



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-02-02/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Jadwiga Sojska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82996 z dnia 12 kwietnia 2013r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2) 2. Andrzej Borowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86559 z dnia 7 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 288)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Paweł Wantuła, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Kędzierzyn-Koźle³ posiadała obejmujące cały jej obszar *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kędzierzyn-Koźle*⁴ oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁵. Ww. dokumenty planistyczne określały zasady kształtowania ładu przestrzennego i zabudowy, a także zawierały regulacje mające na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią oraz warunkujące realizację inwestycji na tych terenach. W latach 2010-2012⁶ Prezydent Miasta nie wydawał decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu. Do Urzędu wpływały informacje od administracji architektoniczno-budowlanej (Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu) i organów nadzoru budowlanego⁷ o prowadzonych i zrealizowanych na terenie gminy inwestycjach, w tym inwestycjach lokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią.

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Dalej: Studium.

⁵ Dalej: mpzp.

⁶ Okres objęty kontrolą.

⁷ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kędzierzynie-Koźlu, dalej: PINB.

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

1.1. W okresie objętym kontrolą w Kędzierzynie-Koźlu obowiązywało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźle* uchwalone przez Radę Miasta w Kędzierzynie-Koźlu⁸ w 2000 r.⁹, a następnie w 2010 r.¹⁰. Cała powierzchnia Gminy (12 371 ha) objęta była mpzp (23). W planach tych 1 880 ha wykazanych zostało jako tereny objęte zagrożeniem powodzią, z czego 600 ha stanowiły tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę.

Informacje o zagrożeniu powodziowym ujęto w następujących mpzp:

- a) miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 22 maja 2003 r.¹¹,
- b) terenu przy ul. Głubczyckiej, z dnia 27 stycznia 2000 r.¹²,
- c) rejonu ul. Synów Pułku z dnia 1 marca 2002 r.¹³,
- d) terenu ograniczonego ulicami Łukasiewicza, Żeromskiego i Piramowicza z dnia 29 lutego 2008 r.¹⁴,
- e) terenu ogrodów działkowych przy ul. Gliwickiej, z dnia 29 października 2009 r.¹⁵,
- f) obszaru ograniczonego ulicami: Kochanowskiego, Łukasiewicza i Piastowską, z dnia 28 grudnia 2011 r.¹⁶,

(dowód: akta kontroli str. 21-60, 86-88, 93-96)

Na terenach zagrożonych powodzią przewidziano ograniczenia w prowadzeniu inwestycji, zabudowy i innych robót, mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie skutkom ewentualnych zjawisk powodziowych. Tym samym Gmina Kędzierzyna-Koźle wypełniła obowiązki, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 i art. 40 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*¹⁷, a także obowiązki wynikające z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁸.

⁸ Dalej: Rada Miasta.

⁹ Uchwała nr XXIX/346/2000 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 28 września 2000 r. w sprawie uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźle.

¹⁰ Uchwała nr LII/610/10 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźle, dalej: *Studium z 2010 r.* Na mocy tej uchwały Studium z 2000 r. utraciło moc.

¹¹ Uchwała nr IX/98/2003 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie mpzp miasta Kędzierzyna-Koźle (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2003 r., Nr 50, poz. 1038 ze zm.); dalej mpzp z 2003 r.

¹² Uchwała Nr XXII/243/2000 Rady Miejskiej Kędzierzyna-Koźla z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźla w części terenu o pow. ok. 3.2 ha przy ul. Głubczyckiej (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 20, poz. 75).

¹³ Uchwała Nr XLIX/610/2002 Rady Miejskiej Kędzierzyna-Koźla z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźla w rejonie ul. Synów Pułku (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 35, poz. 506).

¹⁴ Uchwała Nr XXIII/241/08 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyna-Koźle w części dotyczącej terenu ograniczonego ulicami Łukasiewicza – Żeromskiego – Piramowicza (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 29, poz. 998).

¹⁵ Uchwała Nr XLVII/528/09 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 29 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyna-Koźle w części dotyczącej ogrodów działkowych przy ul. Gliwickiej (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 115, poz. 1734).

¹⁶ Uchwała Nr XVII/206/11 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyna-Koźle w części dotyczącej obszaru ograniczonego ulicami Jana Kochanowskiego, Ignacego Łukasiewicza i Piastowską (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2012 r., poz. 216); dalej: mpzp z 2011 r.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej: *ustawa o planowaniu*.

W latach 2010-2013 (I kwartał) Rada Miasta podjęła dwie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla obszarów: ul. Głubczyckiej¹⁹ oraz dla obszaru ograniczonego ulicami: Stanisława Wyspiańskiego, Karola Szymanowskiego, Grzybową i Marcina Helwiga²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 50, 391)

Wg *Studium* z 2010 r. (cz. II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta*) na terenie Gminy istnieje zagrożenie powodziowe wodami rzeki Odry i Kłodnicy. Zagrożenie z tych rzek wodą Q1% wyliczono wyłącznie dla obszaru międzywała obejmującego tereny doliny rzeki Odry (o łącznej powierzchni około 950 ha). W dokumencie tym jednocześnie zaznaczono, że w przypadku awarii urządzeń hydrotechnicznych (obwałowań Odry lub urządzeń na Kanale Gliwickim) i skierowania większego przepływu wód do koryta rzeki Kłodnicy obszar zagrożenia może być znacznie większy. W trakcie kontroli NIK, na podstawie załączonych do ww. *Studium* map sytuacyjno-wysokościowych, pracownicy Urzędu dokonali obliczeń obszaru bezpośrednio zagrożonego powodzią (wodą Q1%) w przypadku wystąpienia wód poza obwałowania. Z obliczeń tych wynikało, że zagrożony obszar obejmuje powierzchnię 1 225 ha (9,9% łącznej powierzchni Gminy), w tym 415 ha terenów zabudowanych (3,4%).

Jak wskazano powyżej, zgodnie z mpzp, 15,2% powierzchni Gminy (1 880 ha) jest potencjalnie zagrożona powodzią (w stopniu umiarkowanym, szczególnym i bezpośrednim), z czego 600 ha stanowią tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę. Powyższe dane wynikają z analizy zdarzeń powodziowych mających miejsce w latach 1997 i 2010.

(dowód: akta kontroli str. 50, 84-96a)

1.2. W *Studium* z 2010 r. zawarto zapisy o ograniczeniu możliwości zabudowy terenów bezpośrednio narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, tj. obszaru międzywała, nowymi inwestycjami, które mogłyby stanowić zagrożenie środowiska. W obszarze tym zakazano również gromadzenia ścieków, środków chemicznych i innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, jak też prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów i dokonywania zmian ukształtowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 50)

1.3. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy zjawiska powodziowe wystąpiły na obszarze 1 420,68 ha, w tym na 179,58 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę (obejmowały odpowiednio 11,5% i 1,5% powierzchni Gminy). Skala tego zjawiska w 2010 r. była mniejsza niż w 1997 r., kiedy zalanych zostało 2 294,15 ha (18,6% powierzchni Gminy), w tym 376,47 ha terenów zabudowanych (3,0%). Przyczyną tych zjawisk były nawalne opady deszczu (dobowe opady osiągały wielkości miesięcznych sum opadów).

W 2010 r. tereny na prawym brzegu rzeki Odry zalane zostały wodami tej rzeki oraz wodami rzeki Kłodnicy. Przyczyną zalania były zbyt niskie wały, jak też ich zły stan techniczny (przesiąki przez wały).

Straty spowodowane powodzią w 1997 r. wyniosły 23 454,3 tys. zł, a w 2010 r. 12 955,9 tys. zł (2 142,6 tys. zł w mieniu komunalnym i 10 813,3 tys. zł w mieniu innych osób). Podczas powodzi w 2010 r. Prezydent Miasta dwukrotnie zarządził

¹⁹ Uchwała Nr LXII/679/10 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 28 października 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyn-Koźle w części dotyczącej obszaru ul. Głubczyckiej.

²⁰ Uchwała Nr XIX/241/12 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kędzierzyn-Koźle dla obszaru ograniczonego ulicami: Stanisława Wyspiańskiego, Karola Szymanowskiego, Grzybową i Marcina Helwiga.

ewakuację ludności z rejonów zagrożonych powodzią²¹, której koszty wyniosły 327,1 tys. zł. Urząd nie posiadał danych o kosztach ewakuacji przeprowadzonej podczas powodzi w 1997 r.²²

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 97-106, 110-111)

1.4. Stosownie do wymogów art. 31a ustawy o *samorządzie gminnym* Prezydent Miasta opracował *Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy Kędzierzyn-Koźle*²³, który w 2012 r. został zmieniony w oparciu o *Operat ochrony przed powodzią gminy Kędzierzyn-Koźle*²⁴ z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 116, 120-152)

Plan operacyjny określał miejsca szczególnie zagrożone, w tym budynki komunalne i użyteczności publicznej (załącznik nr 4.2.8), lokalizację urządzeń i budowli przeciwpowodziowych, miejsca magazynowania sprzętu przeciwpowodziowego, punkty zabezpieczenia medycznego, a także zawierał mapy, na których oznaczono zagrożone miejsca. Ponadto w planie zestawiono siły i środki przewidziane do akcji powodziowej, wskazano charakterystyczne stany wodowskazowe rzek, określono procedury postępowania w czasie akcji ratunkowej i ewakuacyjnej, działania operacyjne w przypadku zagrożenia oraz wielowariantowe scenariusze powodziowe umożliwiające oszacowanie kosztów działań ratowniczych. Również i kwestie związane z monitorowaniem zagrożenia powodziowego ujęto w tym dokumencie (poprzez określenie źródeł informacji, początku i końca okresu monitoringu, częstotliwości pozyskiwania danych, sposobu dokumentowania i przekazywania wyników prowadzonego monitoringu).

(dowód: akta kontroli str. 113-184)

Gmina zrealizowała obowiązek określony w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o *samorządzie gminnym* dotyczący wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Magazyn ten mieścił się w przy ul. Skarbowej 1A w Kędzierzynie-Koźlu. Zasady jego funkcjonowania określone zostały w *Instrukcji funkcjonowania gminnego magazynu przeciwpowodziowego dla Gminy Kędzierzyn-Koźle*²⁵ wprowadzonej w listopadzie 2012 r. przez kierownika Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu²⁶, a następnie zmienionej w dniu 18 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 465-468)

W wyniku oględzin stwierdzono, że magazyn przeciwpowodziowy był odpowiednio zabezpieczony przed kradzieżą i dostępem osób nieupoważnionych. Został on urządzony w murowanym budynku na terenie nieruchomości gruntowej ogrodzonej siatką. Bramy wjazdowe (2) i brama rampowa były metalowe - każda zamykana na dwa zamki i plombowana. Na zewnątrz magazynu przed wejściem zainstalowane były czujniki ruchu uruchamiające lampę oświetlającą plac przed bramami wjazdowymi. W magazynie zainstalowany był sprawny system alarmowy połączony ze Strażą Miejską. Magazyn zabezpieczony był także przed pożarem. Bezpośredni dostęp do magazynu posiadały dwie osoby: upoważniony dozorca magazynu i kierownik WZK, jednakże informacji w tym zakresie nie zamieszczono w ww. *Instrukcji*. W trakcie oględzin stwierdzono, że na wyposażeniu magazynu

²¹ Zarządzeniem nr 1/RK/2010 z 18 maja 2010 r., godz. 8.30 zarządzona została ewakuacja ludzi z rejonu Koźła Południa i Koźła Wyspy, a zarządzeniem nr 2/RK/2010 z 19 maja 2010 r. godz. 9.00 ewakuacja ludzi z rejonu Koźła Zachód i Koźła Rogi.

²² W trakcie tej powodzi jedna osoba poniosła śmierć.

²³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle nr 1/RK/03 z dnia 23 kwietnia 2003 r., w sprawie opracowania i wprowadzenia Planu operacyjnego ochrony przed powodzią miasta Kędzierzyn-Koźle, zmienione zarządzeniem Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle nr 657/ZK/2012 z dnia 2 lutego 2012 r., dalej: *Plan operacyjny*.

²⁴ Dalej: *Operat ochrony przed powodzią*.

²⁵ Zarządzenie Nr 6/2012 z 2 listopada 2012 r. Kierownika WZK, zmienione dnia 18 czerwca 2013 r. i zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle.

²⁶ Dalej: WZK

przeciwpowodziowego znajdowały się m.in. pompy powodziowe, geowłóknina, łopaty do piasku, folia do uszczelniania wałów, worki polipropylenowe na piasek, łóżka polowe i namioty N12. Powyższe odpowiadało asortymentowi i ilości sprzętu wykazanej w załączniku nr 4.3.13 do *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*, jak też było zgodne z zapisami *Książki gminnego magazynu przeciwpowodziowego z ul. Skarbowej 1A*. Sprzęt i materiały znajdujące się w magazynie nie były oznakowane wywieszkami magazynowymi, co utrudniało dokonanie inwentaryzacji posiadanego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 150, 207, 212)

Część sprzętu przeciwpowodziowego znajdowała się również w magazynie sprzętu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Pustej. Magazyn ten znajdował się w betonowym schronie, zabezpieczonym podwójnymi stalowymi drzwiami. Dodatkowo w trakcie oględzin garażu Urzędu przy ul. Piramowicza 32 stwierdzono, że znajdował się tam sprzęt przeciwpowodziowy (trzy agregaty prądotwórcze, sześć kamizelek asekuracyjnych i cztery pary butów do pracy w wodzie). Sprzęt i wyposażenie przechowywane w obu ww. miejscach był zgodny z wykazem stanowiącym załącznik 4.3.13 do *Planu operacyjnego* oraz w *Książce magazynowej sprzętu WZK w schronie przy ul. Pustej*.

Na podstawie potwierdzenia dokonania rocznego gwarancyjnego przeglądu agregatu pompowego z dnia 20 czerwca 2013 r. oraz karty pracy silnika agregatu pompowego z dnia 18 maja 2013 r., a także w oparciu o kartę pracy silnika pomy S 100 z 2012 r. znajdujące się na magazynie, ustalono, że posiadany przez Urząd sprzęt pompowy do usuwania skutków zjawisk powodziowych był sprawny technicznie.

W załączniku nr 4.3.13 do *Planu operacyjnego* jako sprzęt przeciwpowodziowy wykazano również 11 sztuk ubrań sztormowych, których brak było w ww. magazynach.

(dowód: akta kontroli str. 150, 293, 493-497)

Ustalenia kontroli NIK potwierdzone zostały przez wewnętrzną kontrolę doraźną działalności WZK przeprowadzoną pracowników Urzędu w maju 2013 r., w ramach której m.in. sprawdzono funkcjonowanie i sposób zarządzania magazynami przeciwpowodziowymi. W wyniku tej kontroli zalecono ujednolicenie organizacji i gospodarki poszczególnych magazynów pozostających we władaniu WKZ, dokonanie wymaganych konserwacji i przeglądów sprzętu oraz materiałów znajdujących się na magazynie, oznakowanie wywieszkami magazynowymi asortyment znajdującego się w magazynie, wskazanie w prowadzonej dokumentacji miejsca przechowywania kluczy od magazynów i prowadzenie ewidencji paliwa wykorzystywanego w poszczególnych maszynach i urządzeniach mechanicznych znajdujących się na magazynie. Kierownik WZK Urzędu w dniu 20 czerwca 2013 r. poinformował Prezydenta w wykonaniu ww. zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 473-487)

Wszystkie 14 wymienione w *Planie operacyjnym* osoby odpowiadające za organizację i koordynację akcji ratunkowej wiedziały o lokalizacji, wyposażeniu i sposobie dostępu do magazynu przeciwpowodziowego, a informacje te uzyskiwały podczas szkoleń z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz z zakresu koordynacji działań związanych z planowaniem, przygotowaniem i kierowaniem procesem ewakuacji ludności na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 214)

1.5. W wielkość obszaru objętego zjawiskami powodziowymi, który zabezpieczony był wałami przeciwpowodziowymi wynosiła 1 726 ha (14% powierzchni Gminy), w tym 448 ha (3,6%) stanowiły tereny zabudowane. Powierzchnia zabezpieczonego wałami obszaru, w stosunku do wielkości obszaru narażonego na wystąpienie powodzi (1880 ha) stanowiła 92%, a terenów zabudowanych i przeznaczonych pod

zabudowę 74,7%. Na obszarze zagrożonym powodzią usytuowane były ponadto 44 różnego rodzaju urządzenia melioracyjne i techniczne (przepusty, przejazdy, klapy wałowe, jazy i śluzy) służące ochronie przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 25-30,48, 86-88b, 172, 231-235, 251-287)

Na terenie Gminy prowadzony był monitoring zagrożenia powodziowego (monitoring stanu wód, wałów i urządzeń oraz przejezdności dróg dokonywany przez patrole straży pożarnej i zarządców dróg) i systematycznie dokonywane były odczyty wodowskazowe stanu wody na rzece Odrze w Koźlu. Od 2012 r. do systemu monitoringu włączone zostały także narzędzia informatyczne, tj. Kędzierzyńsko-Kozielski System Ewidencji i Oceny Zagrożeń²⁷, który umożliwia przeprowadzanie symulacji fali powodziowej na Odrze z dopływami (m.in. tworzenie wizualizacji stref zalewanych budynków, obiektów, dróg, mostów, wiaduktów objętych tą strefą) oraz wizualizację obiektów na mapie i analizę stanów wody górnej Odry.

(dowód: akta kontroli str. 135, 195-206)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku w magazynie przeciwpowodziowym 11 ubrań sztormowych, tj. sprzętu przewidzianego w załączniku nr 4.3.13 do *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*. Wg wyjaśnień Kierownika WZK ww. ubrania sztormowe zostały wycofane z użytkowania zgodnie z protokołem likwidacji nr RK.5346-7/10 poz. 14 z dnia 29 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

²⁷ Dalej: KKSEiOZ.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Rada Miasta (w dniu 31 marca 2010 r.) uchwaliła nowe *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle*. Dotychczas obowiązujące *Studium*, już w 2006 r. Rada uznała za nieaktualne²⁸.

Studium z 2010 r. zostało opracowane na podstawie *Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Kędzierzyn-Koźle, oceny postępów w opracowaniu planów miejscowych oraz wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium (z sierpnia 2006 r.)* oraz wniosków w sprawie sporządzania lub zmiany planu miejscowego kierowanych przez mieszkańców Gminy.

W analizie tej nie odnoszono się do wpływu zjawisk powodziowych występujących na terenie Gminy na kierunki zmian w strukturze przestrzennej, gdyż uwarunkowania w tym zakresie nie uległy zmianie.

Od uchwalenia *Studium z 2010 r.* do czasu zakończenia kontroli NIK sporządzona została jedna *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy* (w październiku 2010 r.) w celu oceny aktualności *Studium*. Wyniki tej *Analizy zmian* Rada Miasta przyjęła 9 listopada 2010 r.²⁹ uznając *Studium* za aktualne. Przedłożona Radzie Miasta ww. *Analiza* nie zawierała zapisów odnoszących się do zjawisk powodziowych, gdyż zapisy dotyczące powodzi uwzględnione w samym *Studium* nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 6-18, 20, 72)

2.2. W *Studium z 2010 r.*, jako obszar bezpośrednio zagrożony powodzią określono jedynie teren ograniczony wałami, wskazując, że nie dotyczy on powierzchni, która może być zalana, w przypadku wystąpienia wód poza teren międzywała. Dla obszarów zagrożonych bezpośrednio powodzią (tereny zalewowe rzek Odry i Kłodnicy) wprowadzono ograniczenia (zakazy) wynikające z art. 40 oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*³⁰, które dotyczyły:

- lokalizowania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wodę,
- prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowanie,
- wykonywania urządzeń wodnych i wznoszenia innych obiektów budowlanych,
- sadzenia drzew i krzewów, zmiany kształtowania terenu,
- składowania materiałów oraz wykonywania innych robót i czynności, które mogłyby utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpłynąć na pogorszenia jakości wód.

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 50)

2.3. Projekt *Studium z 2010 r.*, stosownie do wymogów określonych w art. 11 ustawy o *planowaniu* poddany został uzgodnieniom i opiniom dotyczącym

²⁸ Uchwała Nr LII/710/06 z 26 października 2006 r. w sprawie aktualności planów miejscowych i studium,

²⁹ Uchwałą nr LXIII/698/10 w sprawie aktualności planów miejscowych i studium.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych. W tym zakresie dokonano uzgodnień z Zarządem Województwa Opolskiego, Wojewodą Opolskim i Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej³¹, skutkujących zamieszczeniem w *Studium* dodatkowych zapisów dotyczących m.in. wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią i grodzenia nieruchomości w odległości 1,5 m od krawędzi cieków³², jak też wyznaczeniem pasów ochronnych wzdłuż potoków i rzek o szerokości min. 5 m od brzegów cieków umożliwiających prowadzenie robót remontowych i konserwacyjnych w korytach rzek i potoków oraz ochronę otuliny biologicznej cieków.

(dowód: akta kontroli str. 21, 31, 50, 60-61)

2.4 W projektach planów zagospodarowania przestrzennego przedkładanych Radzie Miasta zamieszczane były prognozy skutków finansowych uchwalenia tych planów. Analizy te, nie obejmowały jednak kosztów, które poniosłoby Miasto w przypadku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 86-88b, 93-96, 424, 438-440 446-452)

W mpzp obejmujących obszary zagrożone powodzią zawarto elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu, w tym w szczególności zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz sposoby zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią. Plany te wskazywały tereny zagrożone powodzią oraz określały warunki (ograniczenia), po których spełnieniu, będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach.

W Gminie nie wystąpiły przypadki sporządzania planów pod jednostkowe inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 391-424, 438-441)

W latach 2010-2012 do Urzędu złożonych zostało 29 wniosków o zmianę mpzp, w tym 26 wniosków - przy opracowywaniu *Studium* z 2010 r. W 12 przypadkach wnioski te dotyczyły terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 453)

Stosownie do wymogów art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu Urząd dokonywał uzgodnień projektów mpzp, m.in. z RZGW w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnie narażonych na zjawiska powodziowe

(dowód: akta kontroli str. 442-445)

2.5 Do czasu zakończenia kontroli NIK Prezydent Miasta stosownie do wymogów art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, sporządził *Analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy* (w październiku 2010 r.) obejmującą poza opisaną powyżej oceną aktualności *Studium*, również analizę postępu w opracowaniu mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 62-84).

Wyniki tej analizy, jak również analiza wniosków składanych przez mieszkańców, stanowiła podstawę do zamian i uchwalenia mpzp (w okresie objętym kontrolą Rada Miasta podjęła cztery uchwały w tym zakresie, a ww. mpzp z 2011 r. obejmował obszar zagrożony powodzią).

(dowód: akta kontroli str. 62-82, 392)

2.6 W okresie objętym kontrolą na obszarze zagrożenia powodziowego nie wystąpiły przypadki wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną szkodę lub

³¹ Dalej: RZGW - odpowiednio - w Gliwicach i we Wrocławiu. RZGW w Gliwicach obejmuje działaniem region wodny Górnej Odry, a RZGW we Wrocławiu obejmuje działaniem region wodny Środkowej Odry.

³² Zakaz ten zapisany został w art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

wykupienia nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

Dnia 23 stycznia 2010 r. do Urzędu złożony został natomiast wniosek o odszkodowanie z tytułu zmiany planu miejscowego na innym niż ww. obszarze, która dotyczyła oznaczenia terenu na planie³³. Ww. wniosek ten nie został uznany za zasadny.

(dowód: akta kontroli str.464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie wydawał decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

(dowód: akta kontroli str.308)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kędzierzynie-Koźlu przekazywał Prezydentowi Miasta odpisy wydanych pozwoleń na użytkowanie. W 2010 r. przekazał 32 decyzje, w tym cztery na użytkowanie obiektów w obszarze zagrożonym powodzią, w 2011 r. 36 decyzji, w tym osiem w obszarze zagrożonym powodzią, w 2012 r. 34 decyzje, w tym siedem w obszarze zagrożonym powodzią, a w I kwartale 2013 r. siedem decyzji, z których wszystkie dotyczyły inwestycji zlokalizowanych poza obszarem zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 351-360)

³³ Teren położony w trzystumetrowej strefie firmy „Kofama” oznaczony jako D2P w planie zmieniono na US-tereny usług sportu i rekreacji.

W wyniku weryfikacji zapisów czterech decyzji na użytkowanie obiektów wydanych w 2010 r. (jedna decyzja nr IB-4001-100/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r. dotyczyła Gminy Reńska Wieś, którą pomyłkowo PINB przekazał do Gminy Kędzierzyn-Koźle), ośmiu decyzji wydanych w 2011 r. i siedmiu decyzji z 2012 r., stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wnioskodawcy (inwestorzy) złożyli wymagane dokumenty, a przeprowadzone przez PINB kontrole potwierdziły zgodność wykonanego zadania inwestycyjnego z projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez Starostę Kędzierzyńsko-Kozielskiego. Teren inwestycji został zagospodarowany zgodnie z zatwierdzonym projektem.

(dowód: akta kontroli str. 310-350)

4.2. Otrzymywane na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy o *planowaniu* odpisy decyzji Urząd wykorzystywał przy analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 316-350)

4.3. W latach 2010-2012 w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych oraz audytu wewnętrznego w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK. Wyniki wewnętrznej kontroli doraźnej przeprowadzonej w maju 2013 r. (w trakcie niniejszej kontroli NIK) zamieszczono w pkt 1.4 niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 363-390)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli³⁴, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej zgodności posiadanego sprzętu przeciwpowodziowego ze sprzętem wykazany w załączniku nr 4.3.13 do *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Opolu.

³⁴ 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 wniosku pokontrolnego 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

Opole, dnia lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Andrzej Borowski
Doradca techniczny

.....
Podpis

.....
Podpis