



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP-4101-02-03/2013

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. Marek Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82989 z dnia 26 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Ryszard Staniszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82990 z dnia 26 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dobrzeń Wielki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Wróbel, Wójt Gminy Dobrzeń Wielki (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Gmina Dobrzeń Wielki² posiadała zaktualizowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmujące całość obszaru Gminy. Rada Gminy uchwaliła 26 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które kształtowały politykę przestrzenną na obszarze 43% (3 966 ha) powierzchni i wszystkich (dziewięciu) sołectw, obejmując najbardziej zurbanizowane tereny. W dokumentach tych określono warunki (ograniczenia) dotyczące lokalizacji inwestycji na terenach zalewowych.

Prawidłowo podejmowano działania w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów Gminy, w tym zagrożonych powodzią, a także prowadzono postępowania administracyjne i wydawano decyzje o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Zadania związane z działalnością inwestycyjną oraz zagospodarowaniem terenu były realizowane zgodnie z warunkami zawartymi w tych decyzjach.

Gmina nie zbywała nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu na terenach zagrożonym powodzią, za wyjątkiem regulowania stanów prawnych, scalania gruntów i zamian dokonywanych na wniosek nabywców (zbyto sześć działek o powierzchni 0,4293 ha).

Do zasobu gminnego nabyto grunty położone na terenach zagrożonych powodzią o łącznej powierzchni 0,1914 ha (3 działki), wyłącznie na realizację zadań związanych z infrastrukturą drogową oraz obiektami użyteczności publicznej.

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

² Dalej Gmina.

Gmina posiadała informacje przekazywane przez administrację architektoniczno-budowlaną i organy nadzoru budowlanego o prowadzonych i zrealizowanych w Gminie inwestycjach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku określenia w czterech obowiązujących w Gminie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz warunków lub ograniczeń, po spełnieniu których byłaby możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, w tym w dolinach rzecznych³

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zagadnienia zagrożenia przeciwpowodziowego i ochrony przed powodzią, dotyczące bezpośrednio obszaru Gminy Dobrzeń Wielki, ujęte zostały w następujących opracowaniach planistycznych:

1). *Strategii rozwoju Gminy Dobrzeń Wielki*, zatwierdzonej uchwałą nr XI/77/2007 Rady Gminy, z dnia 30 sierpnia 2007 r. w której określono m.in. sposoby przeciwdziałania zagrożeniom powodzi, obejmujące realizację programu zabezpieczenia przeciwpowodziowego, modernizację wałów przeciwpowodziowych na rzece Odrze (prawym brzegu) km 157,0 – 162,0 (odcinek Czarnowąsy – Borek), budowę obwałowań przeciwpowodziowych na Odrze (prawym brzegu) km 161,8-163,6 (odcinek Dobrzeń Mały-Dobrzeń Wielki, budowę polderu Chróścice i modernizacji urządzeń melioracyjnych;

(dowód: akta kontroli str.411-414)

2). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrzeń Wielki⁴, zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy nr XX/147/97 z dnia 25 marca 1997 r., zmienionym uchwałą nr XXX/205/2009 z dnia 12 lutego 2009 r., które obejmowało cały teren Gminy;

dowód: akta kontroli str. 50-54, 251-257)

3) W 26 obowiązujących na dzień kontroli NIK miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁵ dla wszystkich (dziewięciu) sołectw znajdujących się w Gminie Dobrzeń Wielki, którymi objęto obszar 3 966 ha, tj. 43% powierzchni Gminy (9 142 ha).

W ww. dokumentach planistycznych nie określono powierzchni obszarów narażonych na występowanie zjawisk powodziowych. Określono natomiast, że obejmują one tereny położone w dolinach rzek: Odry, Małej Panwi oraz Brynicy oraz wyznaczono zasięg terenów zalewowych przy wodach Q1% i przy Q10%⁶, tj. obszar objęty powodzią z lipca 1997 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 235)

Gmina nie posiadała dokumentacji zawierającej analizy oraz wnioski dotyczące ograniczenia strat poprzez zabezpieczenie istniejącej zabudowy na tych terenach,

³ Art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej.

⁴ Dalej: *Studium*.

⁵ Dalej: *mpzp*. Do dnia 31 marca 2013 r. Rada Gminy uchwaliła łącznie 26 *mpzp*, przy czym do tego dnia, w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego opublikowano 24, natomiast pozostałe dwa w kwietniu 2013 r. pod poz. 902 i poz. 975.

⁶ Wyznaczanie zasięgów zalewów wód powodziowych w dolinie rzeki, strefy zagrożenia powodziowego.

wysokości ponoszonych kosztów na usuwanie skutków powodzi lub prowadzenie akcji ratowniczej, w tym zabezpieczenie mienia, budowli i budynków zlokalizowanych na terenach zalewowych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że ustalenia (obliczenia) powierzchni narażonej na występowanie zjawisk powodziowych oraz określenia terenów zagrożonych powodzią w Gminie dokonano na podstawie załączników graficznych (map) do *Studium* oraz do *mpzp*. Tak obliczona powierzchnia narażona na wystąpienie zjawisk powodziowych wynosiła ok. 2 560 ha (28% powierzchni Gminy), a przy wyliczeniach uwzględniono w szczególności zalany wskutek powodzi obszar Gminy, w 1997 i 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 235, 301, 517-518)

1.2. W celu ograniczenia możliwości zabudowy terenów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, w *Studium* wprowadzono zapisy zgodne z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*⁷, zakazujące m.in. grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu (art. 27 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*) oraz uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału, a także wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego od strony odpowietrznej (art. 88n ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy *Prawo wodne*).

W zakresie ochrony przeciwpowodziowej w *Studium* wprowadzono ograniczenia wynikające z art. 40 oraz art. 82 ust. 2⁸ ww. ustawy, dotyczące m.in.:

- lokalizowania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych,
- sadzenia drzew i krzewów, zmiany ukształtowania 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. 255-257)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie zwracała do dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁹ o wprowadzenie w drodze aktu prawa miejscowego na podstawie art. 88m ustawy *Prawo wodne*, zakazów dotyczących wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. Powódź wystąpiła na terenach, dla których określono obszar jako narażony na niebezpieczeństwo powodzi. Nie występowano też o opracowanie studium dla zalanych terenów lub o uzupełnienie istniejącego studium o zapisy ograniczające lub zakazujące lokalizacji inwestycji na tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 517-518)

1.3. W okresie powodzi w maju 2010 r. na terenie Gminy zalaniu lub podtopieniom uległo ogółem 437 gospodarstw domowych¹⁰. Łącznie poszkodowanych w tych

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm. dalej *Prawo wodne*.

⁸ Obowiązujący do 18 marca 2011 r., obecnie powyższe kwestie reguluje art. 88l ust. 1 tej ustawy.

⁹ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, dalej RZGW.

¹⁰ Dane w tym zakresie zawierały m.in. materiały na naradę, która odbyła się w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w dniu 5.04.2011 r. i dotyczyła przebiegu i działań przeciwpowodziowych w maju 2010 r. na terenie Gminy Dobrzeń Wielki.

miejsowościach było ok. 1 100 (8 %) mieszkańców¹¹, a 50 z nich zostało ewakuowanych.

Zalanych zostało 16,5 km dróg gminnych oraz 4,6 km dróg użytku rolnego. Powierzchnia upraw dotknięta powodzią wynosiła – 1 200 ha (spośród 4 456 ha w Gminie), a wielkość strat w produkcji roślinnej oszacowano na kwotę – 2 862 tys. zł. Ponadto uszkodzeniu uległy wały przeciwpowodziowe na rzece Małej Panwi w miejscowości Czarnowąsy. W akcji powodziowej zaangażowanych było ok. 350 osób, w tym cały zespół zarządzania kryzysowego, strażacy OSP z Gminy Dobrzeń Wielki oraz z sąsiednich gmin, funkcjonariusze PSP z Opola, mieszkańcy Gminy – wolontariusze. Do zabezpieczenia ludności i terenów zagrożonych zakupiono 3 031,5 ton piasku i zużyto ok. 35 tys. worków do piasku.

Na usuwanie skutków powodzi wydatkowano z budżetu gminy kwotę 1 200 tys. zł, z tego: 370 tys. zł na remont gminnej infrastruktury, 380 tys. zł na prowadzenie akcji powodziowej oraz 450 tys. zł na naprawę uszkodzonych wałów. Osobom poszkodowanym w Czarnowásach, w ramach pomocy społecznej, wypłacono zasiłki w łącznej kwocie 4 100 tys. zł. Podczas tej powodzi nie wystąpiły przypadki narażenia na utratę zdrowia lub życia ludności i osób prowadzących akcję ratowniczą.

(dowód: akta kontroli str.298-300, 519, 520-521)

W czasie powodzi w 1997 r. (określanej jako tysiącletnia) zalanych zostało ok. 28% powierzchni Gminy (2 500 ha) oraz 180 budynków mieszkalnych (spośród 3 880¹²).

(dowód: akta kontroli str. 40, 522-525)

1.4. Wójt, działając na podstawie art. 31a ustawy o *samorządzie gminnym* opracował w 2008 r. i 2010 r. plany operacyjne ochrony przed powodzią. W Gminie nie było dokumentu określającego stan wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego.

W jednostce organizacyjnej Gminy - Gminnym Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z siedzibą w Kup prowadzony był magazyn wyposażony m.in. w materiały i sprzęt do działań przeciwpowodziowych. Na podstawie oględzin ustalono, że wyposażenie tego magazynu stanowiły m.in.: worki na piasek (9 125 szt.), pochodnie (268), łopaty (14), szpadle (11), koła ratunkowe (2), osuszacze (55). W magazynie nie było środków łączności, np. radiotelefonów. Natomiast w czterech jednostkach ochotniczych straży pożarnych¹³ przechowywano łodzie ratunkowe i pontony wraz z osprzętem (np. silnikami, wiosłami, kamizelkami ratowniczymi, kotwicami, linami). W trakcie oględzin ustalono, że sprzęt nie był uszkodzony i znajdował się w pomieszczeniach zabezpieczonych przed kradzieżą.

(dowód: akta kontroli str. 295-296, 440-447)

Wójt Gminy wyjaśnił, że plan operacyjny, sporządzony przez inspektora zarządzania kryzysowego, stanowił część planu reagowania kryzysowego Gminy i określał jakie działania należy podjąć w przypadku wystąpienia zjawisk powodziowych. Wskazał też, że nie ma przepisów regulujących jak ma być prowadzony magazyn przeciwpowodziowy, w jaki sprzęt należy go wyposażać i kto jest odpowiedzialny za organizację akcji ratunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 514-517)

Na terenie Gminy, na pow. ok. 220 ha pomiędzy miejscowościami Borki i Czarnowąsy (usytuowanie od km 158+500 – 161+600 rzeki Odry), zlokalizowany jest *polder odrzański Czarnowąsy–Dobrzeń* wybudowany przed 1939 r. Według opracowanej w październiku 2004 r. *Koncepcji programowo-przestrzennej*, ma on

¹¹ Według stanu na 31 grudnia 2010 r. liczba mieszkańców Gminy zameldowanych na pobyt stały wynosiła 14 047.

¹² W sprawozdaniu Głównego Urzędu Statystycznego wzór SG-01 statystyka gminy za 2012 r. w dziale 1. Infrastruktura techniczna budynków, na koniec 212 r. podano m.in. liczbę wszystkich budynków mieszkalnych i niemieskalnych – 3.880 (w 1997 r. w sprawozdaniu tym podawano zasoby mieszkaniowe stanowiące wyłącznie własność gminy).

¹³ Dalej OSP.

znikome znaczenie ze względu na niesprawne urządzenia (śluza wałowa, śluza wylotowa) oraz z powodu małej pojemności oraz niskiego poziomu obwałowań. W sytuacji dużych powodzi ulega zalaniu przed nadejściem kulminacyjnej fali. Podczas mniejszych powodzi był zabezpieczany przed zalaniem w celu ochrony gruntów rolnych zlokalizowanych na jego powierzchni.

Istniejące wały ziemne o łącznej długości 3 550 m były w różnym stanie technicznym, w czasie powodzi w 1997 r. okazały się nieskuteczne. Na długości ok. 1 100 m zabezpieczenie wykonane było w formie murów oporowych, zlokalizowanych wzdłuż pobocza dróg gminnych w miejscowości Borki (ul. Obróńców Pokoju – 350 m) i Dobrzeń Mały (ul. Brzegowa – 670 m). Mury te wybudowane były bezpośrednio po powodzi w 1903 r. i obecnie są w złym stanie technicznym i nie spełniają wymogów szczelności, wytrzymałości i stateczności. Po powodzi w 2010 r. wykonano: klapę zwrotną na rowie (przepust) i zastawkę na wylocie przepustu przy drodze betonowej Borki-Czarnowąsy.

(dowód: akta kontroli str. 323-332, 417)

W informacji Wójta przedłożonej w 2011 r. dla Rady Gminy i na naradę w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim odnotowano, że ogólny stan zabezpieczenia Gminy przed powodzią jest wysoce niezadawalający. Wobec wieloletniego braku konserwacji, stan wału głównego w korycie rzeki Mała Panew nie stanowi zabezpieczenia. Świadczą o tym liczne przecieki i drobne uszkodzenia, które nie zostały naprawione w ramach jesiennych prac. Przy powtórzeniu się poziomu i przepływu wody z 2010 r. występuje wysokie prawdopodobieństwo ponownego przerwania wałów. Nadal brak jest wałów powyżej ujęcia wody dla Elektrowni Opole, brak wałów w miejscowości Dobrzeń Mały wzdłuż ulicy Brzegowej. W dokumencie tym wskazano ponadto konieczne działania na rzecz zabezpieczenia przeciwpowodziowego, obejmujące m.in. budowę wałów w miejscowościach: Dobrzeń Mały i Czarnowąsy, remont i odbudowę klap zwrotnych, usunięcie drzew z koryt rzek oraz zamontowanie wodowskazów w miejscowości Czarnowąsy na rzece Mała Panew.

(dowód: akta kontroli str. 298-300)

Wójt wyjaśnił, że pomimo iż utrzymanie i modernizacja wałów przeciwpowodziowych nie należy do kompetencji Gminy, to jednak organy samorządu zdecydowały o dofinansowaniu ze środków własnych wykonanie projektu dokończenia modernizacji i uzupełnienia obwałowania prawostronnego rzeki Odry. Na podstawie umowy z dnia 26 września 2011 r. podpisanej z Zarządem Województwa Opolskiego Gmina zobowiązała się do poniesienia kosztów realizacji inwestycji budowy wałów w kwocie 390 tys. zł przeznaczonej na wykonanie dokumentacji projektowej (aneksem nr 1 z dnia 29 października zmieniono wysokość dotacji na 306 270 zł, z tego w 2012 r. - 131 340 zł, w 2013 r. - 164 930 zł).

(dowód: akta kontroli str. 419-427, 514-516)

Na terenie Gminy nie były stosowane inne nietechniczne metody ochrony przed powodzią takie jak systemy ostrzegania, reagowanie na powódź, prewencja, edukacja, sporządzenie i udostępnienie map stref ryzyka powodziowego, uwzględnienie (wskazywanie) stref ryzyka w *mpzp*.

W toku kontroli stwierdzono, że w Gminie w badanym okresie dokonano w dniu 29 marca 2011 r. jednorazowego przeglądu międzywała brzegów rzeki Odry na terenie Gminy w obecności kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska w Urzędzie oraz kierownika Nadzoru Wodnego w RZGW. W toku przeglądu stwierdzono m.in. zły stan brzegu i obwałowań rzeki, w szczególności na prawym brzegu, na trzech odcinkach w km 158,8 ÷ 163,0.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że plan operacyjny ochrony przed powodzią w celu zmniejszenia zagrożenia powodziowego powinien ujmować zagadnienia dotyczące m.in. monitorowania zagrożeń, zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń, procedur uruchamiania działań przewidzianych w planie, zasad współdziałania z innymi podmiotami na terenie gminy (koordynacja działań), sposobu ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń.

Analiza planów operacyjnych wykazała, że nie zawierały one danych dotyczących wielkości obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, nie zinventaryzowano zagrożonej infrastruktury, liczby budynków i osób podlegających zagrożeniu, a nadto przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów. Brak było także mapy z określonymi obszarami zalewowymi i opisanymi przyczynami zagrożeń. W planach tych nie określono możliwych do podjęcia działań ograniczających potencjalne straty w trakcie powodzi, nie wskazano sposobu zagospodarowania gruntów na terenach zalewowych, a także nie opracowano systemów ostrzegania mieszkańców i reagowania na zagrożenia powodziowe. Plany te nie określały sposobu monitorowania zagrożeń, zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń. Budynki komunalne (urzędy, szkoły, obiekty sportowe, budynki mieszkalne) zlokalizowane na terenach zagrożonych powodzią nie zostały wyposażone przez Gminę w odpowiedni sprzęt do zabezpieczenia przed powodzią (łopaty, worki itp.). Pomimo tego, że obowiązujące przepisy nie wymagają takiej szczegółowości planów operacyjnych, to zadaniem NIK może ona mieć korzystny wpływ na realizację zadań Gminy w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 308-322)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

2.1. W kontrolowanym okresie nie wprowadzono zmiany w *Studium* w związku z wystąpieniem na obszarze Gminy zjawisk powodziowych.

Według wyjaśnień Wójta nie było potrzeby wprowadzania zmian w *Studium*, a Gmina planuje inwestycje wyłącznie poza terenami zagrożonymi przez powódź.

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

W Gminie nie było dokumentów stwierdzających, że Wójt Gminy dokonywał oceny aktualności *Studium* oraz *mpzp*, a także przeprowadzał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w związku z zagrożeniami wystąpienia powodzi, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁴. Wójt ponadto nie oceniał postępów w opracowaniu planów miejscowych i wieloletnich programów ich sporządzania

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej: *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

w nawiązaniu do ustaleń *Studium*, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67 wymienionej ustawy oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Obowiązek przekazywania przez Wójta Radzie Gminy wyników analiz, co najmniej raz w czasie kadencji wynika z art. 32 ust. 2 ww. ustawy.

Wójt (który pełni tę funkcję od dnia 9 grudnia 2010 r.) wyjaśnił, że chociaż nie powstał żaden dokument oceny aktualności *Studium* i planów miejscowych, to w rzeczywistości przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do opracowania zmiany studium lub planu przeprowadzano praktyczną analizę aktualności *Studium* lub *mpzp*. Analizowano zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, decyzje lokalizacyjne zamieszczone w rejestrach i wnioski mieszkańców w sprawach sporządzania lub zmiany planu miejscowego. Częste zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy (nowe i aktualizowane *mpzp*) świadczą o tym, że oceniano plany inwestycyjne przyjęte w strategii rozwoju Gminy i dostosowywano je do pełnej zgodności z *mpzp*. W zakresie planowania przestrzennego przyjęto zasadę, że tereny leżące między wałami przeciwpowodziowymi są terenami zalewowymi, nie przeznaczonymi pod inwestycje. Tereny poza wałami powodziowymi są chronione przez te wały i inwestowanie na nich trwa od momentu wybudowania wałów, tj. od 1905 r.

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

Uchwałą Nr LI/398/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. Rada Gminy przystąpiła do sporządzenia zmiany *Studium* Gminy. W uchwale tej podano m.in., że przedmiotem zmiany *Studium* jest uzupełnienie jego ustaleń kierunkowych o nowe zagospodarowanie terenów, wynikające z projektów *mpzp* i decyzji lokalizacyjnych, z uwzględnieniem terenów zabudowy produkcyjno-usługowej oraz terenów komunikacji we wsi Brzezie oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i produkcyjno-usługowej, a także dróg terenu cmentarza we wsi Chróścice. Oznaczony w załącznikach do uchwały teren stanowił korektę granic terenu ustalonego poprzednio w uchwale Nr XLIII/311/2010 z dnia 11 marca 2010 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany *Studium*.

(dowód: akta kontroli str. 271-276)

Uchwałą Nr XI/106/2011 z dnia 6 października 2011 r. Rada Gminy przystąpiła do sporządzenia zmiany *Studium*, poprzez uzupełnienie o ustalenia nowego przeznaczenia i zagospodarowania terenów uwzględniające zadania realizujące ponadlokalne cele publiczne, w tym m.in. napowietrzne linie elektroenergetyczne 2x400kV + 2x110 kV oraz obwodnice w ciągu drogi wojewódzkiej nr 454, a także zadania lokalne wynikające z zamierzeń inwestycyjnych Gminy i projekty *mpzp* oraz zgłoszone przez mieszkańców wnioski.

W uzasadnieniu powyższych uchwał podano m.in., że zmiany *Studium* wymagają odpowiedniej zmiany części graficznej i tekstowej zgodnie z wymaganiami przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Do dnia zakończenia kontroli w *Studium* nie wprowadzono wskazanych wyżej zmian.

(dowód: akta kontroli str. 235, 271-276, 277)

2.2. W *Studium* nie określono powierzchni zagrożonej powodzią oraz warunków (ograniczeń) po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Tereny te wyłączono spod zabudowy. Ponadto w *Studium* nie określono kierunków i wskazówek dotyczących użytkowania terenów wyłączonych spod zabudowy, a w szczególności położonych w dolinach rzek i na terenach zalewowych.

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

Gmina Dobrzeń Wielki zajmuje powierzchnię 9 142 ha, z tego obszar narażony na wystąpienia zjawisk powodziowych wynosił 2 560 ha (28%), z których 124 ha (4,84% terenów narażonych i 1,35% powierzchni ogólnej Gminy) stanowiły tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę¹⁵.

Wielkość obszaru Gminy zabezpieczonego przez budowle służące ochronie przeciwpowodziowej wynosiła 1 480 ha (16,19% powierzchni Gminy), z tego 443 ha (3,48%) stanowiły tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę.

(dowód: akta kontroli str. 235)

W *Studium*, po wprowadzonych w 2009 r. zmianach określono, że dla obszarów zagrożenia bezpośrednio powodzią, które stanowią tereny zalewowe rzek Odry, Małej Panwi i Brynicy należy uwzględnić wymagania wynikające z art. 40 oraz art. 82 ust. 2 ustawy *Prawo wodne*, co opisano w pkt. 1.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 257)

2.3. Projekt zmiany *Studium* poddano niezbędnym uzgodnieniom i opiniom dotyczącym uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenów narażonych na występowanie zjawisko powodziowych.

Projekt ten został uzgodniony m.in. z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 259-264, 267-270)

Wójt wystąpił o opinię do projektu *Studium* do RZGW w zakresie zagospodarowania obszarów przestrzennego Gminy. W wyniku uzgodnień określono w studium obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Obszary te były zbieżne z występującymi na terenie Gminy zjawiskami powodziowymi. Nie występowało o zaktualizowanie planów wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 265-266)

2.4. Na dzień 31 marca 2013 r. w Gminie obowiązywały 24 *mpzp*¹⁶ i objęto nimi wszystkie obszary położone w dolinach rzek i na terenach zagrożonych powodzią. Dwie zmiany *mpzp* zostały wprowadzone w 28 lutego 2013 r. (uchwały opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w kwietniu 2013 r. pod poz. 902 i 975) i nie wynikały one ze zjawisk (zagrożeń) powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

W *mpzp* wyszczególniono obszary zagrożone zjawiskami powodziowymi. W opracowaniu ekofizjograficznym Gminy¹⁷ odnotowano m.in., że na jej terenie występuje dobrze rozbudowana sieć hydrograficzna, która stanowi jednocześnie zagrożenie powodziowe podczas prowadzenia korytami cieków wielkich wód. Podczas powodzi w 1997 r. zalane zostały tereny 7 (z 9) sołectw. Obecnie na odcinku w granicach administracyjnych Gminy, rzeka Odra jest uregulowana. Zabezpieczeniem przeciwpowodziowym jest m.in. *polder odrzański Czarnowąs–Dobrzeń*, zlokalizowany na prawym brzegu rzeki Odry na odcinku od 158,5 do 162,0 km, o powierzchni zalewu ok. 220 ha oraz pojemności przy maksymalnej rzędnej zwierciadła wody ok. 3,2 mln. m³. Funkcję przeciwpowodziową pełnią również inne poldery, zlokalizowane poza granicami Gminy, a także zbiornik retencyjny Turawa.

W części dotyczącej ochrony przeciwpowodziowej wprowadzono zapis zakazujący lokalizowania na obszarach zagrożonych powodzią inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wykonywania robót

¹⁵ Wielkość obszaru Gminy narażonego na wystąpienie zjawisk powodziowych i na których wystąpiły zjawiska powodziowe, ustalono dla potrzeb kontroli na podstawie wyliczenia dokonanego na mapach dokumentów studyjnych i zagospodarowania przestrzennego z zasięgu powodzi z maja 2010 r.

¹⁶ W okresie prowadzenia czynności kontrolnych w Gminie obowiązywało 26 *mpzp*.

¹⁷ Opracowanie ekofizjograficzne Gmina Dobrzeń Wielki, 2006 r.

oraz czynności, które mogą utrudniać ochronę przed powodzią, tj. wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia obiektów budowlanych, sadzenia drzew i krzewów, zmiany ukształtowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 438-439, 526-532)

W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających prowadzenie analiz porównawczych kosztów, które Gmina poniosłaby w przypadku uchwalenia *mpzp* zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi¹⁸ spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji¹⁹.

W toku kontroli ustalono, że Wójt nie wydał żadnej decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, które mogłyby wpływać na wzrost kosztów poniesionych na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem.

(dowód: akta kontroli str. 154-221, 235, 512)

Wójt, zgodnie z wymogami art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, po podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia *mpzp*, uzgodnił projekt planu m.in. z *RZGW* w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnie zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 265-266, 340-345)

Rada Gminy nie podejmowała uchwał o przystąpieniu do sporządzenia nowych *mpzp* lub wprowadzających zmiany istniejących *mpzp* dotyczących terenów zagrożonych podtopieniami i powodzią. Ustalenia *Studium* były wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych.

W Gminie nie wystąpiły przypadki sporządzania planów pod jednostkowe inwestycje, a według wyjaśnień Wójta, Gmina nie planuje sporządzania planów zagospodarowania dla terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 135-136, 588)

2.5. W Urzędzie nie było dokumentów świadczących, że oceniano zgodność krótko i długoterminowych gminnych planów inwestycji ujmowanych w strategii rozwoju Gminy z założeniami *mpzp*. Nie było także dokumentów wskazujących, że analizowano lokalizacje inwestycji w kontekście występowania na terenie Gminy zjawisk powodziowych.

Wójt wyjaśnił, że częste zmiany *mpzp* świadczą o tym, że oceny takie były dokonywane, jednak ich nie dokumentowano oraz, że przyjęto zasadę, że tereny leżące między wałami przeciwpowodziowymi są terenami zalewowymi nie przeznaczonymi na inwestycje. Tereny poza tymi wałami (chronione przez wały) są terenami na których inwestycje są realizowane od wybudowania wałów od 1905 r.

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

W badanym okresie na zlecenie Wójta jednostka projektowa *Victoria Woda i Środowisko* z Jelcza Laskowic dokonała oceny wpływu projektowanej inwestycji drogowej (obwodnicy) w miejscowości Dobrzeń Wielki, Dobrzeń Mały, Borki i Czarnowąsy na przepływ wód powodziowych w dolinie rzeki Mała Panew. W wydanej opinii stwierdzono, że zarówno przebieg trasy nasypu projektowanej obwodnicy w Czarnowasach, jak i konstrukcja i wymiary nowego mostu nie powinny pogarszać warunków hydraulicznych przepływu wód powodziowych i wpływać na sytuację powodziową w tym rejonie Gminy²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 278-294, 428)

¹⁸ W tym m.in. na usuwanie skutków powodzi, prowadzenie akcji ratowniczej, zabezpieczenia mienia, budowli (drogi, mosty, infrastruktura).

¹⁹ Zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie spraw dotyczących wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz.

²⁰ Koszt tego opracowania – 10 200 zł (brutto – 12 546 zł).

Gmina posiadała *Koncepcję programowo-przestrzenną* prawostronnego obwałowania rzeki Odry na odcinku od 158+163+600 oraz rzeki Mała Panew od km 1 + 400 do 3 + 900 sporządzoną przez pracownię projektową *Redan* na zlecenie Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 323-332, 425)

2.6. W Gminie nie wystąpiły przypadki wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem *mpzp* albo jego zmianą, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Kontrola czterech spośród 17 *mpzp*²¹ (23,5%) wykazała, że nie określono w nich granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. Nie określono również warunków (ograniczeń), po spełnieniu których byłaby możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, którego projekt sporządza wójt gminy, określony został w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Wójt wyjaśnił, że na terenach zagrożonych powodzią nie zlokalizowano obszarów inwestycyjnych, nie było więc potrzeby opracowywania takich planów. Powódź wystąpiła poza wałami i zalała wprawdzie tereny inwestycyjne, ale ze względu na słabe obwałowania, wzniesione przed kilkudziesięciu laty, które nie wytrzymały naporu wody.

(dowód: akta kontroli str. 514-516, 595)

W ocenie NIK określenie granic i sposobów zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią w *mpzp* jest konieczne w celu zminimalizowania skutków tych zagrożeń.

Ocena częściowa

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

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. Zadania związane m.in. z prowadzeniem rejestrów decyzji: warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w badanym okresie prowadzono w Referacie Budownictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu²² w formie elektronicznej.

²¹ Badaniem objęto cztery *mpzp* wsi, gdzie wystąpiła powódź w 2010 r., tj: Dobrzeń Wielki (uchwały Rady Gminy z 2003 i 2013 r.), Czarnowasy (uchwała Rady Gminy z 2009 r.) oraz tereny przemysłowe w Brzeziu, gdzie zlokalizowana jest Elektrownia Opole (uchwała Rady Gminy z 2006 r.)

²² Dalej: Referat Budownictwa.

Rejestry te prowadzone były zgodne z wzorami określonymi odpowiednio w załączniku nr 1 i w załączniku nr 3 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 publicznego²³.

(dowód: akta kontroli str. 6-31)

W badanym okresie do Urzędu złożono 17 wniosków, z tego jedenaście o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i sześć dotyczących wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub gminnym.

Żaden z wniosków nie dotyczył lokalizacji inwestycji na terenach Gminy zagrożonych powodzią²⁴.

Na podstawie rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji celu pożytku publicznego oraz dokumentacji prowadzonych postępowań administracyjnych ustalono, że w badanym okresie w Referacie Budownictwa (z udziałem osoby wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów), przed wydaniem rozstrzygnięć analizowano warunki wynikające z obowiązującego w Gminie *Studium i mpzp*.

W wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych Wójt wydał 17 decyzji, w tym:

- jedenaście dotyczących warunków zabudowy, z tego w 2010 r. – sześć, a w 2011 r., pięć decyzji, spośród tych decyzji sześć rozstrzygnięć było zgodnych ze złożonymi wnioskami²⁵, trzy postępowania zostały umorzone (pomimo wezwań Wójta o uzupełnienie wniosków, wnioskodawcy nie uzupełnili dokumentów), a w dwóch przypadkach wydane zostały decyzje odmowne, co uzasadniono brakiem spełnienia warunków określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- sześć dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub gminnym, z tego cztery wydane w 2010 r. i po jednej w 2011 r. i w 2012 r., spośród tych decyzji trzy rozstrzygnięcia były zgodne z wnioskami, a w trzech przypadkach postępowania umorzono (w jednym przypadku obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w drugim przypadku zakończono postępowanie, w którym wielokrotnie rozstrzygano sporne interesy stron, w trzecim przypadku – po zawiadomieniu stron o zamiarze umorzenia postępowania nie wpłynął żaden sprzeciw²⁶).

(dowód: akta kontroli str. 6-31, 50-57, 78-86, 154-221, 235-238, 251-257, 297, 301)

W żadnym przypadku do wydanych decyzji o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie wniesiono odwołań.

Wnioski oraz decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego dotyczyły następujących inwestycji:

- budowy budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą (osiem wniosków, cztery decyzje pozytywne),
- budowy budynków gospodarczych (trzy wnioski i dwie decyzje pozytywne),
- przyłączy i sieci ciepłych (trzy wnioski, natomiast decyzji pozytywnych nie wydano),
- budowy sieci kanalizacji sanitarnej (jeden wniosek, decyzji pozytywnych nie wydano),
- budowy napowietrznych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia (jeden wniosek i jedna decyzja pozytywna),

²³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

²⁴ Powierzchnia Gminy Dobrzeń Wielki stanowiąca tereny zagrożone powodzią wynosiła ok. 124 ha (1,35 % Gminy).

²⁵ Wydane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁶ Dwa te postępowania dotyczyły budowy ciepłociągu z Elektrowni Opolo do połączenia z miejską siecią ciepłowniczą w Opolu.

- budowy hali produkcyjno-magazynowej z częścią biurową i socjalną (jeden wniosek i jedna pozytywna decyzja),
- rozbudowa istniejących zakładów produkcyjnych lub usługowych (jeden wniosek i jedna decyzja pozytywna).

W kontrolowanym okresie wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczyły terenów o łącznej powierzchni 9,1567 ha, z tego rozstrzygnięte pozytywnie 4,3417 ha (47%), natomiast wnioski o lokalizację inwestycji celu publicznego – 34,3656 ha, z tego rozstrzygnięte pozytywnie – 27,7498 ha (81%).

(dowód: akta kontroli str. 6-31, 154-221)

Opracowywanie projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (w sytuacji gdy dla terenu wnioskowanej inwestycji brak planu zagospodarowania przestrzennego) Gmina zlecała podmiotom zewnętrznym. W zawartych przez Wójta umowach ustalono m.in. zakres czynności, warunki wykonania, odbioru i płatności za wykonane prace, wynagrodzenie, kary umowne. Umowy te zabezpieczały interesy Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 87-97)

W przypadku 16 (spośród 17) decyzji ustalono, że projekty opracowane były, zgodnie z treścią zawartych powołanych umów przez osobą wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do wymienionych decyzji nie stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzonych postępowaniach oraz dokumentowaniu poszczególnych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 154-221)

Analiza 24 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wykazała, że żadna z wydanych przez Wójta w badanym okresie pozytywnych decyzji: sześciu o warunkach zabudowy oraz trzech o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie dotyczyła inwestycji zlokalizowanych na terenach uznanych w tych dokumentach za tereny zalewowe lub zagrożone powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 154-221, 237-238, 251-270, 333-359)

3.2. W Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej występowanie w kontrolowanym okresie przypadków zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (na zasadach ustalonych w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Wójt nie wydawał decyzji nakazującej właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 18-31, 154-176, 301)

3.3. Postępowania administracyjne w sprawach ustalania warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowych lub gminnym, zgodnie z ust. 59 *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeńcu Wielkim*²⁷ prowadzone były w Referacie Budownictwa, w którym zatrudnionych było 6 osób²⁸.

²⁷ Zarządzenie Wójta Gminy Dobrzeń Wielki nr 120.54.2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 120.15.2012 z dnia 19 marca 2012 r. Poprzednio obowiązywał Regulamin organizacyjny ustalony zarządzeniem Wójta nr 0152/1/2006 wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: 0152/6/2007, 0125/17/2009 i 0152/17/2010. Dalej: *Regulamin organizacyjny*.

²⁸ W Referacie Budownictwa i Gospodarki Komunalnej, w przeliczeniu na etaty kalkulacyjne, zatrudnienie wynosiło 5,5 etatów.

Wg ww. regulaminu zadania związane pośrednio z zagospodarowaniem przestrzennym oraz wspomagające ich realizację stanowiły zadania wspólne dla wszystkich komórek organizacyjnych (pkt 53-54), jak też Referatów Gospodarki Gruntami i Mienia Komunalnego (pkt 60) oraz Rolnictwa, Melioracji i Ochrony Środowiska (pkt 61).

Szczegółowe obowiązki wynikające z regulaminu Wójt ustalił pracownikom Referatu Budownictwa w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wszystkim (sześciu) pracownikom, w tym dwóm pracownikom przypisał zadania związane m.in. z przygotowaniem projektów decyzji, prowadzeniem stosownych rejestrów i prowadzeniem innych spraw z zakresu planowania przestrzennego.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiły prawidłową realizację zadań, jak też sprawowanie skutecznego nadzoru w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 58-77, 87-97, 98, 99-121)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Starosta Powiatu Opolskiego²⁹ w informacji podał, że w badanym okresie złożono do Starostwa 594 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (wszystkich kategorii: budowa, rozbudowa, przebudowa, przeniesienia, zmiany decyzji), z tego w 2010 r. - 196, 2011 r. – 215, 2012 r. – 142 i w I kw. 2013 r. – 41.

Starota poinformował ponadto, że żaden z tych wniosków nie zawierał informacji o występującym zagrożeniu powodziowym na terenie Gminy Dobrzeń Wielki związanych z wnioskiem o realizację inwestycji na takich terenach wskazując, że inwestor nie ma obowiązku (prawnego) podawania takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 222, 385-386)

Wójt wyjaśnił, że: *Gmina Dobrzeń Wielki otrzymuje od PINB odpisy decyzji, które kierowane są przede wszystkim do organu podatkowego. Informacji o wnioskach inwestorów o udzielenie pozwolenia na budowę nie posiadam – nie występowałem o nie ani organ rozpatrujący i wydający pozwolenia na budowę informacje takich mi nie przekazywał. Nie dysponuję informacjami, czy obowiązek uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń na użytkowanie lub zgłaszanie do organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy, realizowany był w każdym przypadku. Powyższe dotyczy także terenów Gminy zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych. W zakresie uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie lub zgłoszeń o zakończeniu budowy dla zakończonych inwestycji na terenie Gminy, w tym dla terenów Gminy zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, ani ja jako wójt lub przedstawiciele Gminy nie występowali do organów nadzoru*

²⁹ Informację z upoważnienia Starosty Opolskiego przedłożył Kazimierz Krawczyk Naczelnik Wydziału Budownictwa Starostwa Powiatowego w Opolu.

budowlanego na temat wydawanych pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych po zakończeniu ich budowy. W czasie systematycznych objazdów przez mnie lub pracowników Urzędu (w szczególności z Referatów Budownictwa i Rolnictwa i Ochrony Środowiska) Gminy, nie stwierdzono żadnych przypadków użytkowania obiektu budowlanego niezgodnie z Prawem budowlanym, nie stwierdzono również przypadków, że zrealizowana inwestycja budowlana nie spełniała warunków technicznych dla tego obiektu lub stanowiła jakiegokolwiek zagrożenia budowlane, środowiskowe lub inne. Podczas objazdów i wizyt we wszystkich miejscowościach Gminy Dobrzeń Wielki nie stwierdzono żadnych przypadków naruszeń Prawa budowlanego lub prawa miejscowego oraz wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wszystkie wymienione wyżej działania nie były w żadnej formie dokumentowane. Ewentualne wątpliwości, niejasności lub wyjaśnienia danych spraw, prowadzono w trybie roboczym, w tym kontaktując się bieżąco z organami nadzoru budowlanego - PINB lub administracją architektoniczno-budowlanej – Wydziałem Budownictwa Starostwa Powiatowego.

Ponadto Wójt wyjaśnił, że nie posiada żadnych informacji związanych z wnioskami i wydanyymi pozwoleniami na budowę obiektów na terenach Gminy zagrożonych powodzią dotyczących m.in. kompletności wniosków inwestorów, wymaganymi uzgodnieniami i/lub opiniami, posiadanymi uprawnieniami przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, prawidłowości projektu budowlanego oraz, że o informacje takie nie zabiega wskazując, że zadania w tym zakresie realizowane były przez służby inne niż organy Gminy, a organy te takich informacji mi nie przekazywały.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 415-416, 517-518)

4.2. Starosta Powiatu Opolskiego w informacji podał, że w badanym okresie wydano 503 decyzje o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projekt budowlanego dla inwestycji, które zlokalizowane były na terenach Gminy Dobrzeń Wielki, z tego w 2010 r. – 171, 2011 r. – 176, 2012 r. – 121 i w I kw. 2013 r. – 35³⁰. Wydane przez Starostę decyzje nie dotyczyły lokalizacji obiektów na terenach Gminy zagrożonych powodzią.

Starosta wskazał też, że rozpatrując wniosek o wydanie pozwolenia na budowę i wydając pozytywną decyzję bierze pod uwagę zgodność przewidywanej inwestycji z warunkami i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z *Prawem budowlanym* i przepisami warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jeżeli w uregulowaniach tych nie ma zakazów i ograniczeń niezbędnych do uwzględnienia w projekcie budowlanym, organ jest zobowiązany wydać pozwolenie na budowę.

Starosta poinformował ponadto, że w przypadku inwestycji zlokalizowanych na terenie Gminy Dobrzeń Wielki (tym wynikających z ewentualności wystąpienia zagrożeń i zjawisk powodziowych), w badanym okresie nie wydał decyzji odmownych, nie składano odwołań od wydanych decyzji, ani też ich nie zaskarżano.

(dowód: akta kontroli str. 222, 385-402)

W prowadzonych wykazach i aktach spraw w Urzędzie stwierdzono, że w Wydziale Budownictwa było 508 decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego w 2010 r. – 171, w 2011 r. – 180, w 2012 r. – 126 i w I kw. 2013 r. – 31. Spośród tych decyzji - 9 z nich wydał Wojewoda Opolski (w 2011 r. 4 oraz w 2012 r. 5).

Z ww. decyzji 26 (4,9%) stanowiły decyzje o pozwoleniu na budowę dotyczące obiektów zlokalizowanych na terenach gminy, na których w 2010 r. wystąpiły zjawiska powodziowe (pow. 124 ha³¹).

³⁰ W informacji Starosta Opolski podał, że przekazywanie decyzji do Gmin odbywa się w terminie do jednego miesiąca od ich wydania.

³¹ Powierzchnia ustalona na podstawie obliczeń z załączników graficznych do studium i mpzp.

Decyzje te dotyczyły:

- budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego - 6 decyzji,
- rozbudowa, przebudowa budynku mieszkalnego oraz obiektów gospodarczych i infrastruktury gospodarczej – 14 decyzji,
- budowa, rozbudowa lub przebudowa obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 2 decyzje,
- obiektów infrastruktury drogowej i technicznej – 2 decyzje (z tego jedna dotycząca remontu z przebudową wiaduktu kolejowego w Czarnowasach wydana przez Wojewodę Opolskiego).
- inwestycje Gminy (przystań kajakowa, zaplecze sportowe) – 2 decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 363-381)

Wydane przez Starostę decyzje³² dotyczące obiektów planowanych do budowy na obszarze gminy, na którym w 2010 r. wystąpiła powódź, zgodne były ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzorów wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę*³³.

(dowód: akta kontroli str. 222, 363-381, 533)

Wójt wyjaśnił, że nie posiada żadnych informacji dotyczących weryfikacji przez organ wydający pozwolenie na budowę obiektów zlokalizowanych na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, m.in. zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego oraz posiadania wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń. Ponadto wyjaśnił, że nie posiada informacji, czy w razie stwierdzenia naruszeń ww. obowiązków organ nałożył obowiązek usunięcia wskazanych braków, a w przypadkach ich nie usunięcia, czy wydał decyzje o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 415-416, 517-518)

W badanym okresie Gmina zbyła ogółem 31 działek z gminnego zasobu gruntów o powierzchni 1,6087 ha, z tego 6 (19%) o powierzchni 0,4293 ha (27%) położonych było na terenach zagrożonych powodzią³⁴. Nabywcami gminnych gruntów położonych na terenach zagrożonych powodzią byli ich dotychczasowi użytkownicy, mieszkańcy tych miejscowości, co daje podstawę do uznania, że byli świadomi zagrożeń związanych z nabywanymi gruntami.

Ponadto Gmina nabyła 67 działek o powierzchni 8,1604 ha, z których pięć (7%) o powierzchni 0,1914 ha (2%) położonych było na terenach zagrożonych powodzią³⁵. Nieruchomości te nabywano w związku z wykorzystywaniem ich przez mieszkańców Gminy m.in. w komunikacji autobusowej (przystanek), poszerzeniem gminnych dróg i ulic (ulica Broniewskiego i Jagiełły w Czarnowasach, droga w Borkach) oraz uregulowaniem stanów dotychczasowych.

(dowód: akta kontroli str. 230-234, 302-307, 534)

³² 26 decyzji dotyczących inwestycji na terenach, na których wystąpiła powódź w 2010 r.

³³ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

³⁴ Cztery działki o powierzchni 0,1569 ha położone były w miejscowości Czarnowasy, jedna w miejscowości Borki (0,0013 ha) oraz jedna w miejscowości Dobrzeń Mały (0,2711 ha).

³⁵ Działki zostały nabyte w 2012 r. i położone były: trzy w Czarnowasach (0,0187 ha, 0,0275 i 0,0077), w Borkach (0,0005 ha) i Dobrzeń Małym (0,1370 ha).

4.3. Starosta Powiatu Opolskiego poinformował, że w badanym okresie w Wydziale Budownictwa prowadzony był elektroniczny rejestr wniosków oraz rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, a w kontrolowanym okresie zarejestrowano 594 wnioski o wydanie pozwolenia na budowę na terenie Gminy Dobrzeń Wielki (w 2010 r. – 196, w 2011 r. – 215, w 2012 r. – 142 i w I kw. 2013 r. – 41).

(dowód: akta kontroli str. 222, 385-402, 535-551)

4.4. Starosta Powiatu Opolskiego poinformował, że w badanym okresie nie było żadnego przypadku uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektu zlokalizowanego w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 222, 385-386)

Wójt wyjaśnił, że nie posiada żadnych informacji o uchyleniu decyzji pozwolenia na budowę dla inwestycji zlokalizowanych na terenie Gminy, w tym na terenach zagrożonych powodzią oraz, że o takie informacje również nie zabiegał

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 415-416, 517-518)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

5. 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

5.1. Zadanie związane m.in. z monitorowaniem inwestycji, zgodnie ust. 59 pkt 1c *Regulaminu organizacyjnego* nałożono na Referat Budownictwa Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Wydane przez starostę decyzje pozwalających na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych w Gminie Dobrzeń Wielki rejestrowane były w informatycznym rejestrze przesyłek Urzędu, a następnie przekazywane do Referatu Budżetu i Finansów³⁶ realizującego m.in. zadania związane z wymiarem i poborem podatków lokalnych.

Informacje związane z decyzjami pozwalającymi na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych w Gminie Dobrzeń Wielki nie były przekazywane bezpośredni do Referatu Budownictwa. Informacje w tym zakresie przekazane zostały do tej komórki z Referatu Budżetu i Finansów w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 382, 383-394)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 57 decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Opolskim³⁷ (w 2010 r. – 8, w 2011 r. – 25, w 2012 r. – 22 i w I kw. 2013 r. – 2) o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, spośród których dwie (nr 24/11 z dnia 15 lutego 2011 r. oraz 54/11 z dnia 31 marca 2011 r.) dotyczyły inwestycji³⁸ zlokalizowanych na terenach

³⁶ Według wyjaśnienia kierownika Referatu Organizacyjnego, w sytuacjach gdy korespondencja dostarczana była bezpośrednio do Referatu przesyłki nie przechodziły przez rejestr przesyłek wtedy nie były rejestrowane w rejestrze przesyłek.

³⁷ Dalej *P/INB*.

³⁸ Jedna decyzja (24/11) dotyczyła decyzji Urzędu Rejonowego w Opolu z 1995 r. oraz następnej zmienionej przez ten Urząd w 1996 r., zmienianej kolejnymi decyzjami (czterema: 2009 r. - dwie oraz po jednej w 2010 r. i w 2011 r.) Starosty Opolskiego zmienianej, inwestycja dotyczyła sklepu z magazynem i częścią administracyjną w Czarnowasach, ul. Jagielly 17e, inwestycja zlokalizowana na działkach 1178/113 i 1177/113 o łącznej powierzchni 0,1760 ha. Druga decyzja (54/11) dotyczyła wolnostojącego kiosku handlowego w Czarnowasach, ul. Wolności, inwestycja zrealizowana na podstawie pozwolenia na

przeznaczonych w *mpzp* pod zabudowę mieszkaniową z usługami, zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 360-362)

W badanym okresie Wójt wydał sześć decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Na ich podstawie w dwóch przypadkach Starosta Opolski wydał pozwolenia na budowę. W przypadku trzech decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, inwestorzy również uzyskali stosowne pozwolenia na budowę. W ww. decyzjach Starosta Opolski nie nałożył na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po zakończeniu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 448-479, 480-511, 512)

W informacji przedłożonej kontrolerowi *PINB* podał, że w badanym okresie wydał 67 (z tego w: 2010 r. - 14, 2011 r. - 30, 2012 r. - 21 i w I kw. 2013 r. - 2) pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego zlokalizowanego na terenie Gminy³⁹.

W dwóch przypadkach (budynek usługowo-handlowy w Czarnowasach, pozwolenie na budowę nr NB7353/2-12/94, inwestycja realizowana od 1994 r. oraz pozwolenie na budowę nr 1223/10 inwestycja realizowana od grudnia 2010 r.) obiekty budowlane zlokalizowane były na terenach zagrożonych powodzią. Pozwolenie na użytkowanie tych obiektów⁴⁰, na podstawie wniosków inwestora – odpowiednio – z 17 stycznia 2011 r. i 2 marca 2011 r., wydał *PINB* 15 lutego 2011 r. i 31 marca 2011 r.

Wójt wyjaśnił, że: *Do Urzędu PINB przesyła odpisy wydanych decyzji pozwalających na użytkowanie obiektu budowlanego dla zadań, dla których taki obowiązek jest ustalony. Nie mogę jednak stwierdzić, czy przekazane decyzje w tym zakresie stanowią wszystkie wydane przez PINB w tym zakresie w danym okresie czasowym. Żadna z decyzji pozwalających na użytkowanie obiektu budowlanego nie była związana z wydaną uprzednio decyzją o warunkach zabudowy lub decyzją o lokalizacji celu publicznego.*

Ponadto Wójt wyjaśnił, że ani on, ani służby Gminy nie zasięgały informacji w organach nadzoru budowlanego na temat wydawanych pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, a wynikało to głównie z braku potrzeb w tym zakresie oraz realizowaniem przez Gminę zadań w innym zakresie niż zadania *PINB* oraz, że nie stwierdzono użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie lub nie spełniania przez wybudowany obiekt budowlany – warunków określonych w pozwoleniu na budowę, jak również nie było sygnałów o użytkowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 32, 223-229, 236, 249-250, 361-362, 415-416, 517-518)

5.2. Ogólne zadania związane z budownictwem i planowaniem przestrzennym, zgodnie ust. 59 pkt 2 *Regulaminu organizacyjnego* nałożono na Referat Budownictwa, a zadania związane ze zbywaniem gminnych nieruchomości lub nabywaniem nieruchomości na rzecz Gminy na Referat Gospodarki Gruntami i Mienia Komunalnego Urzędu. W regulaminie nie określono zadań związanych m.in. z monitorowaniem zagospodarowania terenu związanego z obowiązującymi w Gminie *mpzp* oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

W okresie objętym kontrolą Gmina lub uprawnione przez nią jednostki, zapewniły przeprowadzanie okresowych przeglądów i kontroli gminnych obiektów

budowę z 15 grudnia 2010 r., tj. po okresie wystąpienia powodzi w maju 2010 r., inwestycja zlokalizowana na działkach 839/125, 740/91 i 436/92 o łącznej powierzchni 0,6915 ha.

³⁹ Z tego - w jednym przypadku *PINB* w dniu 25 lutego 2010 r. wydał decyzję odmowną (nadbudowa budynku gospodarczego z budową budynku garażowo-składowego, Krzanowice, ul. Luboszycka 2).

⁴⁰ W decyzji nie odnotowano, że obiekty budowlane zlokalizowane były na terenach zagrożonych powodzią.

budowlanych oraz gminnych dróg na zasadach ustalonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴¹. W dokumentach z tych przeglądów lub kontroli⁴² brak było zapisów wskazujących na naruszenie prawa przy zagospodarowaniu terenów Gminy, w tym terenów zagrożonych powodzią.

W prowadzonych w Urzędzie rejestrach skarg i wniosków nie odnotowano spraw, których przedmiotem było naruszenia prawa przy zagospodarowaniu terenu Gminy, w tym terenów zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 553-565, 566-571, 589-592)

W okresie objętym kontrolą organy samorządu lub pracownicy Urzędu, nie stwierdziły naruszenia prawa przy zagospodarowaniu terenu, w tym terenów zagrożonych powodzią. W Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przekazanie przez inne podmioty (organy nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej) informacji o wystąpieniu takich naruszeń.

(dowód: akta kontroli str. 552, 572, 588)

Wójt wyjaśnił, że on i służby Gminy, w szczególności pracownicy Referatów Budownictwa, Gospodarki Gruntami i Mienia Komunalnego i Rolnictwa, Melioracji i Ochrony Środowiska *systematycznie dokonują przeglądów i sprawdzeń na terenie całej Gminy związanych z prowadzonymi inwestycjami i remontami, ochroną środowiska, stanem technicznym infrastruktury drogowej i budownictwa komunalnego w tym wynikających z okresowych przeglądów związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych*. Stwierdził ponadto, że za wyjątkiem przeglądów wynikających z utrzymania obiektów, działania te nie są dokumentowane, natomiast wszystkie stwierdzone *nieprawidłowości, uchybienia lub wątpliwości przekazywane są bezzwłocznie do odpowiednich służb, a w zakresie zadań Gminy realizowane bieżąco przez pracowników Urzędu lub jednostki organizacyjne Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 552)

5.3. W badanym okresie w Urzędzie nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego w zakresie objętym lub związanym pośrednio z tematem kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 137-153)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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 Kontroli⁴³, wnosi o podjęcie działań w celu określenia w *mpzp* granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

⁴¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴² M.in. protokoły okresowych kontroli lub przeglądów, książki obiektów budowlanych, przeglądy dróg gminnych, notatki.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm..

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 Opolu.

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.

Opole, dnia czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy:

Marek W. Dudek
Główny specjalista kp

.....
Podpis

.....
podpis

Ryszard Staniszewski
Główny specjalista kp

.....
Podpis