52 ustawy określa katalog wymogów, które musi spełnić wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, a z kolei art. 64 § 2 k.p.a. stanowi, że jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nie usunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Zgodnie z art.64. § 4 o wszczęciu postępowania na żądanie strony zawiadamia się wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Wyżej wymienione przepisy prawne regulujące sposób wszczęcia i zawiadomienia o wszczęciu postępowania prowadzą do następującej praktyki prawnej i faktycznej.

W oparciu o instrukcję obiegu dokumentów wniosek złożony w biurze podawczym Urzędu jest kierowany do poczty właściwej komórki organizacyjnej Urzędu, skąd trafia do Naczelnika Wydziału, który dokonuje dekretacji na właściwe stanowisko pracy. Właściwy inspektor ocenia wniosek pod kątem kompletności w zakresie określonym przez przepis szczególny (art. 52 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i jeżeli jest kompletny, ustala strony postępowania . Dopiero wówczas może przygotować zawiadomienie o wszczęciu postępowania o którym mowa w art. 64 § 4 k.p.a.

Należy podkreślić, że w postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy i o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, nagminna jest potrzeba uzupełnienia wniosku w trybie art.64§2 . Złożoność tego wniosku, a w szczególności potrzeba złożenia odpowiedniego zakresu mapy zasadniczej, rysunków i opisów inwestycji, a także określenia obszarów oddziaływania inwestycji , przekształcenia terenu związanego z inwestycją sprowadza się do tego, że w większości spraw wniosek jest uzupełniany, co powoduje kolejne przesunięcie terminu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w takiej sprawie. Wyjaśniam także, że ustalenie stron postępowania, które siłą rzeczy musi mieć miejsce we wstępnym postępowaniu prowadzonym przed zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, jest wielokrotnie bardzo czasochłonne, wymaga bowiem, w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości przeprowadzenia wywiadu co do zapisu w Księgach Wieczystych, ustalenie spadkobierców, czasem pełnomocników dla osób nieobecnych, a w skrajnych przypadkach zawieszenia postępowania do czasu ujawnienia stron. W takich przypadkach data zawiadomienia o wszczęciu postępowania znacznie odbiega od daty złożenia kompletnego wniosku, czyli od daty faktycznego wszczęcia postępowania. Wyjaśniam także, że w aktach każdej sprawy znajduje się metryka sprawy, gdzie daty zarówno wpływu wniosków, jak i kolejnych wezwań o uzupełnienie oraz daty przygotowania i rozesłania zawiadomień są chronologicznie opisane.

W stosunku do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących inwestycji prowadzonych z wniosku Gminy, podpisywanego z upoważnieniem Prezydenta (czyli niejako z Urzędu) , wyjaśniam, że co do zasady w postępowaniu takim nie wzywamy Prezydenta pisemnie do uzupełnienia wniosku w oparciu o art. 64 § 2. Ponieważ ten sam organ niejako wnosi wniosek i ten sam go rozpatruje stosownie pisemnego trybu wydaje się

nieuzasadnione. Z punktu widzenia formalnego Prezydent miasta wzywałby sam siebie do uzupełnienia wniosku pod rygorem nie załatwienia sprawy. W takiej sytuacji uzupełnienie wniosku następuje poprzez bezpośredni kontakt inspektora prowadzącego sprawę z jednostką organizacyjną Urzędu opracowującego wniosek.

Podsumowując, datę wszczęcia postępowania jest oczywiście data złożenia kompletnego wniosku, a data zawiadomienia o tym fakcie jest datą późniejszą wynikającą z upływu terminu obiegu poczty, potrzeby przeprowadzenia analizy kompletności wniosku, jego uzupełnień, i ustalenia stron postępowania.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wskazano wyraźną informację skierowaną do strony z podaniem jego przedmiotu, sposobem wszczęcia ale nie wskazano daty wszczęcia (daty złożenia wniosku) co dowodzi, że datą wszczęcia postępowania jest data wydania zawiadomienia o wszczęciu.

Decyzję nr UGG.UL7331-2/10 wydano po 129 dniach od dnia złożenia wniosku co było spowodowane zmianą trasy projektowanej sieci wodociągowej w trakcie postępowania, zgłoszoną przez wnioskodawcę.

Decyzje nr UGG6733.64.2012, UGG6733.65.2012, UGG6733.66.2012 wydano odpowiednio po 110, 98 i po 115 dniach od dnia złożenia wniosku co było zgodne z przepisem art. 51 ust. 2c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zmianami).

W projektach decyzji nie było dokumentów potwierdzających dokonanie analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, o której mowa w art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyjaśniając przyczyny braku dokumentów potwierdzających dokonanie analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca podał m. innymi, że

„Art 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy w zakresie określonym w kolejnych punktach artykułu.

Zgodnie z ustaleniami tego artykułu Organ dokonuje analizy, a nie sporządza analizę. Przepis nie określa formy wykonania tej analizy, odmiennie od procedury wydania decyzji o warunkach zabudowy, gdzie wyniki analizy w formie pisemnej i graficznej obowiązkowo dołączane są do treści decyzji. Uznając ogólną zasadę załatwiania spraw w formie pisemnej, syntezę przeprowadzonej analizy umieszczamy w treści uzasadnienia decyzji, pomijając oczywiście analizę przepisów odrębnych w zakresie nie dotyczącym Mielca, np. dotyczących żeglugi przybrzeżnej, parków narodowych, uzdrowisk itp.

W kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazywał Marszałkowi Województwa Podkarpackiego kopii 112 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego co stanowi naruszenie przepisu art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który określa: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od dnia ich wydania”.

Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku Pan Janusz Chodorowski - Prezydent Mielca podał m. innymi, że z „Powodu błędnej interpretacji zapisów art. 57, przez przeoczenie nie przesłano Marszałkowi także kopii pozostałych decyzji. Powyższa nieprawidłowość zostanie bezzwłocznie wyeliminowana w dalszej pracy Wydziału”.

Projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego sporządziła osoba wpisana na listę samorządu zawodowego urbanistów nr KT-287.

Ustalono, że ww. decyzje określały warunki wymienione w art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postępowanie w oparciu o wnioski sporządzany na druku, który zawierał następujące dane: oznaczenie wnioskodawcy, rodzaj wniosku o decyzję (warunki zabudowy/lokalizacji inwestycji celu publicznego), rodzaj zadania inwestycyjnego, określenie granic terenu objętego wnioskiem (nr działek), ogólną charakterystykę inwestycji: charakterystyka zabudowy, przewidywany niezbędny dojazd do obiektów, przewidywane potrzeby w zakresie zaopatrzenia, przewidywane zatrudnienie, rodzaj produkcji lub usług, przewidywana niezbędna liczba miejsc parkingowych, przewidywany sposób zagospodarowania terenu wolnego od zabudowy w granicach objętych wnioskiem, charakterystyczne parametry techniczne inwestycji, dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko, informacje o planowanym przedsięwzięciu, inne niezbędne dane. Analizowane decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4, które dokonywano w trybie art. 106 kpa, t.j. dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania uzgodnień jak również nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania.

(dowód: akta kontroli strona: 100-100a,291-293, 202, 203-205)

Decyzje o warunkach zabudowy

3. 2. W okresie objętym kontrolą złożono ogółem 510 wniosków o wydanie decyzji warunków zabudowy w tym : w 2010 r. – 218, w 2011 r. – 177, w 2012 r. – 115.

Zabudowy mieszkaniowej dotyczyło ogółem 341 wniosków, w tym w 2010 r. – 136, w 2011 r. – 117, w 2012 r. – 88.

Zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej dotyczyło, ogółem 12 wniosków w tym: w 2010 r. 5, w 2011 r. – 3, w 2012 r. 4.

Zabudowy usługowej dotyczyło, ogółem 119 wniosków, w tym: w 2010 r. 57, w 2011 r. – 43, w 2012 r. – 19,

Infrastruktury technicznej dotyczyło, ogółem 20 wniosków, w tym w 2010 r. 11, w 2011 r. – 9,

Zabudowy produkcyjnej dotyczyło, ogółem 14 wniosków, w tym w 2010 r. – 7, w 2011 r. – 4, w 2012 r. – 3,

Zabudowy zagrodowej dotyczyło, ogółem 1 w 2010 r.,

Dróg wewnętrznych, ogółem 3 po jednym w każdym roku.

Wnioski o warunki zabudowy na terenach zagrożonych powodzią dotyczyły budowy: 7 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 1 garażu, 1 budynku gospodarczego, 1 drogi wewnętrznej, 4 budynków handlowo usługowych.

W okresie tym wydano, ogółem 485 decyzji o warunkach zabudowy 12 decyzji na terenach zagrożonych powodzią. W 2010 r. wydano 140 decyzji w tym 4 na terenach zagrożonych powodzią, w 2011 r. – 193 w tym 2 na terenach zagrożonych powodzią, w 2012 r. – 152 w tym 6 na terenach zagrożonych powodzią. Powierzchnia objęta decyzjami ogółem wynosiła 135,2 ha.

W latach 2010-2012 decyzjami: UGG. WZ. 7331-156/10 z dnia 24.06.2011 r. , UGG.WZ.7331-39/10/11/12 z dnia 29.03.2012 r. odmówiono ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych powodzią.

Przyczyną odmowy wydania ww. decyzji było postanowienie NU-561-wzr-36/10, z dnia 10.02.2011 r. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, odmawiające uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy oraz

postanowienie KZGW/BAPpo-675/7438/2011/tk, z dnia 24.02.2012 r. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej utrzymujące w mocy postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, z dnia 10.02.2011 r.

W okresie objętym kontrolą nie było uchYLENIA decyzji o warunkach zabudowy dokonanej przez organy odwoławcze.

(dowód: akta kontroli strona: 206, 207-209)

3. 3. W wyniku analizy rejestrów decyzji warunków zabudowy ustalono, że rejestr decyzji prowadzony był w opisanych zeszytach, druku zgodnym z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385). Wpisy w rejestrze były ponumerowane wpisywane kolejno. Rejestr nie zawierał skreśleń i niezapisanych rubryk. Zapisy w rubrykach odpowiadały treści rubryk.

Ustalono, że decyzje o warunkach zabudowy były uzgadniane z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) i spełniały łącznie warunki określone w art. 61 cytowanej ustawy.

Czas wydania decyzji wynosił do 30 do 520 dni, liczonych od dnia złożenia wniosku co narusza przepisy art 35 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity (Dz.U.00.98.1071) z dnia 14 czerwca 1960 r, który określa „§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

§ 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

§ 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”.

W 10 przypadkach załatwienie sprawy przekroczyło termin wskazany w przepisie art. 35 § 3 kpa. O przedłużeniu czasu załatwienia sprawy nie informowano wnioskodawcy co narusza przepis art. 36 § 1 cytowanej ustawy, który określa „§ 1. O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”.

Wyjaśniając przyczyny nie informowania stron o nie dotrzymaniu ww. terminów Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca podał m. innymi, że „Procedura załatwiania spraw związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określona przez przepisy k.p.a. i przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni, praktycznie wyklucza załatwienie sprawy w terminie 1 miesiąca od daty złożenia wniosku.

Potrzeba przeprowadzenia postępowania wstępnego i ustalenia stron, następnie zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania, przygotowanie projektu decyzji, zawiadomienie o przesłaniu projektu decyzji do odpowiednich uzgodnień, zawiadomienie na

podst. art. 10 o możliwości zapoznania się z całością akt sprawy i w końcu wydanie decyzji, powoduje, że choćby ze względu na ustawowe terminy doręczania pism, zachowanie 1 miesięcznego terminu załatwiania spraw jest niemożliwe.

Praktyka wskazuje, że strony postępowania w w/w sprawach poirytowane są często ilością pism przychodzących w sprawie, stąd w sprawach prostych tzn. tych, gdzie w trakcie postępowania nie ma sporów sąsiedzkich lub kłopotów z ustaleniem stron, nie informowano stron zgodnie z art. 36 k.p.a. o wyznaczeniu nowego terminu sprawy, ponieważ o stanie postępowania były one na bieżąco informowane w kolejnych pismach.

Nieprawidłowość ta stanowiąca naruszenie przepisów k.p.a. nie skutkuje rażącym naruszeniem prawa i możliwością wzruszenia mocy prawnej wydanych decyzji, niemniej zostanie wyeliminowane w kolejnych postępowaniach prowadzonych przez tutejszy Wydział. W postępowaniach o znacznym stopniu skomplikowania, gdzie występują korekty przebiegu sieci, na skutek rozbieżnych interesów stron, lub w których procedura ustalenia stron jest długotrwała, zawiadomienie o terminach spraw wynikających z art. 35 i 36 k.p.a. są stosowane.

Wszczęcie postępowania w sprawie decyzji: UGG.WZ.7331-146/10, UGG.WZ.7331-156/10, UGG.WZ.7331-70/10, UGG.WZ.7331-40/10, UGG.WZ.7331-39/10, UGG.6730.42.2011, UGG.6730.113.2011, UGG.6730.143.2011, UGG.6730.151.2011, UGG.6730.146.2011 nastąpiło w innym dniu niż data złożenia wniosku/żądania co było sprzeczne z przepisem art. 61 § 3 kpa, który określa iż „*Data wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej*”.

Zwłoka liczona od dnia złożenia wniosku do dnia wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania wynosiła od 1 do 38 dni.

Wyjaśnienia w sprawie przyczyn zwłoki, która występowała we wszczęciu ww. postępowań zamieszczono w pkt. 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

Ustalono, że analizowane projekty decyzji zawierały wszystkie wymagane załączniki, posiadały podpisy i pieczętki właściwych osób oraz wzmiankę o uprawnionej osobie, która sporządzała projekt nr uprawnień KT-287, A-64/83.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłoszono skargi dotyczącej postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy

(dowód: akta kontroli strona: 100a,100b, 220-223,294-303)

3. 4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli strona: 224)

3. 5. W okresie objętym kontrolą, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego należało do Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji zwanym dalej Wydziałem.

Wydział m. innymi był odpowiedzialny za prowadzenie spraw wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nadzór nad realizacją zadań Wydziału sprawował Naczelnik Wydziału, który posiadał przygotowanie zawodowe architekta i był członkiem samorządu urbanistów nr KT-287.

Do podstawowych obowiązków naczelnika Wydziału należało m. innymi nadzór i kontrola pracy podległych pracowników (kontrola wewnętrzna), egzekwowanie efektywnego wykorzystania czasu pracy, dyscypliny pracy oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych i ochronie danych osobowych.

W Wydziale 3 pracowników zatrudnionych na stanowisku inspektora oraz 1 na zatrudniony na stanowisku podinspektora realizowało zadania związane z gospodarką przestrzenną przypisanych terenów/ osiedli.

Do zadań ww. pracowników należało m. innymi:

- Opracowywanie wstępnych analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy,
- Opracowywanie wstępnych projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- Prowadzenie postępowań administracyjnych o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
- Prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- Gromadzenie informacji z zakresu gospodarki przestrzennej w swoim obszarze działania.

W okresie objętym kontrolą do Wojewody Podkarpackiego przesyłano kwartalne sprawozdania/ rejestr decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych w danym kwartale, które zawierały rzetelne dane o ww. decyzjach sporządzane wg zasad wskazanych w piśmie Wojewody.

W latach 2010-2012 wewnętrzny nadzór nad wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy realizowano w następujący sposób:

- Wniosek inwestora składany jest w Kancelarii Urzędu Miejskiego skąd przekazywany jest w/g właściwości do Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji (UGGiG),
- Naczelnik Wydziału UGGiG przydziela wniosek wskazanemu pracownikowi (w przypadku postępowania o ustalenie warunków zabudowy wniosek przydzielany jest konkretnemu pracownikowi w zależności od położenia terenu planowanej inwestycji),
- Pracownik bada kompletność złożonego wniosku i przygotowuje - w zależności od potrzeb, wezwanie o uzupełnienie ewentualnych braków bądź - po ustaleniu stron postępowania, zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego a w przypadku inwestycji celu publicznego - dodatkowo stosowne obwieszczenie,
- Naczelnik Wydziału zatwierdza i podpisuje przygotowane w/w pisma,
- Pracownik dokonuje oględzin terenu przyszłej inwestycji i sąsiadującego z nim obszaru oraz utrzuja je w stosownej dokumentacji fotograficznej a następnie przygotowuje materiał do analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (mapy, zdjęcia, wyliczenia wskaźników),
- Pracownik uzgadnia wyniki analizy z Naczelnikiem Wydziału (po oględzinach w terenie) w zakresie parametrów i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, obejmujących wyznaczenie linii zabudowy, wysokości, szerokości elewacji frontowej, wskaźnika wykorzystania terenu, geometrii dachu (w przypadku obiektu kubaturowego) oraz innych parametrów wynikających z przepisów odrębnych,
- W oparciu o wyniki w/w analizy urbanistycznej, pracownik przygotowuje stosowny

projekt decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wraz z załącznikami,

- Naczelnik Wydziału, będący członkiem Okręgowej Izby Urbanistów w Katowicach, autoryzuje przygotowany projekt decyzji,
- W przypadku konieczności uzgodnienia projektu decyzji w trybie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z właściwymi organami, pracownik przygotowuje stosowne pisma, które zatwierdza Naczelnik Wydziału,
- Po uzgodnieniu projektu decyzji, pracownik - przed wydaniem decyzji, przygotowuje pismo o możliwości zapoznania się z całością akt prowadzonej sprawy, a w przypadku inwestycji celu publicznego - dodatkowo sporządza obwieszczenie o postanowieniach uzgadniających projekt decyzji,
- Przygotowane pisma sprawdza Naczelnik Wydziału zatwierdza podpisując.

(dowód: akta kontroli strona: 232-238, 239-283, 284-285)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą nie przesyłano Marszałkowi Województwa Podkarpackiego 112 kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (wszystkie wydane ww. okresie) w tym 4 dotyczące terenów zagrożonych powodzią, a tym samym nie wykonano obowiązku nałożonego przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *„Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od dnia ich wydania”*.

Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca podał, że nastąpiło to na skutek błędnej interpretacji wyżej cytowanego przepisu oraz w wyniku przeoczenia. Podał również, że wykazana nieprawidłowość zostanie bezzwłocznie wyeliminowana w dalszej pracy Wydziału.

Osobą odpowiedzialną za nie wykonanie ww. obowiązku był Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji, który nie dołożył należytej staranności w zakresie nadzoru nad realizacją postępowań o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Wszczęcie postępowania o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy następowało z opóźnieniem, co stanowi naruszenie przepisu art. 61 § 3 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98 poz. 1071 tekst jednolity), który określa iż

„Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”.

Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca, wyjaśniając przyczyny wskazanej nieprawidłowości podał m. innymi, że *„Ustalenie stron postępowania, które siłą rzeczy musi mieć miejsce we wstępnym postępowaniu prowadzonym przed zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, jest wielokrotnie bardzo czasochłonne, wymaga bowiem, w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości przeprowadzenia wywiadu co do zapisu w Księgach Wieczystych, ustalenie spadkobierców, czasem pełnomocników dla osób nieobecnych, a w skrajnych przypadkach zawieszenia postępowania do czasu ujawnienia stron”*.

„Datą wszczęcia postępowania jest oczywiście data złożenia kompletnego wniosku, a data zawiadomienia o tym fakcie jest datą późniejszą wynikającą z upływu terminu obiegu poczty, potrzeby przeprowadzenia analizy kompletności wniosku, jego uzupełnień, i ustalenia stron postępowania”.

Użyte w wyjaśnieniu sformułowanie „wstępne postępowanie” dowodzi, że datą wszczęcia postępowania nie jest jak podano w wyjaśnieniu data złożenia kompletnego wniosku ale data złożenia żądania/ wniosku.

Odnosząc się do ww. wyjaśnienia należy stwierdzić, że o ile w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wskazano wyraźną informację skierowaną do strony z podaniem jego przedmiotu, sposobem wszczęcia ale nie wskazano daty wszczęcia (daty wniosku) co oznacza, że datą wszczęcia postępowania jest data wydania zawiadomienia.

Osobą odpowiedzialną za nie dopatrzenia w sporządzaniu zawiadomień o wszczęciu ww. postępowań był Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji, który realizując nadzór nad prowadzonymi postępowaniami nie dostrzegł błędu, który sprawił, że de facto datą wszczęcia postępowania nie była data złożenia wniosku/żądania.

3. Wydając 10 decyzji o warunkach zabudowy nie dotrzymano terminu określonego przepisem art. 35 kpa co było uzasadnione koniecznością przeprowadzenia uzgodnień wynikających z przepisu art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizowanym w trybie art. 106 k.p.a. O nie dotrzymaniu ww. terminu nie informowano wnioskodawcy czym naruszono przepis art. 36 § 1 cytowanej ustawy, który określa:

„ § 1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”.

Wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości Pan Janusz Chodorowski – Prezydent Mielca rozstrzygając stwierdził „Nieprawidłowość ta stanowiąca naruszenie przepisów k.p.a. nie skutkuje rażącym naruszeniem prawa i możliwością wzruszenia mocy prawnej wydanych decyzji, niemniej zostanie wyeliminowane w kolejnych postępowaniach prowadzonych przez tutejszy Wydział”.

(dowód: akta kontroli strona: 99-100b,203-205, 221-223a, 292-293)

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

Decyzje o pozwoleniu na budowę.

Opis stanu
faktycznego

Informacje w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, objętych decyzjami pozwolenia na budowę, wydane w oparciu o decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) ze Starostwa Powiatowego w Mielcu nie stanowią podstawy do oceny Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

4. W okresie objętym kontrolą do Starostwa Powiatowego w Mielcu złożono 11 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów na terenie zagrożonym powodzią w tym 2 wnioski dotyczyły inwestycji celu publicznego.

W ww. okresie wydano 10 decyzji pozwolenia na budowę i 1 decyzję w 2013 r. na wniosek z 2012 r.

W decyzjach nie informowano inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z realizacji inwestycji na terenie zagrożonym powodzią.

Decyzje o pozwoleniu na budowę każdorazowo przesyłano do Urzędu, zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 ustawy, z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ wydający każdorazowo sprawdzał zgodność opracowanego projektu budowlanego z ustaleniami decyzji Prezydenta Miasta Mielca, w myśl art. 35 ust. 1 ustawy Prawo Budowlane.

W Wydziale Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Mielcu prowadzono rejestr wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę wg kolejności ich wpływu, oraz rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzony wydanych decyzji. Rejestry prowadzone były na drukach wzór, załącznik nr 2 Dz. Ustaw Nr 23.

W okresie objętym kontrolą od wydanych decyzji pozwoleń na budowę nie było składano odwołań jak również żadna decyzja nie została uchylona.

(dowód: akta kontroli strona: 286-289)

5. Zgodność realizacji inwestycji oraz zagospodarowania terenu z uwarunkowaniami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę.

Opis stanu
faktycznego

5. Informacje w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenu z uwarunkowaniami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę zagrożonych powodzią, objętych decyzjami pozwolenia na budowę uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Mielcu nie stanowią podstawy do oceny Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

W latach 2010-2012 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Mielcu wydał jedną decyzję nr 106/12, z dnia 26 października 2012 r. o pozwoleniu na użytkowanie parkingu na ul. Rzeczej. W ww. okresie nie stwierdzono użytkowania obiektu budowlanego, wybudowanego na terenach zagrożonych powodzią bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie.

Nie stwierdzono przypadków aby obiekt wybudowany na terenie zagrożonym powodzią nie spełniał warunków określonych w pozwoleniu na budowę.

Nie monitorowano wywiązywania się inwestorów z obowiązku uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie dla obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią, jak również zawiadamiania organu o zakończeniu budowy.

W latach 2010-2012 w Urzędzie, w Wydziale Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji nie był prowadzony audyt zewnętrzny i kontrola wewnętrzna w zakresie dotyczącym zagadnień realizowanych w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W złożonym oświadczeniu Pan Waldemar Wiącek – Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Gruntami i Geodezji podał, że *„W stosunku do sporządzanego w tym okresie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, terenów zalewowych w sąsiedztwie budowanych wałów przeciwpowodziowych na Starym Mieście, Prezydent Miasta jako organ sporządzający plan, merytorycznie oceniał złożone wnioski i uwagi, wydawał zarządzenia rozstrzygające o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu. Projekt uchwały podlegał uzgodnieniu z Komisją Budownictwa Rady Miejskiej”*

(dowód: akta kontroli strona: 290-291, 291a)

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 Kontroli³, wnosi o:

1. Systematyczne i terminowe wywiązywanie się z obowiązku przekazywania Marszałkowi Województwa Podkarpackiego, kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, określonego w przepisach art. 57 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r. Nr 80, poz. 717).
2. Dołożenia należytej staranności aby w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, obok wyraźnej informacji skierowanej do strony o przedmiocie postępowania i sposobie wszczęcia, wskazano datę wszczęcia (datę złożenia wniosku) zgodnie z przepisem art. 61 § 1 k.p.a.
3. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminów wydania decyzji o warunkach zabudowy określonych w art. 35 k.p.a., a w wypadku niemożliwości dotrzymania wskazanego wyżej terminu wykonania obowiązku nałożonego przepisem art. 36 k.p.a..

³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Rzeszowie.

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 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.

Rzeszów, dnia czerwiec 2013 r.

Kontroler
Marian Ortyl
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis