



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-02-01/2013

P-13-077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 - Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2012
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Zbigniew Stachowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83834 z 12 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Swoszowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83835 z 12 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Borzęcin, 32-825 Borzęcin (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Józef Kwaśniak, Wójt Gminy Borzęcin (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Gminy Borzęcin (zwanej dalej *Gminą*) w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina podejmowała działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi oraz zmierzających do zmniejszenia zagrożenia powodziowego, w szczególności poprzez wzmocnienie i podwyższenie średnio o 1 m wałów przeciwpowodziowych o dł. 5 345 m znajdujących się w centralnej części Borzęcina, zakup sprzętu specjalistycznego dla jednostek OSP, a także dofinansowanie opracowania „Koncepcja zwiększenia poziomu bezpieczeństwa powodziowego w dolinie rzeki Uszwicy”. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzedłożeniu przez Pana Wójta Radzie Gminy oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwłaszcza w sytuacji, gdy wszystkie zapisy Studium, w tym dane statystyczne oraz uwarunkowania wynikające z możliwości wystąpienia powodzi, określone zostały według stanu na 2001 r.

Gmina nie posiadała także żadnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, gdy na terenie Gminy występują liczne powodzie, a na podstawie art. 88k pkt 1³ ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴ ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

³ Przed 18 marca 2011 r. art. 80 pkt 4 ustawy Prawo wodne

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 1997-2013, na terenie Gminy Borzęcin (zwanej dalej Gminą) powódź wystąpiła czterokrotnie, tj. w 1997 r. i 2009 r. i dwukrotnie w 2010 r.

W 1997 r. miała miejsce tzw. powódź stuletnia (Q_1), wskutek której wody rzeki Uszwicy i pięciu potoków (Borowa, Struga, Wróblówka, Przyrowicie i Piaskowa) zatopiły ok. 54 ha zabudowanej prawy i lewobrzeżnej części Borzęcina (w okolicach tzw. wysokiego brzegu) oraz ok. 1 235 ha użytków rolnych. Wody rzeki Uszwicy, rzeki Kisieliny oraz potoków Moczar, Wróblówka, Graniczny zatopiły 50 ha, tj. ok. 90% zabudowanej części miejscowości Bielcza i ok. 426 ha użytków rolnych. Wody rzek Uszwicy i Kisieliny zalały 70 ha użytków rolnych w Warysiu. Wskutek wylania potoku Uszew w miejscowości Łęki zatopione zostało 27 ha, tj. ok. 60% powierzchni zabudowanej oraz 60 ha użytków rolnych. Wody rzeki Uszwicy oraz potoków Uszew i Szkło zatopiły w miejscowości Przyborów 162 ha użytków rolnych. W 2009 r. w wyniku wystąpienia powodzi zalane zostało 575 ha gruntów, w tym 13,5 ha terenów zabudowanych, co w stosunku do 10 279 ha całkowitej powierzchni Gminy stanowiło kolejno: 5,6% i 0,13%. Zatopiona została ponownie część terenów objętych powodzią w 1997 r. Wody rzeki Uszwicy oraz potoków: Borowa, Struga, Wróblówka, Przyrowicie i Piaskowa zatopiły 487 ha użytków rolnych w Borzęcinie. W miejscowości Bielcza rzeki Uszwica i Kisielina oraz potoki Moczar, Wróblówka i Graniczny zalały 14 ha terenów zabudowanych i 30 ha gruntów rolnych. W miejscowości Waryś wody rzek Uszwicy i Kisieliny zalały 37 ha użytków rolnych. Wody potoku Uszew zalały 5 ha użytków rolnych w Łękach, a wody potoków: Uszew i Szkło zalały 2 ha użytków rolnych w Przyborowie.

Powodzie w 2010 r. wystąpiły na obszarze ok. 2 300 ha w tym 135 ha terenów zabudowanych, tj. odpowiednio 22,3% i 1,3 % całkowitej powierzchni Gminy. W wyniku tych powodzi zalane zostały tereny, które uległy zatopieniu w 1997 r. i 2009 r., a ponadto, wody rzeki Uszwicy oraz potoków Borowa, Struga, Wróblówka, Przyrowicie i Piaskowa zatopiły 14 ha południowej zabudowanej części Borzęcina w okolicach tzw. wysokiego brzegu oraz 270 ha użytków rolnych. W miejscowości Bielcza rzeki Uszwica i Kisielina oraz potoki Moczar, Graniczny, Wróblówka dodatkowo zatopiły 165 ha użytków rolnych.

Przyczyną wystąpienia opisanych powyżej zjawisk powodziowych w Borzęcinie było przelanie się wód przez tzw. wysokie brzegi z prawej strony rzeki Uszwicy na długości ok. 1 km, i z lewej strony na odcinku ok. 400 m oraz pęknięcie lewego wału na odcinku ok. 300 m. Uszkodzenie wału było również przyczyną powodzi w Bielczy, Łękach i Przyborowie. Wylanie wód potoków Uszewka, Szkło oraz z rowów melioracyjnych spowodowało podtopienia w miejscowościach: Łęki, Przyborów i Bielcza.

(dowód: akta kontroli str. 131, 139, 155-160, 186)

W wyniku powodzi występującej w 2009 r. zniszczeniu uległo 563 ha upraw polowych w 92 gospodarstwach rolnych oraz uszkodzonym zostało 45 budynków mieszkalnych w miejscowości Bielcza. Wartość strat wyszacowanych tylko w uprawach polowych wynosiła 653,6 tys. zł. Urząd nie posiadał jednak danych o wartości strat w budynkach mieszkalnych. Wskutek zjawisk powodziowych występujących w 2010 r. uszkodzonym zostało 449 gospodarstw rolnych (o powierzchni powyżej 1 ha), 451 budynków mieszkalnych i 180 budynków gospodarczych. Szkody odnotowano również na 2 166 ha użytków rolnych. Wartość strat w gospodarstwach domowych i rolnych wynosiła 6 242 tys. zł.

W infrastrukturze komunalnej uszkodzone zostało 19,5 km dróg, 2,9 km rowów odwadniających, 1 most, 10 przepustów, 0,4 km kanalizacji deszczowej, 5 szkół, 1 placówka oświatowo-wychowawcza, 3 obiekty sportowe, 1 placówka kultury, 1 placówka służby zdrowia i 1 budynek mieszkalny. Łączna wartość strat poniesionych w infrastrukturze komunalnej spowodowanych wystąpieniem powodzi w 2010 r. wynosiła 18 169,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 166-184)

Zagadnienia dotyczące zjawisk powodziowych występujących na terenie Gminy opisane zostały w „Strategii rozwoju gminy Borzęcin” (zwanej dalej Strategią rozwoju), przyjętej

przez Radę Gminy uchwałą z 13 grudnia 1999 r. W dokumencie tym zapisano m.in., że skutki powodzi, które miały miejsce na terenie Gminy w sposób znaczący wskazują na konieczność podjęcia działań zmierzających do ochrony terenów na wypadek wystąpienia podobnych klęsk w przyszłości, m.in. poprzez zbudowanie zbiornika retencyjnego na rzece Uswicy, doposażenie jednostek OPS w sprzęt specjalistyczny, modernizację obwałowań, stworzenie systemu monitoringu, przygotowanie struktury technicznej przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz przygotowanie odpowiedniego zaplecza socjalnego dla potencjalnych poszkodowanych. Zadania te planowano zrealizować w latach 2000-2015.

Do zadań związanych z doskonaleniem zabezpieczeń przeciwpowodziowych zaliczono również prace zabezpieczające teren Gminy, przed zagrożeniem powodzią ze strony Uswicy. W opracowaniu tym nie podano jednak rzeczowego zakresu planowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Realizując zadania Strategii rozwoju w zakresie doposażenia jednostek OSP w sprzęt specjalistyczny oraz przygotowania zaplecza socjalnego dla potencjalnych poszkodowanych, Gmina zakupiła i przekazała do poszczególnych jednostek OSP m.in. 49 węży do motopomp, 8 par woderów, 19 ubrań koszarowych, 23 pary butów gumowych, a ponadto na podstawie umowy darowizny zawartej z Zarządem Województwa Małopolskiego, wyposażono OSP w Bielczy w pompę AME-3 wraz z osprzętem.

W zakresie przygotowania odpowiedniego zaplecza socjalnego dla potencjalnych poszkodowanych sporządzono „plan ewakuacji ludności z terenów zagrożonych”. Ponadto Urząd w 2011 r. i 2012 r. przekazał do Zespołu Szkół w Borzęcinie łącznie 20 000 zł na zakup 50 łóżek polowych i 50 szt. śpiworów z przeznaczeniem m.in. na przygotowanie zaplecza socjalnego dla potencjalnych poszkodowanych

(dowód: akta kontroli str. 67-81)

Nie realizowano natomiast pozostałych zadań w tym m. in. budowy zbiornika retencyjnego na rzece Uswicy, stworzenia systemu monitoringu oraz przygotowania struktury technicznej przeciwdziałania klęskom żywiołowym.

Wójt Pan Janusz Kwaśniak wyjaśnił, że Gmina nie realizowała zadań związanych z budową zbiornika retencyjnego na rzece Uswicy i stworzenia monitoringu, gdyż nie leżało to w jej kompetencji. Gmina podejmowała jednak działania na rzecz budowy zbiorników w postaci udzielenia pomocy finansowej dla województwa małopolskiego w zakresie opracowania „Koncepcji zwiększenia poziomu bezpieczeństwa powodziowego w dolinie rzeki Uswica”, która zakłada budowę zbiorników retencyjnych. Efektem współpracy była ww. koncepcja, która określiła zakres koniecznych i niezbędnych do realizacji działań celem zabezpieczenia powodziowego doliny rzeki Uswica (zbiorniki retencyjne, budowa i modernizacja wałów, niskie konstrukcje zaporowe). Wypełniając zapisy strategii w ramach swoich kompetencji Gmina prowadziła także prace w zakresie modernizacji i budowy infrastruktury technicznej mającej na celu zabezpieczenie przed zagrożeniem powodzią ze strony rzeki Uswicy (modernizacja śluz wałowych, modernizacja dróg wraz z zabezpieczeniem powodziowym – murki zaporowe).

(dowód: akta kontroli str. 196, 199)

Zagadnienia związane z likwidacją zagrożeń powodziowych i lokalnego podtapiania podczas okresów deszczowych zawarto również w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (zwanym dalej Studium) gdzie, w rozdziale dotyczącym polityki rozwoju przestrzennego, podano m.in., że w celu likwidacji ww. zagrożeń należy dokonać m.in.: szczegółowej inwentaryzacji urządzeń melioracyjnych z określeniem stanu technicznego i programu renowacji, bieżącej konserwacji urządzeń melioracyjnych celem ich prawidłowego bezawaryjnego funkcjonowania.

W zakresie ochrony przeciwpowodziowej planowano m.in. dokonać modernizacji wałów przeciwpowodziowych na rzece Uswicy, zwiększyć retencję na małych ciekach wodnych.

Oprócz opisanych powyżej dokumentów Rada Gminy nie uchwałała innych aktów prawa miejscowego, dokumentów planistycznych lub analiz dotyczących występujących na terenie Gminy zjawisk powodziowych zawierających analizy i wnioski dotyczące m.in. ograniczenia nowej zabudowy na terenach zalewowych, wysokości ponoszonych kosztów na usuwanie skutków powodzi i na prowadzenie akcji ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 13, 223-225)

Według Pana Janusza Kwaśniaka, Wójta Gminy Borzęcin, przyczyną nieopracowania ww. dokumentów był przedstawiony w dalszej części wystąpienia brak materiałów wyjściowych tj. map zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego, do sporządzenia których zobowiązany⁵ był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Nieopracowanie analiz kosztów ponoszonych na usuwanie skutków powodzi i na prowadzenie akcji ratowniczych Wójt uzasadnił brakiem porównywalności wielkości strat powstałych wskutek zdarzeń powodziowych w poszczególnych latach. Według Wójta, wskutek nieprzewidywalności tego typu zdarzeń, Gmina nie mogła opracować dokumentów określających wysokość kosztów usuwania skutków powodzi w latach przyszłych. W przypadku prowadzenia akcji ratowniczej Gmina dysponowała rezerwą celową na zarządzanie kryzysowe, która uruchamiana była m.in. na przeprowadzenie akcji ratowniczej, w tym zabezpieczenia mienia, budowli i budynków zlokalizowanych na terenach zalewowych.

(dowód: akta kontroli str. 196, 198)

Podejmując działania w celu ograniczenia skutków powodzi, Gmina zleciła m.in. opracowanie opinii technicznej w sprawie oceny stanu technicznego obwałowań rzeki Uszwicy, rozpoznanie warunków gruntowo-wodnych w rejonie koryta rzeki Uszwicy dla potrzeb projektu przebudowy z zabezpieczenia przeciwpowodziowego dróg gminnych w Borzęcinie. Ponadto w dyspozycji Urzędu znajdowała się, opracowana na zlecenie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (dalej ZMUiW), koncepcja zwiększenia poziomu bezpieczeństwa powodziowego w dolinie Uszwicy.

W podsumowaniu powyższych opracowań wskazano m.in., że ostatnie wezbranie z maja 2010 r. jednoznacznie potwierdza niedostateczną wysokość obwałowań rzeki Uszwicy. Istniejący stan techniczny i funkcjonalny obwałowań na terenie Borzęcina wymagał bezwzględnych i natychmiastowych działań technicznych podnoszących w efekcie przepustowość koryta wielkiej wody i bezpieczeństwo powodziowe.

(dowód: akta kontroli str. 161-164)

W związku z wynikami i wnioskami zawartymi w opisanych powyżej dokumentach, realizując zadania pn. „Odbudowa drogi wał prawy w Borzęcinie” oraz „Odbudowa drogi wał lewy w Borzęcinie” w 2011 r. i 2012 r. (na zlecenie Gminy) wzmocniono 5 345 m wałów przeciwpowodziowych znajdujących się w centralnej części Borzęcina. W ramach przeprowadzonych robót wykonano m.in. umocnienie i podwyższenie korpusu wałów, a oporem betonowym podwyższono średnio o 1m, tzw. wysokie brzegi rzeki Uszwicy.

(dowód: akta kontroli str. 48-66)

W okresie objętym kontrolą, Wójt wystosował do Dyrektora ZMUiW w Krakowie osiem pism z prośbą o przeprowadzenie kompleksowego remontu obwałowań i podjęcie prac regulacyjnych rzeki Uszwicy, potoków Pokrzywka i Kisielina, oraz likwidację szkód powodziowych. Działania te okazały się jednak bezskuteczne, gdyż ze względu na ograniczoną wielkość środków finansowych ZMUiW wykonał tylko roboty związane z usunięciem szkód powodziowych na rzece Uszwicy.

(dowód: akta kontroli str. 25-46)

W związku z występującymi zagrożeniami powodziowymi w miejscowości Bielcza, Urząd zorganizował 7 kwietnia 2010 r. spotkanie przedstawicieli Gminy m.in. z przedstawicielami ZMUiW oraz przedstawicielem Rejonowego Nadzoru Urządzeń Wodnych w Brzesku. W wyniku spotkania ustalono, że należy udrożnić sześciokilometrowy odcinek koryta rzeki Kisieliny na terenie Gminy i gmin sąsiednich, tj. Dębno, Wojnicz i Radłów. W celu wykonania tego zadania, ZMUiW zobowiązał się do podjęcia działań mających na celu pozyskanie pozwoleń właścicieli gruntów na wykonanie udrożnienia rzeki na terenie gmin sąsiednich. Gmina zobowiązała się do uzyskania takich pozwoleń od właścicieli gruntów w miejscowości Bielcza oraz do zorganizowania w maju 2010 r. spotkania, którego przedmiotem miało być omówienie zakresu pozyskanych pozwoleń, możliwości uzyskania pozwoleń w sąsiednich gminach, finansowania zadania i partycypacji gmin w realizacji przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

⁵ Art. 88f ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145)

Zadanie to jednak nie zostało wykonane, gdyż pomimo ustaleń, Gmina nie zorganizowała następnego spotkania oraz nie uzyskała pozwoleń na wykonanie czynności związanych z konserwacją rowów melioracyjnych od 157 spośród 222 właścicieli działek gruntowych położonych na terenie sołectwa Bielcza.

(dowód: akta kontroli str. 165)

Wyjaśniając przyczyny niezorganizowania ww. spotkania Wójt Pan Janusz Kwaśniak podał, że Gmina podjęła działania w zakresie zabezpieczenia powodziowego miejscowości Bielcza, dotyczące m.in. udrożnienia koryta rzeki Kisielina, będącego w administracji MZMiUW, poprzez podjęcie w 2011 roku uchwały w zakresie zabezpieczenia środków finansowych w formie dotacji celowej na realizację opracowania koncepcji zabezpieczenia powodziowego miejscowości Bielcza. Mimo dobrej woli ze strony Gminy i pomocy finansowej w realizacji zadania, MZMiUW nie podjął działań w tym zakresie, a środki zabezpieczone w uchwale Rady Gminy nie zostały wykorzystane. Wobec braku jakichkolwiek działań ze strony instytucji właściwej, prowadzenie dalszych uzgodnień stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 196, 198)

Według stanu na początek 2013 r. z 10 278 ha ogólnej powierzchni Gminy: 7 050 ha, tj. 68,5% przypadło na użytki rolne, spośród których ok. 70% położone było na terenach zalewowych, 2 809 ha, tj. 27,3% stanowiły grunty leśne oraz zadrzewione, z czego na terenach zalewowych znajdowało się ok. 40%, 306 ha, tj. 2,98% gruntów zostało zabudowane i zurbanizowane z czego ok. 70% znajdowało się na terenie zalewowym, 43 ha, tj. 0,4% to grunty pod wodami, a 25 ha, tj. 0,2% przypadło na tzw. grunty pozostałe. Gmina nie posiadała opracowań pozwalających na ustalenie liczby i rodzaju obiektów budowlanych zlokalizowanych na ww. obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 131, 146-154)

Wytyczne ustalające zakres ograniczeń możliwości zabudowy terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych zawarte zostały w Studium, według którego istotnym elementem warunkującym bezpieczeństwo obszaru wzdłuż rzeki Uszwicy było m.in. przestrzeganie zachowania 50 m pasa ochrony od stopy wałów bez zabudowy i wszelkiej infrastruktury technicznej, dla utrzymania odporności wałów na działania wód powodziowych. W celu likwidacji zagrożenia powodziowego i lokalnych podtopień podczas okresów deszczowych rekomendowano wprowadzenie ochrony przed zabudową rowów melioracyjnych poprzez pozostawienie bez zabudowy pasa szerokości minimum 8 m licząc od górnej krawędzi rowów.

(dowód: akta kontroli str. 221, 225)

Gmina nie otrzymała od dyrektora RZGW opracowanego studium ochrony przeciwpowodziowej dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, tak więc Gmina nie dokonywała zmian sposobu zagospodarowania terenów zagrożonych tymi zjawiskami. W związku z występowaniem powodzi i podtopień Urząd nie podejmował działań zmierzających do ograniczenia możliwości zabudowy terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych. Dopiero w toku kontroli, tj. 20 marca 2013 r., Pan Wójt skierował wniosek do RZGW o udostępnienie studium ochrony przeciwpowodziowej. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, gdyż Dyrektor RZGW, pismem z 12 kwietnia 2013 r., powiadomił, że RZGW nie posiada studium ochrony przeciwpowodziowej ani innych materiałów określających zagrożenie powodziowe występujące ze strony rzeki Uszwicy. Z kolei Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej opracuje mapy zagrożenia powodziowego dla 32-kilometrowego odcinka rzeki Uszwicy.

(dowód: akta kontroli str. 196, 198, 199, 239, 240, 241, 242, 258-264)

Do czasu kontroli NIK, tj. do 12 kwietnia 2013 r., Wójt nie korzystał z możliwości zwrócenia się do Dyrektora RZGW o wprowadzenie, w drodze aktu prawa miejscowego, zakazów dotyczących wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe na terenach, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zdaniem Wójta działania w tym zakresie należały do kompetencji Dyrektora RZGW w Krakowie. Ponadto w odniesieniu do obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią ich występowanie na terenie Gminy w dużej mierze uzależnione było (za wyjątkiem centralnej części Borzęcina) od stanu technicznego urzą-

dzeń przeciwpowodziowych będących w administracji ZMiUW. W Borzęcinie, gdzie pojemność rzeki Uszwicy ze względu na zawężenie międzywała nie pozwalało na pomieszczenie wód powodziowych, realizowana jest inwestycja obejmująca m.in. podwyższenie obwałowań rzeki Uszwicy, które wykluczy przelewanie się wód tej rzeki przez koronę obwałowań.

(dowód: akta kontroli str. 196, 199)

W czasie powodzi od 16 do 20 maja 2010 r. z terenów zagrożonych ewakuowano 5 osób, a 4 czerwca przeprowadzono ewakuację 25 osób, w tym 20 osób w ramach tzw. samoewakuacji. Ewakuowane osoby umieszczono w Zespole Szkół w Przyborowie i remizie Ochotniczej Straży Pożarnej w Bielczy. Kosztów z tytułu zarządzanej ewakuacji Gmina nie ponosiła, gdyż osoby ewakuowane umieszczone zostały w budynkach użyteczności publicznej.

Podczas powodzi które wystąpiły na terenie Gminy w maju i czerwcu 2010 r. nie odnotowano przypadków narażenia na utratę zdrowia lub życia ludności lub osób prowadzących akcje ratunkową.

(dowód: akta kontroli str. 16, 138)

Obowiązujący w Gminie od 9 czerwca 2004 r. „Plan operacyjny bezpośredniej ochrony przed powodzią” (zwany dalej, Planem operacyjnym) opracowany został w celu przygotowania i zapewnienia realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania skutkom powodzi.

Plan ten zawierał m.in. harmonogram realizacji podstawowych zadań Gminnego Zespołu Reagowania w czasie prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, procedury postępowania na wypadek wystąpienia zagrożenia powodziowego, zasady ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego na terenie Gminy, zestawienie sił i środków przewidzianych do wykorzystania podczas prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, wykaz obiektów zagrożonych wymagających ochrony przez jednostki wojskowe, oraz zbiorczy plan ewakuacji ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia powodziowego.

Sposób monitorowania zagrożeń, zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń oraz procedury uruchamiania i działania, ujęte zostały w załączonym do planu operacyjnego harmonogramie realizacji podstawowych zadań w czasie prowadzenia akcji przeciwpowodziowej oraz procedurze postępowania na wypadek powodzi.

W planie tym nie zawarto jednak możliwych do podjęcia działań i rozwiązań dotyczących m.in. ograniczenia potencjalnych strat poprzez wprowadzenie przepisów ograniczających zabudowę na terenach zalewowych oraz wprowadzenie wymogów dostosowujących konstrukcję obiektów budowanych do zidentyfikowanych zagrożeń, określenia sposobu gospodarowania gruntami na terenach zalewowych w sposób zapewniający maksymalny stopień naturalnej retencji, określenia sposobu rolniczego wykorzystania gruntów ograniczającego erozję gleb. Plan operacyjny nie zawierał także analiz kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań oraz oceny ich oddziaływania na środowisko, lub wywoływania konfliktów społecznych – np. w wyniku ograniczenia zabudowy lub sposobu użytkowania gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 82-131)

Zdaniem NIK, opracowanie, w ramach tzw. dobrej praktyki, planu operacyjnego ochrony przed powodzią zawierającego przedstawione powyżej rozwiązania, mogłoby w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa ludności zamieszkującej lub realizującej inwestycje na terenach zagrożonych powodzią.

Gmina posiadała na swoim terenie jeden magazyn przeciwpowodziowy usytuowany w piwnicach budynku Urzędu Gminy. Stan wyposażenia magazynu w sprzęt przeciwpowodziowy był jednak niezgodny z zapisami gminnego planu operacyjnego ochrony przed powodzią, gdyż brak w nim było (wyszczególnionych w wykazie sprzętu i materiałów przeciwpowodziowych) dwóch agregatów prądotwórczych, zastępczego oświetlenia oraz siedmiu sztuk pił mechanicznych. Według inspektora ds. obronnych i obrony cywilnej brakujący sprzęt znajdował się na wyposażeniu jednostek OSP w celu możliwości wykorzystywania go w czasie innych akcji ratowniczych.

Także dostęp do pomieszczeń magazynowych był utrudniony, gdyż wskutek ustawienia, w korytarzu prowadzącym do pomieszczeń magazynowych, regałów z dokumentacją oraz zgromadzenia tam worków używanych do celów przeciwpowodziowych, szerokość przejścia

została ograniczona do ok. 60 cm. Pomieszczenia magazynowe były odpowiednio zabezpieczone przed dostępem osób postronnych.

(dowód: akta kontroli str. 16, 132-137)

Urząd nie posiadał dokumentacji pozwalającej na ustalenie czy i w jaki sposób przekazano informację o lokalizacji, wyposażeniu i sposobie dostępu do magazynu osobom odpowiedzialnym za organizację i koordynację akcji ratunkowych. Informacje takie, wg wyjaśnień Inspektora ds. obronnych i obrony Pani D. Tomala, przekazane zostały ustnie tylko Wójtowi Gminy, Zastępcy Wójta oraz osobom pełniącym dyżury w czasie trwania akcji przeciwpowodziowej, podczas gdy w skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odpowiedzialnego za organizację i koordynację akcji ratunkowych wchodziło 10 osób, w tym Wójt, Zastępca Wójta oraz ośmiu pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 123, 136-137, 190-195)

Do czasu zakończenia kontroli, Gmina nie wyposażała budynków komunalnych, zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, w sprzęt do zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Według inspektora ds. obronnych i obrony cywilnej Danuty Tomali, wyposażanie ww. obiektów w taki sprzęt byłoby niecelowe, gdyż poszczególne sołectwa położone są w promieniu 5-6 km od siedziby Urzędu Gminy, w którym zlokalizowany jest magazyn przeciwpowodziowy. W czasie trwania akcji przeciwpowodziowej najsłabszym ogniwem był dowóz piasku. W związku z tym, że pozyskanie, załadunek i transport piasku do punktu krytycznego jest czynnością długotrwałą, w tym czasie istnieje możliwość dowiezienia niezbędnego sprzętu (łopaty, worki) bez konieczności sprowadzania go z innych mniej zagrożonych terenów.

(dowód: akta kontroli str. 137)

Ochronie przeciwpowodziowej Gminy służyły obwałowania rzeki Uszwicy, o długości 10,3 km po prawobrzeżnej stronie rzeki i 5,7 km po stronie lewobrzeżnej, w stosunku do 13,5 km całkowitej długości rzeki przepływającej przez Gminę stanowiło to kolejno mniej o 3,2 km i mniej o 7,8 km. Oprócz obwałowań centralną część Borzęcina zabezpieczało naturalne podwyższenie terenu określane⁶ jako tzw. „wysoki brzeg rzeki Uszwicy”, brzegi te podwyższone zostały murem oporowym o wysokości 1,0 m, wybudowanym w 2011 r i 2012 r. Budowle te zabezpieczały ok. 1,6 tys. ha, tj. 22,8% terenów zalewowych. Budowli służących ochronie przeciwpowodziowej pozbawiona była północna lewobrzeżna część Uszwicy na odcinku ok. 4,4 km. Brak obwałowania na tym odcinku rzeki zagrażał zalaniem gruntów o pow. ok. 345 ha. Budowli przeciwpowodziowych pozbawione było także 15 pozostałych cieków zagrażających zalaniem ok. 900 ha, tj. 12,9% terenów zalewowych.

(dowód: akta kontroli str. 187-189)

Urząd nie posiadał dokumentów pozwalających na ustalenie zakresu funkcjonowania nie-technicznych środków ochrony przeciwpowodziowej. Według Inspektora ds. obronnych i obrony Pani D. Tomala system monitoringu w Gminie odbywał się w oparciu o pomiary wodowskazu zlokalizowanego na rzece Uszwicy w okolicach centralnej części Borzęcina oraz na podstawie stanów wód i przepływów w Borzęcinie oraz w dwóch wyżej położonych stacjach, w Lipnicy Murowanej i Okocimiu publikowanych na stronie internetowej (www.pogodynka.pl), Pomocniczo posilkowano się także informacjami zamieszczanymi na stronach internetowych Urzędu Miasta w Brzesku, na których zamieszczano wyniki monitoringu górnego biegu Uszwicy. Pozwalało to na prognozowanie zjawisk powodziowych jakie mogły nastąpić po ok. 5 godzinach na terenie Gminy Borzęcin.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Na terenie sołectw: Bielcza, Borzęcin, Łęki i Przyborów (Urząd nie posiadał danych o liczbie i ilości cieków w miejscowości Waryś) znajdowało się łącznie 137 cieków o długości 193,5 km, spośród których 128 cieków o łącznej długości 140,4 km znajdowało się na terenach będących własnością osób fizycznych, jeden ciek o długości 6,1 km zarządzany był częściowo przez MZMiUW (2,5 km) i częściowo przez osoby fizyczne (3,6 km), trzy cieki o długości 15,8 km zarządzane były częściowo przez Gminę (4,0 km) i częściowo przez

⁶ Na przykład pismo MZMiUW w sprawie uzgodnień w sprawie melioracji wodnych projektu lokalizacji inwestycji. (decyzja RPG.05.2011), pismo MZMiUW z 8 kwietnia 2013 r.

osoby fizyczne (11,84 km), zarządcą sześciu cieków o łącznej długości 37,4 km był MZMiUW.

W 2012 r. Urząd przeprowadził przegląd cieków stwarzających zagrożenie powodziowe. Wyniki przeglądu wykazały, że na terenie Gminy znajduje się łącznie 16 takich cieków o łącznej długości 83,8 km. Cieki te zagrażały bezpośrednim zalaniem: 8 480 osób, 2 626 budynków, 5 obiektów publicznych, 3 obiektów przemysłowych i 2 obiektów zabytkowych. Wyniki przeglądu wykazały, że stan koryta/brzegów dwóch cieków będących w zarządzie MZMiUW (Uszwica, Kisielina) określono jako „krytyczny”. Stan 12 cieków określono jako zły. W pozostałych dwóch przypadkach (Borowa Struga i Błonie Gromadzkie) stanu koryta/brzegów cieku nie określono.

Pracami regulacyjnymi, w okresie poprzedzającym przegląd, objęty był 4,2 km odcinek potoku Uszew, oraz nieokreślony odcinek rzeki Uszwica, konserwację koryt i brzegów dokonano na 6 ciekach, przy czym w sporządzonych kartach przeglądu cieków nie podano zakresu wykonanych prac.

Niewłaściwy stan brzegów i międzywala potwierdzony został również w czasie kontroli NIK, która wykazała, że w miejscowości Bielcza brzegi rzeki Uszwicy były nieuregulowane, międzywala były zadrzewione i porosłe chaszczami w stopniu utrudniającym przepływ tzw. „wielkiej wody”. W takim samym stanie znajdowały się również, powierzchnie pomiędzy wysokimi brzegami w środkowej i południowej części Borzęcina. Właściwy stan, tj. niezadrzewione nieporośnięte powierzchnie pomiędzy wysokimi brzegami, stwierdzono w zabudowanej centralnej części Borzęcina.

(dowód: akta kontroli str. 200-204)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przekazanie pisemnej informacji o lokalizacji i zasad dostępu do magazynu wszystkim osobom odpowiedzialnym za akcję ratunkową oraz zarządcom obiektów komunalnych, stanowiłoby tzw. dobrą praktykę gwarantującą, iż wszystkie osoby odpowiedzialne za prowadzenie akcji ratunkowej będą posiadały pełną wiedzę o lokalizacji i zasadach dostępu do magazynu przeciwpowodziowego, tym bardziej, że skład osobowy Zespołu może ulegać zmianie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie podejmowanych działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi.

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

2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK, w Gminie obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borzęcin (dalej Studium), uchwalone przez Radę Gminy 27 grudnia 2002 r. Podstawę opracowania Studium stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷.

(dowód: akta kontroli str. 208)

Projekt Studium uzyskał wszystkie wymagane⁸ opinie w tym m.in. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej MUW). W okresie opracowania i uchwalania Studium obowiązujące przepisy nie wymagały uzgodnień z Dyrektorem RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 243-244)

Studium nie zawierało jednak wyodrębnionej analizy uwarunkowań wynikających z możliwości wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności i mienia spowodowanego wy-

⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

⁸ art. 6 ust. 3 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.)

stąpieniem powodzi. Informacje o zagrożeniu powodziowym zawarto tylko w rozdziale opisującym zagrożenia naturalne oraz w rozdziale omawiającym uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska naturalnego. Do głównych zagrożeń naturalnych zaliczono m.in. zagrożenie powodzią ze strony rzeki Uszwicy w przypadku przerwania wałów bądź przelania się wody przez wały. Do zagrożeń powodziowych zaliczono także podtopienia, występujące wskutek utrzymywania się przez dłuższy czas wysokiego poziomu wód gruntowych oraz wysokich stanów wód powierzchniowych. W okresach tych cieki i rowy melioracyjne nie były w stanie odprowadzić nadmiaru wód. Zasięg wód powodziowych oraz podtopień przedstawiony został w graficznej części Studium.

Do istotnych elementów warunkujących bezpieczeństwo obszaru zaliczono m.in. utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym wałów przeciwpowodziowych, oraz podwyższenie ich na odcinku Borzęcina Górnego, przestrzeganie zachowania 50 m pasa ochrony od stopy wałów bez zabudowy oraz uporządkowanie obszaru międzywała dla zabezpieczenia swobodnego przepływu wód w okresie wezbrań.

Wszystkie zapisy Studium, w tym dane statystyczne oraz uwarunkowania wynikające z możliwości wystąpienia powodzi, określone zostały wg stanu na 2001 r. i do czasu kontroli nie zostały zmienione, pomimo zmian jakie wystąpiły m.in. w związku z podwyższeniem wysokich brzegów rzeki Uszwicy w Borzęcinie. W Studium nie wskazano także określonych w art. 10 ust. 2 pkt 2 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Studium nie zawierało także zapisów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, oraz nie zostało zaktualizowane o obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią⁹, pomimo występowania takich obszarów terenie Gminy pomiędzy linią brzegu, a obwałowaniem lub naturalnym wysokim brzegiem rzeki Uszwicy.

(dowód: akta kontroli str. 215-227)

Ocena aktualności Studium dokonana została w październiku 2010 r. Dokument ten zawierał jednak tylko ogólne informacje m.in. o konieczności weryfikacji poszczególnych zapisów Studium, nie zawierał natomiast określonych w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy¹⁰ m.in.: wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, określenia dopuszczalnego zakresu i ograniczenia zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także wytycznych ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Wyniki dokonanej oceny jednoznacznie wskazywały na konieczność dokonania zmian Studium, gdyż w okresie jego obowiązywania nastąpiło wiele przekształceń w strukturze przestrzennej Gminy, a forma zapisu tekstu i rysunku Studium była niedostosowana do wymagań powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium i tak np., w części dotyczącej: obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych za konieczną uznano weryfikację granic terenów zagrożonych powodzią wyznaczonych w Studium w oparciu o aktualne przepisy prawa wodnego oraz doprowadzenie do sporządzenia przez RZGW „Studium określającego obszary zagrożone powodzią dla rzeki Uszwicy” dającego podstawę prawną i faktyczną skonstruowania przepisów ochrony powodziowej w oparciu o przepisy prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 228-236)

Do czasu zakończenia kontroli NIK w obowiązującym Studium wprowadzono dwie zmiany. Pierwsza zmiana, określająca lokalizację farm wiatrowych na obszarze wsi Borzęcin, Bielcza, Łęki i Przyborów, dokonana została uchwałą Rady z 19 listopada 2008 r. Druga zmiana, dokonana uchwałą Rady z 12 lutego 2012 r., dotyczyła wyznaczenia terenów udokumentowanych złóż kruszywa naturalnego, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia terenów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W ww. okresie nie wprowadzono zmian w związku z wystąpieniem powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 208-227)

⁹ art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym do 17 marca 2011 r. (Dz. U. z 2005 Nr 239 poz. 2019 ze zm.)

¹⁰ Dz. U. Nr 118, poz. 1233

2.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

Do czasu zakończenia kontroli Wójt nie opracowywał wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanych dalej planami miejscowymi), a Rada Gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych oraz nie uchwaliła takich planów.

(dowód: akta kontroli str. 226-227)

Nieopracowanie planu miejscowego, podobnie jak w przypadku argumentacji nieuchwalenia aktualizacji Studium, Wójt Pan Janusz Kwaśniak uzasadnił nieotrzymaniem od dyrektora RZGW w Krakowie map zagrożenia i ryzyka powodziowego niezbędnych do opracowania Studium, stanowiącego podstawę sporządzenia Planu miejscowego. Zdaniem Wójta, przystąpienie do zmiany Studium bez uprzedniego uzyskania ww. map byłoby niecelowe i nieekonomiczne, gdyż narażałoby Gminę na dodatkowe koszty w przypadku uzyskania niezbędnych dokumentów już po opracowaniu Studium. W związku z tym, kierując się zasadą gospodarności i oszczędności wydatkowania środków publicznych, Wójt za zasadne uznał kompleksowe opracowanie zmiany Studium i Planu miejscowego, po uzyskaniu wszelkich niezbędnych materiałów wyjściowych.

Podobnie Przewodniczący Rady Gminy Pan Czesław Małek podał, że „Rada Gminy z pełną świadomością nie podjęła inicjatywy uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania, gdyż RZGW nie opracował bardzo istotnych dla Gminy map zagrożenia powodziowego. Podejmując uchwałę przy niekompletnych dokumentach i opracowaniach Gmina narażona byłaby na nieuzasadnione wydatki. Koszt opracowania nowego Studium wynosi ok. 100-150 tys. zł, a opracowanie miejscowego planu zagospodarowania to wydatek kolejnych ok. 100 tys. zł. Zważywszy, że Gmina znajduje się na terenie zagrożonym w ok. 70% powodzią opracowywanie dokumentów bez map zagrożenia powodziowego byłoby niegospodarne w świetle ustawy o finansach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 47, 245-246, 265-266)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Opracowana ocena aktualności Studium nie została przedstawiona do zaopiniowania przez Komisję Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Zaopatrzenia, do kompetencji której należały m.in. działania w sprawach planowania przestrzennego. Dokumentu tego nie przekazano także Radzie Gminy celem podjęcia uchwały w sprawie aktualności Studium. Obowiązek taki wynika z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyniki analizy aktualności studium powinny być przedstawione radzie co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Niewykonanie tych obowiązków Wójt Pan Janusz Kwaśniak uzasadnił m.in. brakiem możliwości realizacji kompleksowej zmiany Studium ze względu na brak aktualnych map zagrożenia powodziowego, do sporządzenia których zobowiązany był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Zdaniem Wójta przystąpienie do kompleksowej zmiany Studium w sytuacji braku istotnych danych było niecelowe i nieuzasadnione ekonomicznie, gdyż koszt takiego opracowania zamyka się w granicach od 150-200 tys. zł. Z tych również przyczyn Gmina nie dokonała weryfikacji granic terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 185, 237, 238, 242)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela jednak zdania wyrażonego w przedstawionych powyżej wyjaśnieniach, gdyż brak aktualnych map zagrożenia powodziowego nie może stanowić przyczyny nieaktualizowania Studium, które oprócz uwarunkowań wynikających z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia wskutek zagrożenia powodziowego oraz wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, zawiera wiele innych istotnych elementów warunkujących bezpieczeństwo mieszkańców i politykę przestrzenną Gminy.

Brak ww. dokumentów, zdaniem NIK, nie stanowi również istotnej przeszkody dla przeprowadzenia rzetelnej aktualizacji Studium, także w zakresie zagrożenia powodziowego, gdyż Gmina posiadała własne mapy terenów zagrożonych powodzią, a granice tych terenów wyznaczone zostały, w graficznej części Studium, na podstawie tzw. wody stuletniej (Q_1), która na terenie Gminy wystąpiła w 1997 r. Dane te pozwalały wprowadzić tylko na przybliżone ustalenie powierzchni poszczególnych obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk

powodziowych, wskazywały jednak, że zagrożeniem powodziowym objęty był obszar o powierzchni ok. 7 000 ha, tj. ok. 68% całkowitego obszaru Gminy, w tym 700 ha, tj. niemal 83% terenów zabudowanych.

Należy zauważyć, że mapy zagrożenia powodziowego opracowane przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej dla Gminy Borzęcin obejmować będą tylko niektóre tereny zagrożone wodami rzeki Uszwicy. Mniejsze ciekі wodne płynące przez Gminę, takie jak np. Kisielina lub potoki, które również stwarzają zagrożenie powodziowe, nie zostały uwzględnione w aktualnym opracowaniu map zagrożenia powodziowego, a także nie są ujęte jako rzeki, które będą wykonane w kolejnym cyklu planistycznym¹¹.

Odnosząc się z kolei do argumentu Pana Wójty, że koszt sporządzenia opracowania jest wysoki, NIK zwraca uwagę, iż Gmina ponosi koszty związane z opracowaniem projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy, które muszą być sporządzone przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Gmina wydatkowała na ten cel w latach 2010-2013¹² łącznie 61,3 tys. zł. Koszt wydania jednej decyzji w tym okresie wynosił od 200 zł do 270 zł. Ponadto straty w gospodarstwach domowych i rolnych tylko w 2010 r. wyniosły ponad 6 milionów złotych, a w infrastrukturze komunalnej ponad 18 milionów złotych, tj. o ponad 120 razy przekroczyły planowany koszt kompleksowej analizy studium.

(dowód: akta kontroli str. 237, 238, 242, 272, 413-425)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu winno nastąpić przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest głównym instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego i aktem prawa miejscowego. Ponadto zgodnie z art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (przed 18 marca 2011 r. art. 80 pkt 4 ustawy Prawo wodne). Z kolei ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji samorządowej, o czym stanowi art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne (poprzednio art. 81). Gmina nie może uzależniać swoich działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego tylko i wyłącznie od terminu otrzymania z RZGW map terenów zalewowych i zagrożonych zalaniem. Zdaniem NIK posiadana przez organy Gminy wiedza o rozmiarach ewentualnych powodzi daje możliwość podjęcia prac w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opracowania dokumentów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w sytuacji, gdy w Gminie wystąpiły bardzo wysokie straty spowodowane powodzią, a ponadto Gmina narażona jest na wysokie ryzyko zagrożenia niebezpieczeństwem powodzi.

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

3.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał od inwestorów łącznie 22 wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym po 8 wniosków w 2010 r. i 2011 r. oraz 6 wniosków w 2012 r.

¹¹ Raport z wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego zatwierdzony przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Materialy_i_Informacje/WORP/Raport.pdf

¹² Dane za 2013 r. dotyczą okresu styczeń-kwiecień

Wszystkie wnioski dotyczyły planowanych inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, w granicach wyznaczonych w graficznej części Studium.

Liczba wydanych decyzji o lokalizacji celu publicznego w 2010 r. i 2011 r. była tożsama z liczbą otrzymanych wniosków. W 2012 r. na otrzymane 6 wniosków trzy decyzje wydane zostały w 2012 r., dwie decyzje wydano w 2013 r., a jedna decyzja do czasu zakończenia kontroli nie została wydana ze względu na niekompletność wniosku (brak decyzji środowiskowych). Dotyczyło to inwestycji pn. „Budowa wolnostojących paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą techniczną o mocy 1500 Kw. zlokalizowanych w miejscowości Borzęcin-Wisowatki”. W związku z ujawnionymi brakami w dokumentacji, Wójt wezwał inwestora do uzupełnienia złożonego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 276-277)

Spośród wydanych w kontrolowanym okresie 21 decyzji, dwie decyzje (po jednej w 2011 r. i 2012 r.) wymagały uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. z Małopolskim Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych (MZMiUW), ze względu na występowanie urządzeń melioracyjnych na terenach, na których planowano zlokalizować inwestycje celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 278-284, 335-337)

Wszystkie uzgodnienia dokonane zostały w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ (dalej Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 285-287)

Decyzje Wójta o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawane były na podstawie art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 2 i art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie art. 104 Kpa.

Szczegółowa kontrola wszystkich 21 decyzji wydanych w kontrolowanym okresie wykazała, że na sześć decyzji wymagających dokonania uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie uzyskały pozytywne akceptacje tych organów. Pozostałe 18 decyzji nie wymagało uprzedniego dokonywania takich uzgodnień.

W żadnym z postępowań administracyjnych dotyczących decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie dokonywano jego zawieszenia w trybie art. 53 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

W trakcie postępowań związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie dokonywano analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy, wynikających z odrębnych przepisów oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

Wójt Pan Janusz Kwaśniak wyjaśnił, że w postępowaniach związanych z wydawaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, na terenach zagrożonych powodzią dokonywano analiz wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji, a wynik analiz zawarty jest w konkretnych punktach wydawanych decyzji odpowiadających wymaganiom sformułowanym w przepisach ustawy, a odnoszących się odpowiednio do zagadnień objętych przepisami odrębnymi. W przypadku stwierdzenia w toku postępowania, że teren inwestycji jest zagrożony występowaniem zjawisk powodziowych występujących ze strony rzeki Uszwicy oraz z otwartych rowów melioracyjnych, są zamieszczane m.in. informacje, że teren ten jest narażony na niebezpieczeństwo powodzi w przypadku zniszczenia wałów lub budowli ochronnych, przelania się wód powodziowych przez koronę wałów lub przez wał. Wobec braku uregulowań stanowiących podstawę prawną do odmowy wydania warunków zabudowy – wnioskodawca podejmuje decyzję o realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego na własne ryzyko prawne i finansowe, a w projektowanych obiektach należy przyjąć rozwiązania funkcjonalne i konstrukcyjne dostosowane do mogącego wystąpić zagrożenia związanego z oddziaływaniem wód powodziowych, organ administracji samorządowej posiada kompetencje do orzekania tylko na podstawie przepisów ustawy o planowaniu

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

i zagospodarowaniu przestrzennym, a kształtowane na podstawie jego przepisów ograniczenia, warunki i zakazy muszą wynikać bezpośrednio z przepisów odrębnych.

(dowód: akta kontroli str. 326)

3.2. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 do Urzędu wpłynęło łącznie 210 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w tym 63 w 2010 r., 74 w 2011 r. i 73 w 2012 r. Wójt wydał łącznie 196 decyzji o warunkach zabudowy w tym 60 decyzji w 2010 r., 64 decyzji w 2011 r. i 72 decyzje w 2012 r. Tylko w ośmiu decyzjach o warunkach zabudowy uznano, że inwestycja położona jest na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych. Łączna powierzchnia gruntów planowanych do zabudowy na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy wynosiła ok. 49 ha.

(dowód: akta kontroli str. 327)

W latach 2010-2012, 136 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 22 decyzje zabudowy usługowej, a 38 decyzji innej zabudowy. W wydanych decyzjach nie określano niezbędnych warunków (ograniczenia), po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach, gdyż jak to wynikało z zapisów decyzji, lokalizacja obiektów budowlanych nie spowodowała zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz strat materialnych.

(dowód: akta kontroli str. 327, 338-346)

Kontrola szczegółowa 30 decyzji o warunkach zabudowy wykazała, że 29 z nich wydane zostało po uprzednim uzyskaniu obowiązujących uzgodnień określonych w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W stosunku do decyzji (UG.7331/13/10/) z 5 sierpnia 2010 r. uzyskanie uzgodnień nie było wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 288-292)

Wszystkie skontrolowane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a postępowania administracyjne przeprowadzono zgodnie z postanowieniami Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 328-333)

W żadnej z 30 skontrolowanych spraw nie stwierdzono przypadków stawiania przed wnioskodawcą dodatkowych (niewymaganych przepisami prawa) wymagań warunkujących wydanie decyzji. Nie stwierdzono również przypadków wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach.

Na siedem przypadków w ramach 30 losowo wybranych spraw, dotyczących lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, tylko w czterech decyzjach inwestorzy zostali powiadomieni, o występującym zagrożeniu powodziowym oraz poinformowani, że decyzje o realizacji przedsięwzięcia podejmują na własne ryzyko prawne i finansowe. W pozostałych trzech decyzjach zawarto tylko informację o występowaniu zagrożenia powodziowego. W grupie skontrolowanych spraw nie stwierdzono przypadków odmowy wydania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji planowanych na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 297- 325, 328-333)

Nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które poniesie gmina w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi, w tym m.in. na usuwanie skutków powodzi, prowadzenie akcji ratowniczej, zabezpieczenie mienia, budowli (drogi, mosty, infrastruktura), spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Rejestry wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzone były w sposób zgodny ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁴ (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie wzorów rejestrów).

¹⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

Dane zawarte w rejestrach (daty i numery wydanych decyzji, wnioskodawcy) były tożsame z treścią wydanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 347-399)

Kontrola szczegółowa opisanych uprzednio 30 decyzji nie wykazała występowania, w kontrolowanym okresie, przypadków zmiany zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 328-334)

Realizacja zadań dotyczących postępowań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego należała do obowiązków Referatu Ochrony Środowiska Gospodarki Mieszkaniowej, Planowania Przestrzennego i Działalności Gospodarczej. Nadzór na wykonywaniu ww. zadań powierzony został kierownikowi ww. Referatu Pani Annie Rogóż. Opracowywanie projektów decyzji o warunkach zabudowy powierzone zostało (na podstawie umowy o dzieło), osobie posiadającej uprawnienia z zakresu architektury i urbanistyki, która nie była pracownikiem Urzędu. Żadnemu spośród pracowników Urzędu nie przydzielono jednak zadań związanych z przygotowaniem i prowadzeniem postępowania administracyjnego związanego z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 267-273)

Zadania te, jak to wyjaśniła Pani A. Rogóż, wykonywane były przez osoby zatrudnione w Urzędzie na podstawie umów terminowych, na stanowiskach pomocy biurowej, a prowadzenie poszczególnych postępowań związanych z wydawaniem ww. decyzji prowadzone były na ustne polecenia kierownika Referatu.

Jeżeli wykonanie zadania nie zostało powierzone w indywidualnym zakresie czynności, to zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu odpowiedzialność za wykonywanie tych zadań ponosi kierownik referatu, w którym dane zadanie jest realizowane, tj. w tym przypadku Pani A. Rogóż Kierownik Referatu Ochrony Środowiska Gospodarki Mieszkaniowej, Planowania Przestrzennego i Działalności Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

Taki sposób prowadzenia spraw nie wpłynął negatywnie na rzetelność wykonywania zadań gdyż nie podejmowano rozstrzygnięć niezgodnych z określoną procedurą, zarówno przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, jak i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sprawy załatwiano we właściwej kolejności, bez nieuzasadnionych przyspieszeń jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Wszystkie czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami było odpowiednio udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca jednak uwagę, że brak pisemnych zakresów czynności i odpowiedzialności osób realizujących postępowania w sprawie wydawania decyzji administracyjnych może w przyszłości doprowadzić do nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy.

4. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brzesku (dalej PINB) łącznie 17 decyzji pozwalających na użytkowanie obiektów budowlanych, w tym: 5 decyzji w 2010 r., 1 decyzję w 2011 r. i 2 decyzje w 2013 r. Żadne z otrzymanych pozwoleń na użytkowanie nieruchomości nie zawierało zapisów dotyczących spełnienia bądź niespełnienia rozwiązań technicznych warunkujących możliwość budowy na terenach zagrożonych powodzią. Warunków takich nie określano również w decyzjach

o warunkach zabudowy oraz w pozwoleniach na budowę obiektów, dla których wymagane było uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych Urząd otrzymywał z PINB po upływie od 13 do 162 dni od daty ich wydania.

W latach 2010-2013 Urząd nie zasięgał informacji w organach nadzoru budowlanego na temat wydawanych pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych. W okresie tym nie otrzymywano także informacji o użytkowaniu przez inwestorów obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie. Nie stwierdzono również naruszenia prawa przy zagospodarowaniu terenów zagrożonych powodzią.

W kontrolowanym okresie Urząd nie prowadził udokumentowanego monitoringu zagospodarowania terenu, jak również wywiązywania się przez inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie dla obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 247-250)

Brak monitoringu w ww. zakresie Wójt Pan Janusz Kwaśniak uzasadnił m.in. brakiem przepisów prawnych obligujących Urząd do prowadzenia takich działań. Wójt wskazał ponadto, że przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy terenu oraz przed wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wykonywano analizy zagrożeń powodziowych. Wyniki tych analiz zawierano w wydawanych decyzjach, w których wskazywano obowiązujące odległości realizowanych inwestycji od wałów przeciwpowodziowych i rowów melioracyjnych. Żadna z wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji pozwalających na budowę inwestycji, dla których wymagane były pozwolenia na użytkowanie, nie zawierała specjalnych wymagań związanych z zabezpieczeniem realizowanych budynków lub budowli przed ewentualnymi skutkami powodzi. W związku z tym nie zachodziła konieczność prowadzenia specjalnych kontroli lub zasięgania informacji w PINB na temat wydawanych pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 251-252, 258-264)

W latach 2010-2012 w Urzędzie nie prowadzono kontroli lub audytu wewnętrznego w zakresie objętym kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 253-257)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. uporządkowanie drogi komunikacyjnej prowadzącej do magazynu przeciwpowodziowego,
2. przekazanie pisemnej informacji o lokalizacji i zasadach dostępu do magazynu przeciwpowodziowego wszystkim osobom odpowiedzialnym za akcję ratunkową oraz zarządców obiektów komunalnych,
3. przedstawienie oceny aktualności Studium Radzie Gminy, po uzyskaniu opinii Komisji Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Zaopatrzenia, celem podjęcia uchwały w sprawie aktualności Studium.

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 Krakowie.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Kraków, dnia czerwca 2013 r.

Kontrolerzy
Zbigniew Stachowicz
Gł. specjalista k.p.

Mirosław Swoszowski
Gł. specjalista k.p.