



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.004.03.2022

Pan
Marek Cebula
Burmistrz Krosna Odrzańskiego
Urząd Miasta Krosno Odrzańskie
ul. Parkowa 1
66-600 Krosno Odrzańskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/22/063 – Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych
powodzią.*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krosno Odrzańskie, ul. Parkowa 1, 66-600 Krosno Odrzańskie (dalej: <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Cebula, Burmistrz Krosna Odrzańskiego (dalej: <i>Burmistrz</i>) - od 8 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych i planistycznych zadań wynikających m.in. ze zmiany Prawa wodnego w odniesieniu do zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.
Okres objęty kontrolą	2018 r. - 2022 r. (do 24 czerwca 2022 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/34/2022 z dnia 10 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Urząd działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią³ były, poza pewnymi wyjątkami, prawidłowe i wystarczające dla ograniczenia ich zabudowy.

W Urzędzie prowadzono analizy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jego terenie, jednak nie w pełnym zakresie. W konsekwencji pracownicy nie dysponowali danymi dla jakiej powierzchni obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i obszarów zagrożonych powodzią ustanowiono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: *mpzp*)⁴, szacunkowej liczby działek zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i ich powierzchni.

W Urzędzie uwzględniano w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią⁵.

Wydawane, w przypadku braku *mpzp*, decyzje o warunkach zabudowy, pomimo obowiązku wynikającego z art. 166 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶ (dalej: *Prawo wodne*) nie zawsze były uzgadniane z Wodami Polskimi (na 26 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy, jedna nie była przedmiotem uzgodnień). Ponadto w przypadku 11 decyzji o warunkach zabudowy oraz ośmiu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pomimo wyznaczenia warunków przez Wody Polskie, w treści uzasadnienia tych decyzji nie wprowadzono zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Nie dokonano publikacji w BIP i nie przekazano do nadzoru budowlanego wykazu wygaszonych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub o warunkach zabudowy dotyczącego nieruchomości lub jej części, znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, do czego Urząd był obowiązany na podstawie art. 546 *Prawa wodnego*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Tereny zagrożone powodzią to obszary zakwalifikowane przez Wody Polskie jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz jako obszary zagrożone powodzią.

⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2022 r. poz. 503*), w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym".

⁵ Obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to obszary: na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%; na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne, pas techniczny.

Obszary zagrożone powodzią, to obszary, na których występowały powodzie historyczne, lecz dla których nie zostały sporządzone przez Wody Polskie mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią.

Opis stanu faktycznego

1.1. Pracownicy Urzędu posiadali niepełną wiedzę na temat terenów zagrożonych powodzią na obszarze gminy Krosno Odrzańskie. Nie dysponowali danymi, jaką powierzchnię zajmują obszary szczególnego zagrożenia powodzią i obszary zagrożone powodzią oraz dla jakiej powierzchni tych obszarów ustanowiono mpzp. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

W Urzędzie nie prowadzono rejestrów działek znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i obszarach zagrożonych powodzią.

W Urzędzie prowadzono analizy obszarów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie w trakcie opracowywania Studium uwarunkowań kierunków i zagospodarowania przestrzennego Gminy Krosno Odrzańskie, podjętym uchwałą nr XVII/115/2000 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 30 sierpnia 2000 r. ze zmianami⁹.

W Wydziale Rozwoju, Inwestycji i Planowania Przestrzennego nie dokonywano na bieżąco analiz terenów zagrożonych powodzią - przyjęto wytyczne sporządzone przez Wody Polskie w Mapach Zagrożenia Powodziowego (dalej: MZP) oraz Mapach Ryzyka Powodziowego (dalej: MRP). Każdorazowo analizowano jednakże tereny zagrożone powodzią przy okazji procedowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym m.in. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odrą, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry w obrębie Krosno Odrzańskie podjętego uchwałą nr VI/46/15 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z 27 kwietnia 2015 r.¹⁰.

W Urzędzie nie funkcjonowały studia ochrony przeciwpowodziowej, gdyż zgodnie z art. 549 ustawy Prawo wodne, *Studia ochrony przeciwpowodziowej* opracowane dla rzek lub ich odcinków zachowywały ważność do czasu przekazania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla tych odcinków rzek. Pismem Nr ZP.07/MZP/220/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.¹¹ Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu przekazał Gminie MZP i MRP sporządzone przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Następnie pismem Nr DGW-1.452.1.2020 z dnia 22 października 2020 r.¹² Minister Klimatu i Środowiska przekazał

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

⁹ W tym zmianami na obszarze całej gminy podjętymi uchwałą nr XXXII/244/13 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 1 lutego 2013 r., uchwałą nr XII/93/15 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 27 października 2015 r., uchwałą nr XLVII/393/18 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 28 marca 2018 r., zarządzeniem zastępczym Wojewody Lubuskiego nr IB-1.4102.1.2018.BTol z 27 czerwca 2018 r., uchwałą nr XX/179/20 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 13 maja 2020 r.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z dnia 28 grudnia 2015 r. poz. 2653.

¹¹ Potwierdzenie odbioru z dnia 27 kwietnia 2015 r.

¹² Potwierdzenie odbioru z dnia 17 listopada 2020 r.

Gminie zaktualizowane MZP i MRP w postaci elektronicznej bazy danych przestrzennych oraz wersji kartograficznych.

(akta kontroli str. 145-289,375-417,1001-1006,1016-1017,1028)

1.2. W celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnione zostały w następujących dokumentach:

- Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2016-2025, gdzie wskazano m.in. że naturalną barierą w zagospodarowaniu gminy i powstawaniu nowej zabudowy jest zagrożenie powodzią, występujące w dolinie Odry, po obu jej stronach. Ponadto w analizie SWOT dot. zagrożeń wskazano na zagrożenie powodziowe;
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krosno Odrzańskie¹³, (dalej: *Studium*), które stanowiło podstawę do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wskazano zagrożenie powodzią jako jedno z naturalnych zagrożeń bezpieczeństwa ludności i jej mienia. Ponadto w analizie SWOT jako słabe strony wymieniono występowanie zagrożenia powodziowego dla lewobrzeżnej części miasta oraz wsi (m.in. Stary Raduszec, Osiecznica, Radnica, Szklarka Radnicka). W części Studium dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały wskazane jako objęte ograniczeniami zabudowy;
- Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego, gdzie w Planie Głównym, jako jedną z grup zagrożeń wymieniono zagrożenie powodziowe. W części dot. procedur reagowania sporządzono procedurę postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego i powodzią. Natomiast jednym z załączników funkcjonalnych był Plan operacyjny ochrony przed powodzią;
- Programie Rewitalizacji Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2016-2023¹⁴;
- miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w rozdziałach poświęconych sposobom zagospodarowania tych terenów;
- decyzjach o warunkach zabudowy oraz w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w zakresie wymagań dla terenów zagrożonych powodzią.

Dokumentacja ta, poza wyjątkami opisanymi w pkt 2 niniejszego wystąpienia, sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, była przedmiotem uzgodnień (konsultacji) z Wodami Polskimi: Zarządem Zlewni w Zielonej Górze (sprawy dot. melioracji), Filią Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie w Krośnie Odrzańskim (miejscowe konsultacje), Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej Wody Polskie we Wrocławiu. Wszelkie uwagi Wód Polskich były uwzględniane w sporządzonych dokumentach Gminy.

Ponadto, w dniu 18 października 2016 r., rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry¹⁵ przyjęty został Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym. W dokumencie tym Gmina Krosno Odrzańskie została zidentyfikowana jako obszar problemowy o wysokim poziomie ryzyka. Dla tego obszaru zaproponowano szereg działań mających na celu ograniczenie istniejącego ryzyka powodziowego.

Gmina Krosno Odrzańskie posiada aktualny dokument pn. „Ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz

¹³ Uchwała nr XX/179/20 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 13 maja 2020 r.

¹⁴ Uchwała nr XXIII/194/16 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 10 sierpnia 2016 r.

¹⁵ Dz. U. poz. 1938.

miejskowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Krosno Odrzańskie¹⁶, która zawiera:

- analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy,
- ocenę postępu w realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- analizę wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz wniosków do planów miejscowych,
- analizę aktualności studium w odniesieniu do zapisów art. 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ oraz aktów wykonawczych,
- analizę w zakresie zgodności z polityką przestrzenną państwa i regionu,
- analizę aktualności studium w zakresie możliwości realizacji zadań własnych samorządu gminy.

W Gminie Krosno Odrzańskie opracowano również „Program Opieki nad Zabytkami Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2020-2023”¹⁸ (dalej: *Program*), w którym uwzględniono m.in. aspekty zagrożenia powodzią. Zostało to szerzej opisane w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia.

Burmistrz nie dokonał oceny aktualności Studium i miejscowych planów. Wyjaśnił, że kadencja aktualnie wybranej Rady Miejskiej obejmuje lata 2018-2023 i do jej zakończenia planuje zrealizować powyższy obowiązek nałożony na niego na podstawie art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. Wskazał przy tym, że obecna „Ocena aktualności studium i planów miejscowych” obejmująca lata 2018-2022 jest następstwem, a zarazem kontynuacją „Oceny aktualności studium i planów miejscowych” opracowanej na lata 2014-2018 podjętej uchwałą Nr LIV/423/14 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 29 października 2014 r. W 2023 r. planowane jest zlecenie opracowania kolejnej „Oceny aktualności studium i planów miejscowych” na lata 2023-2028 i przedłożenie jej Radzie Miejskiej celem uchwalenia.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz 25 decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, a ewentualne uwagi Wód Polskich były uwzględniane w tych dokumentach. Jedna decyzja nie była uzgodniona z Wodami Polskimi. Powyższa nieprawidłowość została szerzej opisana w obszarze 2 niniejszego wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-335,338,379-417,495-819,834-979,1017-1018,1024-1025)

1.3. Zagadnienia dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnione zostały w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krosno Odrzańskie, a także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w Studium ujęto zagadnienia związane z bezpieczeństwem ludności i jej mienia oraz wymaganiami dotyczącymi ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z ww. dokumentem, powierzchnia całego zbiornika retencyjnego wód powodziowych wynosi wg danych urzędowych 4.125 ha (tj. wg opracowania zasięgów rzek kontrolowanych na obszarze RZGW przy uwzględnieniu Q₁ i Q₁₀), natomiast według „Atlasu obszarów zalewowych w Dolinie Rzeki Odry na obszarze województwa lubuskiego” 3.344 ha.

¹⁶ Uchwała nr LIX/472/18 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 17 października 2018 r. (aktualna do końca 2022 r.).

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 741.

¹⁸ Uchwała nr XIX/175/20 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 23 kwietnia 2020 r.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustanowiono dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego:

- Uchwała Nr XXXIV/256/2002 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie zmiany mpzp Gminy Krosno Odrzańskie dla obszaru obejmującego korytarz techniczny gazociągu wysokiego i średniego ciśnienia wraz z systemami towarzyszącymi,
- Uchwała Nr VI/46/15 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z 27 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia mpzp lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odrą, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry w obrębie Krosno Odrzańskie.

Nie obejmowały one całego obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Burmistrz wyjaśnił, że plany te zostały ustanowione na strefach przemysłowych, na terenach miejskich zalewowych (Stare Miasto) oraz na obszarach na których nastąpiła konieczność odrolnienia gruntów III klasy pod zabudowę. Wskazał ponadto, że „przyczyną nie ustanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich obszarów szczególnego zagrożenia powodzią był brak zainteresowania inwestorów i mieszkańców ww. terenami, a co za tym idzie, brak konieczności ich planistycznego opracowania. Znaczącą przyczyną był również brak środków finansowych, które w pierwszej kolejności kierowane były na sporządzenie planów miejscowych dla terenów przeznaczonych pod rozbudowę istniejących zakładów (np.: w Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej) w celu generowania potencjalnych inwestycji, czy też na regulację zabudowy mieszkaniowo-usługowej służącej jako „sypialnia” Krosna Odrzańskiego. Obszar Dolnego Miasta (pomiędzy dwoma mostami) został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w którym to planie ustalono warunki dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ponieważ było na ten plan zapotrzebowanie inwestorów i mieszkańców. Również plan gazociągu relacji Osiecznica – Krosno Odrzańskie przechodził przez obszary szczególnego zagrożenia powodzią, bowiem stanowił podwalinę pod rozwój infrastruktury technicznej i umożliwiał w przyszłości docelowo przyłączenie obiektów różnych funkcji do sieci gazowej, co materializowało politykę zrównoważonego rozwoju gminy”.

W Gminie Krosno Odrzańskie nie wystąpiły sytuacje:

- gdzie na terenach zagrożonych powodzią zostały podjęte próby uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz Rada Miejska odrzuciła taki wniosek,
- aby dokonano aktualizacji powyższych mpzp.

Obszary zagrożone powodzią to ok. 60 ha na obszarze Starego Miasta objętego mpzp lewobrzeżnej strony Krosna Odrzańskiego pomiędzy rzeką Odrą, kanałem rzeki Odry, a polderami rzeki Odry (naturalny teren zalewowy rzeki Odry) w obrębie Krosno Odrzańskie.

Zgodnie danymi Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim, według stanu na dzień 29 marca 2022 r. szacunkowa liczba działek na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w Gminie Krosno Odrzańskie wynosiła 812 (z tego 239 zabudowanych), natomiast powierzchnia tych działek wynosiła 1.871 ha. Z kolei na obszarach powodzi historycznych liczba działek wynosiła 1.019 (z tego 201 zabudowanych), natomiast ich powierzchnia wynosiła 1.476 ha.

(akta kontroli str. 145-289,375-422,1022-1023,1026,1029)

1.4. Do kwietnia 2022 r. Plan operacyjny ochrony przed powodzią funkcjonował jako załącznik nr 5 do Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego. W kwietniu opracowano nowy „Plan operacyjny przed powodzią Gminy Krosno Odrzańskie” sygn.

USCiSO.5532.3.2022.KP, który wprowadzono do stosowania w Urzędzie Miasta w Krośnie Odrzańskim Zarządzeniem nr 19/22 Burmistrza Krosna Odrzańskiego z dnia 6 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Urzędzie Miasta w Krośnie Odrzańskim Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Krosno Odrzańskie.

Plan operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Krosno Odrzańskie był zgodny z mpzp, MRP i MZP.

W obrębie Gminy Krosno Odrzańskie znajdowały się poldery rzeki Odry, co zostało ujęte w zapisach uchwały nr VI/46/15 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim oraz Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 290-335,1019)

1.5. W gminie Krosno Odrzańskie nie stworzono i nie rozważano stworzenia map zagrożeń związanych z wodami opadowymi, uznano bowiem, że nie ma konieczności opracowania takich map, gdyż nie dostrzeżono zagrożeń dla mieszkańców gminy związanych z wystąpieniem bardzo obfitych opadów. Wiąże się to z ukształtowaniem terenu i występującymi naturalnymi spływami wód powierzchniowych. Ponadto na dużej powierzchni gminy znajdują się tereny, gdzie następuje naturalne wsiąkanie nadmiaru wody deszczowej i nie stanowi ona zagrożenia dla mieszkańców i mienia.

(akta kontroli str. 1019)

1.6. W Urzędzie opracowano „Program Opieki nad Zabytkami Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2020-2023”, który m.in. uwzględniał aspekty zagrożenia powodzią. Został on uchwalony przez Radę Miejską, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków zgodnie z zapisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁰. Koszt opracowania dokumentu wyniósł 5 400,00 zł brutto.

Program ten został opracowany w oparciu o:

1. uwarunkowania zewnętrzne ochrony dziedzictwa kulturowego: strategiczne cele polityki państwa w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami takie jak:
 - uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020,
 - Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju,
 - Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020,
 - Krajowy Program Opieki Nad Zabytkami na lata 2019-2022.
2. uwarunkowania wewnętrzne ochrony dziedzictwa kulturowego takie jak:
 - Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2016-2025,
 - Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krosno Odrzańskie,
 - ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
 - miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Gminy Krosno Odrzańskie,
 - Program Rewitalizacji Gminy Krosno Odrzańskie na lata 2016-2023.

(akta kontroli str. 339-369,1019-1020)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 840.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Urzędu w zakresie sporządzania i uwzględniania w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią były prawidłowe. Opracowane dokumenty miały na celu ograniczenie zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

OBSZAR

2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 546 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, decyzje o warunkach zabudowy dotyczące nieruchomości lub ich części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wydane do 31 grudnia 2017 r. zostały wygaszone z dniem 1 stycznia 2018 r. W Urzędzie opracowano wykaz wygasłych decyzji o warunkach zabudowy, który został przekazany do Wydziału Budownictwa, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim. Nie przekazano go jednak do nadzoru budowlanego oraz nie został opublikowany w BIP, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1007-1015,1020)

Wystąpiła jedna sytuacja, gdzie inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji dla działki zlokalizowanej na terenach szczególnego zagrożenia powodzią przed upływem 31 grudnia 2017 r., a decyzji tej nie wydano w 2017 r. Dotyczyła ona decyzji o lokalizacji celu publicznego pn.: „Budowa punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla Gminy Krosno Odrzańskie” (PSZOK). Inwestor wystąpił ponownie o wydanie wygaszonej decyzji WZ.

W toku tej sprawy, wydano decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego: „Budowa punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla Gminy Krosno Odrzańskie” znak: IR.6733.19.2017.AW z dnia 31 stycznia 2018 r. Postanowieniem nr WR.RPP.611.316.2018.og z dnia 30 stycznia 2018 r. projekt tej decyzji został uzgodniony przez Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Po utracie ważności ww. decyzji została wydana nowa decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego: „Budowa punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla Gminy Krosno Odrzańskie” znak: IR.6733.6.2018.AW z dnia 11 czerwca 2018 r. Postanowieniem nr WR.RPPO.611.1821.2018.kb z dnia 23 maja 2018 r. Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu uzgodnił projekt ww. decyzji.

(akta kontroli str. 1021,1022,1036-1082)

Rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym prowadzony był w Urzędzie niezgodnie ze wzorem określonym 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 publicznego²¹. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 423-494,820-833,1026-1027)

2.2. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 509 wniosków dotyczących ustalenia warunków zabudowy, z czego w 31 przypadkach inwestorzy wnioskowali o wydanie decyzji lokalizacyjnej na terenach, które zakwalifikowano jako tereny

²¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 130 poz.1385.

zagrożone powodzią, w tym 24 dotyczyło obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz wpłynęło 58 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, z czego w dziewięciu przypadkach inwestorzy wnioskowali o wydanie decyzji lokalizacyjnej na terenach, które zakwalifikowano jako tereny zagrożone powodzią, w tym osiem dotyczyło obszarów szczególnego zagrożenia powodzią²².

Nie wszystkie projekty decyzji o warunkach zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wpływające do Gminy po 31 grudnia 2017 r. uzgadniane były z Wodami Polskimi. Ponadto w 19 decyzjach brak było zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 423-495,820-834,1025-1027)

2.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie sporządzono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Obowiązywały natomiast plany opisane w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 370-417)

2.4. W latach 2018-2022 na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Gmina prowadziła prace remontowe w zasobach mieszkaniowych oraz realizuje „Budowę punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla Gminy Krosno Odrzańskie” (PSZOK). Prowadzone są również prace związane z rewitalizacją Zamku Piastowskiego i jego otoczenia oraz Kościoła parafialnego p.w. św. Jadwigi Śląskiej, a także prace renowacyjne dot. historycznych murów obronnych.

Ponadto na terenie Gminy Krosno Odrzańskie obecnie realizowana są inwestycje Skarbu Państwa:

- „Zabezpieczenie miasta Krosno Odrzańskie przed powodzią”,
- trwają prace dot. wykonania dokumentacji projektowej na budowę obwodnicy miasta Krosno Odrzańskie w ciągu drogi krajowej 29. Aktualnie są one na etapie sporządzenia „Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe z elementami Koncepcji Programowej (STEŚ-R) wraz z materiałami do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”,
- budowany jest most tymczasowy, który pozwoli na podniesienie poziomu historycznego mostu na rzece Odrze, m.in. w celu udrożnienia żeglugi wodnej dla celów turystycznych i gospodarczych.

W latach 2018-2022 do Gminy nie wpłynął żaden wniosek mieszkańców o realizację inwestycji w infrastrukturę służącą ochronie mieszkańców przed powodzią. W okresie tym Gmina nie planowała, nie realizowała, ani też nie kończyła realizacji inwestycji, których przedmiotem były budowle przeciwpowodziowe zapobiegające zalaniu wodami pochodzącymi z cieków wodnych, wód gruntowych oraz opadowych.

(akta kontroli str. 1021,1030-1035)

2.5. Gmina nie podejmowała strategicznych działań mających na celu przeciwdziałania skutkom powodzi w tym zabudowie terenów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Burmistrz wyjaśnił, że największa presja inwestycyjna na terenach szczególnego zagrożenia powodzią oraz terenach zagrożonych powodzią dotyczy działek wzdłuż

²² Wydając decyzje o warunkach zabudowy lub decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią nie prowadzono udokumentowanych analiz porównawczych kosztów, które miałyby być poniesione w przypadku usuwania skutków powodzi lub inwestycji chroniących mieszkańców i ich mienie przed kolejnymi powodziąmi.

dróg, gdzie z uwagi na zrównoważony rozwój dopuszcza się uzupełnienie zabudowy już istniejącej.

Według danych Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Krośnie Odrzańskim:

- w latach 2010-2022 przy ciekach wodnych Odra, Bóbr, Biela jednostki Państwowej Straży Pożarnej podjęły 13 interwencji polegających na umacnianiu, uszczelnianiu i likwidacji przesiąków wałów przeciwpowodziowych (12 w 2010 r. i jedna w 2013 r.),
- na podstawie dokumentacji ze zdarzeń, nie ma możliwości oszacowania liczby domów, obiektów, które udało się ochronić w wyniku działań oraz oszacować kosztów akcji ratowniczej,
- powierzchnia terenów zagrożonych (Odra i Bóbr) wynosi 5.169 ha.

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krośnie Odrzańskim podał m.in., że:

- nie posiadał elektronicznego obiegu dokumentów, a rejestry prowadzone były w formie papierowej,
- nie prowadził odrębnych rejestrów dla terenów zagrożonych powodzią i nie posiadał danych odnośnie liczby kontroli przeprowadzonych na tych terenach,
- w zestawieniu decyzji dotyczących pozwolenia na budowę (wydanych dla inwestycji prowadzonych na terenach zagrożonych powodzią), w przypadkach czterech budów odnotował ich zakończenie,
- po powodzi, we wrześniu 2010 r. dokonał przeglądu 236 obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 1020,1029)

2.6. W latach 2015-2021 nie wypłacono żadnych kwot z tytułu odszkodowań dla poszkodowanych w wyniku powodzi lub podtopień.

(akta kontroli str. 1023)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykaz wygasłych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie został przekazany do nadzoru budowlanego oraz nie został opublikowany na stronie BIP Urzędu.

Zgodnie z art. 546 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, wykaz decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, jest przekazywany do nadzoru budowlanego oraz podlega ogłoszeniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwej gminy.

Jak wyjaśnił Burmistrz „powodem niniejszej nieprawidłowości było przeoczenie oraz natłok obowiązków”.

(akta kontroli str. 1007-1015,1020)

2. Rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym prowadzony był w Urzędzie niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu (załącznik 1 i załącznik 3) 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.

Burmistrz wyjaśnił, że „faktycznie rejestry były prowadzone na starych wzorach zestawienia tabelarycznego. Z uwagi na długotrwałe braki kadrowe w Referacie

²³ Dz. U. Nr 130 poz.1385.

Planowania Przestrzennego i Architektury rejestry nie były prowadzone na bieżąco lecz były uzupełniane sukcesywnie w miarę możliwości czasowych. Nowo zatrudnieni pracownicy Referatu nie posiadali wiedzy w zakresie właściwych wzorów rejestrów. W najbliższym czasie w Urzędzie zostaną założone właściwe rejestry zgodne ze wzorem określonym przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego”.

(akta kontroli str. 423-494,820-833,1026-1027)

3. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w decyzjach o warunkach zabudowy. W decyzjach tych uwzględnia się poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach. Zgodnie natomiast z art.166 ust. 2 ww. ustawy, projekty decyzji o warunkach zabudowy wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienia Wody Polskie dokonują w drodze decyzji (art. 166 ust. 5). Jak ustalono w toku kontroli NIK, na 29 decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jedna nie była przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, a w 19 decyzjach brak było zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (np. zastosowanie materiałów wodoodpornych lub mało wrażliwych na wodę, zabezpieczenie konstrukcji obiektu przed uszkodzeniem w wyniku powodzi, zlokalizowanie obiektu w części terenu znajdującej się poza zasięgiem zalewu powodzi).

Burmistrz wyjaśnił m.in., że „projekt decyzji IR.6730.26.2022.AW na skutek nieobecności osoby uprawnionej na podstawie art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pisała osoba z zewnątrz nie zaznajomiona w sposób wystarczający z terenem i jego uwarunkowaniami - stąd błąd w braku wysyłki do uzgodnień do Dyrektorem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu”.

Natomiast w kwestii zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy wyjaśnił, że „we wszystkich wymienionych decyzjach wprowadzono tylko takie zapisy dotyczące ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, które były zaakceptowane oraz pozytywnie uzgodnione przez RZGW Wody Polskie we Wrocławiu lub w wyniku uzgodnień zostały skorygowane zgodnie ze stanowiskiem Wód Polskich”.

(akta kontroli str. 1025-1027)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina podejmowała działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów zagrożonych powodzią, jednak były one w części nieprawidłowe. Jedna decyzja o warunkach zabudowy została wydana bez uzgodnień z Wodami Polskimi. W 19 decyzjach brak było zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Ogłoszenie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy i przekazanie nadzorowi budowlanemu wykazu decyzji o warunkach zabudowy lub o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r.
2. Założenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy i rejestru o lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury oraz ich prawidłowe prowadzenie.
3. Uzgadnianie z Wodami Polskimi projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
4. Uwzględnianie w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ograniczeń związanych z zabudową na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, 29 czerwca 2022 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis