



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.004.04.2022

Pan
Wojciech Wąchała
Wójt Gminy Bobrowice
Urząd Gminy Bobrowice 131
66-627 Bobrowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/22/063 – Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych
powodzią.*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bobrowice, 66-627 Bobrowice 131 (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Wąchała, Wójt Gminy Bobrowice (dalej: <i>Wójt</i>) - od 21 października 2018 r. W okresie od 30 listopada 2014 r. do 20 października 2018 r. Wójtem był Marek Babul.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych i planistycznych zadań wynikających m.in. ze zmiany Prawa wodnego w odniesieniu do zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.
Okres objęty kontrolą	2018 r. - 2022 r. (do 10.06.2022 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/32/2022 z dnia 10 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Gminę działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią³ nie były wystarczające dla ograniczenia zabudowy tych terenów.

W Gminie nie prowadzono pełnych analiz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie. W konsekwencji Gmina nie dysponowała danymi dla jakiej powierzchni obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i obszarów zagrożonych powodzią ustanowiono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: *mpzp*)⁴, szacunkowej liczby działek zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i ich powierzchni.

Gmina uwzględniała w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią⁵. Jednak nie opracowała wymaganego art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*⁷.

Znaczna część Gminy (ponad 90% powierzchni), na której mogą wystąpić zjawiska powodziowe, nie zostało objętych *mpzp*. W konsekwencji, kształtowanie przestrzeni na terenach potencjalnego zagrożenia powodziowego, w tym jego zabudowa, odbywała się głównie w oparciu o wydawane decyzje o warunkach zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego⁸. Wydawane, w przypadku braku *mpzp*, decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pomimo obowiązku wynikającego z Prawa Wodnego nie zawsze były uzgadniane z Przedsiębiorstwem Gospodarki Wodnej Wody Polskie⁹ (na 16 zbadanych decyzji, 10 nie było przedmiotem uzgodnień). W treści uzasadnienia 11 decyzji (na 16 zbadanych) nie wprowadzano wyczerpujących informacji dla inwestorów o ryzykach wynikających z lokalizowania inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Prowadzenia dokumentacji dotyczących terenów zagrożonych powodzią należy zatem ocenić jako częściowo nieprawidłowe i nierzetelne.

Urząd, niezgodnie z art. 546 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁰, nie sporządził wykazu wygasłych decyzji, nie dokonał jego publikacji w BIP i nie przekazał do właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Tereny zagrożone powodzią to obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary zagrożone powodzią.

⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym".

⁵ Obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to obszary: na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%; na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne, pas techniczny.

Obszary zagrożone powodzią, to obszary, na których występowały powodzie historyczne, lecz dla których nie zostały sporządzone przez Wody Polskie mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

⁷ Nie opracowała również *Gminnego programu rewitalizacji*.

⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów gospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

⁹ Dalej: *Wody Polskie*.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd nie posiadał pełnych informacji na temat terenów zagrożonych powodzią na obszarze swojego działania, gdyż nie dysponował danymi, jaką powierzchnię zajmują obszary szczególnego zagrożenia powodzią i obszary zagrożone powodzią oraz dla jakiej powierzchni tych obszarów ustanowiono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika z wyjaśnień Wójta, w Gminie nigdy nie prowadzono rejestrów działek znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i obszarach zagrożonych powodzią, gdyż było to trudne do wyszacowania. W wielu przypadkach tylko część działki położona była na tych obszarach, a nie cała nieruchomość.

W Gminie nie prowadzono analiz obszarów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pismem Nr ZP.07/MZP/217/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.¹² Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu przekazał Gminie Mapy Zagrożenia Powodziowego (dalej: MZP) oraz Mapy Ryzyka Powodziowego (dalej: MRP) sporządzone przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Następnie pismem Nr DGW-1.452.1.2020 z dnia 22 października 2020 r.¹³ Minister Klimatu i Środowiska przekazał Gminie zaktualizowane MZP i MRP w postaci bazy danych przestrzennych oraz wersji kartograficznych.

W związku z przekazaniem Gminie ww. MZP i MRP dotychczas obowiązujące w Gminie studia ochrony przeciwpowodziowej dla rzek lub ich odcinków utraciły ważność (art. 549 Prawa wodnego).

(akta kontroli str. 891-897,978,990)

1.2. W celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obszary szczególnego zagrożenia powodzią stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 166 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego uwzględnione zostały w następujących dokumentach:

- w Strategii Rozwoju Gminy Bobrowice¹⁴ w analizie SWOT dot. zagrożeń, w której wskazano na zagrożenie powodziowe powodowane przez rzekę Bóbr dla terenów położonych wzdłuż jej brzegów. Uznano przy tym, że zagrożenie to jest niewielkie i nie obejmuje terenów zainwestowanych. Zwrócono również uwagę, że tereny zalewowe w przeważającej części są obwałowane,
- w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowice¹⁵ (dalej: *Studium*), które stanowiło podstawę do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określono kierunki

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

¹² Potwierdzenie odbioru z dnia 24 kwietnia 2015 r.

¹³ Potwierdzenie odbioru z dnia 17 listopada 2020 r.

¹⁴ Strategia Rozwoju Gminy Bobrowice została uchwalona uchwałą Nr VIII/65/15 Rady Gminy Bobrowice z dnia 24 listopada 2015 r.

¹⁵ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bobrowice zostało uchwalone uchwałą Nr XIV/163/16 Rady Gminy Bobrowice z dnia 22 grudnia 2016 r. i zostało zmienione uchwałą Nr VI/44/19 Rady Gminy Bobrowice z dnia 26 marca 2019 r.

zagospodarowania przestrzennego dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz uwzględniono wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej,

- w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w rozdziałach poświęconych sposobom zagospodarowania tych terenów,
- w decyzjach o warunkach zabudowy oraz w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w zakresie wymagań dla terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, w których uwzględniono również poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego).

W Gminie nie sporządzono wymienionego w przepisie art. 166 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego - gminnego programu rewitalizacji.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁶, rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Mając na względzie zapisy cyt. ustawy nie dostrzeżono potrzeby w zakresie opracowania gminnego programu rewitalizacji, gdyż na terenie Gminy nie występują obszary, które warunkują jego podjęcie.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Wójt nie dokonywał oceny aktualności Studium i miejscowych planów oraz nie przedłożył Radzie Gminy wyników tych analiz, przy czym stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷, wyniki analiz, o których mowa w przepisie art. 32 ust. 1 ww. ustawy przedkłada się co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Wójt wyjaśnił, że oceny aktualności Studium i miejscowych planów dokonuje się co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Kadencja aktualnie wybranej rady obejmuje lata 2018-2023 i do jej zakończenia planuje zrealizować powyższy obowiązek nałożony na niego na podstawie art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz część decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, a ewentualne uwagi Wód Polskich były uwzględniane w tych dokumentach. Jednak 10 decyzji nie zostało uzgodnionych z Wodami Polskimi, co szerzej opisano w obszarze 2 niniejszego wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 36-210,312-525,540-784,789-881,979-980,986-987)

1.3. Zagadnienia dotyczące terenów zagrożonych powodzią, w tym obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, były uwzględniane w Studium oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie zapisów Studium, w konkretnych przypadkach dot. realizacji danej inwestycji dokonywano analizy w zakresie bezpieczeństwa ludności i mienia oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Wójt wyjaśnił, że było to uwzględniane na etapie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub sporządzania decyzji o warunkach zabudowy.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zostało ustanowionych pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego podjętych w formie następujących uchwał Rady Gminy Bobrowice:

- Nr XII/98/2000 z 4 października 2000 r. w sprawie zmiany mpzp uchylająca uchwałę Nr X/81/2000 z 30 marca 2000 r. i uchwałę Nr VII/30/89 z 21 lipca 1989r.,
- Nr XII/100/2000 z 4 października 2000 r. w sprawie uchwalenia zmiany mpzp uchylająca uchwałę Nr X/80/2000 z 30 marca 2000 r. i uchwałę Nr VII/30/89 z 21 lipca 1989 r.,
- Nr XX/176/09 z 25 lutego 2009 r. w sprawie uchwalenia mpzp terenów zabudowy mieszkaniowej i upraw rolno-ogrodniczych położonych w Bobrowicach,
- Nr XII/162/20 z 1 października 2020 r. w sprawie mpzp Gminy Bobrowice dla terenów w obrębach Chojnowo i Bobrowice oraz Tarnawa Krośnieńska,
- Nr XVIII/233/21 z 29 czerwca 2021 r. w sprawie mpzp Gminy Bobrowice dla terenów w obrębach: Barłogi, Bobrowice i Chojnowo.

Powyższe plany nie obejmowały całego obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Wójt wyjaśnił, że „przyczyną nieustanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich obszarów szczególnego zagrożenia powodzią była zasobność gminy w tereny możliwe do zabudowy w innych lokalizacjach i regulowanie parametrów zabudowy w formie MPZP dla tych obszarów nie jest konieczna. Ponadto ustanowienie MPZP pociągałoby za sobą znaczne koszty z budżetu gminy, co nie byłoby ekonomicznie uzasadnione. Uznano zatem, że wydatkowanie środków z budżetu gminy na ten cel byłoby niecelowe i niegospodarne”.

W Gminie Bobrowice nie wystąpiły sytuacje, że na terenach zagrożonych powodzią zostały podjęte próby uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz Rada Gminy odrzuciła taki wniosek.

Gmina nie dysponowała danymi dla jakiej powierzchni obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i obszarów zagrożone powodzią ustanowiono mpzp. Tereny objęte mpzp przylegają do ciek wódnej rzeki Bóbr na długości ok. 5 km¹⁸.

Zgodnie z danymi Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim, według stanu na dzień 29 marca 2022 r., szacunkowa liczba działek na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w Gminie Bobrowice wynosiła 879 (z tego 31 zabudowanych), natomiast powierzchnia tych działek wynosiła 1.582 ha¹⁹.

(akta kontroli str. 244-525,979-980,984-985,988,991)

1.4. W Gminie nie został opracowany *Plan operacyjny ochrony przed powodzią* o którym mowa w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2008 r. został natomiast opracowany Gminny Plan Reagowania Kryzysowego Gminy Bobrowice, gdzie w załącznikach nr 3a i 4 przewidziano m.in. zadania związane z ochroną przeciwpowodziową. Plan ten składał się z następujących modułów:

- Plan główny – gdzie w punkcie 8 charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia ujęto zagrożenie powodziowe. Wskazano w nim, że związane jest ono z płynącą przez teren Gminy rzeką Bóbr, która w wyniku długotrwałych

¹⁸ Długość ciek wódnej wynosi ok. 23,5 km.

¹⁹ W Gminie Bobrowice mapa numeryczna prowadzona jest dla 7 obrębów: Bobrowice, Bronków, Chojnowo, Chromów, Czeklin, Dychów, Janiszowice. Natomiast nie jest prowadzona dla 9 obrębów: Barłogi, Dachów, Dęby, Kukadło, Przychów, Strużka, Tarnawa, Welmice, Żarków.

- i intensywnych opadów deszczu na południu kraju może szybko przybrać powodując duże zagrożenie wystąpienia powodzi,
- Procedury reagowania kryzysowego – gdzie ujęto procedurę postępowania w przypadku powodzi,
 - Załączniki funkcjonalne w tym:
 - Załącznik nr 3a, w którym ujęto zadania jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej podczas akcji powodziowej w zakresie ich powiadamiania, dysponowania nimi oraz prowadzenia działań ratowniczych,
 - Załącznik nr 4, w którym ujęto zadania Komendy Powiatowej Policji w Krośnie Odrzańskim na okres powodzi i zalań w zakresie: alarmowania i ostrzegania, działań porządkowych, bezpośrednich działań ratowniczych, działań przywracających stan istniejący przed wystąpieniem zagrożenia.

Od czasu jego zatwierdzenia, Gminny Plan Reagowania Kryzysowego nie był aktualizowany.

(akta kontroli str. 210-243,980,988)

1.5. W Gminie nie stworzono i nie rozważano stworzenia map zagrożeń związanych z wodami opadowymi.

Wójt wyjaśnił, że uznano, iż nie ma konieczności opracowania takich map, gdyż nie dostrzeżono zagrożeń dla mieszkańców Gminy związanych z wystąpieniem bardzo obfitych opadów.

(akta kontroli str. 980)

1.6. W Gminie Bobrowice nie opracowano innych dokumentów poza: Strategią Rozwoju Gminy Bobrowice, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bobrowice, pięcioma miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzjami o warunkach zabudowy, Gminnym Planem Reagowania Kryzysowego Gminy Bobrowice, mającymi na celu przeciwdziałanie zabudowie obszarów szczególnie zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 980)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności ochrony przeciwpowodziowej. W Gminie nie prowadzono pełnych analiz obszarów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie, co sprzyjałoby zapewnieniu skutecznej ochrony przeciwpowodziowej.

Wójt wyjaśnił, że nie prowadzono tego typu analiz, ponieważ tereny zagrożone powodzią na przestrzeni minionych lat nie zostały nią faktycznie dotknięte. Powódź, jaka miała miejsce w 1997 r., która była uznana za jedną z większych w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat, dotknęła jedynie obszarów niezabudowanych i niezurbanizowanych. Głównym powodem tej powodzi było wylanie rzeki Bóbr, jako głównego cieków wodnego/rzeczny, który może oddziaływać na tereny gminy Bobrowice. Pozostałe cieki wodne miały i mają znaczenie drugorzędne zarówno z uwagi na swoją lokalizację w odniesieniu do terenu w jakim się znajdują, jak i w relacji odległości do rzeki Bóbr i miejscowości Bobrowice. Zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, iż mając jednak na uwadze nałożone na gminę obowiązki w powyższym zakresie, osoba zatrudniona na

Stanowisku ds. zarządzania kryzysowego na bieżąco śledzi ostrzeżenia hydrologiczne przesyłane przez IMGW-PIB oraz kontroluje stan wody na rzece Bóbr (analizując dane z wodowskazu w m. Bobrowice). W razie przekroczenia poziomu wody istnieje możliwość jej regulacji za pomocą śluz wodnych.

(akta kontroli str. 986)

2. Wójt nie opracował *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*, co było niezgodne z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym, który nakłada obowiązek na Wójta opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią.

Wójt wyjaśnił, że *obszary objęte zagrożeniem powodzią na przestrzeni minionych lat nie zostały nią dotknięte. Niemniej jednak zostały opracowane dokumenty, które wprost nie przyjmują nazwy: Plan operacyjny ochrony przed powodzią, regulują jej przedmiotowy zakres. Kwestie te zostały uregulowane w załącznikach do Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego Gminy Bobrowice. Niezależnie od tego podejmuje się szereg czynności faktycznych mających na celu szeroko pojętą ochronę przeciwpowodziową: analiza ostrzeżeń hydrologicznych, kontrola stanu wód itp.*

(akta kontroli str. 980,988)

Zdaniem NIK obowiązek określony w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym, nakazuje sporządzenie *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią* niezależnie od opracowania dokumentów sporządzanych w oparciu o inne uregulowania.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Gminy w zakresie sporządzania i uwzględniania w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią były niewystarczające. Nie prowadzono analiz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych. Nie opracowano wymaganego *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*.

W ocenie NIK sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub narażonych na powódzie, mogłoby przyczynić się do skuteczniejszego ograniczenia zabudowy.

OBSZAR

2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią

Opis stanu faktycznego

2.1. Żadna z decyzji o warunkach zabudowy dotycząca nieruchomości lub ich części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wydanych do 31 grudnia 2017 r. nie została ujęta w wykazie wygasłych decyzji o warunkach zabudowy, w Gminie nie sporządzono bowiem wykazu wygasłych decyzji o warunkach zabudowy (art. 546 ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo wodne).

Nie wystąpiła też sytuacja, aby inwestor wystąpił ponownie o wydanie takiej decyzji.

Analiza wszystkich decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2016-2017 dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wykazała, że trzy decyzje o warunkach zabudowy²⁰ dotyczą nieruchomości położonych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Nie wywołało to dotychczas żadnych skutków,

²⁰ Decyzja Nr GP.6730.9.2016 z dnia 29 lutego 2016 r., Nr GP.6730.26.2016 z dnia 20 lipca 2016 r., Nr GP.6730.5.2017 z dnia 01 marca 2017 r.

gdyż na podstawie tych decyzji nie wydano pozwoleń na budowę. NIK wskazuje jednak, że wydawane decyzje przed 2016 r. winny zostać wyspecyfikowane w takim wykazie i ich liczba do dnia zakończenia kontroli nie została ujawniona.

W Gminie wystąpiły dwie sytuacje, w których inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działki zlokalizowanej na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią lub obszarze zagrożonego powodzią przed upływem 31 grudnia 2017 r., a decyzje wydano w latach późniejszych:

- w dniu 30 stycznia 2018 r. została wydana decyzja nr 29/2017 o warunkach zabudowy, którą ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dot. budowy małej elektrowni wodnej na rzece Bóbr (wniosek wpłynął w dniu 7 czerwca 2017 r.),
- w dniu 2 maja 2018 r. została wydana decyzja nr 67/17/2018 o warunkach zabudowy, którą ustalono warunki zabudowy o zagospodarowania terenu dot. budowy budynku magazynowego z zapleczem socjalnym wraz z infrastrukturą techniczną (wniosek wpłynął w dniu 12 grudnia 2017 r.).

Rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym prowadzony był w Gminie niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu 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 publicznego²¹, co zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 527-539,785-788,898-917,982,988-989)

2.2. W kontrolowanym okresie do Gminy wpłynęły:

- 174 wnioski dotyczące ustalenia warunków zabudowy, z czego w 19 przypadkach inwestorzy wnioskowali o wydanie decyzji lokalizacyjnej na terenach, które zakwalifikowano jako tereny zagrożone powodzią, z tego 11 dotyczyło obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- 30 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, z czego w sześciu przypadkach inwestorzy wnioskowali o wydanie decyzji lokalizacyjnej na terenach, które zakwalifikowano jako tereny zagrożone powodzią, z tego trzy dotyczyły obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

W okresie objętym kontrolą, Wójt wydał 21 decyzji o warunkach zabudowy (w tym 13 dot. obszarów szczególnego zagrożenia powodzią), z tego:

- dwie na wnioski, które wpłynęły w 2017 r.,
- pięć na wnioski, które wpłynęły w 2018 r.,
- cztery na wnioski, które wpłynęły w 2019 r.,
- sześć na wnioski, które wpłynęły w 2020 r.,
- cztery na wnioski, które wpłynęły w 2021 r.

oraz sześć decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w tym trzy dot. obszarów szczególnego zagrożenia powodzią), z tego:

- jedną na wniosek z 2019 r.,
- pięć na wnioski z 2020 r.

10 projektów decyzji dot. obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie zostało uzgodnionych z Wodami Polskimi. W przypadku 11 projektów decyzji brak było zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 130 poz. 1385.

(akta kontroli str. 526-881,987-990)

2.3. Projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujące obszary szczególnego zagrożenia powodzią były każdorazowo uzgadniane z Wodami Polskimi (art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne oraz art. 17 pkt 6 lit. b) tiret 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W okresie objętym kontrolą w Gminie zostały uchwalone dwa mpzp:

- Uchwała Nr XII/162/20 z dnia 1 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowice dla terenów w obrębach: Chojnowo i Bobrowice oraz Tarnawa Krośnieńska²²,
- Uchwała Nr XVIII/233/21 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowice dla terenów w obrębach: Barłogi, Bobrowice i Chojnowo²³.

Obie uchwały zawierały zapisy odnoszące się do terenów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczące ograniczeń zabudowy, zgodnie z którymi dopuszcza się na nich:

- lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW – farmy fotowoltaicznej, montowanej na rzędnej przewyższającej o co najmniej 0,20 m rzędną zwierciadła wody Q1%,
- realizację infrastruktury technicznej związanej z funkcjonowaniem farmy fotowoltaicznej z zastosowaniem rozwiązań technicznych umożliwiających ich ewakuację albo jej zabezpieczenie przed skutkami powodzi,
- zmiany ukształtowania terenu w celu umożliwienia realizacji planowanej inwestycji – farmy fotowoltaicznej oraz jej zabezpieczenia przed powodzią.

Ponadto zawierały zapis, że na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią oraz w strefie ochronnej wału przeciwpowodziowego o szerokości 50 m od strony odpowietrznej i odwodnej obowiązują przepisy odrębne określone w ustawie Prawo wodne.

(akta kontroli str. 312-525)

2.4. W okresie od początku 2018 r. do 10 czerwca 2022 r. na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Gmina poniosła wydatki na:

- wykonanie dokumentacji projektowej na rozbudowę sieci wodociągowej w miejscowości Bobrowice w wysokości 29.000,00 zł netto²⁴,
- przyłączenie instalacji dla 30 domów jednorodzinnych i dwie przepompownie ścieków zlokalizowanych w Bobrowicach do sieci ENEA Operator z mocą przyłączeniową o wartości 384 kW na napięciu 0,4 kV do sieci w wysokości 17.617,92 zł netto²⁵.

W latach 2018-2022 do Gminy nie wpłynął żaden wniosek mieszkańców o realizację inwestycji w infrastrukturę służącą ochronie mieszkańców przed powodzią. W okresie tym Gmina nie planowała oraz nie realizowała inwestycji, których przedmiotem były budowle przeciwpowodziowe zapobiegające zalaniu wodami pochodzącymi z cieków wodnych, wód gruntowych oraz opadowych.

Do Urzędu składane były natomiast wnioski o wyłączenie zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej wzdłuż

²² Plan ten został uzgodniony z Wodami Polskimi decyzją nr 171/RPP/M-1820/2019 z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz decyzją nr 36/RPP/M-1820/2020 z 24 lutego 2020 r.

²³ Plan ten został uzgodniony z Wodami Polskimi decyzją nr 163/RPP/M-1757/2020 z dnia 7 grudnia 2020 r.

²⁴ Umowa nr 4/P/21 z dnia 1 sierpnia 2021 r., protokół odbioru nr 742/09/2021 z dnia 30 września 2021 r., faktura VAT nr 8/09/2021 z dnia 30 września 2021 r., dowód zapłaty z dnia 8 listopada 2021 r.

²⁵ Umowa nr 7978/2020/OD4/ZR3 z dnia 14 maja 2020 r., informacja o zakończeniu prac z dnia 7 lutego 2022 r., faktura VAT nr P/N/10178377/00001/22 z dnia 9 lutego 2022 r.

rzeki Bóbr. (Zakaz ten wynikał z/ Rozporządzenia nr 3 Wojewody Lubuskiego z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu²⁶). Na podstawie ww. wniosków w dniu 10 października 2016 r. Sejmik Województwa Lubuskiego podjął uchwałę nr XXIV/321/16 w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu o nazwie „Dolina Bobru”. Uchwałą tą wyłączono zakazy budowania nowych obiektów budowlanych w stosunku do miejscowości: Żarków, Tarnawa Krośnieńska i Dychów.

(akta kontroli str. 918-977,984,994-995)

2.5. Gmina nie podejmowała szczególnych działań mających na celu przeciwdziałania skutkom powodzi, w tym zabudowie terenów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Wójt wyjaśnił, że nie ma konieczności, aby podejmować jakieś szczególne działania zapobiegające presji inwestycyjnej na tych terenach. Stwierdził, że Gmina dysponuje dużymi zasobami terenów, które nie są objęte strefą powodziową i tym samym nie ma dużej presji inwestycyjnej na terenach zagrożonych powodzią. Wyjaśnił ponadto, że na terenie Gminy nie występują suche poldery zalewowe i tym samym nie występuje zjawisko ich zabudowywania.

Według danych:

- Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Krośnie Odrzańskim w latach 2010-2022 przy ciekach wodnych jednostki Państwowej Straży Pożarnej podjęły łącznie 13 interwencji polegających na umacnianiu, uszczelnianiu i likwidacji przesiąków wałów przeciwpowodziowych (12 w 2010 r. i jedna w 2013 r.). Na podstawie dokumentacji ze zdarzeń, nie ma możliwości oszacowania liczby domów, obiektów, które udało się ochronić w wyniku działań oraz oszacować kosztów akcji ratowniczej,
- Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krośnie Odrzańskim, w zestawieniu decyzji dotyczących pozwolenia na budowę (wydanych dla inwestycji prowadzonych na terenie zagrożonych powodzią), w przypadkach czterech budów odnotował ich zakończenie.

(akta kontroli str. 981,991)

2.6. W okresie od 2015 r. do 10 czerwca 2022 r. Gmina nie wypłaciła żadnych kwot z tytułu odszkodowań dla poszkodowanych w wyniku powodzi lub podtopień.

(akta kontroli str. 985)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew obowiązkowi określonymu w przepisie art. 546 ust. 5 ustawy Prawo wodne w Gminie nie sporządzono wykazu wygasłych na podstawie art. 546 ust. 1 ww. ustawy - decyzji o warunkach zabudowy. W efekcie nie opublikowano tego wykazu w Biuletynie Informacji Publicznej właściwej gminy BIP i nie przekazano go do właściwych miejscowo organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, do czego zobowiązywał przepis art. 546 ust. 6 ww. ustawy.

Wójt wyjaśnił, że nie sporządzenie wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji był konsekwencją powadzenia rejestru decyzji niezgodnie ze wzorem określonym przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

(akta kontroli str. 898-917,982,988-989)

²⁶ Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 9 poz. 172, ze zm.

2. Rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym prowadzony był w Gminie niezgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu 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, gdyż nie zawierał danych (kolumn) dotyczących: *streszczenie ustaleń decyzji*, oraz *wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji*, tj. pozycji wymaganych w załączniku nr 1 (dotyczy rejestru decyzji o warunkach zabudowy) oraz w załączniku nr 3 (dotyczy rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego) do ww. rozporządzenia.

Wójt wyjaśnił, że prowadzenie rejestru niezgodnie z określonym wzorem spowodowane było przez przeoczenie. Zobowiązał się ponadto do założenia w Urzędzie właściwych rejestrów i ich prawidłowego prowadzenia.

(akta kontroli str. 527-539,785-788,989)

3. Wbrew obowiązкови określoneму w przepisie art. 166 ust. 2 pkt 7 i pkt 8 ustawy Prawo Wodne, osiem projektów decyzji o warunkach zabudowy i dwóch decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących działek położonych (w całości lub części) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (na 16 objętych badaniem) nie zostało uzgodnionych z Wodami Polskimi.

Zgodnie z art.166 ust. 2 ustawy Prawo wodne, projekty decyzji o warunkach zabudowy wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienia Wody Polskie dokonują w drodze decyzji (art. 166 ust. 5).

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5 tej ustawy, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. W Urzędzie Gminy Bobrowice projekty ww. decyzji zawsze były i są przygotowywane przez osoby z wymaganymi kwalifikacjami. W związku z powyższym założył, że powyższe dokumenty zostały sporządzone w sposób prawidłowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zobowiązał się, że zwróci uwagę, aby przy opracowywaniu kolejnych projektów takich decyzji były one uzgadniane z Wodami Polskimi zgodnie z przepisami ustawy Prawo Wodne.

(akta kontroli str. 526,540-784,789-881,987-988)

4. W przypadku 11 decyzji o warunkach zabudowy terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (na 16 objętych badaniem) nie uwzględniono ograniczeń w zabudowie na tych obszarach (brak zapisów w decyzjach), co stanowiło naruszenie przepisu art. 166 ust. 1 ustawy Prawo Wodne.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w decyzjach o warunkach zabudowy. W decyzjach tych

uwzględnia się poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

Wójt wyjaśnił, że sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy każdorazowo powierza się osobie, o której mowa w art. 5 tej ustawy, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Założył zatem, że powyższe dokumenty zostały sporządzone w sposób prawidłowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zobowiązał się, że zwróci uwagę, aby przy opracowywaniu kolejnych projektów takich decyzji zawierały one zapisy o ograniczeniach w zabudowie realizowanych na nieruchomościach położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 526, 540-784, 789-881, 989-990)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina podejmowała działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów zagrożonych powodzią, jednak były one w części nieprawidłowe i nierzetelne. Niektóre decyzje (osiem) o warunkach zabudowy i dwie decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego terenu położonego (w całości lub części) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią były wydawane bez uzgodnień z Wodami Polskimi. W 11 decyzjach brak było zapisów dotyczących ograniczeń związanych z zabudową na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Nie sporządzono również wykazu decyzji wygasłych z mocy prawa (art. 546 ust. 1 ustawy Prawo Wodne), a w konsekwencji nie wykonano obowiązku jego upublicznienia i przekazania wskazanym organom.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonanie rzetelnej analizy obszarów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na terenie Gminy.
2. Opracowanie *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*.
3. Sporządzenie, ogłoszenie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy i przekazanie właściwym organom wykazu decyzji o warunkach zabudowy lub o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r.
4. Prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestru o lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z obowiązującymi wzorami.
5. Uzgadnianie z Wodami Polskimi projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
6. Uwzględnianie w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ograniczeń związanych z zabudową na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, 27 czerwca 2022 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis