



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-07-03/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 – „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Emil Wojak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84131 z dnia 18 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Solec Kujawski, 86-050 Solec Kujawski, ul. 23 Stycznia 7.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Solca Kujawskiego od 15 czerwca 1990 r. do 8 grudnia 2011 r. był Antonii Stanisław Nawrocki, a od 8 marca 2012 r. Teresa Substyk (w okresie od 24 stycznia do 7 marca 2012 r. pełniła obowiązki Burmistrza).. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowy nadzór w zakresie planowania sposobu zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią i przestrzegania zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Przeprowadzone oględziny magazynu Miasta i Gminy potwierdziły, że zaopatrzenie w sprzęt obrony cywilnej niezbędny w sytuacjach zagrożenia powodziowego, po powodzi z 2010 r. uległo znacznemu zwiększeniu i jest w wystarczającej ilości zaopatrzone m. innymi w 20 tys. worków i folię budowlaną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią.

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miejska w Solcu Kujawskim, zwana dalej „Radą” w dniu 22 października 2004 r. podjęła uchwałę nr XX/136/2004 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Solec Kujawski, zwanego dalej „Studium”. W Studium,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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

uwzględniono wytyczne z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, uchwalonego uchwałą Sejmiku Samorządowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr XI/135/03 z dnia 26.06.2003 r. W Studium w rozdziale 12 pt. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych zapisano, że główne zagrożenie dla terenu gminy Solec Kujawski stanowi rzeka Wisła w dolinie Łęgnowo-Otorowo chronionej wałem przeciwpowodziowym o długości 7,8 km oraz teren nieobwałowany rejonów Solec Kujawski i Przyłubie. Terenami zagrożonymi powodzią na terenach obwałowanych jest miejscowość Otorowo na powierzchni 302 ha, na których znajduje się 25 zabudowań zamieszkałych przez ok. 100 osób, a do ewakuacji planuje się ok. 11 osób z 5 budynków. Na terenie nieobwałowanym w miejscowości Solec Kujawski zagrożonych powodzią jest 187 ha, na długości rzeki 5 km, a w miejscowości Przyłubie 585 ha, na długości rzeki 7 km. Łącznie na terenie nieobwałowanym zagrożonym powodzią wg. ww. dokumentu znajdują się 84 budynki zamieszkałe przez ok. 911 osób, z czego do ewakuacji planuje się ok. 282 osoby z 53 budynków, w tym wszystkich z miejscowości Przyłubie (241 osób z 40 budynków) oraz 1 osobę zamieszkuje budynek położony między wałem, w miejscowości Otorowo (zagrożone powodzią 127 ha). W kwietniu 2005 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zwany dalej „RZGW” przekazał Burmistrzowi Solca Kujawskiego, w oparciu o art. 82 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo Wodne² opracowanie wykonane w ramach zadania: „Wyznaczenie granic obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych”. W opracowaniu tym wyznaczono zasięg stref zagrożenia powodziowego dla Miasta i Gminy Solec Kujawski na mapach w skali 1:10000. Wydzielone zostały obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, tj. tereny między wałem przeciwpowodziowym, a linią brzegu oraz strefę przepływów wezbrań powodziowych oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią, obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego. Na terenach zalewowych, jako obszarach bezpośrednio zagrożonych powodzią, obowiązują ściśle zakazy inwestycyjne, a jedynie w przypadkach uzasadnionych można ubiegać się o zwolnienie z zakazu, które wydawane jest w formie decyzji przez Dyrektora RZGW, na podstawie art. 40 ust. 3 oraz art. 82 ust. 3 ustawy Prawo wodne. Powyższe zwolnienie z zakazu dotyczy również inwestycji związanych z budową nowych obwałowań.

(dowód: akta kontroli, str. 4-69)

1.2. Wojewoda Kujawsko-Pomorski ogłosił pogotowie przeciwpowodziowe 20 maja 2010 r. o godz. 7⁰⁰. Stan ostrzegawczy dla Miasta i Gminy Solec Kujawski wynoszący 530 cm zanotowano 21 maja 2010 r. o godz. 20³⁰, a stan alarmowy (650 cm) w dniu 22 maja o godz. 6³⁰. Po osiągnięciu przez Wisłę stanu ostrzegawczego rzędna terenów zalanych wynosiła 32,16 m n.p.m, a przy stanie alarmowym rzędna terenów wynosiła 33,39 m n.p.m. Maksymalny poziom Wisły wynoszący 859 cm zanotowano w dniu 24 maja 2010 r. o godzinie 6⁰⁰ (rzędna terenów zalanych 35,48 m n.p.m.). Pod względem osiągniętego poziomu wody w Wiśle był to trzeci najwyższy zanotowany poziom od 1924 r. gdy osiągnęła ona 950 cm, a w 1962 r. zanotowano 879 cm. Od dnia 21 maja 2010 r. uruchomiono całodobowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. W czasie akcji ochrony przeciwpowodziowej wydano łącznie 6 tys. worków oraz 1 tys. m² folii. Ewakuowano 3 osoby, a przyczyną

² Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

ewakuacji był ich stan zdrowia (osoby w podeszłym wieku miały problemy z poruszaniem się).

W wyniku powodzi zalaniu uległo 764 ha, tj. 4,4% powierzchni gminy, w tym w sołectwie Przyłubie łąki, tereny rolnicze i nieużytki na powierzchni 585 ha, w sołectwie Otorowo łąki i pola oraz nieużytki położone pomiędzy wałem powodziowym, a brzegiem Wisły na powierzchni 93,75 ha. W mieście Solec Kujawski zalaniu uległy nieużytki, łąki i ogródki przydomowe położone wzdłuż ul. Toruńskiej, Wolności, Placem Jana Pawła II, Kościuszki, Żeglarskiej i Bydgoskiej na łącznej powierzchni 85 ha.

(dowód: akta kontroli, str.70-84)

1.3. Łączne koszty związane z usuwaniem skutków powodzi wraz z pomocą przyznaną poszkodowanym mieszkańcom Miasta i Gminy w 2010 r. wyniosły 905.761,39 zł. Ze sprawozdania przesłanego 4 października 2010 r. przez Urząd do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczącego pomocy przyznanej osobom i rodzinom poszkodowanym w wyniku powodzi w 2010 r. wynikało, że przyznano pomoc w łącznej wysokości 260.091,00 zł 55 rodzinom (167 osób). Zasiłek celowy w wysokości do 6 tys. zł przyznano w łącznej kwocie 106.750,00 zł 52 rodzinom (155 osób), a zasiłek celowy na remont lub odbudowę budynku mieszkalnego w wysokości do 20 tys. zł przyznano 10 rodzinom w łącznej wysokości 106.750,00 zł oraz 1 rodzinie w wysokości 50.000 zł. Urząd wypłacił 31 uczniom zasiłki powodziowe po 1 tys. zł na cele edukacyjne w łącznej wysokości 31 tys. zł zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne³. Z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Gmina otrzymała pomoc finansową z przeznaczeniem na zasiłki celowe dla 47 rolników poszkodowanych w wyniku powodzi na łączną kwotę 101.131,53 zł.

Na sfinansowanie najpilniejszych działań przeciwpowodziowych prowadzonych w 2010 r. Urząd wydatkował 250.038,86 zł, w tym przyznane decyzjami Ministra Finansów 200.000 zł (79,99%) oraz środki własne w wysokości 50.038,86 zł (20,01%).

(dowód: akta kontroli, str. 85-143)

1.4. Gmina posiada, opracowany w 2006 r., stosownie do art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ Plan operacyjny ochrony przed powodzią, zwany dalej „Planem ochrony przed powodzią”, który corocznie był aktualizowany, ostatnio w grudniu 2012 r. Zgodnie z Planem ochrony przed powodzią tereny zagrożone w gminie Solec Kujawski położone są po lewej stronie rzeki Wisły pomiędzy km 752+00, a km 768+00, tj. na długości 16 km. Tereny nie obwałowane znajdują się na terenach zalewowych pradoliny Wisły i są zalewane przy wystąpieniu wód wielkich. Na terenach nie obwałowanych wyróżnia się dwa kompleksy. Kompleks I Przyłubie o powierzchni całkowitej 585 ha, rzędne tego terenu wahają się w granicach od 32,00 m n.p.m. do 36,00 m n.p.m. Stan ostrzegawczy - 530 cm na wodowskazie w Toruniu osiąga rzędną 34,20 m n.p.m. na początku kompleksu I i 32,90 m n.p.m. na końcu kompleksu, natomiast stan alarmowy - 650 cm na wodowskazie w Toruniu osiąga rzędną 35,30 m n.p.m. na początku kompleksu I i 34,00 m n.p.m. na końcu. Teren ten jest użytkowany wyłącznie rolniczo, w tym: użytki zielone zajmują 387 ha, grunty orne 150 ha, nieużytki 48 ha. W zasięgu ewentualnego zalewu znajdują się 32 budynki

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 612

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

mieszkalne, 32 gospodarstwa powyżej 1 ha, zamieszkałe przez 150 osób oraz 9 km dróg gminnych.

Kompleks II Solec Kujawski o powierzchni 199 ha położony na lewym brzegu Wisły jest wydłużony o długości 5,00 km i szerokości od 0,3 do 2,00 km. Rzędne terenu wahają się w granicach od 35,00 m n.p.m. do 31,50 m n.p.m. Stan ostrzegawczy – 530 cm na wodowskazie w Fordonie i Toruniu osiąga rzędną 32,50 m n.p.m. na początku kompleksu II i 31,70 cm na końcu, a stan alarmowy – 650 cm na wodowskazie osiąga rzędną 33,60 m n.p.m. na początku kompleksu II i 32,90 na końcu kompleksu. W zasięgu ewentualnego zalewu znajduje się ok. 54 budynków położonych wzdłuż szosy Bydgoszcz-Toruń oraz 3 km dróg gminnych. Oprócz terenów nieobwałowanych na terenie Miasta i Gminy Solec Kujawski występują tereny zagrożone powodziami chronione wałem przeciwpowodziowym o długości 7,8 km określone jako „Nizina Łęgnowo-Otorowo” o powierzchni ok. 890 ha. Położona na lewym brzegu Wisły w km 765,5 do 770,7 km. Zasięg ewentualnego zalewu został ustalony na poziomie lustra wody miarodajnej o 2% i układał się na rzędnej 35,50 m n.p.m. Na obszarze chronionym wałem przeciwpowodziowym znajduje się 161 zabudowań, 9 km dróg utwardzonych oraz 3 km torów kolejowych. Plan ochrony przed powodzią zawiera m. innymi: zasady ogłaszania pogotowia przeciwpowodziowego, sposoby informowania ludności o zagrożeniu, procedury postępowania z chwilą wystąpienia zagrożenia powodziowego, wprowadzenia pogotowia przeciwpowodziowego i alarmu powodziowego. Określone zostały zadania i zasady działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w ramach ochrony przeciwpowodziowej, sporządzono instrukcję dla służby dyżurnej, wykaz jednostek organizacyjnych przewidzianych do współdziałania w akcji przeciwpowodziowej oraz wykaz miejsc do ewakuacji. Gmina posiada sprzęt przeznaczony do działań przeciwpowodziowych w magazynie Obrony Cywilnej Miasta (wyposażony m. innymi w 20 tys. worków do piasku, 50 rolek rękawów foliowych, agregat prądotwórczy, 15 łopat, 2 radiotelefony, ponadto agregat prądotwórczy, pompę pływającą, piłę spalinową, 5 radiotelefonów). Ochotnicza Straż Pożarna oraz w Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Solcu Kujawskim wyposażone są w 7 łodzi wiosłowych „Mazurek-2 i MEWA-5.

Gmina podjęła działania w celu ograniczenia skutków powodzi, montując w 2011 r. 2 zastawki na ul. Bydgoskiej i Toruńskiej w celu ochrony drogi wojewódzkiej nr 394 przed zalewaniem. W celu przeciwdziałania skutkom powodzi wystąpiono do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego i Marszałka Województwa z prośbą o pomoc w budowie wału przeciwpowodziowego. Na terenie gminy nie funkcjonują nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej. Pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich zajmujący się prowadzeniem spraw z zakresu zarządzania kryzysowego i spraw Obrony Cywilnej dokonują okresowych przeglądów stanu rowów melioracji szczegółowej oraz wału przeciwpowodziowego oraz stanu urządzeń ochrony przeciwpowodziowej, utrzymania i drożności rowów przydrożnych i przepustów. Na 135 km rowów melioracji szczegółowej, znajdujących się na terenie Miasta i Gminy, w latach 2010-2012 Gminna Spółka Wodna oraz pracownicy interwencyjni wykonali oczyszczenie i konserwację 100 km (74,1%) rowów melioracji szczegółowej.

(dowód: akta kontroli, str.144-149; 160-181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W dniu 22 października 2004 r. uchwalono przystąpienie do sporządzenia Studium, które zostało przyjęte Uchwałą Rady w dniu 27 czerwca 2008 r. W Studium uwzględniono uwarunkowania wynikające z możliwości wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności i mienia spowodowanego wystąpieniem powodzi określając powierzchnię oraz liczbę budynków i mieszkańców zagrożoną możliwością zalania. Umieszczono zapis o rozważeniu możliwości ochrony przed powodzią terenów niechronionych dotychczas wałami przeciwpowodziowymi, poprzez np. budowę obwałowań tzw. letnich, chroniących użytki rolne przed wysokimi stanami wody w Wiśle. Po uchwaleniu Studium nie zmieniły się uwarunkowania w nim ujęte, określone w art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, zwanej dalej „ustawą o planowaniu przestrzennym”, w tym np. w zakresie stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych. W celu oceny aktualności Studium, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, dokonano analizy aktualności Studium i planów miejscowych. Uchwałą Nr XLI/331/10 z dnia 28 października 2010r. Rada uznała częściową aktualność Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących dla obszaru Miasta i Gminy i wniosowała o konieczność dokonania jego aktualizacji w niezbędnym zakresie, wynikającym z obowiązujących przepisów. Wykonanie uchwały powierzyła Burmistrzowi Antoniemu Nawrockiemu, który dokonał w 2010 r. analizy zgodności ustaleń Studium z wymogami ustawy o planowaniu przestrzennym. Analiza wykazała, że nastąpiła zmiana dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz zainteresowanie inwestorów poszukiwaniem nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej oraz usługowej. Zmiana poziomu norm hałasu jest sygnałem do przeanalizowania sposobu zagospodarowania terenów zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie terenów kolejowych, w związku z powstającą koleją BIT CITY oraz w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej nr 10. Poszukiwanie przez inwestorów nowych terenów zabudowy wymaga przeanalizowania oraz określenia standardów i wskaźników zagospodarowania w zakresie funkcjonalności, odpowiedniej liczby miejsc parkingowych, kształtowania przestrzeni publicznych i wypoczynkowych. Burmistrz Teresa Substyk w dniu 18 kwietnia 2013 r. powołała Zespół ds. opracowania „Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Solec Kujawski na lata 2014-2020. W dniu 23 maja 2013 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

do sporządzenia zmiany Studium. W uzasadnieniu uchwały podano, że należy ponownie przeanalizować cele polityki przestrzennej, kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozważyć zmianę w podziale na strefy i obszary, przy szerokiej konsultacji społecznej.

(dowód: akta kontroli, str.68-69; 155-159; 182-193)

2.2. W części drugiej Studium pn. Kierunki rozwoju określono, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 i 11 ustawy o planowaniu przestrzennym kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi. Gmina Solec Kujawski zajmuje powierzchnię 17.540 ha, z czego obszar narażony na wystąpienie zjawisk powodziowych zajmuje 1.202 ha, tj. 6,8%. W Studium ustalono zakaz lokalizacji nowej zabudowy na terenach położonych w zasięgu potencjalnego zagrożenia powodziowego lub inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. Obszar 3.1.- koryta Wisły wraz z terenem przewidzianym do zalania po realizacji stopnia wodnego „Solec Kujawski” oraz obszary okresowo zagrożone wodami powodziowymi. Teren przewidziany do zachowania wysokiego rygoru ochrony, jako fragment projektowanego korytarza ekologicznego o znaczeniu międzynarodowym systemu ECONET-POLSKA z potencjalną realizacją stopnia wodnego lub przeprawy „Solec Kujawski”. Obszar 3.2.- terasy zalewowe Wisły, okresowo zagrożone wodami powodziowymi objęte wysokim rygorem ochrony, dla którego ustalono zakaz zabudowy za wyjątkiem urządzeń niezbędnych dla rozwoju funkcji rekreacyjnych. Obszar 3.3. – osadniczy wsi Przyłubie, położony w przewadze w strefie zagrożenia powodziowego, dla którego ustalono zachowanie istniejącej zabudowy z możliwością przebudowy, rozbudowy i zmiany sposobu użytkowania, przy uwzględnieniu wymogów strefy ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli, str.61-67)

2.3. Projekt Studium został uzgodniony 29 kwietnia 2008 r. z Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz 30 kwietnia 2008 r. z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim. Stosownie do zapisów art.11 pkt 6 i pkt 8 lit.i ustawy o planowaniu przestrzennym uzyskano opinie do projektu Studium w dniu 24 kwietnia 2008 r. z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zwanego dalej „RZGW”, a 20 maja 2008 r. z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy. W wyniku uzgodnień w Studium określono obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Były one zbieżne z faktycznie zalanymi terenami w trakcie powodzi z maja 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str.146-149; 194-198)

2.4. Na terenie Miasta i Gminy Solec Kujawski obowiązuje 25 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej m.p.z.p. Obszar, na którym obowiązują m.p.z.p. obejmuje 527,4732 ha, tj. 3,01% powierzchni gminy. Obszary położone w dolinie Wisły zostały objęte fragmentem m.p.z.p., który obejmuje 19,4054 ha, tj. 0,11% powierzchni gminy, a przyczyną nie uchwalenia m.p.z.p. dla całej gminy są m. innymi koszty z tym związane. Nie prowadzono analizy porównawczej kosztów, które poniosłaby gmina w przypadku uchwalenia m.p.z.p. zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji,

ponieważ obszary zalewowe na terenie gminy stanowią w większości grunty rolne, łąki i pastwiska. Na pozostałym terenie zalewowym ograniczenia w zakresie nowej zabudowy wynikają z wydanych decyzji, które są uzgadniane z RGZW w Gdańsku. W kontrolowanym okresie wydano 2 decyzje odmowne (WZ/62/12 i WZ/89/11) o wydaniu decyzji lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z postanowieniami Dyrektora RZGW, w których odmówił uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy. Odmowy wynikały m.in. z faktu, iż planowane inwestycje zlokalizowane są na terenie poniżej rzędnej wód powodziowych.

W planach, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 ppkt 6 ustawy o planowaniu przestrzennym określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Z obowiązujących na terenie Miasta i Gminy 25 m.p.z.p. cztery z nich (IV/16/98 z 22.12.1998 r., VI/49/99 z 26.03.1999 r., XIII/102/99 z 21.12.1999 r., XIX/129/2004 z 24.09.2004 r.), dotyczących terenów zalewowych zostało sporządzonych przed podjęciem uchwały przez Radę o przyjęciu Studium. W powyższych planach zamieszczono zapis stwierdzający, że *w projektach budowlanych należy uwzględnić warunki geotechniczne wynikające z położenia terenu w obszarze zalewowym poprzez rozwiązania techniczne, określające poziom posadzki parteru powyżej rzędnej 35,7 m n.p.m. (rzędnej wysokiej wody)*. Po przyjęciu Studium sporządzono 5 m.p.z.p. (uchwały nr XVIII/148/08 z 28.08.2008 r., XXXV/274/10 z 25.03.2010 r., XXXVII/287/10 z 27.05.2010 r., XXXVIII/292/10 z 29.06.2010 r., XL/315/10 z 30.09.2010 r.), ale żaden nie dotyczył terenów zalewowych.

(dowód: akta kontroli, str.150-154; 199-247)

2.5. Z dokonanej w 2010 r. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy wynikała konieczność dokonania aktualizacji m.p.z.p. w przypadku zmiany użytkowania terenów, dla obszaru, w którym zostały wydane decyzje na realizację inwestycji drogowej. Dokonano dwóch aktualizacji, w tym:

- m.p.z.p. terenów targowo - wystawienniczych, przemysłowo - składowych i usługowo - handlowych w Solcu Kujawskim, (Uchwała Nr XL/315/10 z dnia 30 września 2010 r. Powodem było wprowadzenie niezbędnych zmian dotyczących granic terenów o różnym przeznaczeniu, zmian funkcji niektórych terenów i zmian związanych z przebudową infrastruktury technicznej, w tym skablowania linii energetycznych.
- m.p.z.p. terenu usług, przemysłu i składów położonego w Solcu Kujawskim wzdłuż północnej strony drogi Bydgoszcz – Toruń, (Uchwała Nr XXXVII/287/10 z dnia 27 maja 2010 r. Powodem zmian było wydzielenie części terenów na komunikację związaną z przebudową drogi krajowej nr 10 i infrastrukturę techniczną oraz określenie sposobów zagospodarowania i zabudowy terenu.

W związku z wystąpieniem powodzi w 2010 r. nie dokonano zmian w m.p.z.p. w zakresie m. in.: przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania, stanu środowiska, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, w tym wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Burmistrz Teresa Substyk wyjaśniła, że *zasadna jest budowa wału przeciwpowodziowego na terenie Gminy. W tym temacie prowadzone były rozmowy, m. in. w Starostwie Bydgoskim. Wymaga to ujęcia tego zadania w dokumentach strategicznych województwa. Gmina wystąpiła do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, Marszałka Kujawsko-Pomorskiego i Starosty Bydgoskiego z prośbą o pomoc w budowie wału przeciwpowodziowego w gminie Solec Kujawski,*

co wymaga uwzględnienia w planach inwestycyjnych województwa. Korespondencja prowadzona była w latach 2010-2012.

(dowód: akta kontroli, str.155-159; 248-294)

2.6. Na terenach zagrożonych powodzią w latach 2007-2010 nie miały miejsca przypadki wystąpienia do Urzędu z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli, str.153)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3 Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu z uwzględnieniem szczegółowych warunków występujących na terenach zalewowych i zagrożonych powodzią.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W prowadzonych w Urzędzie rejestrach wniosków o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy nie wyodrębniono osobno wniosków dotyczących terenów zagrożonych powodzią. Z rejestru dla celów kontroli wyodrębniono wnioski oraz decyzje dotyczące terenów zagrożonych powodzią.

W analizowanym okresie złożono łącznie 35 wniosków dotyczących lokalizacji inwestycji na terenie miasta i gminy, w tym 17 w 2010 r., i po 9 w latach 2011 i 2012. W wyniku przeprowadzonego badania 28 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalono m. innymi, że:

Wniosków o lokalizację inwestycji na terenach zagrożonych powodzią było łącznie 3, w tym 1 wniosek w 2010 r. oraz 2 wnioski w 2011 r. Decyzje o lokalizację inwestycji celu publicznego wydane przez Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym. Decyzją LIPC/15/10 z 25 listopada 2010 r. dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Solcu Kujawskim ustalono lokalizację dla inwestycji budowy oczyszczalni ścieków deszczowych na istniejącym kolektorze kanalizacyjnym odprowadzającym ścieki deszczowe do rzeki Wisły, budowie kanału przelewowego z wylotem do rowu melioracyjnego oraz przebudowie istniejącego odcinka kolektora 1-SR2 na kolektor kanalizacyjny d1000. Inwestycja została uzgodniona z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych oraz melioracji wodnych, tj. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, właściwym zarządcą drogi oraz dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 6, 8, 9, 11 ustawy o planowaniu przestrzennym. Decyzją LICP/05/11 z 4 lutego 2011 r. dla Pomorskiej Spółki Gazownictwa oddział w Bydgoszczy ustalono lokalizację dla inwestycji budowy gazociągu niskiego ciśnienia dn 90 PE w Solcu Kujawskim. Inwestycja została uzgodniona z właściwym zarządcą drogi, dyrektorem regionalnego zarządu

gospodarki wodnej, co było zgodne z art. 53 ust. 4 pkt 9 i 11 ustawy o planowaniu przestrzennym. Decyzją LICP/09/11 z 2 grudnia 2011 r. dla SOLBET Sp.z o.o. z Solca Kujawskiego ustalono lokalizację dla inwestycji budowy budynku kontenerowego głównej rozdzielni SN 15 kV wraz z przebudową istniejących linii kablowych 15 kV położonej przy ul. Toruńskiej w Solcu Kujawskim. Inwestycja została uzgodniona z właściwym zarządcą drogi, i dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, co było zgodne z art. 53 ust. 4 pkt 9 i 11 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust 4 ustawy o planowaniu przestrzennym dokonywano w trybie art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej „kpa” po zajęciu stanowiska przez organ, z którym przedmiotowe inwestycje uzgadniano. W analizowanych inwestycjach nie stwierdzono przypadków odmowy dokonania ww. uzgodnień. Nie stwierdzono przypadków zawieszenia postępowania w trybie art. 53 ust 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i wydania decyzji bez uprzedniego dokonania uzgodnień. W przypadku decyzji dla terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych informowano inwestorów o tym, że teren, na którym będzie realizowana inwestycja leży w strefie zalewu wodą powodziową od rzeki Wisły lub że znajduje się na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią i obowiązują zakazy ustawy Prawo wodne. Inwestycję należy wynieść ponad poziom terenu w celu uniknięcia zalania podczas wysokiego poziomu wody w rzece Wiśle, ponadto na wlocie i wylocie do układu oczyszczającego należy zamontować zasuwy odcinające w celu wyłączenia układu oczyszczającego oczyszczalni ścieków przy wysokim poziomie wody na Wiśle. Lokalizacja powyżej rzędnej 35,81 m n.p.m., wskazane wyniesienie terenu inwestycji na rzędne 35,9-36,07 m n.p.m., projektowane skarpy powinny być umocnione gabionami albo ciężkim narzutem kamiennym.

(dowód: akta kontroli str.295-359)

3.2. W prowadzonych w Urzędzie rejestrach wniosków o warunkach zabudowy dla celów kontroli wyodrębniono wnioski oraz decyzje dotyczące terenów zagrożonych powodzią.

W analizowanym okresie złożono łącznie 304 wnioski dotyczące warunków zabudowy inwestycji, w tym 113 wniosków w 2010 r., 114 wniosków w 2011 r. oraz 77 wniosków w 2012 r. Wniosków oraz decyzji o warunki zabudowy na terenach zagrożonych powodzią było łącznie 11, w tym 6 wniosków w 2012 r. oraz 5 wniosków w 2011 r. Decyzji o warunkach zabudowy wydano łącznie 304, w tym 113 decyzji w 2010 r., 114 decyzji w 2011 r. oraz 77 decyzji w 2012 r.

Badaniami objęto 30 decyzji o warunkach zabudowy⁷. Wydane przez Burmistrza Miasta i Gminy decyzje o warunkach zabudowy zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje dotyczyły budowy i przebudowy budynków mieszkalnych, budowy garażu, budowy budynku biurowego, budowy kanalizacji deszczowej wraz z podczyszcznią wód opadowych, zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na budynek mieszkalny. Inwestycje zostały uzgodnione z wojewódzkim konserwatorem zabytków, organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych oraz melioracji wodnych, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, właściwym zarządcą drogi, dyrektorem regionalnego zarządu

⁷ Po 10 decyzji w każdym roku, przy czym zbadano w 2010 r. 10 decyzji o warunkach zabudowy inwestycji na terenach nie zalewowych, w 2011 r. 5 decyzji na terenach zalewowych i 5 na terenach nie zalewowych, w 2012 r. 6 decyzji na terenach zalewowych i 4 na terenach nie zalewowych.

gospodarki wodnej, co było zgodne z art. 53 ust. 4 pkt 2, 6, 8, 9, 11 ustawy o planowaniu przestrzennym. Wydane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu przestrzennym, a postępowanie przeprowadzono zgodnie z kpa. Nie stwierdzono przypadków stawiania przed wnioskodawcą dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji. Nie wydano różnych decyzji w podobnych sprawach. Informowano inwestorów, że inwestycja położona jest w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, leży na terenach zalewowych rzeki Wisły, leży w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zalewowych.

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy. W jednym przypadku dla inwestycji dotyczącej zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na budynek mieszkalny na terenie działki 557 przy ul. Bydgoskiej w Solcu Kujawskim poinformowano inwestora, że inwestycja zlokalizowana jest na terenie poniżej rzędnej wód powodziowych. Po otrzymaniu postanowienia z RZGW odmawiającego uzgodnienia dla działki 557 Burmistrz decyzją WZ/62/12 z dnia 30 października 2012 r. odmówił wydania decyzji o warunkach zabudowy. Decyzją WZ/89/11 z dnia 20 września 2011 r. Burmistrz odmówił wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji budowy garażu dwustanowiskowego w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie działki 651/2 przy ul. Toruńskiej w Solcu Kujawskim. Powodem odmowy było negatywne uzgodnienie z RZGW spowodowane lokalizacją na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Wisły.

(dowód: akta kontroli str.227-249; 295-446)

3.3. W Urzędzie prowadzono rejestr wydanych decyzji zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁸. Rejestr nie posiadał skreśleń, ani pustych rubryk.

(dowód: akta kontroli str.295-359)

3.4. Nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu o których mowa w art. 59 ust.2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Burmistrz w drodze decyzji nie nakazał właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Z uzyskanych w trybie art. 29 ust.2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, informacji od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy wynika, że w kontrolowanym okresie na terenie Miasta i Gminy Solec Kujawski nie prowadzono postępowań dotyczących przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane¹⁰.

(dowód: akta kontroli str.150-153; 447-449)

3.5. Realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji celu publicznego zajmują się trzy osoby z Wydziału Inwestycji i Planowania

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego –Dz. U. Nr 130, poz. 1385

⁹ Dz. U. z 2012 r. Nr 82 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Przestrzennego. Na podstawie dokumentacji analizowanych decyzji nie stwierdzono podejmowania rozstrzygnięcia niezgodnego z określoną procedurą i dowolności postępowania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str.447-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów na terenie zagrożonym powodzią nie składano do Urzędu lecz do Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy. Z uzyskanych w trybie art. 29 ust.2 lit f ustawy o NIK informacji od Starosty Bydgoskiego wynika, że w kontrolowanym okresie na terenie Gminy Solec Kujawski złożono łącznie 548 wniosków o pozwolenie na budowę (165 w 2010 r., 171 w 2011 r., 154 w 2012 r.) Na terenach zagrożonych powodzią złożono łącznie 7 wniosków w tym 1 wniosek w 2010 r., 3 wnioski w 2011 r. oraz 3 wnioski w 2012 r. Wnioski inwestorów o wydanie pozwolenia na budowę były kompletne, a tylko w jednym przypadku wezwano inwestora do uzupełnienia braków formalno-prawnych poprzez skorygowanie załączonego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Projekty budowlane zawierały informacje określone w art. 34 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego, w tym m. in. został sporządzony na aktualnej mapie. Jak wyjaśniła [...] ¹¹ – Dyrektor Wydziału Budownictwa Starostwa Bydgoskiego, w przypadku wydania pozwolenia na budowę dokonano sprawdzeń wymaganych przepisami art. 35 Prawa budowlanego, a w przypadku stwierdzenia naruszeń ww. warunków organ nałożył postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.450-453)

4.2. W badanym okresie wydano 7 decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych. Analizie poddano wszystkie 7 decyzji i ustalono, że były wydawane w okresie od 6 do 38 dni od wpływu wniosku do Starostwa Bydgoskiego i były podpisane przez upoważnionego Dyrektora Wydziału Budownictwa. W decyzjach tych nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Nie wystąpił przypadek wydania decyzji odmownej dla inwestycji planowanej na terenach zagrożonych powodzią. W okresie objętym kontrolą nie uchylono żadnej decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektu zlokalizowanego na terenie zagrożonym powodzią. W strukturach organizacyjnych organu architektoniczno-budowlanego jest dziesięć stanowisk merytorycznych, na których prowadzono procedurę administracyjną prowadzącą do wydania decyzji oraz dwie osoby upoważnione do podpisywania decyzji.

(dowód: akta kontroli, str.454-483)

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

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie odstąpiono od badania, gdyż decyzje zatwierdzające projekt budowlany i pozwolenia na budowę obiektów wydawał Starosta Bydgoski.

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. W ramach organizacji pracy Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Wydziału Utrzymania Miasta, pracownicy monitorują tereny zagrożone powodzią, podczas okresowych obchodów wałów przeciwpowodziowych związanych z ich należyтым utrzymaniem. Monitorowanie jest dokonywane również systematycznie podczas oczyszczania rowów melioracyjnych. Wszelkie ewentualnie ujawnione nieprawidłowości w zakresie zabudowy, przekazywane są do osób kompetentnych. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono lokalizacji na terenach zagrożonych budynków lub budowli bez pozwolenia. Starostwo przysłało do Urzędu, stosownie do art. 59 ust.6 ustawy Prawo budowlane, niezwłocznie po ich wydaniu decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, monitorując wywiązywanie się inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli, str.158; 484-492)

5.2. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził w kwietniu 2012 r. w Urzędzie kontrolę kompleksową w zakresie przestrzegania wymogu wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ustawowo określonym terminie. W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Urzędu została oceniona pozytywnie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Urzędzie nie prowadzono w analizowanym okresie kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego w zakresie objętym kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli, str.158-159; 493-494)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Biorąc pod uwagę oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia 24 czerwca 2013 r.

Kontroler
Emil Wojak
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis