



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.002.01.2017  
S/17/001

# 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](mailto:lby@nik.gov.pl)



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* S/17/001 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w powiecie świeckim w latach 2014-2017 (I kwartał)

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

*Kontroler* Andrzej Maciejki – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/52/2017 z 20 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Miejski w Świeciu, ul. Wojska Polskiego 124, 86-100 Świecie<sup>1</sup>

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Tadeusz Pogoda – Burmistrz Świecia<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świecie, przyjętym uchwałą Nr 185/12 Rady Miejskiej w Świeciu z 29 listopada 2012 roku<sup>4</sup>, oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup> ujmowano zapisy warunkujące ograniczenie realizacji inwestycji na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>6</sup>. Wprowadzone ograniczenia wynikały głównie z uzgodnień projektów Studium i mpzp z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku<sup>7</sup>.

Kontrola wykazała jednak, że Burmistrz przedłożył projekt mpzp z 2006 r.<sup>8</sup> Radzie Miejskiej w Świeciu, celem uchwalenia, pomimo że nie wprowadził w nim pełnej zmiany, wynikającej z dokonanego uzgodnienia warunkowego z Dyrektorem RZGW, do czego był zobowiązany art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu<sup>9</sup>. Dyrektor RZGW jednoznacznie stwierdził, że do czasu wykonania zabezpieczenia przed wodami powodziowymi przedmiotowy obszar winien być wyłączony z nowej zabudowy. Tymczasem w mpzp z 2006 r. w jednostkach strukturalnych „A” i „B” na obszarze

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Burmistrz”.

<sup>3</sup> 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. Kontrola obejmowała lata 2014-2017 (I kwartał). Uwzględniono okresy wcześniejsze, gdyż zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub były ich konsekwencją.

<sup>4</sup> Dalej: „Studium”.

<sup>5</sup> Dalej: „mpzp”.

<sup>6</sup> Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wskazane na mapach zagrożenia powodziowego, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121). Są to: 1] obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; 2] obszary szczególnego zagrożenia powodzią; 3] obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego.

<sup>7</sup> Dalej: „Dyrektor RZGW”.

<sup>8</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych między ulicami Sportową, Wojska Polskiego i Jesionową w Świeciu (uchwała Nr 364/06 Rady Miejskie w Świeciu z 24 maja 2006 r., ze zm.)

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073); dalej: „ustawa o planowaniu”.

bezpośredniego zagrożenia powodzią zezwolono na nową zabudowę. Do zakończenia kontroli NIK (lipiec 2017 r.), tj. w ciągu 11 lat, nie podjęto zamierzeń inwestycyjnych sformułowanych w mpzp z 2006 r. W Gminie, zamiast wykonania zalecenia Dyrektora RZGW do zabezpieczenia przed powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%, w projekcie mpzp z 2006 r. wprowadzono nieuzasadniony warunek posadowienia parteru nowej zabudowy na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu. Minimalna wysokość odnosiła się do poziomu terenu, a nie rzędnej terenu nad poziomem morza, która nie jest taka sama w jednostkach strukturalnych „A” i „B” mpzp z 2006 r. Stosowanie w tym zakresie prawa lokalnego tworzyłoby rażące odstępstwo od utrwalonego ładu urbanistyczno-architektonicznego. Ograniczenie posadowienia parteru nowej zabudowy zostało uchylone w drodze zmiany wprowadzonej uchwałą Rady Miejskiej w Świeciu z marca 2014 r.

Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na obszarach zagrożonych powodzią oceniono pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które polegały na przekroczeniu terminu załatwiania spraw, określonego w art. 35 § 3 Kpa<sup>10</sup>. Miało to miejsce powszechnie, bo aż w 13 na 14 badanych postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Świecie nie został zaktualizowany w zakresie załączonych dwóch map zagrożenia powodziowego dla Gminy Świecie i dzielnicy Przechowo. Mapa zagrożenia powodziowego dla Gminy Świecie pochodziła z 1980 r. natomiast mapa dla dzielnicy Przechowo z 2011 r. Urząd od dnia 24 kwietnia 2015 r. dysponował mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego zapisanymi na nośniku elektronicznym.

W wyniku kontroli ustalono, że zaświadczenie z 10 października 2007 r., dotyczące przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego działki nr 12/20, wystawił pracownik Urzędu, który nie został upoważniony przez Burmistrza do wydawania zaświadczeń, co naruszało przepisy Kpa. Ponadto w zaświadczeniu tym podano niepełną informację o przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego działki, gdyż obok symbolu przeznaczenia terenu oznaczającego funkcję mieszkaniową jednorodzinną i usług nieuciążliwych pominięto symbol oznaczający położenie działki na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią (woda stuletnia). Pełna informacja o przeznaczeniu terenu wskazywała na funkcję mieszkaniową działki z tym ograniczeniem, że może ona być niezrealizowana ze względu na istniejący zakaz jej zabudowy.

Izba zwróciła uwagę na potrzebę ujednoczenia, zwłaszcza na terenach przyległych, praw inwestorów, wynikających z mpzp. W mpzp z 2006 r. wprowadzono ograniczenie dla nowej zabudowy polegające na zakazie podpiwniczenia, a w mpzp z 2016 r. nie zawarto takiego ograniczenia, co nie znajdowało uzasadnienia zwłaszcza w stosunku do sąsiadujących ze sobą działek o podobnej rzędnej terenu.

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.); dalej: „Kpa”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, ujmowanie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz mpzp zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Dokumentem planistycznym, który obejmował zagadnienia zjawisk powodziowych na terenie Gminy Świecie, było Studium. Zjawiska powodziowe zostały opisane w załączniku nr 1 i nr 2 do tej uchwały, a także przedstawione graficznie w załącznikach nr 4 i 5 do uchwały.

Zgodnie ze Studium tereny zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (raz na 100 lat) znajdowały się:

- w dolinie Wisły: w środkowej i południowej części Gminy w obszarze ograniczonym wałami przeciwpowodziowymi (wały: Sartowice-Nowe, Grabowo-Świecie), w części północnej – obszar ograniczony naturalnie skarpa wysoczyzny;
- w dolinie Wdy: w ujściowym odcinku – obszar położony poza zwartą zabudową i na południe od ul. Modrakowej, w okolicach ul. Wojska Polskiego, Malinowej, Słonecznej, Modrzewiowej;
- w dolinie Mąławy: w całym przebiegu rzeki, zabudowa w części wsi Święte.

Dolina Wisły poza wałami stanowiła obszar potencjalnego zagrożenia powodzią. Ewentualna powódź mogła nastąpić wskutek podniesienia poziomu wód Wisły i cofki na Wdzie, a potencjalnym zagrożeniem był również stopień wodny w Kozłowie.

(dowód: akta kontroli str. 17, 19, 551-552, 607)

Zjawiska powodziowe zostały ujęte w mpzp, które obowiązywały na części terenów zagrożenia powodzią wody stuletniej. W 2011 r. w Urzędzie opracowano Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Świecie.

Na zlecenie Urzędu, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Oddział w Poznaniu opracował w 2010 r. mapy sytuacyjno-wysokościowe z naniesioną strefą zagrożenia powodziowego o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%.

(dowód: akta kontroli str. 6-17, 19)

1.2. Wyznaczony w Studium obszar szczególnego zagrożenia powodzią (1% - prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi raz na 100 lat) obejmował 1 195,41 ha (1 031,43 ha – teren Gminy poza strefą miejską; 163,98 ha – teren strefy miejskiej).

Plany zagospodarowania przestrzennego, które obowiązywały na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, wskazywały granice i sposoby zagospodarowania terenów - zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 7 ustawy o planowaniu. Mpzp obejmowały obszar 59,72 ha Gminy, co stanowiło 5,0% całego terenu szczególnego zagrożenia powodzią znajdującego się w granicach administracyjnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 17, 21)

1.2.1. Na terenach zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% obowiązywały następujące mpzp:

- mpzp dla terenów położonych między ulicami Sportową, Wojska Polskiego i Jesionową w Świeciu<sup>11</sup>; przyjęty uchwałą Nr 364/06 Rady Miejskiej w Świeciu z 24 maja 2006 r.<sup>12</sup>, zmieniony uchwałą Nr 304/14 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 27 marca 2014 r.<sup>13</sup> - dokonano korekty przebiegu granic obszaru zagrożenia powodzią na podstawie map uzyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej<sup>14</sup> Oddział w Poznaniu;
- mpzp obejmujący tereny między ulicami Wojska Polskiego, Wodną, Nadbrzeżną oraz teren „Starego Miasta” położony za rzeką Wdą w Świeciu<sup>15</sup>; przyjęty uchwałą Nr 135/08 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 24 kwietnia 2008 r.<sup>16</sup>;
- mpzp dla obszaru pomiędzy ulicami Polną a Wodną w Świeciu<sup>17</sup>; przyjęty uchwałą Nr 90/11 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 1 września 2011 r.<sup>18</sup>;
- mpzp obejmujący tereny między ulicami Sportową, Wojska Polskiego, Jesionową i drogą krajową nr 5 w Świeciu oraz w miejscowości Sulnowo, Gmina Świecie<sup>19</sup>; przyjęty uchwałą Nr 173/16 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 29 września 2016 r.<sup>20</sup>

**1.2.2.** W poszczególnych mpzp wprowadzono ograniczenia możliwości zabudowy na terenach zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%:

1) w mpzp z 2006 r. w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% dla nowej zabudowy wprowadzono ograniczenia w postaci braku podpiwniczenia i posadowienia parteru na odpowiedniej wysokości nad poziomem terenu. Przykładowo zgodnie z § 53 ust. 4 pkt 2 lit. b mpzp z 2006 r. dla terenów B 7 MN/U (ZZ), B 13 MN/U (ZZ), B 14 MN/U (ZZ), B 15 MN/U (ZZ) dla nowej zabudowy ustalono, że budynki mieszkalne i usługowe powinny być bez podpiwniczenia, z posadowieniem parteru na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu.

Zgodnie z § 9 ust. 6 mpzp z 2006 r. w celu zabezpieczenia obszarów zagrożonych wodami powodziowymi o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% Gmina Świecie zamierzała:

- na odcinku torów kolejowych i mostu przy młynie uporządkować i podwyższyć teren przylegający do rzeki Wdy;
- przygotować program działania w zakresie zabezpieczenia budynków i ewakuacji oraz prowadzić standardowe procesy monitorowania;
- wykorzystywać w nagłych przypadkach jednostki pływające będące w gestii Urzędu i Starostwa Powiatowego.

2) Zmiana mpzp z 2014 r. wprowadziła w mpzp z 2006 r. nowe brzmienie § 9 ust. 5:

- jednostki strukturalne „A” i „B” częściowo znajdują się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią wodami rzeki Wisły (cofka na rzece Wdzie do jazu Kozłowo) o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (woda stuletnia), oznaczonym na rysunku planu orientacyjną linią oraz symbolem „(ZZ)”;
- tereny położone na w/w obszarze zostały oznaczone na rysunku planu orientacyjną linią oraz symbolem „(ZZ)”;

<sup>11</sup> Dalej: „mpzp z 2006 r.”

<sup>12</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2006 r. Nr 86, poz. 1362, ze zm.

<sup>13</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2014 r., poz. 1184. Dalej: „zmiana mpzp z 2014 r.”

<sup>14</sup> Dalej: „IMGW”.

<sup>15</sup> Dalej: „mpzp z 2008 r.”

<sup>16</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2008 r. Nr 102, poz. 1633 ze zm.

<sup>17</sup> Dalej: „mpzp z 2011 r.”

<sup>18</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2011 r. Nr 236, poz. 2192.

<sup>19</sup> Dalej: „mpzp z 2016 r.”

<sup>20</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2016 r. poz. 3450.

- obszary szczególnego zagrożenia powodzią podlegają ochronie prawnej na podstawie przepisów odrębnych w zakresie ochrony i gospodarowania wodami;
- zagospodarowanie terenów szczególnego zagrożenia powodzią jest możliwe pod warunkiem zachowania przepisów odrębnych w zakresie ochrony i gospodarowania wodami, w tym konieczności uzyskania decyzji zwalniającej z ograniczeń w zagospodarowaniu od Dyrektora RZGW;
- na wypadek wystąpienia powodzi postępować zgodnie z planem operacyjnym ochrony przed powodzią Gminy Świecie zatwierdzonym przez Burmistrza.

Zamierzenia w celu zabezpieczenia obszarów zagrożonych wodami powodziowymi o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% podane w § 9 ust. 6 mpzp z 2006 r. pozostały bez zmian.

Ponadto na podstawie wyznaczonej nowej strefy zagrożenia powodziowego o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% opracowanej przez IMGW Oddział w Poznaniu w 2010 r. w niektórych jednostkach strukturalnych zmniejszono lub rozszerzono zakres obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Dla nowej zabudowy nie wprowadzono wymogu posadowienia parteru na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu.

3) W § 12 ust. 1 mpzp z 2008 r. wskazano na ograniczenia na terenach położonych (poniżej rzędnej terenu 27,00-28,57 m n.p.m.) w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami rzeki Wisły (cofka na rzece Wdzie do jazu Kozłowo) o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%. Powołano się na zakazy wynikające z Prawa wodnego<sup>21</sup> (np. lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć), z których mógł zwolnić Dyrektor RZGW. Ponadto podano, że dla nowo wznoszonych budynków na tym obszarze wprowadza się zakaz podpiwniczania budynków w celu zabezpieczenia zagrożonych obszarów. Gmina Świecie zamierza: przygotować program działania w zakresie zabezpieczenia budynków i ewakuacji oraz prowadzić standardowe procesy monitorowania; wykorzystywać w nagłych przypadkach jednostki pływające będące w gestii Urzędu i Starostwa Powiatowego.

4) W § 13 mpzp z 2011 r. dla terenu 2 ZP(ZZ) wskazano, że jest to teren bezpośredniego zagrożenia powodzią podlegający ochronie prawnej na podstawie Prawa wodnego. Ustalono możliwość zachowania istniejących obiektów bez prawa rozbudowy, nadbudowy, zmiany sposobu użytkowania.

5) W § 8 mpzp z 2016 r. wskazano na ograniczenia na terenach położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią wodami rzeki Wisły (cofka na rzece Wdzie do jazu Kozłowo) o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%. Powołano się na zakazy wynikające z Prawa wodnego, z których mógł zwolnić Dyrektor RZGW. Na ograniczenia te wskazano w szczegółowych ustaleniach dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią. W związku z wejściem w życie mpzp z 2016 w stosunku do terenów objętych tym mpzp utraciły moc ustalenia zawarte w mpzp z 2006 r. wraz ze zmianą z 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 17, 21-22, 28-185, 546-550)

**1.3.** Kierownik Wydziału Budownictwa, Architektury, Geodezji, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego<sup>22</sup> Urzędu podał, że ostatnio odnotowane powodzie i podtopienia wystąpiły na terenie Gminy Świecie w 2010 roku. Obejmowały one tereny położone w Świeciu w obrębie ewidencyjnym Przechowo. Wody powodziowe wystąpiły na terenach zabudowanych o powierzchni ok. 14 ha, co stanowiło 0,08%

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121); dalej: „Prawo wodne”.

<sup>22</sup> Dalej: „Kierownik WBAGGGiPP”.

powierzchni Gminy. Zjawiska te wystąpiły w rejonie ulic Wojska Polskiego, Wodnej, Sportowej. Powodzie występują w miejscach, gdzie wody rzeki Wdy w wyniku cofki wód powodziowych z rzeki Wisły zalewają tereny nie chronione wałami przeciwpowodziowymi (lewy brzeg rzeki Wdy).

(dowód: akta kontroli str. 17, 29, 607)

1.4. Na terenie Gminy Świecie znajdowało się łącznie 26,3 km wałów przeciwpowodziowych, z tego 22,0 km wzdłuż Wisły i 4,3 km wzdłuż Wdy. W 2014 r. Kujawsko – Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku wykonał remont 1,4 km wałów wzdłuż rzeki Wdy. Remont polegał na podniesieniu rzędnej wału, wykonania półki wzmacniającej oraz przepony z bentonitu na całej wysokości wału. Docelowo, jak podał Kierownik WBAGGiPP Urzędu, należałoby wykonać remont pozostałych odcinków wałów oraz wybudować wał przeciwpowodziowy w Świeciu wzdłuż lewego brzegu rzeki Wdy. Wał wzdłuż prawego brzegu rzeki Wdy został wybudowany w latach 30 –tych XX wieku.

(dowód: akta kontroli str. 17, 20)

Burmistrz zatwierdził 30 kwietnia 2011 r. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Świecie<sup>23</sup>. Plan określał w szczególności:

- funkcje poszczególnych organów zapewniających właściwe prowadzenie działań,
- zasady prowadzenia działań ratowniczych przez różne rodzaje służb,
- zasady współdziałania różnych szczebli administracyjnych, w zależności od skali powstałego zagrożenia powodziowego,
- zasady dokumentowania przeciwpowodziowych działań operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 186-241)

1.5. Stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu w Studium określono obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Obszary te zostały przedstawione w załączniku nr 4 i 5 Studium według materiałów RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 607)

1.6. Na terenie Gminy wystąpiły zjawiska powodziowe w 2010 r.

Burmistrz w 2010 r. i w 2014 r. dokonał analizy<sup>24</sup>, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, i przekazał jej wyniki Radzie Miejskiej w Świeciu. Zostały one pozytywnie zaopiniowane<sup>25</sup> przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną. Wyniki analizy z 2010 r. wskazywały na nieaktualność Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świecie<sup>26</sup>, co skutkowało koniecznością dokonania zmian aktualizujących. Podjęta uchwała Nr 358/10 Rady Miejskiej w Świeciu z 4 listopada 2010 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świecie i planów miejscowych, potwierdziła konieczność zmiany tego dokumentu, zainicjowanej uchwałą Rady Miejskiej w Świeciu Nr 129/08 z 27 marca 2008 r.

Przesłanką do podjęcia ww. uchwały Nr 358/10 z 4 listopada 2010 r. było dostosowanie do wymogów art. 10 ustawy o planowaniu oraz wprowadzenie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa

<sup>23</sup> Dalej: „Plan”, tj. program działania w zakresie zabezpieczenia budynków i ewakuacji, którego opracowanie zakładał mpz z 2006 r.

<sup>24</sup> Analiza obejmowała zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenę postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowanie wieloletnich programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67 ustawy o planowaniu, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

<sup>25</sup> Dnia 12 października 2010 r. i 25 września 2014 r.

<sup>26</sup> Zatwierdzone uchwałą Nr 205/2000 z 30 marca 2000 r.



i ustaleniami programów rządowych, wyznaczenie obszarów umożliwiających lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych czy siłowni wiatrowych.

Analiza z 2014 r. uznała aktualność Studium i mpzp. Rada Miejska w Świeciu po zapoznaniu się z analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Świecie podjęła 30 października 2014 r. uchwałę Nr 358/14 w sprawie aktualności Studium i mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 533)

**1.7.** W części II Studium, określając kierunki zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, wskazano na zakazy wynikające z Prawa wodnego.

Wyróżniono 11 jednostek polityki przestrzennej oznaczonych M1 - M11, dla których ustalono kierunki zmian w rozwoju i zagospodarowaniu (np. adaptacja istniejącej zabudowy, dalszy rozwój zabudowy mieszkaniowej, rozwój usług, realizacja towarzyszącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, rozwój układu drogowego). Realizacja tych kierunków miała ograniczenia i zakazy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zagospodarowanie miało się odbywać zgodnie z przepisami Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 607)

**1.8.** Projekt Studium, stosownie do art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu, poddano niezbędnym uzgodnieniom i opiniom, dotyczącym uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią.

Burmistrz 15 września 2010 r. wystąpił m.in. do Dyrektora RZGW o zaopiniowanie rozwiązań przyjętych w projekcie Studium. W odpowiedzi (pismo z 8 października 2010 r.) Dyrektor RZGW odmówił uzgodnienia projektu Studium, gdyż nie uwzględniono zagrożenia powodziowego od rzeki Wdy do ujścia Wisły. Ponadto w zapisach szczegółowych dla jednostek strukturalnych w „ograniczeniach i zakazach” jednostki M1 należałoby umieścić zapis, że w strefie zagrożenia powodziowego zagospodarowanie podlega przepisom odrębnym – ustawa Prawo wodne.

Po dokonaniu wymaganych poprawek w projekcie Studium, Burmistrz 13 kwietnia 2012 r. wystąpił m.in. do Dyrektora RZGW o uzgodnienie lub zaopiniowanie rozwiązań przyjętych w projekcie Studium. Uzgodnienie zostało dokonane na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu<sup>27</sup>, gdyż nie uzyskano odpowiedzi w ustalonym terminie 21 dni od dnia udostępnienia projektu Studium.

W projekcie Studium ujęto obszary szczególnego zagrożenia powodzią według materiałów RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 252-281, 607)

**1.9.** Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto część obszarów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych. Plany te obejmowały głównie tereny zwartej zabudowy w mieście Świeciu.

Powierzchnia objęta mpzp, w tym obszary szczególnego zagrożenia powodzią, przedstawiały się następująco:

- mpzp z 2006 r. (zmiana w 2014 r.) – obejmował pow. 52,5 ha, w tym 14,5 ha tereny Q 1%,
- mpzp z 2008 r. – obejmował pow. 299,29 ha, w tym 42,68 ha tereny Q 1%,
- mpzp z 2011 r. – obejmował pow. 2,03 ha, w tym 0,26 ha tereny Q 1%,
- mpzp z 2016 r. – obejmował pow. 37,72 ha, w tym 2,28 ha tereny Q 1%.

<sup>27</sup> Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

W mpzp, stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu, określono w szczególności zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią<sup>28</sup>.

W planach jednoznacznie wskazano tereny o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych oraz określono niezbędne warunki (ograniczenia), po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach<sup>29</sup>.

Burmistrz po podjęciu przez Radę Miejską w Świeciu uchwał o przystąpieniu do opracowania mpzp, stosownie do art. 17 pkt 2 i 6 ustawy o planowaniu wystąpił o opinie o projektach planu m.in. do Dyrektora RZGW w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnie zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 17, 21-22, 546-550)

**1.9.1. Uzgodnienia mpzp z Dyrektorem RZGW przedstawiały się następująco:**

a) mpzp z 2006 r.

Postanowieniem z 6 grudnia 2005 r. Dyrektor RZGW nie uzgodnił projektu mpzp uzasadniając to następująco:

- nie uwzględniono przepisów art. 84 Prawa wodnego<sup>30</sup>,
- w treści planu powinny znaleźć się informacje o zakazach wynikających z art. 82 i 40 Prawa wodnego,
- na rysunku planu winno wystąpić oznaczenie ZZ,
- zaopatrzenie w wodę powinno odbywać się z wodociągu miejskiego, a odprowadzenie ścieków sanitarnych do miejskiej sieci kanalizacyjnej,
- warunkiem rozpoczęcia inwestycji powinna być równoległa lub wyprzedzająca budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej.

Urząd pismem z 21 lutego 2006 r. ponownie wystąpił do Dyrektora RZGW o zaopiniowanie projektu mpzp z 2006 r. We wniosku podano, że uwzględniono uwagi dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków oraz naniesiono na mapie obszar zasięgu wód powodziowych o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%. Ponadto podano, że projekt jest planem odtworzeniowym gdyż plany dla terenu położonego między ulicami: Sportowa, Wojska Polskiego i Jesionowa zostały opracowane przed 1995 r. i straciły ważność z dniem 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu). Są to tereny zainwestowane w 90% budynkami mieszkalno-usługowymi starymi (100-letnie) i nowymi. Na całym terenie wykonana jest infrastruktura i nowy plan jest powieleniem poprzedniego. Dla obszaru zapisanego w planie jednostka bilansowa A i B od 200 lat nie zanotowano żadnych podtopień.

W wyniku ponownego wystąpienia o opinię wprowadzono w projekcie mpzp z 2006 r. zapis o posadowieniu parteru nowej zabudowy na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu.

Postanowieniem z 14 marca 2006 r. Dyrektor RZGW warunkowo uzgodnił projekt mpzp. Podał, że uzgadnia go pod warunkiem uwzględnienia w planie:

- informacji o sposobie zabezpieczenia obszarów zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%,

<sup>28</sup> Opisane w pkt 1.2.2 niniejszego wystąpienia.

<sup>29</sup> Opisane w pkt 1.2.2 niniejszego wystąpienia.

<sup>30</sup> Przepis ten stanowił: obszary, o których mowa w art. 79 ust. 2 (obszary potencjalnego zagrożenia powodzią), uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Obecnie przepis ten został uchylony.

- zakazu wprowadzania nowego budownictwa kubaturowego do czasu wdrożenia sposobu zabezpieczenia powodziowego, o którym mowa powyżej.

Burmistrz nie złożył zażalenia<sup>31</sup> na powyższe postanowienie, lecz w piśmie z 28 marca 2006 r. skierowanym do Dyrektora RZGW podał, że zostaną podjęte następujące działania:

- na odcinku od torów kolejowych do mostu przy Zakładach Młynarskich zostanie uporządkowany i podwyższony teren przylegający do rzeki Wdy;
- referat Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędu przygotuje program działania w zakresie zabezpieczenia budynków i ewakuacji oraz prowadzenia standardowych procesów monitorowania.

Burmistrz zapewnił, że:

- istniejące jednostki Straży Pożarnej w Świeciu-Przechowie oraz Grucznie są włączone do ogólnokrajowego systemu zagrożenia przeciwpowodziowego;
- Gmina Świecie jest w pełni świadoma i odpowiedzialna za zabezpieczenie obszaru wystąpienia wód 100 letnich i nie będzie obarczać za ewentualne szkody osób trzecich.

b) mpzp z 2008 r.

Postanowieniem z 11 października 2007 r. Dyrektor RZGW nie uzgodnił projektu mpzp z 2008 r. uzasadniając to tym, że zakładano zabudowę terenów bezpośrednio zagrożonych powodzią. Po dokonaniu zmian w projekcie mpzp z 2008 r. Urząd ponownie wystąpił o uzgodnienie projektu, które uzyskał postanowieniem z 2 stycznia 2008 r.

c) mpzp z 2011 r.

Postanowieniem z 11 maja 2010 r. Dyrektor RZGW nie uzgodnił projektu mpzp z 2011 r. uzasadniając to następująco:

- w projekcie dopuszczono zabudowę mieszkaniową na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- zastosowano błędne nazewnictwo i teren narażony na niebezpieczeństwo powodzi nie został jednoznacznie wydzielony i oznaczony.

Po dokonaniu zmian w projekcie mpzp z 2011 r. Urząd ponownie wystąpił o uzgodnienie projektu, które uzyskał postanowieniem z 29 kwietnia 2011 r.

d) mpzp z 2014 r.

Postanowieniem z 7 listopada 2012 r. Dyrektor RZGW odmówił uzgodnienia projektu mpzp uzasadniając to następująco:

- w projekcie dopuszczono zabudowę mieszkaniową na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- zastosowano błędne nazewnictwo.

Po dokonaniu zmian w projekcie mpzp Urząd ponownie wystąpił o uzgodnienie projektu, które uzyskał postanowieniem z 24 czerwca 2013 r. pod warunkiem zastosowania w całym projekcie pojęcia obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Urząd dokonał stosowanych zmian.

e) mpzp z 2016 r.

Postanowieniem z 21 stycznia 2016 r. Dyrektora RZGW uzgodnił projekt mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 49-54,61-63, 84-85, 96, 105-116, 122-123, 567-577)

**1.9.2.** Kierownik WBAGGGiPP podał, że Gmina Świecie nie planuje sporządzenia nowych mpzp dla terenów szczególnego zagrożenia powodzią, ponieważ zgodnie

<sup>31</sup> Zgodnie z pouczeniem zawartym w Postanowieniu zażalenie przysługiwało do Ministra Środowiska w Warszawie.

z nowelizacją art. 88f ust. 5 Prawa wodnego przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, można uwzględniać w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, mpzp oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Przystąpienie do sporządzenia mpzp powodowałoby ponadto negatywne skutki dla właścicieli nieruchomości (obniżenie ich wartości), którzy mogliby wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 17, 22)

**1.10.** W badanym okresie dokonano dwóch aktualizacji mpzp w związku ze zmianą obszaru oznaczonego w planie jako obszar szczególnego zagrożenia powodzią:

- uchwałą Nr 304/14 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 27 marca 2014 r. dokonano korekty przebiegu granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na podstawie map uzyskanych z IMGW Oddział w Poznaniu;
- uchwałą Nr 173/16 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 29 września 2016 r. utraciły moc ustalenia zawarte w uchwale Nr 364/06 Rady Miejskiej w Świeciu z 24 maja 2006 r. ze zmianami. Dokonano korekty przebiegu granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na podstawie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, uzyskanych z RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 546-550)

**1.11.** Kierownik WBAGGGiPP Urzędu wyjaśnił, że dotychczas nie miały miejsca przypadki, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu, dotyczące wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości na terenach zagrożonych powodzią z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia 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 lub zgodny z obecnym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 17, 23)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Kontrola wykazała, że Burmistrz przedłożył projekt mpzp z 2006 r. Radzie Miejskiej w Świeciu, celem uchwalenia, pomimo że nie wprowadził w nim pełnej zmiany, wynikającej z dokonanego uzgodnienia warunkowego z Dyrektorem RZGW, do czego był zobowiązany art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu. W postanowieniu z 14 marca 2006 r. Dyrektor RZGW jednoznacznie stwierdził, że do czasu wykonania zabezpieczenia przed wodami powodziowymi przedmiotowy obszar winien być wyłączony z nowej zabudowy. Tym zabezpieczeniem powodziowym miało być – zgodnie z § 9 ust. 6 mpzp – uporządkowanie i podwyższenie terenu przylegającego do rzeki Wdy na odcinku torów kolejowych i mostu przy młynie. Zamierzenia Gminy Świecie sformułowano w 2006 r. i przez przeszło 11 lat nie podjęto tej inwestycji.

W jednostkach strukturalnych „A” i „B” na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami rzeki Wisły (cofka na rzece Wdzie do jazu Kozłowo) o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% zezwolono na nową zabudowę.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza uwzględnienie w mpzp z 2006 r. zakazu zabudowy na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, o które wnioskował w postanowieniu z 14 marca 2006 r. Dyrektor RZGW, byłoby niezgodne z Prawem

wodnym. Ta niezgodność nie pozwalałaby na zwolnienie<sup>32</sup> z zakazu zabudowy przez Dyrektora RZGW.

Pomimo, że Urząd nie akceptował wprowadzenia do mpzp z 2006 r. zakazu zabudowy, nie złożył zażalenia do Ministra Środowiska na postanowienie, lecz pismem z 28 marca 2006 r. poinformował Dyrektora RZGW o swoich działaniach zabezpieczających przed powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 49-54, 175, 183, 245-251, 534, 538)

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że:

- ideą mpzp z 2006 r. nie było wyznaczenie nowych terenów znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, lecz usankcjonowanie terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową i w znacznej części już zabudowanych, które wyposażone były w obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej;
- nie określono terminu podjęcia inwestycji, nie zrealizowano jej i nie wyklucza się podjęcia starań związanych z kompleksowym zabezpieczeniem obszarów zagrożonych wodami powodziowymi, jakim byłaby budowa wału przeciwpowodziowego wzdłuż lewego brzegu rzeki Wdy na ww. odcinku (od torów kolejowych do mostu przy młynie);
- realizacja obwałowania w górnej części zlewni zmniejsza naturalną retencję powodziową, przyczyniając się do zwiększenia fali powodziowej w dolnej części zlewni. Z uwagi na powyższe możliwość wykonania obwałowania musi być skoordynowana w ramach całej zlewni, w dostosowaniu do planu ochrony przeciwpowodziowej i studium ochrony przeciwpowodziowej, opracowanego przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej;
- biorąc pod uwagę stopień skomplikowania inwestycji, którego realizacja wymuszać będzie zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych w budżecie, najbardziej racjonalnym okazałaby się budowa wałów przeciwpowodziowych przez współdziałanie kilku podmiotów i być może z możliwością dofinansowania ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 534, 537-540)

Pomimo, że zezwolono na nową zabudowę na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, wprowadzono w projekcie mpzp z 2006 r. warunek posadowienia parteru na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu. Minimalna wysokość odnosiła się do poziomu terenu, a nie rzędnej terenu nad poziomem morza, która nie jest taka sama w jednostkach strukturalnych „A” i „B” mpzp z 2006 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, pojawienie się tego wymogu zostało wprowadzone prewencyjnie przez zespół autorski opracowujący mpzp i takie obostrzenia bez względu na to, na jakiej rzędnej znajduje się dany teren, nie były w pełni racjonalne.

(dowód: akta kontroli str. 534, 538)

Na XVI sesji Rady Miejskiej w Świeciu w dniu 24 maja 2006 r. nie wniesiono zmian do projektu mpzp z 2006 r. Nieuzasadnione ograniczenie nowej zabudowy stało się prawem lokalnym i Starosta Świecki (jak wyjaśnił) miał duże problemy z wyegzekwowaniem od inwestorów stosowania zapisu dotyczącego wyzniesienia rzędnej parteru na wysokość 2,5 m nad poziomem terenu. Stosowanie w tym

<sup>32</sup> Obowiązującym wówczas art. 82 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, zm. Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2255).

zakresie prawa lokalnego tworzyłoby rażące odstępstwo od utrwalonego ładu urbanistyczno-architektonicznego.

(dowód: akta kontroli str. 171-178, 578-588, 592-606, 608-612)

Warunek posadowienia parteru nowej zabudowy na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu został uchylony w drodze zmiany wprowadzonej uchwałą nr 304/14 Rady Miejskiej w Świeciu z 27 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 178, 185)

2. Zaświadczenie z 10 października 2007 r. wystawione na wniosek Pana Michała D., dotyczące przeznaczenia w mpzp z 2006 r. działki nr 12/20 położonej przy ul. Dębowej w Świeciu, zostało wystawione przez pracownika Urzędu (Pana Michała K.<sup>33</sup>), który nie został upoważniony przez Burmistrza do wydawania zaświadczeń, czym naruszono art. 217 § 1 w związku z art. 268a Kpa. Ponadto w zaświadczeniu tym podano niepełną informację o przeznaczeniu w § 53 mpzp z 2006 r. terenu, na którym znajdowała się działka nr 12/20 położona przy ul. Dębowej w Świeciu. Obok symbolu przeznaczenia terenu w mpzp B14 MN/U (funkcja mieszkaniowa jednorodzinna i usług nieuciążliwych) pominięto symbol ZZ, oznaczający położenie działki na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 177, 428-429, 528-531)

(dowód: akta kontroli str. 442, 448, 457)

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że:

- w zaświadczeniu zabrakło oznaczenia (ZZ), niemniej jednak w tamtym czasie regułą było cytowanie jedynie ustaleń ogólnych, a nie szczegółowych, oraz fakt, że notariusz zażądał zaświadczenia o przeznaczeniu działki, a nie warunków terenowych i zabudowy;
- treść zaświadczenia wydanego w celu przedłożenia w kancelarii notarialnej była więc literalną odpowiedzią na zadane pytanie przez wnioskodawcę;
- pracownik podpisujący zaświadczenie o przeznaczeniu działki w mpzp nie posiadał pisemnego upoważnienia do jego podpisania, co nie oznacza, że zaświadczenie jest nieprawdziwe;
- co do zasady to właśnie wypis i wyrys są urzędową, prawnie przewidzianą formą poświadczenia treści zawartej w planie zagospodarowania przestrzennego;
- urzędnik Wydziału Budownictwa, Architektury, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego Urzędu Miejskiego w Świeciu wydał rzeczony zaświadczenie zgodnie z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 535-536, 541-544)

Zdaniem Izby dla inwestora, który ma zamiar wybudować dom na działce, istotna jest informacja, czy istnieją na niej zakazy wynikające z Prawa wodnego<sup>34</sup> (np. zakaz lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć), a zwolnienie z nich przez Dyrektora RZGW ma jedynie charakter fakultatywny. Istniejące ryzyko niezrealizowania zamierzenia inwestycyjnego ma niewątpliwie wpływ na podjęcie decyzji o zakupie działki. W § 53 ust. 1 pkt. 3 mpzp z 2006 r.<sup>35</sup> wprost wskazano, że przeznaczenie tego terenu obejmuje, oprócz danych wskazanych w zaświadczeniu, również informacje o tym, że te tereny znajdują się w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią.

<sup>33</sup> Zatrudniony w Urzędzie na stanowisku inspektora w okresie od 5 maja 2003 r. do 21 maja 2008 r. Umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron.

<sup>34</sup> Obowiązujący na dzień wystawienia zaświadczenia art. 82 ust. 2 Prawa wodnego.

<sup>35</sup> Dokument ogólnodostępny.

Izba zwraca uwagę, że zaświadczenie jest dokumentem urzędowym i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Co prawda z upływem czasu działka nr 12/20 położona przy ul. Dębowej w Świeciu znalazła się w obszarze, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie (raz na 500 lat - Q 0,2%)<sup>36</sup> i nie obowiązuje zakaz zabudowy, to jednak w dniu wydania ww. zaświadczenia (10 października 2007 r.) działka ta znajdowała na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, co nie zostało w wydanym zaświadczeniu wykazane.

(dowód: akta kontroli str. 619-622)

Zgodnie z art. 217 § 1 Kpa zaświadczenie wydaje organ administracji publicznej, którym w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 Kpa jest m.in. organ jednostki samorządu terytorialnego. Organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W myśl art. 268a Kpa burmistrz może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

3. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Świecie nie został zaktualizowany w zakresie załączonych dwóch map zagrożenia powodziowego dla Gminy Świecie i dzielnicy Przechowo. Mapa zagrożenia powodziowego dla Gminy Świecie pochodziła z 1980 r., natomiast mapa dla dzielnicy Przechowo z 2011 r.

Od 15 kwietnia 2015 r. wprowadzono w Polsce mapy zagrożenia powodziowego, opracowane przez IMGW w ramach projektu „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK). Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego zapisane na nośniku elektronicznym zostały przekazane do Urzędu 24 kwietnia 2015 r. Z arkusza aktualizacji Planu wynikało, że nie dokonano zmiany załączników.

Zgodnie z pkt. 1.5. Planu, odpowiedzialnym za jego aktualizację był Kierownik Referatu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędu, który wyjaśnił, że nie dokonano aktualizacji załączonych map, gdyż posiadał je Wydział Budownictwa, Architektury, Geodezji, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 186-244)

Mapy zagrożenia powodziowego powinny być integralną częścią Planu (pkt IV.11. i IV.12 Planu).

(dowód: akta kontroli str. 189, 227)

*Uwagi dotyczące badanej działalności*

Izba zwraca uwagę na niejednorodność prawa lokalnego obowiązującego właścicieli sąsiednich działek, ustalonego w mpzp z 2006 r. i mpzp z 2016 r.

Wskazana niejednorodność wynikała z braku aktualizacji mpzp z 2006 r. w zakresie ograniczeń zabudowy na terenach, które przestały być zagrożone powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%<sup>37</sup>. Przykładowo zgodnie z § 53 ust. 4 pkt 2 lit. b mpzp z 2006 r.<sup>38</sup> dla terenów B 14 MN/U (ZZ) – dla działek pomiędzy ulicami Dębową a Klonową dla nowej zabudowy ustalono, że budynki mieszkalne i usługowe powinny być bez podpiwniczenia. Natomiast zgodnie z § 21 i 22 mpzp z 2016 r. dla terenów 9 i 10 MN/U – dla działek pomiędzy ulicami Klonową a Topolową dla nowej zabudowy nie ustalono ograniczenia polegającego na zakazie podpiwniczenia budynków mieszkalnych i usługowych.

(dowód: akta kontroli str. 185, 554, 589-591)

<sup>36</sup> Według nowo opracowanych map zagrożenia powodziowego i opublikowanych w 2015 r.

<sup>37</sup> Wprowadzone zmianą mpzp z 2014 r.

<sup>38</sup> Wg stanu wprowadzonego zmianą mpzp z 2014 r.

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że zobowiązuje się do przeanalizowania tej kwestii na etapie sporządzania opracowania w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świecie oraz mpzp, które zostaną wykonane do końca bieżącej kadencji Rady Miejskiej w Świeciu. Jeśli okaże się, że taka zmiana jest zasadna, to zostanie przedłożona radzie miejskiej stosowna uchwała intencyjna.

(dowód: akta kontroli str. 536, 544-545)

#### Ocena częściowa

Urząd wprowadził w Studium i w mpzp zapisy ograniczające realizację inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Kontrola wykazała jednak, że Burmistrz przedłożył projekt mpzp z 2006 r. Radzie Miejskiej w Świeciu, celem uchwalenia, pomimo że nie wprowadził w nim pełnej zmiany, wynikającej z dokonanego uzgodnienia warunkowego z Dyrektorem RZGW, do czego był zobowiązany art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu. Zamiast wykonania zalecenia Dyrektora RZGW do zabezpieczenia przed powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%, w projekcie mpzp z 2006 r. wprowadzono nieuzasadniony warunek posadowienia parteru nowej zabudowy na wysokości minimum 2,50 m nad poziomem terenu. Jednocześnie przez ponad 11 lat nie wykonano podwyższenia terenu przylegającego do rzeki Wdy na odcinku torów kolejowych i mostu przy młynie, a plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Świecie nie został zaktualizowany w zakresie załączonych dwóch map zagrożenia powodziowego.

## 2. Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią

### 2.1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>39</sup> na terenach zagrożonych powodzią

*Opis stanu faktycznego*

2.1.1. W badanym okresie w Urzędzie wydano dwie decyzje lokalizacyjne dla:

- budowy linii kablowej na obszarze obejmującym tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego<sup>40</sup>,
- budowy sieci wodociągowej na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią<sup>41</sup>.

Decyzje te zostały objęte badaniem kontrolnym.

(dowód: akta kontroli str. 282-311)

2.1.2. W postępowaniach związanych z wydaniem decyzji lokalizacyjnych na terenach zagrożonych powodzią dokonywano analiz wskazanych w art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu, tj. analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 282-289, 292-302)

2.1.3. Decyzje lokalizacyjne na terenach zagrożonych powodzią wydano po dokonaniu uzgodnień z podmiotami wskazanymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu. Nie było przypadków odmowy dokonania uzgodnień. W przypadku decyzji z 20 listopada 2015 r. Dyrektor RZGW w terminie 2 tygodni od otrzymania projektu decyzji (26 października 2015 r.) nie wyraził stanowiska, co uważa się za dokonanie uzgodnienia.

<sup>39</sup> Dalej: „decyzje lokalizacyjne”.

<sup>40</sup> Decyzja Nr 15/CP/2015 z 20 listopada 2015 r. wydana na wniosek ENEA Operator Sp. z o.o. z Poznania.

<sup>41</sup> Decyzja Nr 3/CP/2016 z 11 maja 2016 r. wydana na wniosek AQUA-PROJEKT Zakład Inżynierii Wodno-Ściekowej z Bydgoszczy.



Decyzja z 11 maja 2016 r. wydana została po uzyskaniu postanowienia Dyrektora RZGW<sup>42</sup>, uzgadniającego projekt decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 282-289, 292-303, 313-317)

**2.1.4.** Nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 313-317)

**2.1.5.** Wydane decyzje lokalizacyjne na terenach zagrożonych powodzią spełniały łącznie warunki określone w art. 54 ustawy o planowaniu, a postępowania przeprowadzono zgodnie z Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 313-317)

**2.1.6.** Nie określano niezbędnych warunków (ograniczeń), po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Wskazywano na zakazy wynikające z Prawa wodnego i z postanowienia Dyrektora RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 313-317)

**2.1.7.** Nie wystąpiły przypadki stawiania przed wnioskodawcą dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji lokalizacyjnych na terenach zagrożonych powodzią. Nie wystąpiły przypadki wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 532)

**2.1.8.** W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy, uchylania i wzruszenia decyzji lokalizacyjnych na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 532)

**2.1.9.** Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie ze wzorem określonym 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<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 318-321)

**2.1.10.** W odniesieniu do analizowanych spraw projekty decyzji lokalizacyjnych i decyzji o warunkach zabudowy, analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu, jego zabudowy oraz stanu faktycznego i prawnego; analizy funkcji oraz parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (część tekstowa i graficzna) zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia urbanistyczne, zatrudnioną w ramach umowy zlecenia.

Realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy zajmował się jeden pracownik z Wydziału Budownictwa, Architektury, Geodezji, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego Urzędu. Nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem tych decyzji pełnił Kierownik WBAGGiPP Urzędu, który podpisywał decyzje z upoważnienia Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 324-334, 379-385, 553)

---

<sup>42</sup> Postanowienie z 18 kwietnia 2016 r. uzgadniające projekt decyzji lokalizacyjnej. Podano, że inwestycja ta znajduje się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (Q 1%), na którym obowiązują zakazy określone w art. 88l ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego.

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385; dalej: „rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów”.

## **2.2. Decyzje o warunkach zabudowy**

**2.2.1.** W badanym okresie w Urzędzie wydano 14 decyzji o warunkach zabudowy, z tego:

- dwie decyzje<sup>44</sup> dotyczyły lokalizacji inwestycji na obszarze, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat (Q 0,2%);
- 12 decyzji<sup>45</sup> na obszarze obejmującym tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego.

Decyzje te zostały objęte badaniem kontrolnym.

(dowód: akta kontroli str. 309-311)

**2.2.2.** Objęte badaniem kontrolnym decyzje o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu. W 10 sprawach, stosownie do art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu, nie było wymagane przeprowadzenie analizy warunków wynikających z art. 61 ust. 1, gdyż powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z zabudową przekraczała średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie (10,4100 ha).

Decyzje wydano po dokonaniu uzgodnień wymaganych art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu. We wszystkich analizowanych 14 sprawach Dyrektor RZGW w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie nie zajął stanowiska i stosownie do art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu uzgodnienie zostało dokonane.

(dowód: akta kontroli str. 335-362)

**2.2.3.** W postępowaniu administracyjnym nie stawiano wnioskodawcom dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią. Nie wystąpiły przypadki wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach. W decyzjach wskazywano na zakazy wynikające z Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 532)

**2.2.4.** W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy, uchylania i wzruszania decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 532)

**2.2.5.** Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 363-366)

**2.2.6.** W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a Burmistrz w drodze decyzji nakazał właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości: wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 532)

---

<sup>44</sup> Sprawy nr: 20 z 2015 r. i 47 z 2016 r.

<sup>45</sup> Sprawy nr: 40, 50, 51, 52 z 2015 r.; 1, 24, 28, 36, 37, 49, 57 z 2016 r. i 10 z 2017 r.

**2.2.7.** Zagadnienia dotyczące uprawnień osoby sporządzającej projekty decyzji o warunkach zabudowy i analiz, a także zagadnień nadzoru nad wydawaniem tych decyzji, ujęto w pkt 2.1.10. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W badanych postępowaniach dot. decyzji lokalizacyjnych i o warunkach zabudowy przestrzegano obowiązku:

- zawiadamiania stron postępowania administracyjnego o jego wszczęciu, stosownie do art.61 § 4 Kpa,
- zawiadamiania stron, przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym, stosownie do art.10 § 1 Kpa,

(dowód: akta kontroli str. 313-317, 335-362)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

W 13<sup>46</sup> na 14 badanych postępowaniach administracyjnych, prowadzonych w sprawie ustalenia warunków zabudowy, nastąpiło przekroczenie terminu, określonego w art. 35 § 3 Kpa. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Odliczając niezbędny czas na dokonanie uzgodnień (dwa tygodnie lub 21 dni przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska) nadal okres wydania decyzji przekraczał dwa miesiące. Okresy uzgodnień nie miały wpływu na przekroczenie terminów.

(dowód: akta kontroli str. 335-362, 386-387)

Kierownik WBAGGGiPP wyjaśnił, że:

- w latach 2014-2017 (I kwartał) w Urzędzie wydano ogółem 32 decyzje lokalizacyjne i 189 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Sprawy te prowadził jeden pracownik merytoryczny, do zadań którego należały także inne sprawy np. z zakresu ochrony zabytków, naliczanie opłat planistycznych;
- z uwagi na to, że niedotrzymanie terminu w rozpatrywaniu decyzji lokalizacyjnych było zagrożone karą pieniężną, były one załatwiane w pierwszej kolejności;
- trudno jest sprostać całej procedurze administracyjnej zachowując terminy ustalone w Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 312, 331-333 )

**Ocena cząstkowa**

W Urzędzie prawidłowo wydawano decyzje lokalizacyjne oraz decyzje o warunkach zabudowy, na terenach zagrożonych powodzią, chociaż stwierdzono naruszenie terminu ich wydania, co jednak nie miało wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie. W prowadzonych postępowaniach przestrzegano obowiązku zawiadamiania stron postępowania administracyjnego o jego wszczęciu i o możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym. Decyzje te były prawidłowo rejestrowane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów.

<sup>46</sup> Od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji upłynął okres co najmniej 3 m-cy w 4 sprawach nr: 20/2015, 1/2016, 28/2016, 57/2016; 4 m-cy w 6 sprawach nr: 40/2015, 52/2015, 24/2016, 36/2016, 47/2016, 10/2017; 5 m-cy w 3 sprawach nr: 50/2015, 37/2016, 49/2016.

## 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<sup>47</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie przestrzegania terminów załatwienia spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy, stosownie do art. 35 § 3 Kpa.
2. Realizację zamierzeń inwestycyjnych sformułowanych w mpzp z 2006 ze zm. lub zweryfikowanie ich zasadności.
3. Aktualizację map zagrożenia powodziowego, załączonych do Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Świecie.

## 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 Bydgoszczy.

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.

Bydgoszcz, dnia        lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

kontroler  
Andrzej Maciejski  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>47</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.