



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-04-03/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	1. Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86258 z dnia 4 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-1A)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnobrzega (dalej, Urząd i/lub Gmina)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Norbert Mastalerz, Prezydent Miasta Tarnobrzeg (dalej, Prezydent) (dowód: akta kontroli str.2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

I. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie programowanie działań w celu przeciwdziałania nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, w tym w dolinach rzecznych.

Zagadnienia dotyczące zjawisk powodziowych zostały zawarte w Operacie przeciwpowodziowym w 1992 r., w Planie Reagowania Kryzysowego z 2008 r. i Planie Zarządzania Kryzysowego z 2011 r. Opracowania te pełniły funkcję informacyjną, gdyż zawarto w nich identyfikację zagrożeń polegającą na wskazaniu obszarów zagrożonych zalaniem, podtopieniami oraz osuwaniem się mas ziemi. W Planie Zarządzania Kryzysowego ustalono także przyczyny zagrożeń powodziowych poszczególnych obszarów. Na mapie stanowiącej załącznik do Operatu przeciwpowodziowego naniesiono obszary zalewowe i wskazano kierunki ewakuacji ludności. W myśl art. 31 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r.² o samorządzie gminnym opracowany został Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią Miasta Tarnobrzega (z 2010 r.) (dalej, Plan przeciwpowodziowy), zawierający opis działań, które należy podjąć w trakcie zagrożenia powodziowego. W opracowaniach tych nie uwzględniono m.in.: planu ograniczenia skutków powodzi, zakresu działań prewencyjnych, w tym ograniczenia nowej i zabezpieczenie istniejącej zabudowy na terenach zalewowych oraz analizy kosztów i korzyści płynących z poszczególnych rozwiązań. Nie zawarto także informacji historycznych dotyczących zalanych obszarów i zniszczonej infrastruktury ani procedur zapobiegających powodzi.

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

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

Z treści tych dokumentów wynikało, jak bronić się przed powodzią, a nie w jaki sposób maksymalnie ograniczyć jej skutki. Gmina posiadała magazyn przeciwpowodziowy zgodnie z wymogiem art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, który wyposażony był wystarczająco na wypadek pierwszej fazy zagrożenia powodziowego.

II. NIK ocenia pozytywnie ujmowanie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

W uaktualnionym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzeg z 2009 r. (dalej, Studium), pozytywnie zaopiniowanym przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej, RZGW) przedstawiono uwarunkowania wynikające z zagrożeń naturalnych i ochronę przed powodzią. W mieście Tarnobrzeg obowiązywało 18 punktowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej, miejscowe plany), które łącznie pokrywały 3694 ha powierzchni miasta (43,25%). Z tego 6 z nich obejmowało tereny zagrożone zalaniem (dotknięte powodzią i podtopieniami w 2010 i 2011 r.) i jeden - obszar zagrożony osuwaniem się mas ziemi. Na ww. terenach łącznie obejmującymi powierzchnię 1.789,4 ha nie wprowadzono ani zakazu zabudowy, ani zmian w zagospodarowaniu tych obszarów. W 4 z 7 objętych badaniem miejscowych planach (tj. 57 %) odnoszących się do osiedli: Dzików, Ocice, Mokrzychów, Zakrzów ustalono ogólne zasady ochrony przed skutkami powodzi. W nawiązaniu do ustaleń Studium nie zostały opracowane miejscowe plany, w których zostałyby określone granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dla osiedla Sobów oraz Wielowieś i Zakrzów (dla których opracowano jedynie plany punktowe). Urząd nie dysponował studium ochrony przeciwpowodziowej opracowanym przez RZGW, które pozwoliłoby ustalić m. in.: granice zasięgu wód powodziowych oraz kierunki ochrony przed powodzią

III. NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na terenach zalewowych i zagrożonych powodzią.

Dla terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych w latach 2010-2012 8 inwestorom ustalono w decyzjach lokalizację inwestycji celu publicznego (dalej, decyzje o licp) i wydano 205 decyzji o warunkach zabudowy (dalej, decyzja o wz). Pomimo wskazania w Operacie przeciwpowodziowym dla miasta Tarnobrzeg z 1992 r. (dalej, Operat przeciwpowodziowy) obszarów zalewowych, a także w Studium – terenów dotkniętych prawdopodobieństwem zalania i podtopienia, w wydawanych decyzjach objętych badaniem (33 decyzje o wz i 8 – o licp) nie informowano inwestorów o zagrożeniach wynikających z lokalizacji inwestycji na terenach zalewowych i nie określono warunków umożliwiających bezpieczne posadowienie budowli na tych terenach. Podczas procedowania spraw kończących się wydaniem decyzji o wz i o licp Urząd nie ustrzegł się od uchybień, które nie spowodowały niekorzystnych skutków dla kontrolowanej działalności.

IV. NIK ocenia pozytywnie podejmowanie działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczania zabudowy.

W latach 2010-2012 wydanych zostało 239 decyzji o pozwoleniu na budowę (dalej, decyzje o pb) na terenach zagrożonych powodzią, które określono w Operacie

przeciwpowodziowym i Studium. W badanej próbie 33 decyzji o pb Organ nie informował inwestorów o groźbie powodzi i nie nakazywał wprowadzenia do projektów budowlanych niezbędnych ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych i innych rozwiązań technicznych mających ograniczyć negatywne skutki zalania. NIK podkreśla prawidłowe, zgodne z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej, kpa) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁴ prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z wydaniem decyzji o pb.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

6.1.1. Tarnobrzeg położony jest w zlewni rzeki Wisły, która stanowi zachodnią granicę miasta. Sieć wód powierzchniowych tworzą Wisła (ciek I rzędu płynący korytem o szerokości 200-500 m) i jej prawobrzeżny dopływ Trześniówka (wraz z Żupawką) oraz Mokrzychówka. Cieki te na całej długości w obrębie miasta są uregulowane i posiadają obustronne obwałowania, chroniące przed powodzią. Sieć wodną uzupełnia szereg bezimiennych cieków i rowów melioracyjnych. Średnie roczne przypiły Wisły na odcinku graniczącym z miastem wynoszą od ok. 100 m³/s w latach suchych do 370 m³/s w latach mokrych. Z uwagi na położenie znacznej części miasta w dolinie rzeki Wisły występują tu zagrożenia powodziowe związane z katastrofalnymi stanami wód w rzece. Wielkość obszaru całej gminy wynosi 8540,1 ha, tereny narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych ogółem stanowią około 5567,7 ha, w tym tereny zabudowane - 1266,7 ha, tj. odpowiednio 65,2% i 14,8% w stosunku do powierzchni całej gminy. Zjawiska powodziowe i podtopienia, które miały miejsce w 2010 r. i 2011 r. objęły obszar gminy o powierzchni 884,3 ha, (tj. 10,4%). Obszar Gminy w 100% jest chroniony wałami przeciwpowodziowymi.

(dowód: akta kontroli str. 3, 20-31, 32-38)

Zagadnienia dotyczące zjawisk powodziowych zostały zawarte w Operacie przeciwpowodziowym⁵ dla miasta Tarnobrzeg (z 1992 r.) (dalej, Operat przeciwpowodziowy) oraz w Studium, którego I zmianę Rada Miasta Tarnobrzega uchwaliła 26 listopada 2009 r.⁶. W Operacie przeciwpowodziowym zawarto plan operacyjny Miejskiego Komitetu Przeciwpowodziowego z opisem działań w przypadku wystąpienia powodzi. Na mapie (w skali 1: 25 000) będącej załącznikiem do ww. Operatu zaznaczono zasięg zalewu wodą stuletnią na terenach obwałowanych, a także obszary o dużym prawdopodobieństwie tworzenia się zatorów lodowych. Obszary narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych wyznaczone na ww. mapie, tj.: Wielowieś, Zakrzów, Dzików, Sielec, Sobów i Mokrzychów (zostały zalane w 2010 r. wskutek przerwania wału przeciwpowodziowego Wisły i obu wałów rzeki Trześniówki). Na mapie załączonej do Operatu przeciwpowodziowego zaznaczono zasięg zalewu wodą stuletnią (tj. Q1) na terenach obwałowanych w przypadku powodzi. Miejscowości ewakuowane i miejscowości przyjmujące ewakuowanych połączono strzałkami i zaznaczono

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 267

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623

⁵ Operat przeciwpowodziowy dla miasta Tarnobrzeg opracowany przez Zespół Rzeczoznawców Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych, Terenowa Grupa Rzeczoznawców – I.dz.GR.V.7230/26/91 z dnia 07.12.1991 r.

⁶ Uchwała nr XLII/844/2009 z 26 listopada 2009 r.

kolorem czerwonym. Operat przeciwpowodziowy określał zasięg wód do rzędnej 150 m n.p.m. na obszarze około 5882,0 ha (tj. 68,9% powierzchni gminy). W tabeli nr 1 załączonej do Operatu przeciwpowodziowego zawarto m.in. wykaz miejscowości położonych na terenach zalewowych, ewidencję gospodarstw, mieszkańców i ilość zwierząt gospodarskich – do ewakuacji, a ponadto wykaz miejscowości przyjmujących ewakuowanych i plan ewakuacji według stanu na 1 stycznia 1992 r. Z informacji zawartej w ww. Operacie wynika, iż przy jego opracowywaniu wykorzystano dostępne materiały z Komitetu Przeciwpowodziowego w Tarnobrzegu oraz Biura Projektów Wodnych i Melioracji w Rzeszowie, w tym m.in.: program zabezpieczenia przeciwpowodziowego byłego województwa rzeszowskiego, operatów przeciwpowodziowych dla gminy Tarnobrzeg i województwa tarnobrzckiego, mapy powodzi z 1934 r. a także opracowań hydrologicznych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 4-31)

Na podstawie Mapy Zagrożeń Powodziowych opracowanej przez RZGW, w ramach zadania B.1.1.2. Projektu Banku Światowego „Usuwanie Skutków Powodzi” w Studium podano, że znaczna część terenu miasta poza obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią i z wyłączeniem terenów wyżej wyniesionych, znajduje się w zasięgu potencjalnej strefy zalewów o prawdopodobieństwie przewyższenia $P=1\%$. Są to tereny chronione wałami przeciwpowodziowymi głównych rzek, narażone na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi w przypadku ich uszkodzenia, przesiąkania lub przelania się wody przez wały. Poza zasięgiem prawdopodobnych zalewów są tereny miasta położone na terasie wysokiej Wisły i Równinie Tarnobrzkiej, tj. centrum miasta z osiedlem Serbinów, osiedle Ocice, Mokrzyszów i częściowo Sobów. Na terenach między linią brzegową ww. rzek, a ich wałami przeciwpowodziowymi, które określono w Studium jako obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, zabroniono wykonywania robót i czynności, które utrudniałyby ochronę przed powodzią, w tym: wykonywanie urządzeń wodnych oraz wznoszenie obiektów budowlanych, sadzenie drzew i krzewów z wyjątkiem plantacji wiklinowych oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej doliny, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót z wyjątkiem robót związanych z regulacją wód w korycie rzeki.

Norbert Mastalerz Prezydent Miasta Tarnobrzeg wyjaśnił, m.in., że: „ (...) Urząd Miejski nie dysponował studium ochrony przeciwpowodziowej opracowanym przez RZGW, określającym granice obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla zlewni Wisły. Do czasu opracowania ww. dokumentu brak jest możliwości określenia liczby i rodzaju obiektów narażonych na wystąpienie powodzi, jak również zagospodarowania tych terenów. Obowiązująca od 18 marca 2011 r. ustawa z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadziła zmiany w zakresie dokumentów (w oparciu o które prowadzona jest ochrona przeciwpowodziowa) jak i w definicji specjalnych terenów zagrożonych powodzią, na których obowiązują zakazy z art. 88l i art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo wodne, i tak: studium ochrony przeciwpowodziowej zastąpiono mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego, natomiast obszary szczególnego zagrożenia powodzią – obszarami szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczanymi na mapach zagrożenia powodziowego. Narzucony ustawą z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy prawo wodne oraz niektórych innych ustaw termin wykonania map zagrożenia powodziowego przypada na 22 grudnia 2013 r.”

Biorąc powyższe pod uwagę, Urząd nie wystąpił z inicjatywą, do właściwego dyrektora RZGW o opracowanie takiego studium, w którym poprzez zapisy

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159

ograniczające lub zakazujące lokalizacji inwestycji na tych terenach, nabyłby „narzędzia” służące zapobieganiu czy też ograniczaniu możliwości zabudowy terenów narażonych na ryzyko powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 18-31, 144-152, 636)

W celu ochrony przed skutkami powodzi i nagłych wezbrań wód w Studium ustalono m. in.:

- obowiązek stosowania nakazów, zakazów, ograniczeń i dopuszczeń określonych w obowiązujących przepisach szczególnych, dotyczących ochrony przed powodzią w odniesieniu do obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią – terenów położonych między linią brzegową a wałami rzek: Wisły, Trześniówki, Mokrzeszówki i Żupawki,
- stosowanie ograniczeń w zagospodarowaniu na terenach zagrożonych wystąpieniem wód stuletnich, poprzez stosowanie rozwiązań konstrukcyjno-technicznych przy realizacji zabudowy, chroniących przed podmakaniem gruntów pod fundamentami i minimalizujących potencjalne straty powodziowe,
- w odniesieniu do występujących w międzywalu rzek terenów leśnych i zadrzewień dopuszcza się ich wycinkę w przypadku zagrożeń powodziowych, natomiast nie dopuszcza się nowych nasadzeń,
- wyłączenia z zabudowy 50,00 metrowej strefy ochrony wałów przeciwpowodziowych,
- wyłączenie z zainwestowania terenów narażonych na osuwanie się mas ziemi.

W latach 2010-2012 na 18 obowiązujących miejscowych planów w 8 z nich zawarto zapisy, ustalające zasady ochrony przed powodzią w myśl przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ (dalej, ustawa o planowaniu). W ww. planach określono granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią a także osuwania się mas ziemnych. Zarówno w Studium jak i miejscowych planach nie zawarto zapisów zabraniających możliwość zabudowy terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 20-31, 321-363, 423-430)

W Tarnobrzegu powódzie wystąpiły: w maju i czerwcu 2010 r. - wskutek przerwania wałów przeciwpowodziowych rzek: Wisły i Trześniówki oraz w 2011 r. wskutek ulewnych deszczów. Czynnikiem, które potęgowały zagrożenie powodziowe były opady atmosferyczne oraz wezbraniowa fala powodziowa. W 2010 r. w następstwie wysokiej fali kulminacyjnej-przekroczenie stanu alarmowego na wodowskazie w Sandomierzu o 232 cm - nastąpiło przelanie i przerwanie prawego wału Wisły w Koćmierzowie. Wody Wisły zalały na terenie miasta osiedla: Wielowieś, Sobów, Sielec, Zakrzów i Dzików. Następnie doszło do przelania się wody z zalanego terenu przez lewy wał rzeki Trześniówki w km 4+447 – 7+707 do międzywału. Woda z międzywału rzeki Trześniówki przelała się przez prawy wał, a w wyniku rozmycia powstały cztery wyrwy w miejscowości Trześń i doszło do zalania miejscowości Trześń, Zalesie, Gorzyce, Sokolniki, Furmany i Orliśka (teren powiatu Tarnobrzkiego). W drugiej fazie przepływu fali kulminacyjnej – poziom był niższy tylko o 27 cm od pierwszej i pomimo prac zabezpieczających wykonywanych na przerwanych wałach nastąpiło powtórne zalanie terenów w zakresie rozciągłości stref pokrywających się z pierwszą falą. W 2011 r. wskutek nawałnych opadów deszczów doszło do podtopień osiedli: Wielowieś, Sobów i częściowo Sielec.

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 153, poz. 901

W informacji skierowanej do Rady Miasta Tarnobrzega z 24 lutego 2011 r. o przygotowaniu miasta Tarnobrzega do wystąpienia powodzi i stanie infrastruktury przeciwpowodziowej Prezydent podał m.in. że: „(...) w przypadku przerwania wałów przeciwpowodziowych Wisły może zostać zalane około 58% powierzchni miasta tj. terenu położonego poniżej rzędnej 154 m n.p.m. Może to objąć tereny takich osiedli jak: Wielowieś, Sielec, Sobów, Zakrzów, Dzików, Nagnajów i Mokrzyszów.

(dowód: akta kontroli str. 32-42)

W wyniku powodzi w 2010 r. i w 2011 r. zniszczone zostały m.in. budynki mieszkalne i komunalne, obiekty infrastruktury publicznej, tj. drogi i przepusty, sieć kanalizacyjna i wodociągowa, oczyszczalnia ścieków, szkoły, przedszkola, punkty biblioteczne, punkty usługowe, strażnice Ochotniczy Straży Pożarnych (dalej, OSP), cmentarz na osiedlu Wielowieś. Na odbudowę i/lub remont budynków mieszkalnych (wg danych na dzień 31 grudnia 2012 r. z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Tarnobrzegu) z poniesiono nakłady finansowe w wysokości 60.693,288,90 zł. Wartość strat spowodowana w infrastrukturze komunalnej przez powódź (zgodnie z protokołem z weryfikacji strat z 26 lipca 2010 r.) wyniosła 43.632,2010,00 zł, w tym drogi gminne, wojewódzkie i przepusty – 13.207,000,00 zł, budynki komunalne – 7.035,000,00 zł, sieć wodociągowa 5.000,00 zł, rowy melioracyjne, urządzenia melioracyjne – 373.720,00 zł, inne obiekty tj. m. in. obiekty sportowe z budynkami i urządzeniami – 652.000,00 zł. W 2010 r. na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – zostały wykonane wydatki w kwocie 74.811,160,27 zł, co stanowiło 29,3% ogółu wykonanych wydatków tj. 255.903,164,53 zł (za rocznym sprawozdaniem Rb-28S). W 2010 r. w czasie powodzi zarządzono ewakuację zarówno ludzi (ogółem 300 osób), jak i mienia, a jej koszt wyniósł 1.261,192,00 zł. Intensywne opady deszczu, które nawiedziły miasto Tarnobrzeg w lipcu 2011 r. spowodowały szkody o wartości 5.442,000,00 zł w tym drogi gminne i przepusty – 3.197,000,00 zł, budynki komunalne – 1.675,000,00 zł i rowy melioracyjne – 570,000,00 zł. (zgodnie z protokołem z weryfikacji strat z 28 października 2011 r.). W dniu 1 grudnia 2011 r. dokonano uzupełnienia ww. protokołu, w efekcie czego wartość strat spowodowanych przez nawalne deszcze z lipca 2011 r. została pomniejszona o kwotę 525.000,00 zł. W 2011 r. na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – zostały wykonane wydatki w kwocie 11.936,248,92 zł, co stanowiło 4,6% ogółu wykonanych wydatków tj. 259.370,709,81 zł (za rocznym sprawozdaniem Rb-28S).

(dowód: akta kontroli str. 50-143)

Stosownie do uregulowań art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹ dla miasta Tarnobrzega opracowany został Plan Reagowania Kryzysowego (dalej, Plan) odpowiednio w 2008 r. i w 2011 r. Plan ten określał struktury i zasady organizacyjne instytucji i zespołów odpowiedzialnych za funkcjonowanie miasta w sytuacjach kryzysowych oraz realizację zadań mających na celu złagodzenie ewentualnych skutków zdarzenia oraz przywracanie i odtwarzanie warunków bytowania po zdarzeniu. Plan został opracowany z uwzględnieniem możliwości i zakresu odpowiedzialności na poziomie samorządu lokalnego. Opracowanie to zawierało 4 rozdziały, tj.: charakterystykę miasta Tarnobrzega, plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, załączniki funkcjonalne. W planie zawarto opis katastrof naturalnych w tym m. in. powódzie, podtopienia oraz ulewne deszcze, a ponadto w ramach załączników funkcjonalnych, nakreślono m.in.: standardowe procedury operacyjne, w tym działania podczas zagrożenia powodziowego, wnioskowania do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, przyznawanie odszkodowania za poniesione straty w związku z udziałem w zorganizowanej akcji społecznej,

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590

organizację ewakuacji z terenów zagrożonych, ochronę przed zagrożeniem powodziowym oraz zasady i tryb oceniania i dokumentowania szkód.

(dowód: akta kontroli str. 153-176)

W mieście obowiązywał zaktualizowany na przełomie lat 2009/2010 plan operacyjny ochrony przed powodzią (dalej, plan przeciwpowodziowy) stosownie do uregulowań art. 31a ustawy o samorządzie gminnym. W planie tym uściślono zasady działania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej, MZZK), będącego organem pomocniczym Prezydenta¹⁰ w zapewnieniu wykonywania zadań związanych z akcją przeciwpowodziową. Ponadto ustalono zasady ogłaszania pogotowia lub alarmu powodziowego oraz czynności podejmowane przez uczestników akcji przeciwpowodziowej, które zawarto w instrukcjach działania dla poszczególnych grup operacyjnych. W skład MZZK wchodzi: szef MZZK, tj. zastępca Prezydenta, zastępca szefa MZZK, sekretarz, rzecznik prasowy, grupa planowania cywilnego, grupa monitorowania, prognoz i analiz, grupa operacji i organizacji działań, grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej, grupa zabezpieczenia logistycznego, koordynator jednostek organizacyjnych obrony cywilnej. Plan przeciwpowodziowy zawierał opis działań, jakie należy podjąć oraz wskazanie osób i instytucji, które będą zaangażowane w przypadku zagrożenia powodziowego. Ponadto określał m. in. sposób monitorowania zagrożeń, zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych koniecznych do usuwania skutków powodzi, a także procedury uruchamiania działań zabezpieczających przed skutkami powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 176-185)

Miasto dysponuje 2 magazynami sprzętu przeciwpowodziowego (dalej, magazyn) na terenie miasta: magazyn główny zlokalizowany przy ulicy Strażackiej nr 5 i baza sprzętu przeciwpowodziowego mieszcząca się przy ul. Marii Dąbrowskiej nr 10, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sprzęt przeciwpowodziowy jest także przechowywany w 8 remizach Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) na terenie miasta. Wyposażenie magazynów przeciwpowodziowych w badanym okresie zostało uzupełnione 25 lutego 2011 r. za kwotę 107.938,65 zł, 12 kwietnia 2011 r. za kwotę 1.687,40 zł (zakup UON-namiet-Pompka Bravo), 14 czerwca 2011 r. za kwotę 166.665,00 zł, (zakup 300HL-40 agregat pompowy). Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie przekazał dla Urzędu Miejskiego w 2010 r. i w 2011 r. m. in. 3 sztuki agregatów pompowych (AM-3), agregat oświetleniowy (BLA), zespół prądotwórczy (ZAE 400) i dwie łodzie płaskodenne (LD-43 i LD-14). W skład wyposażenia ww. magazynów wchodziły m. in.: worki polipropylenowe, kamizelki i koła ratunkowe, buty gumowe, płaszcze przeciwdeszczowe, bosaki, łopaty, szpadle, siekiery, wodery, geowłóknina folia, pilarki spalinowe, łodzie płaskodenne, namioty pneumatyczne z ogrzewaniem zespół prądotwórczy, agregat oświetleniowy, pompy wysokiej wydajności 300 HL-40 i typu NIL wraz z wyposażeniem. Spis przedmiotów znajdujących się w magazynie zawarto w księdze inwentarzowej (spis założony został 5 maja 2011 r.). Dostęp do wyposażenia przeciwpowodziowego był dogodny z drogi dojazdowej. Magazyn był zamykany i zabezpieczony alarmem przed dostępem osób nieupoważnionych. W planie przeciwpowodziowym nie było informacji o zakresie niezbędnego wyposażenia magazynu. Za prowadzenie ewidencji sprzętu przeciwpowodziowego oraz jego przechowywanie i konserwację odpowiedzialny był jeden pracownik zatrudniony w Wydziale Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego (dalej, Wydział Zarządzania Kryzysowego) W. D., który w karcie zadań wieloosobowego stanowiska ds. operacyjno-organizacyjnych, technicznych i zaopatrzenia posiadał zapisy regulujące przypisane mu obowiązki. Za sprzęt przeciwpowodziowy

¹⁰ powołany Zarządzeniem nr 138a/2007 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 21 sierpnia 2007 r.

użyczony jednostkom OSP, w ramach umowy odpowiadają osoby zgodnie z podpisaną umową tj. Prezes oraz Naczelnik Jednostki OSP. Osoby odpowiedzialne za organizację i koordynację akcji ratunkowych posiadają wiedzę o lokalizacji, wyposażeniu a także dostępie do magazynu, gdyż uczestniczyły już w akcji ratunkowej w 2010 r. i w 2011 r. Urząd Miejski posiadał instrukcję zasad korzystania ze sprzętu znajdującego się w magazynie przeciwpowodziowym (w Wydziale Zarządzania Kryzysowego). W 2013 r. została opracowana instrukcja funkcjonowania miejskiego magazynu przeciwpowodziowego w Tarnobrzegu, w której określono m.in.: zasady wyposażania magazynu w sprzęt, procedurę uruchomienia magazynu, tryb postępowania w zakresie dokumentowania gospodarki magazynowej, zasady przechowywania sprzętu w obiekcie magazynowym, zasady konserwacji materiałów i sprzętu, a także ogólne zasady kierowania magazynem. W ww. instrukcji w załączniku nr 1 określono wytyczne wydawania i zwrotu sprzętu zgromadzonego w magazynie. Instrukcję podpisał Prezydent Norbert Mastalerz.

Przemysław Rawski Zastępca Naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił m.in., że: „(...) zarówno budynki komunalne jak i mieszkalne znajdujące się na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi nie zostały wyposażone w sprzęt niezbędny do zabezpieczenia przed powodzią, gdyż nie ma takiego obowiązku. Sprzęt taki przechowywany jest w magazynie przeciwpowodziowym jest on wystarczający w pierwszej fazie zagrożenia powodziowego. Po wyczerpaniu jego zasobów wykorzystywane są sprzęty znajdujące się w magazynie przeciwpowodziowym należącym do Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych-oddział w Tarnobrzegu”.

(dowód: akta kontroli str. 186-211)

Przemysław Rawski podał, że cały obszar miasta jest chroniony prawym wałem rzeki Wisły i lewym wałem rzeki Mokrzeszówki i Trześniówki. Na rzece Wiśle przed i za miastem Tarnobrzeg są zlokalizowane wodowskazy, którymi administruje Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie. Dostęp do wskazań tych wodowskazów jest możliwy przez portal internetowy www.pogodynka.pl – zakładka rzeki - zakładka dorzecze górnej Wisły. Poza tym są przeprowadzane okresowe przeglądy wałów przeciwpowodziowych i urządzeń wałowych przez pracowników Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych z siedzibą w Rzeszowie, w tym oddział w Tarnobrzegu wspólnie z pracownikami Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Przeglądy takie w kontrolowanym okresie (na podstawie przekazanych przez Przemysława Rawskiego kopii protokołów z przeglądów wałów) odbyły się: 18 czerwca 2012 r., 12 października 2012 r., 14 października 2011 r., 1 kwietnia 2010 r., 1 października 2010 r. Z komisyjnych przeglądów wałów sporządzono protokoły z opisem oceny stanu technicznego wałów oraz zakresem wymaganych prac konserwacyjnych. W ostatnim protokole z jesieni 2012 r. w odniesieniu do prawego wału rzeki Wisły (S.IV km rzeki 255+000-265+350 i S.V km rzeki 254+500-247+850), lewego i prawego wału rzeki Żupawki (km rzeki 0+000-4+200) lewego i prawego wału rzeki Mokrzeszówki i Trześniówki (km rzeki 0+500-13+000) zapisano, iż ogólny stan techniczny ww. wałów jest dobry, śluzy wałowe są sprawne technicznie. W wyniku oględzin prawego wału rzeki Trześniówki (km rzeki 0+250-13+500) stwierdzono przesiąki przez korpus wału i przebicia hydrauliczne (w km: 7+800-13+200). Na ww. wałach stwierdzono m. in. konieczność dwukrotnego koszenia traw i odmulenia odpływów od śluz wałowych. W odniesieniu do lewego i prawego wału rzeki Żupawki (km rzeki 0+000-4+200) oraz lewego i prawego wału rzeki Mokrzeszówki (km rzeki 0+000-7+000) w zaleceniach zapisano, iż obwałowania L+P na całej długości są w stanie technicznym mogącym zagrażać bezpieczeństwu-kategoria II, tj. wymaga modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 227-258)

W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski podejmował działania prewencyjne związane z zabezpieczeniem infrastruktury komunalnej przed powodzią, i tak:

1) W ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych w 2011 r. Urząd Miejski wydatkował kwotę 6.800,00 zł na opracowanie oceny stanu urządzeń melioracji wodnych zniszczonych w czasie powodzi w 2010 r. oraz wytyczne w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowego ich funkcjonowania. Ponadto realizował zadanie pn.: Oczyszczanie rowów melioracyjnych i odbudowa przepustów na terenie miasta. Łącznie oczyszczono przydrożne rowy o długości 16.112 mb, wyremontowano 16 przepustów i 70 m zarurowanego odcinka rowu oraz oczyszczono zbiorniki wodne o powierzchni 926 m². Prace te wykonano na osiedlach zalanych w czasie powodzi w 2010 r. i w 2011 r., tj.: Wielowieś, Sielec, Zakrzów, Dzików, Sobów, Mokrzychów i Nagnajów. Na zadanie to wydatkowana została kwota 484.344,00 zł, w tym 391.190,00 zł otrzymano w ramach promesy z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 118, 126-143)

2) W latach 2010-2012 bieżącym utrzymaniem i drożnością przydrożnych rowów i przepustów w granicach miasta zajmował się Rejon Dróg Miejskich Spółka z o.o. w Tarnobrzegu (dalej, Wykonawca) na podstawie 3-letnich umów odpowiednio 8 kwietnia 2008 r. i 12 kwietnia 2011 r. Przedmiotem ww. umów było m.in. utrzymanie dróg w zakresie utrzymania poboczy i rowów, czyszczenia przepustów i koszenia poboczy i rowów, wykonywania remontów przepustów. Wynagrodzenie wykonawcy było rozliczane raz w miesiącu na podstawie faktury zbiorczej wraz z zestawieniem wartości wykonanych poszczególnych asortymentów robót., które potwierdzał Urząd Miejski. W latach 2010-2011 odpowiednio ścięto pobocza z odwozem ziemi i odtworzono przydrożne rowy z odwożeniem ziemi na odcinku 2.225,00 m² i 731,00 m³ (za łączną kwotę 41.795,00 zł), 4.00,00 m² i 1.740,00 m³ (za łączną kwotę 22.672,10 zł). W 2012 r. poniesiono koszty na odtworzenie 919,30 m³ przydrożnych rowów w wysokości 9.652,65 zł. Ponadto w latach 2010-2012 dokonywano koszenia poboczy i rowów, w tym odpowiednio: 663.000,00 m² za kwotę 46.410,00 zł, 871.400,00 m² za kwotę 26.142,00 zł i 790.500,00 m² za kwotę 23.715,00 zł. Łącznie w badanym okresie na utrzymanie infrastruktury tj. poboczy, rowów i przepustów Urząd Miejski wydatkował środki w wysokości 171.676,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 259-273, 274-285)

3) W okresie objętym kontrolą Urząd zlecał Miejskiej Spółce Wodnej w Tarnobrzegu konserwację dwóch rowów, i tak: w 2010 r. konserwacja rowu nr 26 na osiedlu Zakrzów o długości 1+150 – 1+600 km, za kwotę 7.777,72 zł i w 2012 r. konserwacja rowu na odcinku Nadole-Dzików za kwotę 11.993,10 zł. W 2011 r. w ramach prac interwencyjnych 29 osób wykonywało oczyszczanie rowów ze śmieci, ścinało zarośla ze skarp i dna rowów oraz usuwało namul z ich dna. Łącznie w ten sposób oczyszczono około 10 km rowów na osiedlach: Wielowieś, Sobów, Zakrzów, Sielec, Nagnajów, Mokrzychów. W 2012 r. w okresie od kwietnia do sierpnia Urząd zatrudnił 19 osób w ramach prac interwencyjnych i 10 osób w ramach programu +50 do oczyszczania rowów i skarp. Łącznie prace porządkowe zostały wykonane na około 5 km rowów.

(dowód: akta kontroli str. 286-305)

W latach 2011 i 2012 na Sesji Rady Miasta Tarnobrzeg analizie poddano przygotowanie miasta do wystąpienia ewentualnej powodzi, oceniono stan infrastruktury przeciwpowodziowej oraz zabezpieczenie osuwiska w Miechocinie a także stan melioracji na osiedlach rolniczych. W 2011 r. Rada Miasta Tarnobrzeg (dalej, Rada Miasta) zawnioskowała o kompleksowe przystąpienie do technicznych

rozwiązań osłony przeciwpowodziowej oraz rozbudowy lokalnego systemu ochrony przeciwpowodziowej poprzez stworzenie systemu ostrzegania ludności o zagrożeniach poprzez sms-y¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 32-44)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Obowiązujący w Urzędzie plan przeciwpowodziowy nie zawierał strategii działań zaplanowanych w celu zapobiegania i ograniczania strat w przypadku zaistniałego zagrożenia zalania wodą, a także przybliżonej liczby zagrożonych budynków mieszkalnych i planowanej liczby ewakuowanej ludności. W planie tym nie było także danych historycznych dotyczących zalanych terenów oraz uszkodzonej infrastruktury, pomimo, iż powódzie i podtopienia wystąpiły na tym terenie w 2010 r. i 2011 r. Plan przeciwpowodziowy nie zawierał także analiz i wniosków dotyczących działań w celu ograniczenia skutków powodzi na terenach zagrożonych, w tym: nowej zabudowy, zabezpieczenie istniejącej zabudowy, wysokości ponoszonych kosztów na prowadzenie akcji ratowniczej, w tym zabezpieczenie mienia, budowli i budynków na terenach zalewowych. Wprawdzie przepisy prawa nie określają, z jakich części Plan przeciwpowodziowy powinien się składać, jednak do dobrej praktyki należy, aby zawierał on takie elementy jak m.in. identyfikację zagrożeń, ustalenie zakresu możliwych działań i rozwiązań, analizę kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań, określenie celów ograniczenia skutków powodzi i prewencji. Brak ww. danych w planie przeciwpowodziowym uniemożliwia rzetelne i skuteczne monitorowanie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzeg.

W mieście obowiązywało Studium przyjęte uchwałą Rady Miasta ¹² z 28 stycznia 1998 r. i następnie zaktualizowane 26 listopada 2009 r.¹³. Zmiana Studium poprzedzona była pozytywnie zaopiniowaną przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej, komisja u-a) analizą zasadności przystąpienia do zmiany Studium oraz oceną aktualności Studium, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu. Rada Miasta uchwałą ¹⁴ z 27 kwietnia 2006 r. w sprawie aktualności Studium przyjęła przedstawione przez Prezydenta, a uprzednio zaopiniowane przez komisję u-a analizę zasadności przystąpienia do zmiany Studium oraz oceną aktualności Studium czym spełniony został obowiązek wynikający z art. 32 ust. 2 ww. ustawy w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, po uzyskaniu opinii gminnej komisji u-a, co najmniej raz

¹¹ z j. ang. short message system

¹² Uchwała nr XLIX/335/98 Rady Miasta Tarnobrzeg z 28 stycznia 1998 r.

¹³ Uchwała nr XLII/844/2009 Rady Miasta Tarnobrzeg z 26 listopada 2009 r.

¹⁴ Uchwała Rady Miasta Tarnobrzeg nr LI/596/2006 z 27 kwietnia 2006 r.

w czasie kadencji rady gminy. Rada Miasta w ww. uchwale stwierdziła konieczność dostosowania niektórych ustaleń Studium do wymogów określonych w art. 10 ww. ustawy w zakresie określonym w ocenie aktualności. Stwierdzono potrzebę zmian w Studium w 13 obszarach, w tym m. in.: zgodność rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego, przeznaczenie niektórych rejonów (wykorzystywanych rolniczo) pod budownictwo mieszkaniowe: teren osiedla Dzików, Miechocin, Ocice, Mokrzeszów, i ulic: Bema i Ocickiej, a ponadto wyeksponowanie terenów atrakcyjnych inwestycyjnie dla przyszłych inwestorów oraz regionalnych priorytetów rozwojowych. Projekt zmiany Studium został pozytywnie zaopiniowany przez RZGW. W uzasadnieniu zapisano m.in., że: „(...) w granicach terenu objętego Studium występują obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, obejmujące tereny pomiędzy linią brzegową a wałem przeciwpowodziowym lub wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału rzeki Wisły, Trześniówki, Mokrzeszówki i Żupawki”. W latach 2010-2013 (tj. w czasie obecnej kadencji trwającej do 2014 r.) Prezydent nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 306-310, 319-320, 636)

Elaborat Studium składał się z części tekstowej oraz graficznej w skład której wchodziły 2 załączniki tj.: uwarunkowania rozwoju w skali 1:10 000 (załącznik nr 2), kierunki i zasady polityki przestrzennej w skali 1:10 000 (załącznik nr 3). Studium uwzględniało uwarunkowania zawarte w art. 10 ustawy o planowaniu, w tym m.in.: stan i funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, uwarunkowania środowiska kulturowego, strefę zagadnień społeczno-gospodarczych, system zagospodarowania przestrzennego - strefy użytkowania przestrzeni planistycznej, stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej Tarnobrzega i kierunki rozwoju miasta, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz kultury współczesnej, kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, określenie obszarów, dla których sporządzenie planów miejscowych jest obowiązkowe - zamierzenia i zobowiązania planistyczne miasta, obszary problemowe, standardy urbanistyczne.

(dowód: akta kontroli str. 20-31, 636)

W Studium zapisano m.in., iż z uwagi na położenie miasta w dolinie rzeki Wisły, występują na terenie Tarnobrzega zagrożenia powodziowe, a obszar o powierzchni około 5567,7 ha (tj. 65,2% powierzchni gminy) narażony jest na niebezpieczeństwo wystąpienia zagrożeń powodziowych. Obszary pomiędzy linią brzegową rzek Wisły, Mokrzeszówki, Trześniówki i Żupawki, a ich wałami przeciwpowodziowymi to obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, na których zabrania się wykonywania robót i czynności, które miałyby utrudnić ochronę przed powodzią, w tym m.in.: wykonywanie urządzeń wodnych i wznoszenie obiektów budowlanych, sadzenie drzew i krzewów za wyjątkiem plantacji wikliny na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej doliny, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów budowlanych i wykonywania innych robót. Strefa ochrony bezpośredniej musi pozostać w dotychczasowym użytkowaniu ze szczególnym uwzględnieniem funkcji ekologicznej, która zapewni komunikację biologiczną w skali lokalnej i ponad lokalnej. Polityka przestrzenna dla tych obszarów musi uwzględniać dwojakie podejście: tereny zalewane wodami wezbraniowymi (do wału przeciwpowodziowego będą stanowiły zasadniczy element korytarza ekologicznego Wisły i powinny być w ograniczonym zakresie

wykorzystywane jako użytki zielone, natomiast tereny zawala powinny pełnić funkcję topoklimatyczną, ekologiczną i rolniczą na użytkach zielonych z zakazem zabudowy.

W zakresie ochrony przed skutkami powodzi i nagłych wezbrań wód ustalono:

- obowiązek stosowania zakazów, nakazów, ograniczeń i dopuszczeń wynikających z przepisów szczególnych dotyczących ochrony przed powodzią,
- stosowanie ograniczeń w zagospodarowaniu tych terenów poprzez określone rozwiązania konstrukcyjno-techniczne, przy realizacji zabudowy, chroniących przed podmakaniem gruntów pod fundamentami i minimalizujących potencjalne straty powodziowe,
- modernizacja i zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych Wisły, Trześniówki, Mokrzyszówki i Żupawki,
- wycinka drzew w międzywalu ww. rzek, nie wykonywanie nowych nasadzeń

(dowód: akta kontroli str. 20-31, 636)

W Studium nie określono terenów wyłączonych spod zabudowy za wyjątkiem 50,0 metrowej strefy ochronnej wałów przeciwpowodziowych co było warunkiem pozytywnego zaopiniowania i uzgodnienia projektu I zmiany Studium przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych - oddział w Tarnobrzegu przedstawionym w piśmie z 18 czerwca 2009 r., znak PZMiUW OT-505/79/09. Projekt Studium został także uzgodniony z Zarządem Województwa Podkarpackiego 7 lipca 2009 r. (postanowienie nr RR.VI.KM.7323/2-28/09) pod względem zgodności z ustaleniami Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego z 30 sierpnia 2002 r. oraz z Wojewodą Podkarpackim 27 maja 2009 r. (postanowieniem nr I.IV-7041-2-62/09) w zakresie braku kolizji z zadaniami rządowymi służącymi realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Dyrektor RZGW 29 czerwca 2009 r. (postanowieniem nr NU-5060-S-37-2813/AS/09) zaopiniował pozytywnie projekt zmiany Studium, a w uzasadnieniu podał, że zarówno w części tekstowej jak i graficznej uwzględniono obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, obejmujące tereny położone pomiędzy linią brzegową, a wałem przeciwpowodziowym lub wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału rzeki Wisły, Trześniówki, Mokrzyszówki i Żupawki. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią ujęte w Studium były zbieżne z występującymi w 2010 r. i w 2011 r. zjawiskami powodziowymi. Rada Miasta 27 września 2012 r. podjęła uchwałę¹⁵ w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium w granicach administracyjnych miasta, o czym poinformował Prezydent w myśl art. 11 pkt 1 ustawy o planowaniu podmioty zainteresowane składaniem wniosków do ww. Studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących Studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

(dowód: akta kontroli str. 311-314, 319-320, 636)

Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego.

W mieście Tarnobrzeg obowiązywało 18 punktowych miejscowych planów, które łącznie obejmowały 3694 ha powierzchni miasta (43,25%). Prezydent poinformował, iż nie zostały uchwalone miejscowe plany dla całej powierzchni miasta, z uwagi na założenia polityki przestrzennej i przewidywania budżetu w tym zakresie. Ponadto dodał, że miejscowymi planami nie objęto wszystkich obszarów położonych w dolinach rzek i na terenach zagrożonych powodzią, gdyż nie ma ustawowego obowiązku w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 321-325, 381-386)

¹⁵ Uchwała nr XXIX/416/2012 Rady Miasta Tarnobrzeg z 27 września 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy.

Badaniem objęto łącznie 7 miejscowych planów (tj. 38,9%), z tego 6 - obejmujących tereny zagrożone zalaniem (dotknięte powodzią i podtopieniami w 2010 i 2011 r.) tj. osiedla: Wielowieś¹⁶ (13 ha), Sielec-Centrum¹⁷ (16,4 ha), Dzików¹⁸ (230 ha), Ocice¹⁹ (215 ha), Mokrzeszów²⁰ (930 ha), Zakrzów²¹ (81 ha) i jeden miejscowy plan dla osiedla Miechocin²² (304 ha), na terenie którego w rejonie zachodniej granicy obszaru w obrębie skarpy (terasy wysokiej rzeki Wisły) i na terenach przyległych są niekorzystne warunki dla lokalizacji zabudowy, gdyż jest to obszar zagrożony osuwaniem się mas ziemi. Na ww. terenach zagrożonych zalaniem i osuwaniem się ziemi objętych ww. miejscowymi planami łącznie obejmującymi powierzchnię 1.789,4 ha nie wprowadzono ani zakazu zabudowy, ani zmian w zagospodarowaniu tych obszarów.

Prezydent poinformował, m. in., że: „(...) w prognozach finansowych sporządzanych do miejscowych planów brak jest analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby gmina w przypadku uchwalenia miejscowych planów zawierających ograniczenia lub zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem znajdujących się tam inwestycji. Brak danych w tym zakresie wynika z tego, że na terenach objętych projektami planów nie występują obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi-zgodnie z pismami RZGW w Krakowie w sprawie uzgodnienia projektów ww. planów”.

(dowód: akta kontroli str. 321-322, 326-363, 381-386, 387)

W objętych badaniem miejscowych planach stosownie do uregulowań art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu określono zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz kształtowania zabudowy, i tak:

- w miejscowym planie dla osiedla Wielowieś zapisano, iż z uwagi na jego położenie na terenach zalewowych 1% (chronionych wałami przeciwpowodziowymi) oddalonych około 2 km od rzeki Wisły należy zachować warunki określone przepisami szczególnymi oraz wykluczyć lokalizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ustalono w miejscowym planie zasady zagospodarowania, tj. m. in. maksymalną 3 - kondygnacyjną wysokość zabudowy usługowej i wyłącznie budownictwo mieszkaniowe - jednorodzinne, wysokość budynków gospodarczych i garażowych to 1 kondygnacja, maksymalnie 6,0 m, ponadto posadowienie fundamentów powinno uwzględniać wyniki badań tak pod względem nośności gruntu jak i warunków wodnych. Pomimo, iż w prognozie skutków wpływu ustaleń miejscowego planu na środowisko przyrodnicze osiedla Wielowieś-Północ zapisano, iż w przypadku przerwania wału przeciwpowodziowego nie można wykluczyć nadzwyczajnego zagrożenia polegającego na zalaniu zarówno projektowanego osiedla Wielowieś-Północ jak i osiedli istniejących tj. Dzików, Zakrzów i Sielec, nie prowadzono zakazu zabudowy na tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 326-332)

¹⁶ Uchwała nr XXXV/494/2001 Rady Miasta Tarnobrzeg z 30 maja 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Wielowieś Północ w Tarnobrzegu.

¹⁷ Uchwała Rady Miasta Tarnobrzeg z 31 marca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Sielec”-Centrum w Tarnobrzegu.

¹⁸ Uchwała nr LV/1060/10 Rady Miasta Tarnobrzeg z 30 września 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)osiedla „Dzików”.

¹⁹ Uchwała nr IX/96/2011 r. Rady Miasta Tarnobrzeg z 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Ocice w Tarnobrzegu.

²⁰ Uchwała nr XXV/350/2012 r. Rady Miasta Tarnobrzeg z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)osiedla „Mokrzeszów”.

²¹ Uchwała nr XXIV/327/2012 Rady Miasta Tarnobrzeg z 29 marca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)osiedle Zakrzów,

²² Uchwała nr XI/141/2011 Rady Miasta Tarnobrzeg z 26 maja 2011 r.

-z uwagi na położenie terenu osiedla Sielec-Centrum w Tarnobrzegu w obszarze zagrożenia powodziowego w miejscowym planie ustalono warunki dla budynków mieszkalnych, tj. m. in.: przyjęcie rzędnej parteru minimum 0,7 m nad poziom terenu, wzmocnienie konstrukcji fundamentów i konieczność stosowania izolacji wodochronnej murów fundamentowych i posadzek. Maksymalną wysokość zabudowy mieszkaniowej ustalono na 8,0 m do najwyższego gzymsu i 13,0 m do kalenicy lub 2 kondygnacje z poddaszem użytkowym, a wysokość budynków gospodarczych ustalono na jednokondygnacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 333-336)

-w odniesieniu do budynków mieszkalnych na osiedlu Dzików, Ocice i Zakrzów przyjęto w miejscowym planie wyłącznie budynki jednorodzinne wolnostojące 2-kondygnacyjne, nadziemne, tym poddasze mieszkalne maksymalnie 9,5-10,5 m od poziomu terenu do kalenicy dachu, budynki gospodarcze- 1-kondygnacyjne, maksymalnie 7,0 m od poziomu terenu do kalenicy dachu.

(dowód: akta kontroli str. 337-352)

-na osiedlu Mokrzyszów przewidziano budownictwo zarówno jedno jak i wielorodzinne o wysokości budynków odpowiednio do 2 i do 11 kondygnacji nadziemnych, (z garażami wielostanowiskowymi pod budynkami mieszkalnymi w przyziemiach i kondygnacjach podziemnych).

(dowód: akta kontroli str. 353-359)

W 4 z 7 objętych badaniem miejscowych planach (tj. 57 %) obejmujących osiedla: Dzików, Ocice, Mokrzyszów, Zakrzów ustalono ogólne zasady ochrony przed skutkami powodzi polegające na:

- stosowaniu rozwiązań konstrukcyjnych, technicznych i materiałowych obiektów budowlanych zabezpieczających przed skutkami oddziaływania wód powodziowych, (przy czym nie określono na czym te rozwiązania mają polegać)
- możliwości remontowania i przebudowywania zabudowy występującej w 50 metrowym pasie ochronnym wałów przeciwpowodziowych w sposób nie powodujący ingerencji w powierzchnię terenu
- wyznaczeniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią znajdujących się pomiędzy linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym rzek Mokrzyszówki i Trześniówki, na których obowiązują zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia określone w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed powodzią. Na terenach tych należy utrzymywać obustronne pasy ochronne o szerokości co najmniej 3 metrów od linii brzegowej cieków, wolne od zabudowy, ogrodzeń i zadrzewień.

(dowód: akta kontroli str. 337-359)

Po zaktualizowaniu Studium 26 listopada 2009 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwały w sprawie 5 miejscowych planów, tj. dla osiedla Dzików (30 września 2010 r.), Ocice (31 marca 2011 r.), Miechocin (26 maja 2011 r.), Zakrzów (30 maja 2012 r.) i Mokrzyszów (26 kwietnia 2012 r.). Powierzchnia objęta ww. planami wynosiła łącznie 1.760 ha, (co stanowiło 20,6% powierzchni miasta), w tym odpowiednio: 230 ha, 215 ha, 304 ha, 81 ha, 930 ha. Wszystkie ww. miejscowe plany zostały sporządzone po stwierdzeniu zgodności ich projektów z obowiązującym Studium. Miejscowe plany dla osiedli: Dzików, Ocice, Zakrzów i Mokrzyszów dotyczyły terenów zagrożonych podtopieniami i powodzią., osiedle Miechocin jest zagrożone osuwaniem się ziemi w rejonie zachodniej granicy tego obszaru. Projekty wszystkich ww. miejscowych planów zostały przekazane do dyrektora RZGW, który

poinformował, iż na terenach osiedli: Dzików²³, Ocice²⁴, Miechocin²⁵ i Zakrzów²⁶ objętych miejscowymi planami nie występują obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią i obszary potencjalnego zagrożenia powodzią) i tym samym projekty te nie podlegają uzgodnieniu w trybie art. 106 kpa, w związku z art. 4a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne²⁷. W odniesieniu do projektu miejscowego planu osiedla Mokrzyszów dyrektor RZGW postanowił uzgodnić pozytywnie ww. miejscowy plan²⁸ pod warunkiem uzupełnienia części tekstowej o informację o występowaniu obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, na których obowiązują zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia wynikające z przepisów odrębnych dotyczących ochrony przed powodzią.

Prezydent poinformował m. in., że: „(...) w miejscowych planach uchwalonych na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obejmujących obszary na których wystąpiła powódź są ogólne zapisy określające zasady ochrony przed skutkami powodzi: wymagania w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz minimalizowanie strat powodziowych należy realizować poprzez stosowanie rozwiązań konstrukcyjnych, technicznych i materiałowych obiektów budowlanych zabezpieczających przed skutkami oddziaływania wód powodziowych. Dodał, że zapisy ogólne wynikają z braku szczególnej regulacji odnoszącej się do wznoszenia obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią. W szczególności brak jest jakichkolwiek przepisów statuujących wymagania odnośnie warunków technicznych dla takich budowli”.

(dowód: akta kontroli str. 337-363, 366-371, 381-386)

W czasie trwającej (od 5 grudnia 2010 r.) kadencji Prezydent nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta (dalej, analiza). Ostatnia analiza została wykonana przez uprawnionego urbanistę Władysława Gurdaka (nr uprawnień OIU Nr 2-094/02) i po pozytywnym zaopiniowaniu przez komisję u-a w Tarnobrzegu została przyjęta przez Radę Miasta Tarnobrzeg uchwałą nr IX/98/2007 z 31 maja 2007 r. Tym samym spełniony został obowiązek wynikający z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, po uzyskaniu opinii gminnej komisji u-a, co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Przedmiotem analizy było określenie stopnia aktualności i zgodności z przepisami prawa obowiązujących 11 miejscowych planów uchwalonych po 1 stycznia 1995 r. (pod kątem wymagań określonych w art. 15 i art. 16 ustawy o planowaniu), ze Studium i wnioskami w sprawie dokonania zmian tych planów oraz sformułowanie wniosków do wieloletniego programu opracowania planów miejscowych. Rada Miasta Tarnobrzega stwierdziła aktualność wszystkich poddanych ocenie miejscowych planów zakresie wymienionym w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu. Jako priorytetowe do sporządzenia miejscowych planów uznano tereny przebiegu obwodnicy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 858 wraz z rozszerzeniem terenu w okolicy zabudowy śródmiejskiej, zabudowanie terenu wokół Zbiornika Machowskiego (zmiana planu Tarnobrzeg II), centrum handlowo-usługowo-mieszkaniowe przy ul. Sienkiewicza i zagospodarowanie terenów mieszkaniowych

²³ Pismo znak NU-5060-S-38-3454/AS/09 z 17 czerwca 2009 r.

²⁴ Pismo znak NU-5060-S-40-3305/AS/09 z 29 czerwca 2009 r.

²⁵ Pismo znak NU-5060-S-68-3304/AS/09 z 17 czerwca 2009 r.

²⁶ Pismo znak NU-5060-S-39-3453/AS/09 z 29 czerwca 2009 r.

²⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019

²⁸ Postanowienie nr NU-5060-S-63-3537/10 z 23 sierpnia 2010 r.

dzielnic: Miechocin i Dzików. Na kierunki zagospodarowania przestrzennego terenu miasta nie wpływały zagrożenia powodziowe występujące na tym terenie.

Prezydent poinformował m.in., że: „(...) aktualizacja miejscowych planów będzie dokonana po opracowaniu studium ochrony przeciwpowodziowej przez RZGW z Krakowie, które będzie określało granice obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla zlewni Wisły. Dodał, że aktualnie nie zostały wykonane żadne opracowania w celu właściwego gospodarowania przestrzenią gminy a w szczególności ochrony przed powodzią z uwagi na brak wyżej wspomnianego studium ochrony przeciwpowodziowej”.

(dowód: akta kontroli str. 2, 381-386, 387-413)

Na terenach dotkniętych powodzią w 2010 r. i podtopieniami w 2011 r. nie wprowadzono zmian w zagospodarowaniu z uwagi na ryzyko zalania i podtopienia działek tam położonych, ponieważ nie można dokonać zmian, które byłyby sprzeczne ze Studium. W związku z powyższym Rada Miasta Tarnobrzega podjęła 27 września 2012 r. uchwałę nr XXIX/416/2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego Studium. Zarówno projekt Studium jak i miejscowych planów dla następujących osiedli: Sielec, Dzików, Ocice, Miechocin, Zakrzów, Mokrzyszów i Wielowieś zostały uzgodnione z RZGW. W odniesieniu do ww. miejscowych planów dyrektor RZGW poinformował, że na terenach objętych projektami ww. miejscowych planów nie występują obszary narażone na ryzyko powodzi i tym samym projekty planów nie podlegają uzgodnieniu. W związku z tym w ww. miejscowych planach nie wskazano terenów zagrożonych powodzią.

Prezydent wyjaśnił m.in., że: „(...) wprowadzenie w miejscowych planach ograniczenia zabudowy z uwagi na zagrożenie powodzią wiązać się będzie z odszkodowaniami, które będzie musiała wypłacić Gmina na rzecz właścicieli działek, na których wprowadzono zakaz zabudowy. Dodał, że nie ma ustawowego obowiązku uchwalania miejscowych planów dla obszarów w dolinach rzek i zagrożonych powodzią”.

(dowód: akta kontroli str. 310, 315-319, 364-370, 381-386)

Rada Miasta Tarnobrzeg podjęła 5 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowych planów, tj.: dla terenów położonych w rejonie osiedla Borów (uchwała nr XLIX/571/06 z 23 lutego 2006 r.), dzielnica A I w mieście Tarnobrzeg (uchwała nr XVII/215/2008 r.), osiedla Wielowieś (uchwała nr XXXVII/747/2009), terenów wokół Jeziora Tarnobrzkiego (uchwała nr XXIX/418/2012 r.) i terenów przemysłowych przy Jeziorze Tarnobrzkiem (XXIX/417/2012 r.). Żadna z ww. rozpoczętych procedur sporządzenia miejscowych planów do zakończenia czynności kontrolnych nie została sfinalizowana. Prezydent wyjaśnił m. in., że: „(...) w odniesieniu do: uchwał o numerach: XLIX/571/06 z 23 lutego 2006 r. (osiedle Borów), XVII/215/2008 z 31 stycznia 2008 r. (miasto Tarnobrzeg dzielnica A I), XXXVII/747/2009 z 30 lipca 2009 r. (osiedle Wielowieś w Tarnobrzegu) - zrealizowane zostały czynności określone w art. 17 pkt 1, 2, 3 ustawy o planowaniu, a w odniesieniu do uchwał o numerach: XIX/417/2012 z 27 września 2012 r. (tereny przemysłowe przy Jeziorze Tarnobrzkiem w Tarnobrzegu) i nr XXIX/418/2012 z 27 września 2012 r. (tereny wokół Jeziora Tarnobrzkiego w Tarnobrzegu) - zrealizowane zostały czynności określone w art. 17 pkt 1, 2, ustawy o planowaniu. W odniesieniu do wszystkich ww. zamierzonych miejscowych planów – w trakcie realizacji są czynności z art. 17 pkt 4, 5 ww. ustawy, tj. sporządzane są projekty miejscowych planów wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 372-380, 387-423)

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

W nawiązaniu do ustaleń obowiązującego Studium dla miasta Tarnobrzega nie zostały opracowane miejscowe plany, w których zostałyby określone granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – dotyczy to osiedli: Wielowieś i Zakrzów (dla których opracowano jedynie plany punktowe) i osiedla Sobów (dla którego takiego planu nie opracowano) o czym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. W myśl art. 7 ust. 1 pkt-y 1 i 14 ustawy samorządzie gminnym w związku z art. 88a ust. 1 ustawy prawo wodne do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym m. in. ład przestrzenny i gospodarka wodna, a także bezpieczeństwo obywateli i ochrona przeciwpowodziowa. Z treści art. 32 ustawy o planowaniu wynika, iż w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych (...) burmistrz dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu miejscowych planów i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, a następnie przekazuje radzie gminy wyniki ww. analiz. W 2010 r. miasto Tarnobrzeg dotknęła powódź, a w 2011 r. część terenów zostało podtopionych wskutek nawaalnych deszczów, jednak mimo tak drastycznych wydarzeń, w polityce przestrzennej miasta nie dokonano żadnych unormowanych zmian. Nie wprowadzono zakazu zabudowy na terenach szczególnie narażonych na ryzyko powodzi jak: Wielowieś, Zakrzów, Dzików, Sielec, Sobów i Mokrzyszów, nie ustalono także szczególnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w miejscowych planach, jak np. indywidualne uzgadnianie projektu zabudowy na etapie wydawania pozwolenia na budowę z administratorem cieku - dla terenów zalewowych lub odpowiednich służb geologicznych – dla terenów podmakających i bezodpływowych. Nakreślone w miejscowych planach prewencyjne rozwiązania konstrukcyjno-budowlane, które uwzględniały wylewy wód, były ogólne i niewystarczające. Reasumując, w miejscowych planach (objętych badaniem) nie określono w zasadzie żadnych wytycznych, które umożliwiłyby ograniczenie skutków ewentualnej powodzi, na tych obszarach gdzie ryzyko jej wystąpienia jest największe.

Prezydent wyjaśnił m. in., że: „(...) miejscowy plan tworzy się fakultatywnie zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gminy. Gmina podejmuje uchwały i zleca opracowanie planów zgodnie z polityką przestrzenną i przewidywaniami budżetu w tym zakresie. Dodał, że nie ma obowiązku ustawowego uchwalania miejscowych planów dla obszarów położonych w dolinach rzek i na terenach zagrożonych powodzią. Studium stanowi bazę do opracowania miejscowych planów, nie określa jednak terminu ich realizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 326-332, 337-342, 348-352, 381-386, 414-422
636)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych 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 terenach zalewowych i zagrożonych powodzią.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 do Gminy wpłynęły 24 wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, a wydanych zostało 21 decyzji o licp (w tym w 2010 r. – 5, w 2011 r. – 5, a w 2012 r. – 12 decyzji), co stanowiło 87,5% skutecznie załatwionych spraw (jedno postępowanie zostało zawieszone, dwa kolejne-pozostawiono bez rozpatrzenia). W okresie objętym kontrolą na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych 8 inwestorom ustalono lokalizację inwestycji celu publicznego - wszystkie dotyczyły celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, z katalogu zawartego w art. 6 pkt 2. Działki ewidencyjne na których ustanowiono lokalizację inwestycji celu publicznego zawarte w kontrolowanych decyzjach o licp obejmowały tereny, które w Operacji przeciwpowodziowej określono, jako zalewowe, a w Studium – jako obszary chronione wałami Wisły, zagrożone wodami powodziowymi Q1 w przypadku uszkodzenia wałów. Granicę obszaru określono, w programie EWMaPa, służącym do tworzenia, prowadzenia i edycji mapy numerycznej, na podstawie przebiegu poziomicy 150 m n. p. m. (warstwa - Zasoby OC). Inwestycje objęte decyzjami o licp przebiegały przez 89 działek ewidencyjnych, z których 68 w całości ujęto w Studium jako obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, 9 działek w połowie, a 11 z nich znajdowało się poza tą strefą.

(dowód: akta kontroli str. 445-447, 451-453, 491-497, 503, 565-566)

W Gminie prowadzony był rejestr decyzji o licp, o którym mowa w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej, rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru decyzji)²⁹. Decyzje o licp ewidencjonowano w odręcznie prowadzonym rejestrze w zeszytach o formacie A-3 na kartkach o nieponumerowanych stronach. W części opisowej tej ewidencji zachowano chronologię czasową rejestrowanych wniosków i decyzji o licp.

(dowód: akta kontroli str. 445-450)

Objęte badaniem decyzje o licp zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, w tym, m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie oraz podpis i stanowisko służbowe osoby upoważnionej do wydawania decyzji. Decyzje o licp zostały wydane przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega zgodnie z jego kompetencjami co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji. Zarówno o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp jak i decyzji kończącej postępowanie, strony zawiadamiano w drodze obwieszczenia. Inwestorów, którzy występowali do Gminy o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego informowano pisemnie w myśl art. 53 ust. 1 ww. ustawy. Z treści wszystkich zbadanych decyzji o licp wynika, iż wykonanie projektów ww. decyzji każdorazowo powierzano osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów. W 2 postępowaniach związanych z wydaniem decyzji o licp (na 8 zbadanych, tj. 25%) wynik analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu załączono do decyzji, w myśl art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu. Objęte badaniem decyzje o licp określały warunki z katalogu zawartego w art. 54 ustawy o planowaniu, w tym m. in.: rodzaj zabudowy i funkcję obiektu, warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy (funkcję terenu oraz warunki i wymagania kształtowania ładu przestrzennego, parametry i cechy zabudowy, warunki w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagania dotyczące interesu osób trzecich, linie rozgraniczające teren inwestycji oznaczone na mapie w skali 1:1000. Przy wydawaniu decyzji o licp w 7 z 8 skontrolowanych spraw (tj.

²⁹ Dz. U. z 2004 Nr 130, poz. 1385

87,5%) przestrzegano przepisów art. 51, ust. 2, w myśl którego właściwy organ wydaje decyzję o licp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku, terminy te wynosiły od 31 do 60 dni.

(dowód: akta kontroli str. 431-453, 498-501, 516-530)

Decyzje o warunkach zabudowy

W latach 2010-2012 w Gminie zarejestrowano 465 wniosków o ustalenie w drodze decyzji o wz, w tym odpowiednio: 179, 168, 118. W okresie tym wydano 420 decyzji o wz, co stanowiło 90,3% skutecznie załatwionych spraw, tj. odpowiednio: 165, 152, 103. Różnica pomiędzy liczbą wniosków zarejestrowanych, a wydanymi decyzjami (wynosząca 45 sztuk) wynikała z pozostawienia bez rozpatrzenia 18 spraw, zawieszenia 4 spraw i umorzenia 23 postępowań. Decyzje o wz ewidencjonowano w odrębnie prowadzonym rejestrze decyzji o wz, o którym mowa w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji w zeszycie o formacie A-3 na kartkach o nieponumerowanych stronach. W części opisowej ewidencji zachowano chronologię czasową rejestrowanych decyzji o wz.

(dowód: akta kontroli str. 483-485, 465-466, 503-504)

Na terenach zagrożonych powodzią wydano w latach 2010-2012 205 decyzji o wz, (tj. 44,1 % ogółu decyzji o wz) w tym 101 w 2010 r., 64 – w 2011 r. i 40 – w 2012 r. Badaniem objęto 33 decyzje o wz obejmujące obszary, które zarówno w Operacie przeciwpowodziowym jak i w Studium oznaczono jako: zalewane i bezpośrednio zagrożone powodzią, z tego po 10 z lat 2010-2012 i 3 decyzje z 2013 r. Działki ewidencyjne na których ustanowiono warunki zabudowy zawarte w kontrolowanych decyzjach o wz obejmowały tereny, które w Operacie przeciwpowodziowym określono, jako zalewowe, a w Studium – jako obszary chronione wałami Wisły, zagrożone wodami powodziowymi Q1 w przypadku uszkodzenia wałów. Granicę ww. obszaru określono w programie EWMaPa, służącym do tworzenia, prowadzenia i edycji mapy numerycznej, na podstawie przebiegu poziomicy 150 m n. p. m. Badane decyzje łącznie obejmowały 50 działek ewidencyjnych, z których jedna o numerze ewidencyjnym 1826 – obręb Mokrzyszów – nie została ujęta w Studium w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią. We wszystkich badanych decyzjach o wz, zawierających część tekstową i graficzną ustalono warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu stosownie do wymogów §1 i §9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej, rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy)³⁰. Załączniki graficzne do decyzji o wz zostały sporządzone na kopiach map, o których mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 w skali 1:500 i/lub 1:1000. W każdej objętej badaniem decyzji o wz w części tekstowej zawarto ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy, funkcji i zagospodarowania terenu, w tym ustalenia dotyczące: warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Na załącznikach graficznych linie rozgraniczające teren inwestycji oznaczono konturami A,B,C,D. Decyzje o wz zawierały dokumenty zatytułowane „wyniki analizy” w tym część tekstową i graficzną stanowiące załączniki do decyzji o wz, co było zgodne z §9 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy.

³⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588

Decyzje o wz były wydawane po spełnieniu warunków z katalogu zawartego w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. W aktach objętych badaniem decyzji o wz załączniki graficzne oraz projekty decyzji zawierały własnoręczny podpis i pieczęć osoby sporządzającej, stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. We wszystkich zbadanych decyzjach zawarto adnotację o autorze projektu decyzji. Czas, jaki upłynął pomiędzy złożeniem wniosków a wydaniem decyzji o wz, wynosił od 24 dni (decyzja nr UAB.III.7331/6/10 z 4 lutego 2010 r.) do 342 dni (decyzja nr UAB.III.7331/55A/1 z 31 marca 2011 r.). W 5 sprawach z 33 badanych (tj. 15,1%) prowadzono postępowanie administracyjne z zachowaniem terminów ustawowych, o których mowa w art. 35 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 454-464, 476-482, 491-497, 504, 531-538, 565-566)

W 2010 r. projekty decyzji o wz i licp sporządzał mgr inż. arch. Janusz Jakubek (wpisany na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów pod numerem PK-0034), a w latach 2011-2013 – mgr inż. arch. Jan Krawczyk (numer wpisu na ww. listę członków pod numerem PK-0162). Stosowne zaświadczenia obydwu wykonawców do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej były przechowywane w Wydziale Architektury, Budownictwa i Inwestycji (dalej, Wydział ABI).

(dowód: akta kontroli str. 516-530)

W latach 2010-2012 całokształt postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o wz i o licp sprawowały kolejno 3 osoby, tj. odpowiednio do maja 2011 r. (R. B.), do września 2012 r. (Z. S.) i aktualnie A. W. – zatrudnione w Wydziale ABI. Pomimo, iż załatwienie sprawy pozostawało w gestii tylko jednego urzędnika objęte badaniem decyzje procedowano we właściwej kolejności, wedle napływających w tej sprawie wniosków. Nie stwierdzono odmiennego załatwiania podobnych spraw. Nadzór nad wykonywaniem ww. obowiązków sprawowała Ewa Skoczewska - Naczelnik Wydziału ABI.

(dowód: akta kontroli str. 546-564)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie przestrzegano terminów kpa i ustawy o planowaniu przy wydaniu jednej z 8 objętych badaniem decyzji o licp (tj. 12,5%). Decyzja o numerze UAB.III.7331/7/10 z 10 sierpnia 2010 r. została wydana 88 dni od daty złożenia wniosku (tj. 14 maja 2010 r.), a w myśl art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu organ powinien w ciągu 65 dni wydać decyzję o licp. Przy wydawaniu objętych badaniem decyzji o wz w 28 przypadkach (na 33 badanych, tj. 85%) nie przestrzegano terminów określonych w kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, we wszystkich ww. sprawach - bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki (wynosiła ona od 3 dni w decyzji nr ABI.III.6730.89.2012 r. z 31 października 2012 r. do 312 dni w decyzji nr UAB.III.7331/55A/10 z 31 marca 2011 r.). Działanie to było niezgodne z art. 35 i art. 36 kpa, w świetle których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a o każdym przypadku niezakończonym sprawy w terminie określonym w art. 35 organ jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W wyjaśnieniu Prezydent podał, m.in. że: „(...) sprawy związane z wydaniem decyzji o wz, ze względu na charakter prowadzonego postępowania, zaliczyć należy do spraw szczególnie skomplikowanych, które nie mogą być załatwione w terminie jednego miesiąca. Do powyższych terminów nie wliczano terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, w tym

terminów potrzebnych na uzgodnienia. Dodał, że inwestorów wzywano telefonicznie do uzupełnienia złożonych wniosków o wydanie decyzji o wz, a pracowników poinstruowano, aby informowali strony o niezłaławianiu sprawy w terminie”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionego wyżej stanowiska, gdyż:

- zarówno projekty decyzji o wz jak i o licp oraz wyniki analiz u-a, a więc czynności wymagające zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego wykonywał uprawniony architekt. Organ dokonywał akceptacji gotowych projektów decyzji i rozstrzygał w ten sposób o istocie sprawy. Biorąc powyższe pod uwagę czynności te zdaniem NIK nie powinny być zaliczone do spraw szczególnie skomplikowanych.
- uzgodnień, w objętych badaniem 33 decyzjach o wz, Organ nie dokonywał, gdyż jak podał w wyjaśnieniu z dnia 16 maja 2013 r., „(...) najczęściej stosuje się uzgodnienia wewnętrznie z zarządcą drogi – czyli Prezydentem, zatem jest to ten sam Organ, który wydaje decyzje o wz. W takiej sytuacji nie stosuje się uzgodnienia”. Zdaniem NIK przy procedowaniu spraw kończących się wydaniem decyzji o wz nie można odliczać czasu potrzebnego na dokonanie czynności, które w istocie nie miały miejsca.
- w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada pisemności w myśl art. 14 kpa, przy czym odnosi się to do wszystkich istotnych czynności w toku złaławiania sprawy, w tym także do przyjmowania wyjaśnień stron. W wyjaśnieniu Organ podał, że inwestorzy byli wzywani telefonicznie do uzupełnienia braków we wnioskach o wydanie decyzji o wz oraz informowani przy tej okazji o niezłaławianiu sprawy w terminie, w myśl art. 36 kpa Czynności te, zdaniem NIK, w celu ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych, powinny być utrwalone w postaci pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 451-453, 476-482, 467-475)

2. We wszystkich aktach spraw objętych badaniem decyzji o wz (33 decyzje) i licp (8 decyzji) brak jest dokumentów, które potwierdzałyby dokonane uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu. W objętych badaniem decyzjach Organ zawarł ustaloną formułę: „niniejsza decyzja została poprzedzona pozytywnymi uzgodnieniami wymaganymi art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu”. Czynność ta nie została jednak udokumentowana w badanych aktach spraw.

Prezydent wyjaśnił m.in., że „(...) najczęściej dokonuje się uzgodnień dla obszarów przyległych do pasa drogowego, z zarządcą drogi – którym jest Prezydent miasta. W związku z tym takie uzgodnienia wykonywane są wewnętrznie w Wydziale ABI. Do kwestii braku uzgodnień z pozostałymi organami z art. 53 ust. 4 pkt. 5, 6, 7, 8 10 i 11 Prezydent nie odniósł się.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądów zawartych w ww. wyjaśnieniach, z uwagi na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę pisemnego utrwalenia w aktach sprawy dokonywanych ustaleń, o czym stanowi art. 14 §1 kpa. Co prawda z §2 tego artykułu wynika, iż gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, sprawy mogą być złaławiane ustnie, ale nawet wówczas treść oraz istotne motywy takiego złaławiania powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Pisemny charakter postępowania administracyjnego koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 kpa), gdyż umożliwia

ograniczyć ewentualne spory odnośnie do ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 431-444, 451-461, 467-482)

3. W 6 aktach spraw z 8 objętych badaniem decyzji o licp (tj. 75%) nie było dokumentów potwierdzających wykonanie analiz u-a, pomimo, iż w treści decyzji wzmiankuje się o dokonaniu analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu. Było to niezgodne z uregulowaniami art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu w myśl którego właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu (...) oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji.

W wyjaśnieniu Prezydent podał, m.in., że: „(...) wyniki analizy u-a zostały przedstawione w uzasadnieniu decyzji o licp, poprzez zapisy w celu określenia możliwości wydania decyzji o licp oraz wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu dokonano analizy (...). Wyniki przeprowadzonej analizy u-a pozwoliły na określenie wymagań inwestycji będącej przedmiotem ustalenia lokalizacji niniejszej inwestycji”.

NIK nie podziela przedstawionego wyżej stanowiska, z uwagi na fakt, iż wydanie decyzji o licp musi być poprzedzone udokumentowaną analizą u-a, której wyniki znajdują odzwierciedlenie w samej analizie oraz dokumentach, na bazie których została ona opracowana. Analiza u-a wykonana w formie zarówno tekstowej jak i graficznej jest odrębnym dokumentem załączającym w aktach sprawy, a jej wynik stanowi załącznik do decyzji o licp.

(dowód: akta kontroli str. 431-444, 451-453, 472-475)

4 W 33 decyzjach o wz i 2 o licp Organ ustalił warunki zabudowy dla planowanych inwestycji odnosząc się do analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiadującego. Do decyzji dołączono dokumenty, zatytułowane „wyniki analiz”. W aktach spraw ww. decyzji nie było jednak dokumentów potwierdzających wykonanie analiz u-a zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania nowej zabudowy, zawierających wyliczenia matematyczne wielkości charakterystycznych działek i zabudowy sąsiedzkiej oraz dopuszczalnych wg rozporządzenia zmian tych parametrów, jeżeli wynika to z analizy a-u, o której mowa w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. W myśl art. 53 ust. 3 i art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu, a także §3 ust. 1 i §9 ust. 2 ww. rozporządzenia, właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o wz dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy (...). W tym celu wyznacza się wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu. Analiza u-a winna zatem wskazywać parametry, a ich określenie powinno wynikać z opisanego w części tekstowej analizy u-a rozumowania, opartego na wyliczeniach matematycznych. Na tej podstawie opracowuje się wynik analizy u-a stanowiący esencję wcześniej dokonanych ustaleń warunków zabudowy w zgodności z przepisami prawa, wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego, a także logicznego rozumowania.

W badanych sprawach przed wydaniem decyzji o wz i o licp zabrakło analiz opisowych, a zawarty w „wynikach analiz” zdawkowy opis analizowanego terenu nie zawierał szczegółowych danych odnoszących się do m.in. wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu oraz parametrów istniejącej zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 października 2012 r. (II SA/Po 918/11) podkreśla, że (...) „analiza urbanistyczna, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy, którą należy przeprowadzić przed sporządzeniem projektu decyzji o warunkach zabudowy, obowiązkowo składa się z części tekstowej (opisowej) i części graficznej. Niewątpliwie same wyniki analizy (składające się z części tekstowej i graficznej) stanowią obligatoryjny załącznik do decyzji o warunkach zabudowy, przy czym nie ma żadnych przeszkód, by załącznikiem do decyzji była cała analiza (w części opisowej i graficznej), jeżeli tylko zawiera ona wyodrębnione wyniki analizy i nie wpływa na umniejszenie czytelności, jednoznaczności decyzji administracyjnej. Nie można jednak zaakceptować sytuacji, w której to w istocie wyniki analizy zastępują przeprowadzenie samej analizy urbanistycznej (opisowej i graficznej). Należy podkreślić, że dopiero należyte wykonanie analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu stanowiącego sąsiedztwo wobec działki objętej inwestycją może stanowić punkt wyjścia do sformułowania wyników (wniosków) analizy, a dalej - w razie stwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o planowaniu (przede wszystkim stwierdzenia kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy) - do ustalenia szczegółowych warunków zabudowy (wymagań dotyczących nowej zabudowy), wskazanych w przepisach § 4-8 rozporządzenia wykonawczego”.

Prezydent poinformował m. in., że: wyjaśnienia ww. problemu udzielił mgr inż. arch. Jan Krawczyk (uprawnienia budowlane nr 108/75, wpisany na listę Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów pod numerem PK-0162, przygotowujący projekty decyzji o wz i o lcp. W wyjaśnieniu podał m.in., że: „(...) zarówno decyzja o wz jak i załącznik nr 2 do decyzji zawierają konkretne propozycje spełniające potrzeby inwestora i nie odbiegają od standardów analizowanego terenu.

Zdaniem NIK nie można uznać, za odpowiadające zasadzie prawdy obiektywnej, ustalenia parametrów zabudowy poprzez ogólnikowe zapisy wielkości maksymalnych i minimalnych, występujących w obszarze analizowanym. Ponadto, wyniki analizy nie mogą pełnić funkcji analizy u-a zarówno w wersji tekstowej jak i graficznej. Z tych to przyczyn podane wyżej wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 451-461, 476-482, 486-490, 537-538)

- 5 W żadnej z 41 zbadanych decyzji nie było w aktach spraw kopii dokumentów poświadczających przynależność osób sporządzających projekty decyzji o lcp i o wz. Zaświadczenia te były zgromadzone w Wydziale ABI, w którym realizowane są zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego Gminy. Projekty decyzji o wz sporządzała osoba profesjonalnie przygotowana do prac projektowych i planistycznych związanych z gospodarką przestrzenną, co wynika z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. Przepis ten ustanawia obowiązek przynależności autora projektu decyzji do samorządu zawodowego architektów bądź urbanistów. Rozstrzygającą przesłanką jest wpis takiej osoby na listę izby odpowiedniego samorządu zawodowego, a jego autorstwo powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie tego obowiązku będzie zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa. W sprawie tej zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej, WSA) w Olsztynie z dnia 17.11.2009 r. II SA/OI882/09, w którym stwierdzono m.in., że „(...) autorstwo urbanisty lub architekta powinno być udokumentowane w aktach sprawy”.

Prezydent w wyjaśnieniu podał, m.in., że: „(...) zaświadczenia potwierdzające zarówno kwalifikacje zawodowe jak i wpis na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów składane były każdorazowo z chwilą złożenia oferty na sporządzenie projektów decyzji o wz i o licp. Aktualnie zaświadczenia te są w komórce urzędu zajmującej się warunkami zabudowy i nie ma potrzeby każdorazowego kserowania tych dokumentów do poszczególnych akt”. W opinii NIK, dokumentacja odzwierciedlająca przebieg danej sprawy powinna zostać zgromadzona w jej aktach w celu udokumentowania postępowania administracyjnego. Biorąc powyższe pod uwagę wyjaśnienia te zdaniem NIK nie zasługują na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 451-453, 467-482)

6. Rejestry decyzji o wz i o licp z lat 2010-2012 nie były prowadzone zgodnie z załącznikiem nr 1 i nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji. W rejestrze decyzji o wz z lat 2010 kolumna „uwagi” powinna być jako ostatnia w tabeli, a umiejscowiona została jako trzecia kolumna od końca tabeli, zaś w 2011 r. ww. kolumna jest w rejestrze jako czwarta od końca tabeli, z kolei w rejestrze z lat 2012 zostały przedstawione dwie kolumny tj. jako piąta od początku tabeli powinna być kolumna opisana jako „oznaczenie nieruchomości”, a następna – powinna być kolumna - „streszczenie ustaleń decyzji”. Tak więc w każdym z badanych lat rejestr decyzji o wz wygląda inaczej i różni się od wzoru zawartego w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Ponadto kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” w ww. rejestrach z lat 2010-2011 nie była uzupełniona. W ww. rejestrze z 2011 r. są skreślenia i poprawki uprzednio wpisanej treści w pozycjach: 9, 11, 17, nr 129 został pominięty, a numery 127 i 128 zostały poprawione. W rejestrach decyzji o licp z lat 2010-2011 kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” została przedstawiona z kolumną „określenie terenu inwestycji (...)”, a ponadto brak jest kolumny „uwagi”.

Ewa Skoczewska Naczelnik Wydziału ABI wyjaśniła, m.in. że: „(...) kolumny rejestru decyzji o wz i o licp zostały zamienione na skutek omyłki pracownika, ale zawiera on wszystkie pozycje wymienione w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji. Kolumna zatytułowana: streszczenie ustaleń decyzji nie była w latach 2010-2011 uzupełniana z uwagi na problemy interpretacyjne – jak ma wyglądać prawidłowy zapis, od 2012 r. kolumna ta jest uzupełniana. Skreślenia i poprawki wynikały z błędnych zapisów. Od 2012 r. rejestry decyzji o licp, a od 2013 r. rejestry decyzji o wz są prowadzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru decyzji”.

(dowód: akta kontroli str. 448-450, 483-485, 505-508)

- 7 W 6 sprawach o wydanie decyzji o wz i o licp na 41 badanych (tj. 14,6%) w zawiadomieniach (z art. 64 §4 kpa o wszczęciu postępowania w celu wydania decyzji o wz i o licp) na żądanie strony, dzień doręczenia żądania Organowi, nie był datą wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 61 §3 kpa. Ewa Skoczewska Naczelnik Wydziału ABI wyjaśniła, że: „w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w celu wydania decyzji o wz i o licp data złożenia wniosku o wydanie ww. decyzji jest datą wszczęcia postępowania, a stwierdzone rozbieżności pomiędzy datą wpływu wniosku, a datą wszczęcia postępowania były wynikiem oczywistej omyłki”.

(dowód: akta kontroli str.509-515)

- 8 W aktach kontrolowanych spraw decyzji o wz, o licp wydanych po 7 marca 2012 r. nie było metryk spraw. Było to niezgodne z art. 66 a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kpa, w myśl którego w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej (...), metryka sprawy, wraz z dokumentami

do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Naczelnik Wydziału ABI wyjaśniła, że: „od października 2012 r. system Edicta został zaktualizowany w celu prowadzenia w wersji elektronicznej i wydruku metryk spraw. Od tego czasu metryki spraw pozwoleń na budowę są prowadzone na bieżąco, niektóre sprawy decyzji o wz i o licp mają metryki od 2013 r. Pozostałe metryki spraw zostaną sukcesywnie wprowadzone”.

(dowód: akta kontroli str. 539-545)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 złożonych zostało łącznie 815 wniosków o pozwolenie na budowę, w tym odpowiednio: 250, 267, 298 wniosków i wydanych zostało łącznie 717 decyzji o pb (88% w stosunku do złożonych wniosków), tj. odpowiednio: 229, 221, 267 decyzji. Badaniem objęto 30 decyzji o pb, z tego po 10 z lat 2010-2012 co stanowiło 4,2% wydanych decyzji w tym okresie i 3 decyzje z 2013 r. W okresie objętym badaniem łącznie wpłynęło 215 wniosków na terenach zagrożonych powodzią, w tym odpowiednio: 85, 77, 93 i wydanych zostało 239 decyzji na tych terenach, w tym odpowiednio: 80, 74 i 85. Wnioski oraz decyzje o pb ewidencjonowano w rejestrze zgodnym z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzonego w formie pisemnej³¹. Rejestr prowadzono chronologicznie zarówno w wersji papierowej w zeszytach o formacie A3 o nieponumerowanych stronach jak i w wersji elektronicznej. Zachowano kolejność numerowania poszczególnych pozycji bez skreśleń i poprawek, wszystkie niezbędne dane zostały wpisane do ww. rejestrów. Oddzielnie prowadzono rejestry na poszczególne lata, zaczynając numerowanie od cyfry 1, w każdym z kontrolowanych lat.

(dowód: akta kontroli str. 569-592)

Kontrola 33 spraw wykazała, że wnioski, które zakończyły się wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zawierały elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy prawo budowlane, tj.: m.in.: 4 egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami, w 27 sprawach do akt dołączone były zaświadczenia osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, o których mowa w art. 17 ust. 7 ww. ustawy, w 28 sprawach – oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 ww. ustawy), ponadto w każdym zbadanym przypadku inwestorzy dołączyli oświadczenia o posiadanym prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także w 21 sprawach decyzje o warunkach zabudowy w odniesieniu do terenów, dla których nie zostały opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z treścią art. 59 ustawy o planowaniu. Projekty budowlane dołączone do wszystkich wniosków spełniały wymagania określone w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy, tj. zawierały m.in.: projekty zagospodarowania działki lub terenu sporządzone na zaktualizowanej przez geodetę mapie do celów projektowych, wraz z informacjami w sprawie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b ustawy prawo budowlane, projekty architektoniczno-budowlane określające funkcję, formę

³¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 23, poz. 135

i konstrukcję obiektu, ponadto oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, gazu odbioru ścieków, oraz o warunkach przyłączy obiektu do sieci wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektroenergetycznych, a także dla 16 wnioskujących – zgody zarządcy drogi, tj. Prezydenta o możliwości połączenia działki z drogą publiczną. Zarówno objęte badaniem wnioski jak i decyzje były zgodne ze wzorem zawartym w załączniku odpowiednio nr 1 i nr 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę³². Projekty budowlane załączone do wniosków zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i legitymujące się na dzień opracowania projektu stosownym zaświadczeniem. Zarówno we wnioskach, jak i decyzjach o wydanie pozwolenia na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią nie egzekwowano wprowadzenia do projektów żadnych ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych i innych rozwiązań technicznych mających ograniczyć dla danej inwestycji negatywne skutki wystąpienia powodzi. W objętych badaniem decyzjach zatwierdzono projekty budowlane i udzielono pozwolenia na budowę w 30 przypadkach dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 3 decyzje dotyczyły pojedynczych inwestycji, takich jak: budowa budynku usługowego (wynajem pokoi hotelowych), budowa odcinka sieci gazowej wraz z przyłączem do budynku mieszkalnego oraz budowa budynku gospodarczo-garażowego wraz z przyłączami wody, kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 571-586, 602-618)

Wszystkie objęte badaniem decyzje wydane były terminowo, tj. w ciągu 65 dni od dnia złożenia wniosku, o czym mowa w art. 35 ust. 6 ustawy prawo budowlane. Najkrótszy termin wydania decyzji wynosił 6 dni (decyzja nr ABI.III.6740.158.2011 z 22 sierpnia 2011 r.), najdłuższy – 65 dni (decyzja nr ABI.III.6740.223.2011 z 29 lutego 2012 r.). Wszystkie zbadane decyzje zostały podpisane przez uprawnione osoby, a zamierzenia inwestycyjne, na które wydano pozwolenia na budowę, były zgodne z ustaleniami miejscowych planów, a w przypadku ich braku – z decyzjami o wz. We wszystkich zbadanych sprawach projekty budowlane zostały zatwierdzone w decyzjach o pozwoleniu na budowę. W jednej z 30 spraw objętych kontrolą (decyzja nr ABI.III.6740.223.2011 z 29 lutego 2012 r. budowa budynku usługowego) powołano inspektora nadzoru inwestorskiego o specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz specjalności architektonicznej zgodnie z §2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³³. Ubiegającym się o pozwolenie na ten sam rodzaj zabudowy stawiane były jednakowe wymagania. W badanej próbie 33 spraw nie stwierdzono przypadków wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach. W jednym przypadku Wojewoda Podkarpacki uchylił wydaną decyzję o pozwoleniu na budowę (ABI.III.6740.86.2012 z 22 czerwca 2012 r.) na terenie, na którym w 2010 r. wystąpiła powódź na wskutek odwołania właściciela działki sąsiedniej. Sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia ze wskazaniem do ponownego przeanalizowania projektu budowlanego pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami dotyczącymi odległości sytuowania budynków od granic działki sąsiedniej. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy wydana została decyzja pozytywna.

(dowód: akta kontroli str. 565-566, 571-586, 593-601)

³² Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1127

³³ Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554

Zadania związane z procedowaniem spraw wydawania pozwoleń na budowę wykonywane były w Wydziale ABI przez dwie osoby, którym w zakresach obowiązków wskazano ich wykonywanie. W kontrolowanych sprawach nie stwierdzono rozstrzygnięć niezgodnych z ustawą prawo budowlane, nie było także dowolności postępowania przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Wszystkie czynności podejmowane w ramach każdej z badanych spraw dokumentowano pisemnie zgodnie z art. 14 kpa. Nadzór nad pracownikami prowadzącymi sprawy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nadzorowała Anna Feręs-Niezgoda Zastępca Naczelnika Wydziału ABI.

(dowód: akta kontroli str. 567-568)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W aktach spraw następujących decyzji: UAB.III-7353/57/10 z 30 kwietnia 2010 r., UAB.III-7353/67/10 z 10 maja 2010 r., ABI.III.6740.24.2012 z 22 marca 2012 r. nie zawarto zaświadczenia, o czym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane i oświadczenia z art. 20 ust. 4 prawa budowlanego Anna Feręs-Niezgoda Zastępca Naczelnika Wydziału ABI wyjaśniła m.in, że: „(...) przy przekazywaniu projektów budowlanych do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, mogły one zawierać włożone tam omyłkowo ww. zaświadczenia i oświadczenia”.

2. W decyzjach o pb zlokalizowanych na terenach narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych Organ nie określał ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub też innych rozwiązań (w tym technicznych) mających na celu ograniczenie dla danych inwestycji negatywnych skutków wystąpienia powodzi. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym obejmujące sprawy ochrony przeciwpowodziowej należy do zadań własnych gminy - art. 7 ust. 1 pkt 14 tej ustawy.

Anna Feręs-Niezgoda Zastępca Naczelnika Wydziału ABI wyjaśniła m.in, że: „(...) z uwagi na brak studium ochrony przeciwpowodziowej, które będzie określało granice obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla zlewni Wisły nie można określić, które działki są zlokalizowane na terenach zagrożonych powodzią. Zatem w decyzjach o wz i o licp a także miejscowych planach nie określono zasad kształtowania zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe. Dodała, że brak jest podstaw, żądania od inwestora, aby projekt budowlany zawierał rozwiązania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi”.

(dowód: akta kontroli str. 565-566, 571-586, 593-601)

Ocena częściowa

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

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

Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów wydawane są przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tarnobrzegu, od którego uzyskano w tej sprawie wyjaśnienia w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Powiatowy

Opis stanu
faktycznego

Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował, że: „zgodnie z ustawą z dnia 11 sierpnia 2001 r.³⁴ odbudowa obiektów uszkodzonych podczas powodzi realizowana była w oparciu o tryb uproszczony na podstawie zgłoszenia a nie pozwolenia na budowę. Pozwolenia na budowę wydawane były tylko na obiekty realizowane w innym miejscu niż poprzednio. Niektóre obiekty są w trakcie realizacji i nie zostały oddane do użytkowania”.

(dowód: akta kontroli str. 534-535)

IV 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 Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Dokumentowanie czynności związanych z uzgadnianiem decyzji o wz i o licp.
2. Przestrzeganie ustawowych terminów załatwiania spraw przy wydawaniu decyzji o wz i o licp.
3. Dokumentowanie wykonywanych analiz funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a na ich podstawie sporządzanie wyników tych analiz i załączanie ich do akt sprawy decyzji o wz i o licp.
4. Umieszczanie w aktach sprawy dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji (o licp i o wz) przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.
5. Rzetelne prowadzenie dokumentacji spraw związanych z wydawaniem decyzji o wz, o licp i pb.

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 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 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.

³⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr84, poz. 906

³⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Rzeszów, dnia 21 czerwca 2013 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis