



KIN-4101-02/2013
Nr ewid. 195/2013/P/13/077/KIN

Informacja o wynikach kontroli

PLANOWANIE I REALIZACJA INWESTYCJI NA TERENACH ZAGROŻONYCH POWODZIĄ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

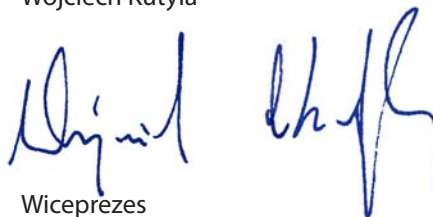
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Andrzej Witkowski



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 19.12.2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Temat kontroli	6
1.2. Cel kontroli	6
1.3. Zakres przedmiotowy badań kontrolnych	6
1.4. Ogólne tło badanej problematyki	6
1.5. Organizacja kontroli.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Przygotowanie organów administracji publicznej do podejmowania stosownych działań na terenach zagrożonych powodzią.....	18
3.2.2. Programowanie działań mających na celu ograniczenie zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.....	22
3.2.3. Ustanawianie prawa miejscowego dla terenów zagrożonych powodzią	24
3.2.3.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	24
3.2.3.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.....	29
3.2.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	35
3.2.4. Przestrzeganie ustaleń prawa miejscowego przy zagospodarowaniu terenów zagrożonych powodzią	40
3.2.5. Działania gmin na rzecz zmniejszenia skutków powodzi	45
3.2.6. Audyt i kontrola wewnętrzna	50
4. INFORMACJE DODATKOWE	52
4.1. Przygotowanie kontroli	52
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	52
5. ZAŁĄCZNIKI	54

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

decyzja o warunkach zabudowy	wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...), teren ma dostęp do drogi publicznej, istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...), decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi – art. 61 ustawy o planowaniu.
Dyrektor RZGW	Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.
Dyrektywa powodziowa	Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (obowiązująca od dnia 26 listopada 2007 r.) w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim ¹ .
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ² .
plan miejscowy	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.
Prezes KZGW	Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
studium ochrony przeciwpowodziowej³	studium ochrony przeciwpowodziowej opracowywane dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią, przez Dyrektora RZGW na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy – Prawo wodne ⁴ . W studium ustalano granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje podziału obszarów na: – obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, – obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”, – obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

¹ Dz.U. UE L nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

³ W myśl art. 14 i art. 17 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159) studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego Dyrektora RZGW, przed dniem 18 marca 2011 r. zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego Dyrektora RZGW na podstawie przepisów dotychczasowych: zawarte m.in. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy:

- uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu znowelizowanej ustawy – Prawo wodne, do dnia uwzględnienia, odpowiednio, w tych dokumentach obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ww. ustawy (obszarów ujętych na mapach zagrożenia powodziowego),
- uwzględnia się m.in. przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu znowelizowanej ustawy – Prawo wodne.

⁴ Według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 18 marca 2011 r., tzn. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159), która wprowadziła nowe przepisy dotyczące ochrony przed powodzią.

Studium zagospodarowania	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu).
tereny zagrożone powodzią	tereny określone w studium ochrony przeciwpowodziowej jako obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią” oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią; w przypadku braku studium ochrony przeciwpowodziowej obszary zdefiniowane w dokumentach uchwalonych lub opracowanych na zlecenie rady gminy; w przypadku braku ww. dokumentów tereny, na których wystąpiła powódź.
ustawa o planowaniu	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.
ustawa o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw ⁵ wprowadzająca nowe przepisy dotyczące ochrony przed powodzią wynikające z Dyrektywy powodziowej.
ustawa – Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
ustawa – Prawo wodne	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz.U. z 2012 r., poz. 145 j.t.
WORP	wstępna ocena ryzyka powodziowego – dokument opracowany przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej do dnia 22 grudnia 2011 r. dla każdego z dorzeczy.
Q_{1%}	oznaczenie tzw. wody stuletniej – poziom zwierciadła wody podczas powodzi, występujący z prawdopodobieństwem raz na sto lat.

⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 159 – ustawa weszła w życie 18 marca 2011 r.

1.1 Temat kontroli

Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią (P/13/077).

1.2 Cel kontroli

Ocena działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania sposobu zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią i wyrażania zgody na realizację inwestycji na tych terenach, a także ustanawiania szczególnych warunków w zakresie możliwości lokalizowania inwestycji.

1.3 Zakres przedmiotowy badań kontrolnych

Programowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, a w szczególności ujmowanie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na tych terenach. Ponadto wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na terenach zagrożonych powodzią, podejmowanie działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczania zabudowy oraz zgodności realizacji inwestycji oraz zagospodarowania terenu z warunkami zawartymi w stosownych decyzjach.

1.4 Ogólne tło badanej problematyki⁶

Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie dają gminom podstaw do ograniczania lub odmowy wznoszenia obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią. Dopiero od dnia przekazania samorządom opracowanych przez Prezesa KZGW⁷ map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, na których określone zostaną granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, możliwe będzie ich uwzględnienie przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych⁸, a po upływie kolejnych 18 miesięcy w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Do tego czasu ograniczenia dotyczące lokalizowania obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią wynikają z ustaleń studiów ochrony przeciwpowodziowej (opracowanych dla niewielkiej liczby ww. terenów), studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niski stopień objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni gmin oraz nieobejmowanie dokumentami planistycznymi terenów zalewowych i zagrożonych powodzią powodowało, że kształtowanie przestrzeni odbywało się głównie w oparciu o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy. Organy samorządu terytorialnego wydające ww. decyzje najczęściej nie określały w nich niezbędnych warunków, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Ponieważ tereny te, na których realizowano inwestycje, są często zalewane, powoduje to zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, mienia, jak również skutkuje koniecznością ponoszenia wydatków z budżetów samorządowych i budżetu

⁶ Charakterystykę kontrolowanego obszaru opisano szczegółowo w Załączniku nr 5.1.

⁷ Termin opracowania map upłynął 22 grudnia 2013 r.

⁸ Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy.

państwa. W wyniku powodzi, które przeszły przez Polskę w maju i czerwcu 2010 r. uszkodzonym zostało blisko 70 tys. rodzin. Straty poniosło 811 gmin, a wartość tych strat szacuje się na ponad 12 mld zł⁹.

1.5 Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 marca 2013 r. do 31 lipca 2013 r. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r.¹⁰. Kontrola została przeprowadzona w 24 urzędach miast i gmin oraz w 6 starostwach pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK¹¹.

Zdjęcie nr 1

Powódź 2010 r. – Wrocław



Źródło: Internet - wroclaw.naszemiasto.pl

⁹ Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych – opracowanie KZGW.

¹⁰ Ustaleń dokonano wg stanu na dzień przeprowadzenia badań kontrolnych, z uwzględnieniem danych na dzień 31 grudnia 2012 r.

¹¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy samorządu terytorialnego nie podejmowały wystarczających działań w zakresie ustanawiania szczególnych warunków lokalizacji inwestycji, a w tym ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

W gminach¹², w niewystarczającym stopniu korzystano z narzędzia jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Tylko 12% powierzchni terenów zagrożonych powodzią objęto planami miejscowymi. Mimo opracowania tych planów w większości z nich nie wprowadzono żadnych zakazów lub warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Również w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie określano kierunków zagospodarowania przestrzennego dla ograniczenia zabudowy tych terenów.

Znaczny wpływ na sposób gospodarowania terenami zagrożonymi powodzią miało także niedokonywanie przez gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zawierały aktualnych informacji o terenie, w szczególności dotyczących zjawisk powodziowych.

W przypadku braku planów miejscowych dla terenów zagrożonych powodzią gminy wydawały decyzje o warunkach zabudowy. W 21% skontrolowanych urzędów miast i gmin w takich decyzjach nie zawierano informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji.

W 22, tj. 92% skontrolowanych urzędów miast i gmin w decyzjach o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Ponadto stwierdzono przypadki wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego dla zamierzeń inwestycyjnych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ($Q_{1\%}$), określonej w planie miejscowym, oraz pomimo zakazu realizacji zabudowy na terenie zagrożonym powodzią.

Stwierdzono również przypadki gdy gminy pomimo, iż posiadały dokładne informacje dotyczące zjawisk powodziowych występujących na ich terenie, nie wykorzystywały ich przy opracowywaniu dokumentów planistycznych¹³ oraz wydawaniu decyzji administracyjnych.

Powyższe działania gmin nie powodowały zahamowania zabudowy terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi. Dopuszczano do zabudowy terenów zagrożonych powodzią, bez stosowania jakichkolwiek ograniczeń, co może wpłynąć na wystąpienie strat materialnych i zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, w przypadku powodzi.

¹² Kontrolę przeprowadzono w 24 gminach na terenie których powódź w 2010 r. objęła największy obszar – zob. punkt 5.6.

¹³ Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto nieinformowanie przez gminy inwestorów o zagrożeniu wystąpienia na danym terenie powodzi oraz niewielkie zaangażowanie gmin w prawidłowe gospodarowanie przestrzenią utrudniało inwestorom unikanie ryzyka związanego z lokalizowaniem obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią.

Nieprawidłowe opracowanie przez gminy operacyjnych planów ochrony przed powodzią, w których nie zawarto m.in. danych dotyczących wielkości obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, inwentaryzacji zagrożonej infrastruktury, liczby budynków i osób podlegających zagrożeniu, może znacznie utrudnić podejmowanie skutecznych działań w celu zminimalizowania zagrożeń i ograniczenia skutków powodzi.

Do pozytywnych zjawisk można zaliczyć przypadki gdzie gminy, z własnej inicjatywy, podjęły działania zmniejszające ryzyko wystąpienia zagrożeń powodziowych dla terenów zurbanizowanych. Podejmowano działania techniczne i finansowe mające na celu zabezpieczenie mieszkańców przed skutkami powodzi, w tym m.in. odbudowywano cieków wodnych oraz dofinansowywano ze środków własnych wykonanie i modernizację obwałowań. Zbudowano systemy monitorowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach powodziowych oraz wprowadzono zasady postępowania na wypadek wystąpienia powodzi. Działania te były jednak niewystarczające, gdyż ograniczały się do realizacji jednostkowych zadań. Nie tworzyły one kompleksowego systemu, który w powiązaniu z działaniami organów rządowych, doprowadziłby do istotnego zwiększenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz ograniczyłby straty powstałe w wyniku powodzi.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W toku kontroli stwierdzono, że gminy opracowały zaledwie 286 planów miejscowych obejmujących 12% terenów zagrożonych powodzią, z których tylko w 97 wprowadzono zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne po spełnieniu których będzie możliwa realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Nie dotyczyły one jednak całej powierzchni objętej planami miejscowymi, a najczęściej tylko ich fragmentów. W 5 spośród 24 (tj. 21%) zbadanych urzędów miast i gmin w miejscowych planach nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. W większości gmin wprowadzono w prawdzie ograniczenia lokalizacji inwestycji, ale tylko w niektórych planach miejscowych, a w dwóch gminach nie wprowadzono w planach miejscowych żadnych zakazów i warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. W jednej gminie nie ujęto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich wymaganych ustawą elementów, w tym nie wskazano lokalizacji koryta wód płynących potoku oraz przyległych do niego terenów zagrożonych powodzią, co było niezgodne z art. 15 ustawy o planowaniu. W 2 spośród skontrolowanych 24 (tj. 8,5%) urzędów miast i gmin wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie dokonał oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu. Stwierdzono również jeden przypadek gminy, w której nie dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w tym nie wskazano w planach miejscowych obszarów zagrożonych powodzią $Q_{1\%}$, pomimo iż urząd posiadał już od 2006 r. dokument, w którym określono zasięg tych obszarów, co stanowiło naruszenie art. 84 ustawy – Prawo wodne. W okresie objętym kontrolą podstawowym dokumentem, w oparciu o który gminy mogły wprowadzać, w planach miejscowych, ograniczenia w zabudowie

terenów zagrożonych powodzią było studium ochrony przeciwpowodziowej. Studia ochrony przeciwpowodziowej opracowało jednak tylko dwóch Dyrektorów RZGW dla kilku obszarów zagrożonych powodzią. Ograniczało to znacznie możliwość wpływania przez gminy na sposób właściwego gospodarowania terenami zagrożonymi niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi. [str. 29-34]

2. W opracowanych przez gminy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określono, jako tereny zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych, 8,2% powierzchni gmin. W 8 spośród 24 (tj. 30%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie wprowadzono w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego żadnych zapisów zobowiązujących do stosowania zakazu lub ograniczenia lokalizacji obiektów budowlanych oraz nie określono warunków technicznych po spełnieniu których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. W 3 spośród 24 (tj. 12,5%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie dokonano oceny aktualności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bądź nie przedstawiono opracowanej oceny aktualności Studium zagospodarowania do zaopiniowania stosownym organom, co stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. W jednym przypadku, prezydent miasta pomimo wielokrotnego wyrażania negatywnej opinii o projekcie Studium zagospodarowania przez Dyrektora RZGW, dotyczącej nieuwzględnienia w projekcie wszystkich niezbędnych elementów, uznał projekt za uzgodniony i przekazał go Radzie Miasta do uchwalenia, co było niezgodne z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu. [str. 24-29]
3. W 5 spośród 24 (tj. 21%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie zawarto w treści wydawanych decyzji o warunkach zabudowy informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji. W pozostałych 19 skontrolowanych urzędach miast i gmin w decyzjach takich zawarto zapisy informujące inwestorów, że inwestycja położna jest na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, leży na terenach zalewowych lub w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zalewowych. Ponadto w dwóch gminach stwierdzono wydanie 6 decyzji o warunkach zabudowy, pomimo niedokonania uzgodnień z właściwymi organami, co było niezgodne z art. 53 ust 4 ustawy o planowaniu. [str. 35-38]
4. W 22 spośród 24 (tj. 92%) skontrolowanych organów¹⁴ w decyzjach o pozwoleniu na budowę nie zawarto zapisów informujących inwestora o lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią. W dwóch¹⁵ spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin wydano decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ($Q_{1\%}$) określonej w planie miejscowym oraz pomimo zakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią. W jednym przypadku, w wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę, nie nałożono na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W jednym urzędzie miasta prowadzono rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, który nie spełniał warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁶. [str. 40-43]

¹⁴ Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę skontrolowano zarówno w urzędach miast na prawach powiatów jak i w starostwach powiatowych.

¹⁵ Urząd Miasta Torunia i Starostwo Powiatowe w Brzegu.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie

5. W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono przekroczenia terminów załatwiania spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, sięgające nawet 200 dni, co było niezgodne z art. 35 Kpa. Stwierdzono dwa przypadki, w których gmina nie przekazała marszałkowi województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, w terminie 7 dni od dnia ich wydania, co stanowiło naruszenie art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. W jednym przypadku burmistrz zaniechał wezwania wnioskodawców do usunięcia braków i przystąpił do rozpatrywania wniosku, mimo że złożone wnioski były niekompletne. W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzonych przez urząd rejestrów decyzji o warunkach zabudowy. [str. 38-40]
6. W 3 gminach stwierdzono nieprawidłowości przy opracowaniu operacyjnego planu ochrony przed powodzią, polegające na nieuwjęciu w planach m.in.: danych dotyczących wielkości obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, inwentaryzacji zagrożonej infrastruktury, liczby budynków i osób podlegających zagrożeniu, przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów, mapy z określonymi obszarami zalewowymi i opisanymi przyczynami zagrożeń. W planach tych nie określono również 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. [str. 47-48]
7. W 7 spośród 24 (tj. 29%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono, iż podjęły one działania techniczne i finansowe mające na celu zabezpieczenie mieszkańców przed skutkami powodzi. W ramach tych działań gminy m.in. odbudowywały cieków wodnych, dofinansowywały ze środków własnych wykonanie modernizacji i uzupełnienia obwałowań, przejmowały administrowanie budowlami hydrotechnicznymi zlokalizowanymi na terenie gmin. W jednym przypadku podjęto działania mające na celu przeprowadzenie analizy porównawczej elementów zabezpieczenia miasta przed powodzią z zakresem rządowego programu „Programu dla Odry 2006”, w wyniku której zdefiniowano luki w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Wrocławia. W 12 spośród 24 (tj. 50%) skontrolowanych urzędów miast i gmin prowadzono monitoring stanu i przepływów wody w punktach pomiarowych, monitoring zagrożenia powodziowego, a w tym stanu wałów i urządzeń hydrotechnicznych, zbudowano systemy monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz wprowadzono zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożenia powodziowego. Działania te były jednak niewystarczające. Ograniczały się do realizacji jednostkowych zadań nietworzących kompleksowego systemu, który doprowadziłby do zwiększenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz ograniczyłby straty powstałe w wyniku powodzi. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki niepodjęcia przez organy gminy właściwych działań w sytuacji stwierdzenia użytkowania terenu, zagrożonego niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi, niezgodnie z jego przeznaczeniem. [str. 45-47]
8. W dwóch skontrolowanych urzędach miast i gmin stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzonego przez gminę magazynu przeciwpowodziowego polegające m.in. na niezapewnieniu wystarczającej ilości piasku na wypadek wystąpienia powodzi oraz niezapewnieniu stanu

wyposażenia magazynu zgodnego z gminnym planem operacyjnym ochrony przed powodzią. Ponadto w regulaminach organizacyjnych Urzędów nie przypisano obowiązku realizacji zadań, z zakresu zarządzania kryzysowego konkretnej komórce organizacyjnej, nie określono również sposobu współpracy między jednostkami Urzędów oraz nie określono odpowiedzialności za powierzone zadania dotyczące prowadzenia magazynu. [str. 48-50]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Realizacja zadań własnych gmin, dotyczących kształtowania przestrzeni na terenach zagrożonych powodzią, w tym ustanawiania szczególnych warunków lokalizacji inwestycji oraz ograniczania zabudowy tych terenów nie była prawidłowa i skuteczna. Planami miejscowymi objęto jedynie 30% powierzchni gmin, w tym tereny zagrożone wystąpieniem powodzi objęto w 12%. W większości tych planów miejscowych nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz nie wprowadzano zakazów i warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Tylko w niektórych wydawanych przez gminy decyzjach administracyjnych zawierano informacje o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji. Jednocześnie gminy nie podjęły skutecznych działań w celu ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi.

Organy gmin pomimo, iż posiadały opracowania definiujące poszczególne tereny jako zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych nie uwzględniały ich przy opracowywaniu dokumentów planistycznych¹⁷ oraz wydawaniu decyzji administracyjnych.

Niski stopień pokrycia miejscowymi planami powierzchni gmin, a w szczególności nieobejmowanie nimi terenów zagrożonych powodzią, a także nieuwzględnianie posiadanych informacji o zagrożeniach powodziowych przy opracowywaniu dokumentów planistycznych oraz wydawaniu decyzji administracyjnych świadczy o niskim zaangażowaniu organów gmin w racjonalne kształtowanie przestrzeni na terenach zagrożonych powodzią, a w szczególności określanie warunków, które należy uwzględnić przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych inwestycji.

Nieopracowanie przez Dyrektorów RZGW studiów ochrony przeciwpowodziowej, zawierających granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania, znacznie ograniczało gminom wpływ na sposób właściwego gospodarowania terenami zagrożonymi powodzią, gdyż utrudniało możliwość stosowania zakazów i ograniczeń, w tym określania wymogów technicznych, niezbędnych do spełnienia przy lokalizowaniu obiektów budowlanych¹⁸.

We wstępnych ocenach ryzyka powodziowego¹⁹ nie ujęto wszystkich obszarów zagrożonych powodzią występujących na terenach gmin. Spowodować to może nieobjęcie tych obszarów mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego, a w konsekwencji nie będzie podstawy pozwalającej organom gmin na wprowadzenie zakazów i ograniczeń dotyczących gospodarowania tymi terenami.

¹⁷ Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ Studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego Dyrektora RZGW, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego – art. 14 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw.

¹⁹ Opracowanych na podstawie art. 88b ust. 1 i art. 88c ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2011 r. – Prawo wodne Dz.U. z 2012 r. poz. 145 (w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 marca 2011 r., tj. po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na niepodejmowanie skutecznych działań ze strony organów gmin na rzecz ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią, znaczny wpływ miał brak precyzyjnych przepisów regulujących możliwość i sposób zabudowy tych terenów. Organy administracji rządowej nie podjęły wystarczających działań, które dałyby gminom podstawę do wprowadzania zakazów lub ograniczeń zabudowy tych terenów.

Należy podkreślić, że żadna z obowiązujących regulacji prawnych, w tym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obliguje gmin do ujmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego szczególnych warunków lokalizacji inwestycji, a w tym ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

Zdaniem NIK obowiązkiem organów samorządu terytorialnego powinno być ujmowanie ww. zapisów we wszystkich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczących terenów zagrożonych powodzią.

Ponadto stwierdzono potrzebę dokonywania przez Prezesa KZGW bieżącej aktualizacji wstępnych ocen ryzyka powodziowego, w celu ujęcia w nich wszystkich obszarów zagrożonych powodzią, występujących na terenach gmin.

W celu doprowadzenia do skutecznej realizacji przez gminy nałożonych na nie obowiązków, w zakresie ochrony przed powodzią, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie:

- 1) objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego całej powierzchni terenów zagrożonych powodzią i ustanowienia w nich szczególnych warunków dla inwestycji, w tym wymagań konstrukcyjnych dla budynków i budowli, lokalizowanych na tych terenach;
- 2) pilnego uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, po opracowaniu map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, w celu określenia terenów na których należy wprowadzić ograniczenia zabudowy;
- 3) informowania inwestorów o zagrożeniach wynikających z lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, w treści wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzjach o pozwoleniu na budowę;
- 4) podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminu wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z Kpa;
- 5) dokonywania uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy z właściwymi organami, określonymi w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych. Ponieważ kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy, przyjęte przez gminy rozwiązania w tym zakresie odgrywają jedną z ważniejszych ról w procesie „odsuwania ludzi od powodzi”. To właśnie na etapie sporządzania dokumentów planistycznych powinny być podejmowane decyzje, które tereny należy pozostawić wolne od zabudowy w związku z ich podatnością na zagrożenia powodziowe, a także decyzje o zastosowaniu odpowiednich form zagospodarowania, np.: trwałych użytków zielonych, terenów rolniczych czy zieleni nieurządzonej. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należałoby wprowadzać podstawowe zalecenia dotyczące wymagań konstrukcyjnych budynków i budowli²⁰, np.: zakaz stosowania podpiwniczeń czy też wyniesienie rzędnej parteru powyżej rzędnej wody $Q_{1\%}$, tzw. wody stuletniej. Powódź jest jednym z najczęstszych zjawisk naturalnych powodujących katastrofy i przynoszących olbrzymie straty. Straty te są tym większe, im bardziej intensywny jest rozwój gospodarczo-społeczny na terenach nadrzecznych – zalewowych. Dlatego niezbędne jest podejmowanie działań mających na celu zminimalizowanie skutków powodzi. Podstawowymi strategiami stosowanymi w tym celu są:

- ♦ obniżenie kulminacyjnej fali powodziowej oraz jej opóźnienie poprzez stosowanie środków technicznych typu zbiorniki retencyjne, obwałowania, poldery itp.
- ♦ stosowanie „profilaktyki” przeciwpowodziowej opartej na środkach nietechnicznych takich jak:
 - działania związane z uwzględnieniem linii zalewów w planach zagospodarowania przestrzennego,
 - określenie warunków, jakie muszą spełniać obiekty ewentualnie dopuszczone do realizacji na terenach zlewowych.

Podstawowym dokumentem, którego ustalenia dotyczące zasięgów wystąpienia zjawisk powodziowych należało uwzględnić przy opracowywaniu dokumentów planistycznych gmin i wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, było studium ochrony przeciwpowodziowej²¹.

Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie opracowali studiów ochrony przeciwpowodziowej dla wszystkich obszarów które tego wymagały, pomimo iż obowiązek opracowania ww. studiów powstał już w 2005 r.²². Obowiązek ten ustał z dniem 18 marca 2011 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.²³ Nieopracowanie studiów ochrony przeciwpowodziowej znacznie ograniczało gminom możliwość uwzględnienia granic wystąpienia zagrożeń zjawiskami powodziowymi w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga ponadto, że większość gmin nie uchwaliła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

W przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego inwestycje lokalizuje się w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

²⁰ Stosowanie ww. ograniczeń stanowi dobrą praktykę pozwalającą ograniczyć skutki powodzi.

²¹ Wg. stanu prawnego obowiązującego przed 18 marca 2011 r.

²² Wprowadzony ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087 ze zm.

²³ Zob. przypis nr 5.

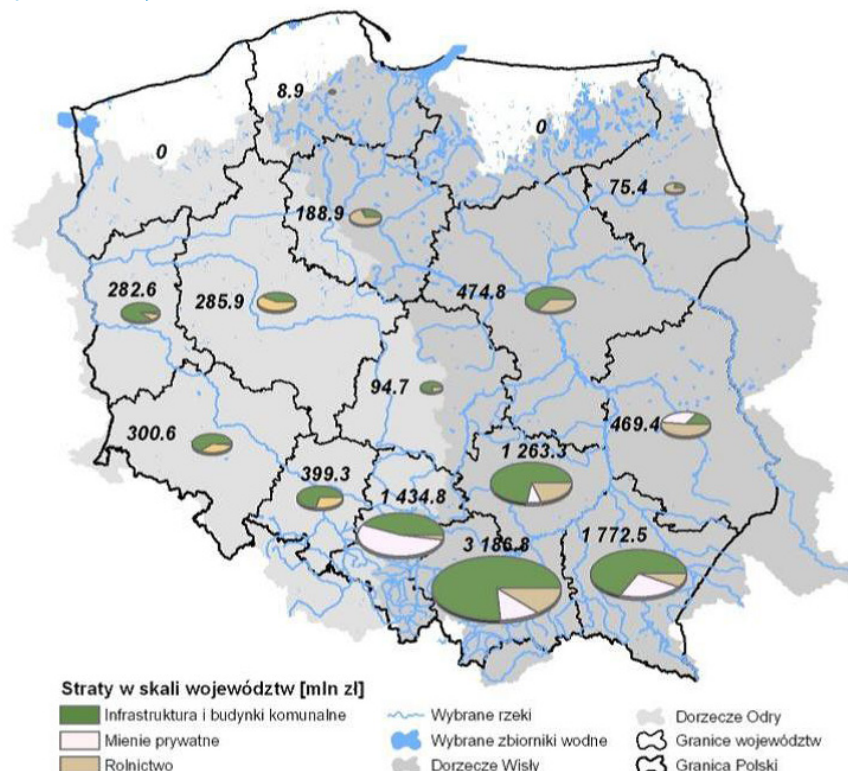
Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- ♦ co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...);
- ♦ teren ma dostęp do drogi publicznej;
- ♦ istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- ♦ teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...);
- ♦ decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

W przypadku spełnienia ww. wymogów gmina nie może odmówić wydania warunków zabudowy nawet na terenie, który wcześniej został zalany podczas powodzi, bądź na którym występują inne zjawiska powodziowe np. regularne podtopienia. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy skutkuje nie tylko powstaniem obowiązku doprowadzenia uzbrojenia do zabudowywanego terenu (drogi, kanalizacje itp.) ale również w przypadku zalania ww. terenu generuje koszty zarówno akcji ratowniczej dla osób tam zamieszkujących jak również usuwania skutków powodzi, zniszczeń i odbudowy.

Organy samorządu terytorialnego wydające decyzje o warunkach zabudowy, nie określały w nich niezbędnych warunków po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Uwzględniając to, że zabezpieczenia przeciwpowodziowe w wielu przypadkach były niewystarczające i nieskuteczne, tereny zagrożone powodzią, na których już zrealizowano inwestycje były często zalewane, co stanowiło zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, mienia, jak również skutkowało koniecznością ponoszenia wydatków z budżetów samorządowych i budżetu państwa. W wyniku powodzi które przeszły przez Polskę w maju i czerwcu 2010 r. poszkodowanych zostało blisko 70 tys. rodzin (w tym 14,5 tys. rodzin ewakuowano z zalanych terenów). Straty poniosło 811 gmin oraz ok. 1,5 tys. przedsiębiorstw. W wyniku powodzi uszkodzeniu uległo m.in. ponad 18 tys. budynków mieszkalnych, 800 szkół i 160 przedszkoli oraz ponad 10 tys. km dróg, 1.625 mostów. Łącznie straty spowodowane przez powódź w 2010 r. szacuje się na ponad 12 mld zł.

Rysunek nr 1
Struktura strat powodziowych w 2010 r.



Źródło: KZGW

Polskie prawodawstwo opisuje problematykę dotyczącą ochrony przed powodzią m.in. w:

1. Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w następujących artykułach:
 - art. 10 ust. 2 pkt 11 w brzmieniu: „W studium określa się w szczególności: (...) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”;
 - art. 15 ust. 2 pkt 7 w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych”;
 - art. 39 ust. 3 pkt 6 w brzmieniu: „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz w szczególności: (...) obszary szczególnego zagrożenia powodzią”;
2. Ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁴, a w szczególności:
 - art. 80 pkt 4 w brzmieniu: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi”;

²⁴ Według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 18 marca 2011 r., tzn. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159), która wprowadziła nowe przepisy dotyczące ochrony przed powodzią.

- art. 79 ust. 2, który nakładał na dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej obowiązek sporządzenia „studium ochrony przeciwpowodziowej”, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowanie tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje się podziału obszarów na:
 - » obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową;
 - » obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”;
 - » obszary potencjalnego zagrożenia powodzią”;
- art. 84 w brzmieniu: „Obszary, o których mowa w art. 79 ust. 2, uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy”.

Zmiany wprowadzone do ustawy – Prawo wodne²⁵, wynikające z implementacji Dyrektywy powodziowej polegały przede wszystkim na określeniu podmiotów odpowiedzialnych za skuteczną ochronę przed powodzią, która jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym²⁶, których opracowanie powierzono Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: Prezes KZGW).

Zgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy – Prawo wodne mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego Prezes KZGW przekazuje dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, którzy następnie przekazują je m.in.: właściwym wojewodom, marszałkom województw, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz właściwym komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów zagrożenia powodzią, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa (zmiany wprowadza się w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego). Od dnia przekazania ww. map jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów. Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego podlegają przeglądowi, co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji.

Dla obszarów dorzeczy oraz dla regionów wodnych, na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, przygotowuje plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy przygotowuje Prezes KZGW do dnia 22 grudnia 2015 r.

²⁵ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw – Dz.U. Nr 32, poz. 159 – ustawa weszła w życie 18 marca 2011 r.

²⁶ Zgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy – Prawo wodne mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego Prezes KZGW opracowuje do 22 grudnia 2013 r.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organów administracji publicznej do podejmowania stosownych działań na terenach zagrożonych powodzią

Dyrektywa powodziowa

W dniu 23 października 2007 r. Parlament Europejski i Rada przyjęła Dyrektywę 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim²⁷ (dalej: Dyrektywa powodziowa). Celem Dyrektywy powodziowej jest ocena ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium Wspólnoty.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Dyrektywy powodziowej państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących ochrony przeciwpowodziowej niezbędnych do wykonania niniejszej Dyrektywy do dnia 26 listopada 2009 r.

Dyrektywą powodziową nałożono na państwa członkowskie obowiązek opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym w następujących terminach:

- 1) do grudnia 2011 r. – wstępnej oceny ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy oraz związanych z nimi obszarów wybrzeża. Na tej podstawie określone zostały obszary, na których stwierdza się „istnienie dużego ryzyka powodziowego lub na których jego wystąpienie jest prawdopodobne”;
- 2) do grudnia 2013 r. – mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Na mapach tych mają być wskazane obszary, na których prawdopodobieństwo powodzi jest: niskie, średnie oraz wysokie. Mapy powinny uwzględniać również informacje na temat szacunkowej liczby mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią, rodzaju działalności gospodarczej i ważnych instalacji na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi;
- 3) do grudnia 2015 r. – na podstawie tych map zostaną sporządzone plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Plany te, skoordynowane na poziomie obszaru dorzecza, mają obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności działania ukierunkowane na zapobieganie, ochronę i właściwe przygotowanie, w tym prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów dorzecza.

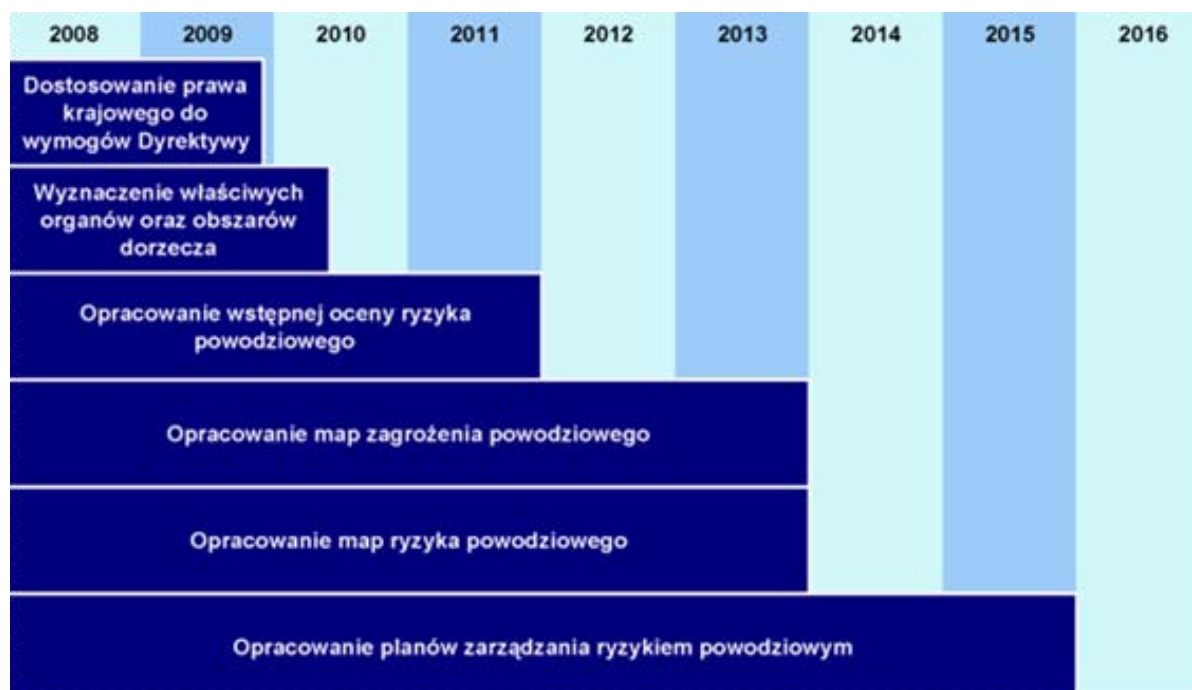
Implementacji Dyrektywy powodziowej do prawa polskiego dokonano ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i innych ustaw²⁸.

²⁷ Zob. przypis nr 1.

²⁸ Zob. przypis nr 5.

Rysunek nr 2

Harmonogram wdrażania Dyrektywy powodziowej



Źródło: KZGW

Przepisy dotyczące powodzi obowiązujące przed implementacją Dyrektywy powodziowej

Według przepisów, ustawy – Prawo wodne²⁹ obowiązującej przed implementacją Dyrektywy do prawa polskiego, zagadnienia związane z ochroną przed powodzią ujęte były w dziale V „Ochrona przed powodzią oraz suszą”³⁰. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej był zobowiązany do sporządzenia studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalającego granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania terenów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje podziału obszarów na:

- 1) obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”,
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej był zobowiązany do przesłania projektu studium ochrony przeciwpowodziowej, do zaopiniowania właściwym radom gmin, radom powiatów i sejmikom wojewódzkim (art. 79 ust. 3 ww. ustawy).

²⁹ Do dnia 18 marca 2011 r.

³⁰ Ustawa – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r - Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

Obowiązek opracowania studiów ochrony przeciwpowodziowej przez Dyrektorów RZGW powstał w 2005 r.³¹. Do dnia nowelizacji ustawy – Prawo wodne³², znoszącej ten obowiązek, tylko trzech Dyrektorów RZGW opracowało studia³³. I tak:

- W RZGW Poznań powstało „studium ochrony przeciwpowodziowej – wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla miasta Śrem”,
- W RZGW w Krakowie zrealizowano 6 opracowań o charakterze „studium ochrony przeciwpowodziowej”, obejmujących obszar zlewni: Raby, Wisłoki (w granicach woj. podkarpackiego), Wisłoka, Sanu, Nidy i Czarnej Staszowskiej,
- W RZGW we Wrocławiu opracowano Studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Górny Bóbr.

Nieopracowanie przez Dyrektorów RZGW studiów ochrony przeciwpowodziowej znacznie ograniczało organom gmin możliwość ujęcia w opracowywanych Studiach i planach miejscowych, a w przypadku braku planów przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, granic zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunków ochrony przed powodzią. Brak studiów ochrony przeciwpowodziowej znacznie utrudniał gminom właściwe gospodarowanie terenami zagrożonymi niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi znajdującymi się na ich terenie, gdyż uniemożliwiał stosowanie zakazów i ograniczeń, w tym określania wymogów technicznych, przy lokalizowaniu obiektów budowlanych.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku spełnienia ustawowych wymogów³⁴ przez wnioskodawców gmina nie może odmówić wydania warunków zabudowy nawet dla terenów, które wcześniej zostały zalane podczas powodzi, bądź, na których występują inne zjawiska powodziowe np. regularne podtopienia. W konsekwencji wydania decyzji o warunkach zabudowy, dla takich terenów, w przypadku wystąpienia powodzi gmina ponosi zwiększone koszty związane z prowadzeniem akcji ratowniczej oraz z usuwaniem skutków powodzi.

Przepisy ustawy – Prawo wodne po implementacji Dyrektywy powodziowej

Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i innych ustaw³⁵ zaimplementowano do prawa polskiego wszystkie kluczowe postanowienia Dyrektywy powodziowej.

Podmiotami odpowiedzialnymi za skuteczną ochronę przed powodzią są organy administracji rządowej i samorządowej (art. 88a ustawy – Prawo wodne³⁶). Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów ryzyka powodziowego, których opracowanie powierzono Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: Prezes KZGW).

Pierwszym narzędziem w planowaniu zapobiegania powodzi jest wstępna ocena ryzyka powodziowego opracowywana dla obszarów poszczególnych dorzeczy (art. 88b ww. ustawy). Wstępną ocenę ryzyka powodziowego przygotował Prezes KZGW przed 22 grudnia 2011 r.³⁷ (art. 88c).

³¹ Zob. przypis nr 18.

³² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw wprowadzająca nowe przepisy dotyczące ochrony przed powodzią wynikające z Dyrektywy powodziowej – Dz.U. Nr 32, poz. 159 – ustawa weszła w życie 18 marca 2011 r.

³³ Według danych uzyskanych z KZGW, w okresie od czerwca 2009 r. do dnia nowelizacji ustawy – Prawo wodne, studia ochrony przeciwpowodziowej opracowało tylko dwóch ww. Dyrektorów RZGW. Ponadto w toku kontroli ustalono, że w lipcu 2006 r. Dyrektor RZGW we Wrocławiu opracował Studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Górny Bóbr.

³⁴ Wymogi określono w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – Zob. pkt 5.1.– Słowniczek ważniejszych pojęć.

³⁵ Zob. przypis nr 5.

³⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 j.t.

³⁷ Zob. Mapa nr 1, 2 i 3.

W toku kontroli w dwóch gminach stwierdzono, że we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego nie ujęto wszystkich obszarów zagrożonych powodzią występujących na terenach gmin. Może to spowodować nieobjęcie tych terenów mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego. W konsekwencji na terenach tych nie będzie podstawy prawnej do wprowadzenia zakazów lub ograniczeń w ich zagospodarowaniu dotyczących ochrony przed powodzią. Jednocześnie, w jednej z tych gmin, stwierdzono przypadek odmowy bieżącej aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego pomimo, iż art. 88c ustawy – Prawo wodne stanowi, że wstępna ocena ryzyka powodziowego podlega aktualizacji w razie potrzeby, a obowiązkowemu przeglądowi co 6 lat. I tak:

- **W Urzędzie Miasta Wrocławia** analiza przeprowadzona pod kątem zgodności obszarów miasta potencjalnie zagrożonych powodzią ujętych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, a terenami objętymi największym zasięgiem powodzi w 1997 r. wykazała rozbieżności. Stwierdzono, że obszary narażone na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi, które podczas „Wielkiej Powodzi Lipcowej” w 1997 r. uległy zalaniu, o łącznej powierzchni (wraz ze strefą buforową) 1.510,6 ha, nie zostały uwzględnione w opracowaniu KZGW. Natomiast tereny o łącznej powierzchni 1.088,0 ha zaliczone zostały, we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi, pomimo iż w opracowaniach, którymi dysponował Urząd nigdy nie zostały tak sklasyfikowane oraz tereny te nigdy nie zostały zalane podczas powodzi.
- **W Urzędzie Miasta Krakowa** stwierdzono, że we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego (dalej: WORP) opracowanej w grudniu 2011 r. dla województwa małopolskiego nie ujęto dopływów Wisły, znajdujących się w granicach administracyjnych miasta³⁸, a tym samym nie zakwalifikowano ich do opracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Prezydent Miasta Krakowa, w lutym 2013 r., zwrócił się do Prezesa KZGW o aktualizację WORP. Z informacji przekazanej przez Zastępcę Prezesa KZGW wynika, że najbliższa aktualizacja WORP zostanie wykonana do 22 grudnia 2018 r.

Wstępna ocena ryzyka powodziowego podlega przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji (art. 88c ustawy – Prawo wodne).

Zdaniem NIK, pominięcie we wstępnych ocenach ryzyka powodziowego obszarów narażonych na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi może spowodować nieuwzględnienie ich na mapach zagrożenia i ryzyka powodziowego, w wyniku czego pomimo realnie występującego zagrożenia powodzią, nie będzie podstawy prawnej pozwalającej organom gminy na wprowadzenie zakazów i ograniczeń dotyczących gospodarowania tymi terenami. Jednocześnie, przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych powodzią zawierającego ww. zakazy i ograniczenia, w przypadkach wystąpienia o warunki zabudowy dla inwestycji tam lokalizowanych, gmina nie będzie miała podstawy do odmowy wydania takiej decyzji. Może to skutkować powstawaniem nowej zabudowy na terenach, które z racji występujących zagrożeń powodzią powinny być wyłączone spod zabudowy.

Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego sporządza się mapy zagrożenia powodziowego (art. 88d ustawy – Prawo wodne). Na mapach tych przedstawia się m.in.: obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie³⁹, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, oraz obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących. Mapy zagrożenia powodziowego powinny być sporządzone, zarówno dla obszarów o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, oraz obszarów narażonych na zalanie w przypadku awarii.

³⁸ Rzeka Serafa, potoki: Kościelnicki, Baranówka i Sudół, częściowe uwzględnienie rzek: Rudawa, Prądnik i Dłubnia.

³⁹ Prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego.

Dla obszarów wyznaczonych na mapach zagrożenia powodziowego opracowuje się mapy ryzyka powodziowego (art. 88e). Prezes KZGW przekazuje opracowane mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego właściwym organom w tym m.in.: Dyrektorom RZGW (art. 88f ustawy – Prawo wodne). Następnie Dyrektorzy RZGW mają obowiązek przekazać ww. mapy m.in.: właściwym wojewodom, marszałkom województw, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast).

Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego obejmujące obszary narażone na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi, wskazane we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego są obecnie w trakcie opracowywania. Zgodnie z art. 11 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw Prezes KZGW powinien ww. mapy opracować do dnia 22 grudnia 2013 r.

Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego podlegają przeglądowi, co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji (art. 88f ust. 11 ustawy – Prawo wodne).

3.2.2. Programowanie działań mających na celu ograniczenie zabudowy na terenach zagrożonych powodzią

Organy administracji samorządu terytorialnego, z własnej inicjatywy, wykonywały opracowania (analizy, mapy, prognozy wystąpienia powodzi itp.) zawierające informacje dotyczące zjawisk powodziowych, występujących na terenie gmin.

W 7 spośród 24 (tj. 29%) skontrolowanych urzędów miast i gmin wykonano opracowania uwzględniające zjawiska powodziowe, w których omówiono m.in. niekorzystne położenie obszarów gmin powodujące zagrożenia powodziowe, zasięgi powodzi występujących w latach poprzednich, sposoby minimalizacji skutków wystąpienia powodzi, granicy bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami $Q_{1\%}$ itp. Na przykład :

- *Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu*⁴⁰ w latach 2010–2012 i wcześniejszych wykonała we własnym zakresie lub zleciła wykonanie dokumentacji uwzględniających zjawiska powodziowe, w tym m.in.: podstawowe dane dotyczące wpływu piętrzenia na stopniu wodnym Solec Kujawski na rejon miasta Torunia, wpływ stanów powodziowych Wisły na terenie os. Kaszczorek w Toruniu, materiały do planu miejscowego os. Kaszczorek; analiza zagrożeń powodziowych do planu miejscowego os. Kaszczorek na podstawie faktycznego zasięgu wody powodziowej w kwietniu 1998 r., analiza stanów zalewów wodami rzeki Wisły w dniu 20 maja 2010 r. obejmująca: mapę zalewu, zestawienie rzędnych faktycznego zalewu w odniesieniu do km biegu rzeki, dokumentację fotograficzną (zdjęcia lotnicze), analiza porównawcza zasięgu wody powodziowej z 20 maja 2010 r. i granicy bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami $Q_{1\%}$ na tle planów miejscowych na obszarze miasta Torunia.
- **W Urzędzie Miasta i Gminy Szczucin** możliwości wystąpienia powodzi przedstawione były między innymi w następujących dokumentach:
 - „Opracowanie środowiskowych uwarunkowań rozwoju Gminy Szczucin wraz z oceną użytkowania środowiska naturalnego”, w którym m.in. zwrócono uwagę na niekorzystne położenie obszaru gminy, powodujące zagrożenie powodziowe, na mapie sozologicznej gminy zaznaczone zostały tereny zalane w czasie powodzi w latach poprzednich, o dużym prawdopodobieństwie zalewania oraz tereny podtopione o dużym prawdopodobieństwie podtapiania lub zalewania.
 - „Ekofizjografia Gminy Szczucin” z grudnia 2007 r., sporządzona do prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – jako środek do minimalizacji skutków powodzi wskazano ochronę przeciwpowodziową wraz z prawidłowym funkcjonowaniem systemu retencji wodnej, co można osiągnąć poprzez: budowę zbiornika retencyjnego na granicy miejscowości Suchy Grunt i Brzezówka, budowę i konserwację istniejących urządzeń melioracji wodnych oraz ochronę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. Zaznaczono również obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i podtopień.

⁴⁰ Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu jest jednostką organizacyjną Gminy Miasto Toruń. Nadzór merytoryczny nad MPU sprawuje Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia.

- „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium zagospodarowania Gminy Szczucin” z grudnia 2011 r., dotycząca wybranych obszarów wsi Dąbrowica i Świdrówka” o łącznej powierzchni 11,64 ha. Podano w niej m.in., że w okresie wzmożonych opadów i roztopów teren ten może być narażony na niebezpieczeństwo podtopień, a w przypadku przerwania wałów Wisły na zalanie, gdyż znajduje się on w obszarze tzw. wody stuletniej.

Zdaniem NIK przygotowanie, z własnej inicjatywy gmin, opracowań zawierających informacje dotyczące występujących na ich terenie zagrożeń powodziowych zaliczyć należy do dobrych praktyk. Posiadanie takich informacji umożliwiło stosowanie ograniczeń zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

W toku kontroli stwierdzono, że w **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała**, pomimo iż posiadano opracowania definiujące poszczególne tereny jako zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych nie uwzględniono ich przy opracowywaniu dokumentów planistycznych⁴¹ oraz wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. W nowym Studium zagospodarowania nie przedstawiono informacji o obszarach zlokalizowanych w dzielnicach Wapienica, Kamienica i Aleksandrowice, dotyczących zagrożenia potencjalną powodzią na skutek awarii lub katastrofy zapory wodnej na rzece Wapienica mimo będących w posiadaniu Urzędu: dokumentu przygotowanego w sierpniu 2006 r. przez firmę Hydroconsult pn. „Potencjalne zagrożenie powodziowe wywołane katastrofą zapory w Wapienicy” oraz wniosku wynikającego z analizy hipotecznych zagrożeń na skutek awarii zapory retencyjnego zbiornika wody Wapienica sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu w listopadzie 2006 r. Projekt Studium zagospodarowania w trakcie opiniowania i uzgadniania z RZGW w Gliwicach, pomimo zmian wprowadzanych przez Urząd Miasta, trzykrotnie uzyskał negatywną opinię oraz ostatecznie nie został uzgodniony przez Dyrektora RZGW. Pomimo negatywnych opinii oraz braku uzgodnienia z Dyrektorem RZGW Prezydent Miasta przekazał projekt Studium zagospodarowania do uchwalenia. Studium zagospodarowania zostało przyjęte przez Radę Miejską w Bielsku-Białej w dniu 29 maja 2012 r.

W ocenie NIK, organy samorządu terytorialnego przy opracowywaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinny wykorzystywać wszelkie dostępne materiały i informacje dotyczące występujących na terenie gmin zjawisk powodziowych. Nieuwzględnienie w Studiach zagospodarowania zapisów dotyczących zjawisk powodziowych dla wszystkich terenów zagrożonych powodzią, uniemożliwi wprowadzenie, w uchwalanych w przyszłości planach miejscowych, ograniczeń zabudowy oraz określenie warunków, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji.

Zdaniem NIK, zaniechanie przez organy administracji rządowej (Dyrektorów RZGW) wykonywania swoich zadań nie zwalniało gmin z obowiązku kształtowania polityki przestrzennej w sposób racjonalny oraz zapewniający ochronę przed powodzią, w tym m.in. wprowadzania w dokumentach planistycznych zakazów i ograniczeń dotyczących wznoszenia nowej i rozbudowy istniejącej zabudowy oraz zagospodarowania terenów, które w ocenie organów gminy oraz organów opiniujących Studium zagospodarowania były zagrożone powodzią.

⁴¹ Studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

3.2.3. Ustanawianie prawa miejscowego dla terenów zagrożonych powodzią

Podstawowymi przepisami regulującymi działania na rzecz ochrony przed powodzią, w zakresie kształtowania i zagospodarowania terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi, były przepisy ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie Studium zagospodarowania oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. W myśl przepisów art. 88k pkt 1 ustawy – Prawo wodne ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (przed 18 marca 2011 r. art. 80 pkt 4 ustawy – Prawo wodne). Przytoczone powyżej przepisy wskazują, że na organach gmin spoczywa obowiązek kształtowania przestrzeni w taki sposób aby do minimum ograniczyć skutki powodzi. Podstawowymi narzędziami pozwalającymi gminom na określenie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu są Studium zagospodarowania oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku ich braku decyzje o warunkach zabudowy. Dlatego przy sporządzaniu ww. dokumentów planistycznych należy rozstrzygnąć w jaki sposób zagospodarować poszczególne obszary aby ograniczyć skutki powodzi. Ponadto w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprowadzać należy podstawowe zalecenia dotyczące wymagań konstrukcyjnych budynków i budowli, np.: zakaz stosowania podpiwniczeń czy też wyniesienie rzędnej parteru powyżej rzędnej wody $Q_{1\%}$, tzw. wody stuletniej.

Jedną z głównych przyczyn rosnących szkód powodziowych jest wzrost liczby inwestycji i obiektów budowlanych lokowanych na terenach zagrożonych powodzią. Dlatego wyznaczenie obszarów objętych zakazami lub ograniczeniami zabudowy, w tym określania wymogów technicznych, przy lokalizowaniu obiektów budowlanych, powinno stanowić podstawę racjonalnego zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią.

3.2.3.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Politykę przestrzenną gminy określa się w Studium zagospodarowania. Studium zagospodarowania sporządzane jest dla obszaru całej gminy. W Studium zagospodarowania uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Ponadto w Studium zagospodarowania określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i przeznaczeniu terenów oraz kierunki sposobu użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych.

Procedura opiniowania i uzgadniania studium zagospodarowania

Zgodnie z art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania Studium zagospodarowania zawiadamia o podjęciu uchwały instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu ww. studium oraz występuje do Dyrektora RZGW o uzgodnienie m.in. w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Dyrektor RZGW w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniuje i uzgadnia projekt Studium zagospodarowania. W myśl art. 24 ust. 2 wójt, burmistrz albo

prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt Studium zagospodarowania w przypadku, w którym organ nie określi warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Nieprzedstawienie stanowiska lub ww. warunków w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu (art. 25 ust. 3 ustawy o planowaniu). Jednocześnie art. 4a pkt 1 ustawy – Prawo wodne stanowi m.in., że w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym Dyrektorem RZGW wymaga Studium zagospodarowania.

Kontrola wykazała, że w znacznej większości przypadków nie stwierdzono nieprawidłowego opiniowania i uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w toku prowadzonego postępowania.

Stwierdzono jeden przypadek, w którym prezydent miasta pomimo negatywnej opinii Dyrektora RZGW o projekcie Studium zagospodarowania, dotyczącej w szczególności nieuwzględnienia w projekcie wszystkich terenów narażonych na niebezpieczeństwo wystąpienia zjawisk powodziowych, uznał projekt za uzgodniony i przekazał go Radzie Miasta do uchwalenia, co było niezgodne z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu. I tak:

- **W Urzędzie Miasta Bielsko-Biała** ustalono, że w dniu 21 czerwca 2010 r. projekt Studium zagospodarowania został przekazany Dyrektorowi RZGW w Gliwicach i Krakowie z wnioskiem o uzgodnienie na podstawie art. 4a pkt 1 ustawy – Prawo wodne oraz o opinię na podstawie art. 11 pkt 8 lit. i) oraz art. 24 i art. 25 ustawy o planowaniu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od daty otrzymania projektu. Dyrektor RZGW w Gliwicach w piśmie z dnia 14 lipca 2010 r. negatywnie zaopiniował przedmiotowy projekt Studium zagospodarowania przekazując uwagi do jego treści. W dniu 20 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta ponownie przekazał Dyrektorowi RZGW w Gliwicach projekt Studium zagospodarowania z wnioskiem o jego uzgodnienie oraz o wydanie opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w tym projekcie, w terminie nie dłuższym niż 21 dni. W piśmie do Dyrektora RZGW w Gliwicach, Prezydent Miasta wyjaśnił, że w jego ocenie zapisy projektu Studium zagospodarowania dotyczą wszystkich obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i nakładają obowiązek uwzględnienia w planach miejscowych ochrony przed skutkami wezbrań powodziowych oraz precyzują zakazy w odniesieniu do obszarów bezpośrednio zagrożonych powodzią. Z powyższego pisma nie wynikało jednak, że Miasto uwzględniło jakkolwiek z uwag wynikających z pisma RZGW w Gliwicach z dnia 14 lipca 2010 r. Wg Prezydenta Miasta projekt nowego Studium dla Bielska-Białej określa jedynie podstawowe wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a szczegółowe ustalenia będą określone w tych planach, na podstawie studium ochrony przeciwpowodziowej, stosownie do art. 82 ust. 1 pkt 3⁴² ustawy – Prawo wodne. W dniu 15 lutego 2011 r. Z-ca Dyrektora RZGW w Gliwicach po raz kolejny negatywnie zaopiniował projekt Studium zagospodarowania wskazując na braki w opracowaniu. W dniu 11 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta, pomimo negatywnej opinii na temat projektu, zwrócił się z kolejnym wnioskiem do Dyrektora RZGW w Gliwicach o zajęcie stanowiska w kwestii uzgodnienia tego projektu w sposób określony w art. 4a pkt 1 ustawy – Prawo wodne, w związku z art. 24 i 25 ustawy o planowaniu. Dyrektor RZGW pismem z dnia 28 kwietnia 2011 r. odmówił uzgodnienia projektu zwracając, uwagę, że nie było podstaw prawnych do żądania wydania uzgodnienia w formie postanowienia administracyjnego na podstawie przepisów art. 24 i 25 ustawy o planowaniu. W odpowiedzi na powyższe pismo Prezydent Miasta w dniu 6 czerwca 2011 r. przekazał Dyrektorowi RZGW w Gliwicach swoje stanowisko, iż wobec braku uzgodnienia przez ten organ przedmiotowego projektu Studium zagospodarowania, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu uznał on ten projekt za ostatecznie uzgodniony z RZGW.

W ocenie NIK, Prezydent Miasta Bielsko-Biała powinien podjąć wszystkie niezbędne działania w celu uzgodnienia stanowisk i uwzględnić w ustaleniach Studium zagospodarowania, zgodnie z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu, zmiany wskazane przez Dyrektora RZGW w opinii. Nieujęcie w projekcie Studium zagospodarowania zapisów obejmujących wszystkie tereny zagrożone powodzią uniemożliwi wprowadzenie na nich zakazów, ograniczeń oraz warunków, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji, w uchwalanych w przyszłości miejscowych planach.

⁴² Przepis uchylony z dniem 18 marca 2011 r.

Warunki techniczne

W Studium zagospodarowania uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej (art. 10 ustawy o planowaniu).

W 8⁴³ spośród 24 (tj. 30%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie wprowadzono w Studiach żadnych zapisów zakazujących lub ograniczających lokalizację obiektów budowlanych oraz nie określono warunków technicznych, po spełnieniu których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- W zapisach Studium zagospodarowania, opracowanego w **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała**, nie wskazano na potrzebę wprowadzenia warunków, po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach dolin rzecznych oraz na konieczność ograniczania zabudowy na terenach zalewowych. Potwierdzają to także uwagi wynikające z pisma RZGW w Krakowie, w którym stwierdzono m.in., że możliwość pojawienia się zagrożeń w postaci obszarów zagrożonych zalaniem wodami powodziowymi musi znaleźć odzwierciedlenie w prawidłowym planowaniu przestrzennym, a najskuteczniejszym i najwłaściwszym sposobem uniknięcia szkód w obszarach narażonych na ww. zagrożenia jest maksymalne ograniczenie ich zainwestowania, w szczególności wykluczenia spod zabudowy kubaturowej oraz negatywne oceny projektu nowego Studium zagospodarowania. W opinii stwierdzono m.in., nie określono żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu obszarów zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie $Q_{1\%}$ oraz $Q_{0,1\%}$.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** dla terenów zalanych w czasie powodzi w 1997 r. jak i objętych ryzykiem powodzi o zasięgu $Q_{1\%}$ w Studium zagospodarowania nie określono ograniczeń w sposobie ich gospodarowania. Jako przyczynę Burmistrz podał, że objęcie zakazami zabudowy terenów samodzielnie określonych przez Gminę jako zagrożone powodzią, wiązałoby się z wystąpieniem właścicieli gruntów objętych takimi zakazami o odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Gąbin** zgodnie ze Studium zagospodarowania inwestowanie w północnej części doliny Wisły, ze względu na zagrożenia powodziowe wodą stuletnią, może być prowadzone na własną odpowiedzialność inwestora.

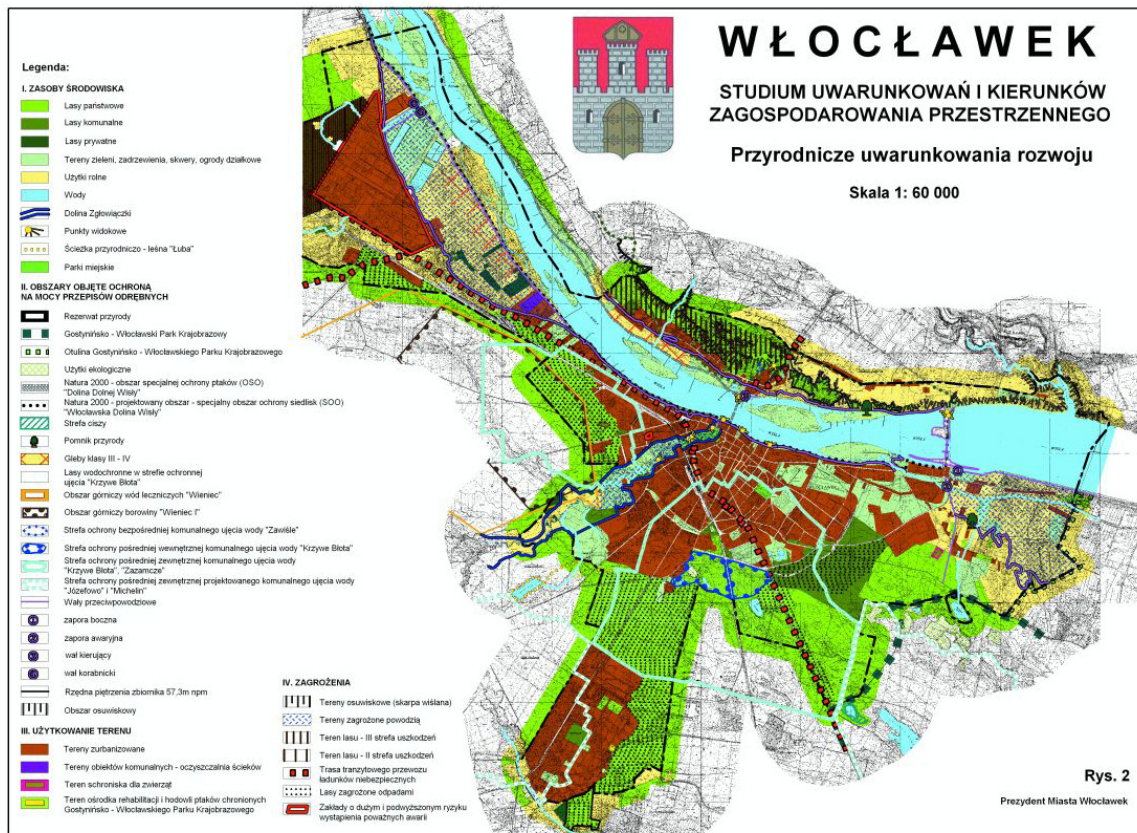
Wskazanie ograniczeń zabudowy, stanowiących dobrą praktykę, pozwoliłoby na zmniejszenie ryzyka związanego z budową obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią, już na etapie wyboru przez inwestora lokalizacji.

Zdaniem NIK, nieujmowanie w Studium zagospodarowania zapisów zakazujących lub ograniczających lokalizację obiektów budowlanych oraz nie określenie warunków technicznych po spełnieniu których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji, na terenach zagrożonych powodzią, było działaniem nierzetelnym.

⁴³ Bielsko-Biała, Borzęcin, Szczucin, Karczew, Gąbin, Bogatynia, Jelcz-Laskowice i Wrocław.

Rysunek nr 3

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Włocławka



Źródło: Kontrola NIK

W 15 spośród 24 (tj. 63%) skontrolowanych urzędów miast i gmin, w Studiach zidentyfikowano tereny narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych oraz wprowadzono zapisy określające sposób zagospodarowania tych terenów. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Jelenia Góra** w związku z występowaniem obszarów zagrożonych powodzią, w Studium zagospodarowania zalecono zahamowanie ekspansji zabudowy na terenach zalewowych. Znalazło to potwierdzenie w rozdziale Struktura funkcjonalno-przestrzenna w ust. 2 Kierunki rozwoju – gdzie wskazano wprost, iż doliny rzeczne zalewowe⁴⁴ należy zagospodarować jako atrakcyjne tereny zielone i spacerowe, z ewentualnym zezwoleniem na gospodarowanie rolne (bez prawa zabudowy) lub zieleni urządzonej i nieurządzonej.
- W **Urzędzie Miasta Kędzierzyn-Koźle** dla obszarów zagrożonych bezpośrednio powodzią (tereny zalewowe rzek Odry i Kłodnicy) wprowadzono ograniczenia (zakazy) wynikające z art. 40 oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, które dotyczyły:
 - lokalizowania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wodę;
 - prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowanie;
 - wykonywania urządzeń wodnych i wznoszenia innych obiektów budowlanych;
 - sadzenia drzew i krzewów, zmiany kształtowania terenu;
 - składowania materiałów oraz wykonywania innych robót i czynności, które mogłyby utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpłynąć na pogorszenia jakości wód.

⁴⁴ Terenów: głównych rzek i ich dolin (300ha), suchych zbiorników retencyjnych (264 ha) pozostałe tereny, w tym użytki i nieużytki (R), teren użytków rolnych oraz małych enklaw leśnych (R, RL).

- **W Urzędzie Miasta w Brzegu** w Studium zagospodarowania określono m.in., iż na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót i czynności, określonych w art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w tym szczególnie:
 - wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych,
 - dokonywania zmian w ukształtowaniu terenu mających niekorzystny wpływ na przepływ fali powodziowej,
 - składowania wszelkich substancji i materiałów mogących zagrażać środowisku przyrodniczemu i bezpieczeństwu ludzi w przypadku powodzi.

Zgodnie z zapisami Studium zagospodarowania należy dążyć do optymalizacji zagospodarowania i użytkowania obszaru, w tym szczególnie polegającej na: zmianie struktury użytkowania gruntów ornych na użytki zielone, wzmacniające funkcję ekologiczną terenu i nie przyczyniające się do ograniczenia przepustowości międzywala oraz wykluczeniu lokalizacji trwałych upraw ogrodniczych i sadowniczych oraz innych rodzajów zagospodarowania i użytkowania terenu mogących ograniczać przepływ fali powodziowej.

Aktualizacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

W celu oceny aktualności Studium zagospodarowania i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium zagospodarowania. Wyniki analiz zmian przekazywane są radzie gminy, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium zagospodarowania i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania mające na celu zmianę ustaleń Studium zagospodarowania lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 32 ustawy o planowaniu).

W większości, tj. 87,5% skontrolowanych urzędów miast i gmin dokonano oceny aktualności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz przedstawiono jej wyniki radzie miasta.

W trzech spośród 24 (tj. 12,5%) skontrolowanych urzędów miast nie dokonano oceny aktualności Studiów zagospodarowania bądź nie przedstawiono opracowanej oceny aktualności Studium zagospodarowania do zaopiniowania stosownym organom, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu. I tak:

- **Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin** nie dokonywał analizy zmian Studium zagospodarowania i nie opracowywał wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych. Rada Miejska w Szczucinie w kadencjach 2002–2006, 2006–2010 i obecnej nie podejmowała uchwał w sprawie aktualności Studium zagospodarowania. W wyżej wymienionych okresach Burmistrz nie przedkładał Radzie wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.
- **W Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia** nie dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co wyjaśniono przeoczeniem oraz nie przedłożono Radzie do uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy opracowanej na lata 2011–2020. Burmistrz wyjaśnił, iż wprowadzona przez niego do realizacji strategia na lata 2011–2020 stanowiła „swoistą aktualizację” strategii obowiązującej⁴⁵, szczególnie w odniesieniu do zadań związanych z odbudową infrastruktury komunalnej po powodzi z sierpnia 2010 r., co zwalniało z obowiązku skierowania tej strategii do Rady w celu jej uchwalenia.
- **W Urzędzie Miasta Mielec** w IV kadencji Rady Miejskiej obejmującej lata 2006–2010 nie dokonano oceny aktualności Studium zagospodarowania, do czego zobowiązuje przepis art. 32 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu.

Ponadto w Gminie Borzęcin opracowana ocena aktualności Studium zagospodarowania nie została przedstawiona do zaopiniowania przez Komisję Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Zaopatrzenia, do kompetencji której należały m.in. działania w sprawach planowania przestrzennego. Dokumentu tego nie przekazano także Radzie Gminy celem podjęcia uchwały w sprawie aktualności Studium

⁴⁵ Tj. uchwalonej przez Radę Miasta i Gminy w 2006 r.

zagospodarowania. Niewykonanie tych obowiązków Wójt uzasadnił m.in. brakiem możliwości realizacji kompleksowej zmiany Studium zagospodarowania ze względu na brak aktualnych map zagrożenia powodziowego, do sporządzenia, których zobowiązany był Prezes KZGW.

Zdaniem NIK, brak aktualnych map zagrożenia powodziowego nie stanowi istotnej przeszkody dla przeprowadzenia rzetelnej aktualizacji Studium zagospodarowania, także w zakresie zagrożenia powodziowego, gdyż gminy posiadały własne mapy terenów zagrożonych powodzią, a granice tych terenów wyznaczone zostały, w graficznej części Studium zagospodarowania, na podstawie tzw. wody stuletniej ($Q_{1\%}$).

W ocenie NIK, kształtowanie przestrzeni w oparciu o nieaktualne Studium zagospodarowania, zwłaszcza terenów, na których wystąpiły zjawiska powodziowe może skutkować uniemożliwieniem podejmowania skutecznych i racjonalnych działań mających na celu ograniczenie skutków powodzi.

3.2.3.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu).

Stopień pokrycia powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosił na koniec 2010 r. średnio 26,45%⁴⁶. W kontrolowanych gminach stopień ten wahał się od 0,2% w Kędzierzynie-Koźlu do 100% w Bogatyni i Gąbinie. Jedna gmina spośród skontrolowanych, tj. Gmina Borzęcin nie posiadała w ogóle miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W objętych kontrolą gminach miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto średnio 30,1% powierzchni gmin, z czego 12,0% stanowiły plany miejscowe dla terenów zagrożonych powodzią. Łącznie dla terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych opracowano 286 planów, z których tylko 97 planów zawierało zakazy i ograniczenia dotyczące zabudowy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu zwiększenia powierzchni gmin objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza terenów narażonych na niebezpieczeństwo występowania zjawisk powodziowych.

Zakres miejscowych planów

W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W 5⁴⁷ spośród 24 (tj. 21%) zbadanych urzędów miast i gmin stwierdzono, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. Na przykład:

⁴⁶ „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r.” PAN – INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA im. S. Leszczyckiego – Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Warszawa – luty 2012 r.

⁴⁷ Bielsko-Biała, Jelenia Góra, Dobrzeń Wielki, Tarnobrzeg, Szczucin.

- W **Gminie Dobrzeń Wielki** w 4 spośród 17 planów miejscowych⁴⁸ (23,5%) nie określono 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. Wójt wyjaśnił, że na terenach zagrożonych powodzią nie zlokalizowano obszarów inwestycyjnych, nie było, więc potrzeby opracowywania takich planów. Powódź wystąpiła poza wałami i zalała wprowadzić tereny inwestycyjne, ale ze względu na słabe obwałowania, wzniesione przed kilkudziesięciu laty, które nie wytrzymały naporu wody.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** nie zostały opracowane miejscowe plany, w których zostałyby określone granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – dotyczy to osiedli: Wielowieś i Zakrzów (dla których opracowano jedynie plany punktowe) i osiedla Sobów (dla którego takiego planu nie opracowano). W 2010 r. miasto Tarnobrzeg dotknęła powódź, a w 2011 r. część terenów zostało podtopionych wskutek nawalnych deszczów, jednak mimo tak drastycznych wydarzeń, w polityce przestrzennej miasta nie dokonano żadnych unormowanych zmian. Jako przyczyny niepodjęcia działań Prezydent podał m.in., że miejscowy plan tworzy się fakultatywnie zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gminy. Gmina podejmuje uchwały i zleca opracowanie planów zgodnie z polityką przestrzenną i przewidywaniami budżetu w tym zakresie. Dodał, że nie ma obowiązku ustawowego uchwalania miejscowych planów dla obszarów położonych w dolinach rzek i na terenach zagrożonych powodzią. Studium zagospodarowania stanowi bazę do opracowania miejscowych planów, nie określa jednak terminu ich realizacji.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Szczucin** nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W sprawie braku w planach miejscowych informacji na temat zagrożenia powodziowego Burmistrz wyjaśnił m.in., że dotychczasowe uwarunkowania ukształtowane przez rzeki zabezpieczone wałami ochronnymi spełniały oczekiwania ochrony przeciwpowodziowej. Poszukiwanie rozwiązań jak najbardziej zasadnych ochrony przed zagrożeniami powodziowymi wskazuje na konieczność posiadania zapisów w dokumentach gminnych o statusie prawnym. Od 2011 r. obowiązuje zapis w ustawie – Prawo wodne, iż przygotowane mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego stanowią podstawę do dokonania zapisów z ich uwarunkowaniami o sposobie i formie gospodarowania tymi obszarami w dokumentach planistycznych m.in. jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie NIK określenie granic i sposobów zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest konieczne w celu zminimalizowania skutków tych zagrożeń. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentem planistycznym gminy stanowiącym akty prawa miejscowego. Dlatego ustalenie w planach zakazów lub ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym gmin wynikające z faktu wystąpienia zagrożeń powodziowych stanowi podstawę do prawidłowego gospodarowania przestrzenią gminy, w tym minimalizowania skutków powodzi.

Stwierdzono jeden przypadek nieujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich wymaganych ustawą elementów, w tym nie wskazano lokalizacji koryta wód płynących potoku oraz przyległych do niego terenów zagrożonych powodzią, znanych pracownikom urzędu miasta w chwili jego uchwalenia, co było niezgodne z art. 15 ustawy o planowaniu. Jednocześnie brak jest zapisów na temat bezpośrednich warunków (ograniczeń) zagospodarowania terenów dla 6 działek zagrożonych powodzią stuletnią, dla których dopuszczono realizację nowej zabudowy mieszkaniowej i usługowej, pomimo, że na sąsiadujących terenach wyznaczono tereny zieleni łąkowej z zakazem zabudowy i ochroną doliny potoku, co wskazuje na istnienie przedmiotowego zagrożenia. I tak:

⁴⁸ Badaniem objęto cztery plany miejscowe wsi, gdzie wystąpiła powódź w 2010 r., tj.: Dobrzeń Wielki (uchwały Rady Gminy z 2003 i 2013 r.), Czarnowąsy (uchwała Rady Gminy z 2009 r.) oraz tereny przemysłowe w Brzeziu, gdzie zlokalizowana jest Elektrownia Opole (uchwała Rady Gminy z 2006 r.).

- W przeprowadzonej w **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała** w październiku 2012 r. ocenie aktualności planu miejscowego⁴⁹ (za okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2012 r.) podano m.in., że sporządzone i uchwalone plany posiadają wystarczającą zawartość merytoryczną do funkcjonowania równoległe z nowszymi aktami prawa miejscowego. Ustalenia NIK wskazują, że powyższa ocena ogólna nie może się odnosić do zapisów planu miejscowego Centrum Hałcnowa⁵⁰. Na rysunku tego planu nie wskazano lokalizacji koryta wód płynących potoku Słonnicza oraz terenów zagrożonych powodzią, znanych Miastu w chwili jego uchwalenia. W tekście planu miejscowego nie ma zapisów na temat bezpośrednich warunków (ograniczeń) zagospodarowania terenów dla 6 jednostek urbanistycznych zagrożonych powodzią stuletnią, dla których dopuszczono realizację nowej zabudowy mieszkaniowej i usługowej⁵¹. Stwierdzono natomiast, że na sąsiadujących terenach wyznaczono tereny zieleni łąkowej towarzyszącej potokowi Słonnicza z zakazem zabudowy i ochroną doliny potoku, co wskazuje na istnienie przedmiotowego zagrożenia. Nie można także uznać za w pełni aktualne czterech analizowanych planów miejscowych obejmujących: tereny w zakresie mieszkalnictwa i usług ponieważ obecnie nie uwzględniają one informacji na temat zagrożeń powodzią katastrofalną, wynikających z opracowania firmy HYDROconsult oraz opracowania Urzędu z 2006 r. Na skutek tego w planach nie ustalono ograniczeń dotyczących lokalizacji na tych obszarach obiektów, których zatopienie może spowodować katastrofę ekologiczną. Po przystąpieniu do opracowania planów nr 98 i 107 Biuro Rozwoju Miasta oraz Urząd w roku 2004 i 2005 otrzymały od RZGW w Gliwicach wnioski o dokonanie szczegółowej oceny zagrożenia powodziowego terenów objętych tymi planami mając na uwadze ochronę życia i mienia ludzi, lecz Miasto nie wykorzystało posiadanych analiz w procesie opracowania i uchwalania ww. planów. Jako przyczynę ww. stanu Drugi Z-ca Prezydenta podał m.in. że nie dokonywano aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵² w związku z zagrożeniem wystąpienia powodzi ponieważ nie wystąpiła potrzeba aktualizacji tych planów, a zaistniałe zalania spowodowane były intensywnymi opadami deszczu. Ponadto stwierdził, że zgodnie z przepisami prawa, ocenie terenów zagrożonych powodzią podlegają tereny o zasięgu zalewu tzw. wodą stuletnią tzn. o prawdopodobieństwie $Q_{1\%}$ (wg opracowania firmy HYDROconsult poza zlewni rzeki Soły oraz wg Studium zagospodarowania określającego granice bezpośredniego zagrożenia powodzią dla terenów nieobwałowanych w zlewni Soły dla obszaru Miasta⁵³).

Stwierdzono, że w **Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia** nie podjęto działań w celu doprowadzenia do zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zaktualizowanym Studium zagospodarowania, o ustalenia wynikające z powodzi z 2010 r., co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu. Do dnia zakończenia kontroli, pomimo zaktualizowania w listopadzie 2012 r. w Studium zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią do granic występującej powodzi w 2010 r., nie podjęto działań w celu zmiany planu miejscowego celem doprowadzenia do zgodności przedmiotowych obszarów w obu tych dokumentach. Burmistrz, jako przyczynę niepodjęcia działań podał zamiar ujednoczenia obszarów zagrożonych powodzią w Studium zagospodarowania i planach miejscowych po otrzymaniu od Dyrektora RZGW map zagrożenia i mapy ryzyka powodziowego dla zlewni Nysy Łużyckiej.

W ocenie NIK, gmina nie powinna uzależniać swoich działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych tylko i wyłącznie od terminu otrzymania od Dyrektora RZGW map terenów zalewowych i zagrożonych zalaniem. Zdaniem NIK posiadana przez organy gminy wiedza o rozmiarach ewentualnych powodzi daje podstawy do podejmowania niezwłocznych prac w tym zakresie.

W toku kontroli stwierdzono, że w 5 obowiązujących na terenie **Miasta Jelenia Góra** planach miejscowych nie dokonano zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, pomimo iż wskazywały

⁴⁹ Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w dniu 20 grudnia 2012 r.

⁵⁰ Planu o nr 1, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Bielsku-Białej nr XXV/666/2008 z dnia 13 maja 2008 r.

⁵¹ Dotyczy to działek o numerach: 15 MNU, 16 MNU; 16a MNU, 20 MN; 43 MN i 51 MN.

⁵² Obowiązujących dla Miasta.

⁵³ Opracowanego przez RZGW w Krakowie.

na to ustalenia Studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Górny Bóbr⁵⁴ przekazane urzędowi miasta przez Dyrektora RZGW. Do dnia zakończenia kontroli nie wskazano, w planie miejscowym, obszarów zagrożonych powodzią $Q_{1\%}$, mimo że ww. studium pozostawało w posiadaniu urzędu już od lipca 2006 r. Do podjęcia działań zmierzających do uwzględnienia w planach miejscowych terenów zagrożonych powodzią zobowiązywał m.in. art. 84 ustawy – Prawo wodne (obowiązujący do 17 marca 2011 r.). Ponieważ w Urzędzie Miasta Jelenia Góra nie dokonano (od października 2006 r.) analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy⁵⁵, nie podjęto działań w celu urealnienia dokumentów i wskazania w nich obszarów zagrożonych powodzią $Q_{1\%}$.

W ocenie NIK, niepodjęcie od 2006 r. działań mających na celu uwzględnienie w dokumentach planistycznych obszarów zagrożonych powodzią $Q_{1\%}$ stanowiło naruszenie art. 84 ustawy – Prawo wodne.

W toku kontroli stwierdzono, że w 17 spośród 24 (tj. 71%) zbadanych urzędów miast i gmin wprowadzono, w niektórych planach miejscowych, zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne po spełnieniu których będzie możliwa realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** stosownie do postanowień art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu w planie miejscowym określono m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. Ponadto wskazano tereny o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych oraz określono niezbędne warunki (ograniczenia) po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Przykładowo:
 - zakaz podpiwniczenia budynków przy poziomie parteru na rzędnej nie niższej niż 58,0 m n.p.m.,
 - podwyższenie terenu w miejscu lokalizacji obiektu o ile jest to możliwe bez szkody dla obszarów sąsiednich,
 - konstrukcja i technologia obiektów powinna zawierać rozwiązania usuwające jakikolwiek negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze.
 Ponadto w badanym okresie miała miejsce jedna inwestycja Miasta na terenie zagrożenia powodzią (potencjalnego), polegająca na budowie budynków socjalnych. W 2008 r. analizowano lokalizację budynków socjalnych na obszarach dopuszczających funkcje mieszkalne. Na terenie inwestycji rzędna wody o prawdopodobieństwie występowania raz na sto lat ($Q_{1\%}$) wynosi 49,77 m n.p.m., rzędna terenu inwestycji wynosi 49,19 do 50,00 m n.p.m., natomiast poziom posadzki posadowienia budynków wynosi $+0,00=50,85$ m n.p.m.
- W **Sandomierzu** ze względu na strefę zalewową zakazano budowy kondygnacji podziemnych. W celu zminimalizowania skutków ewentualnego zalania wodami powodziowymi w przypadku awarii obwałowań rzeki Wisły zalecono zastosowanie odpowiednich rozwiązań konstrukcyjnych np. lokalizowanie pomieszczeń mieszkalnych na wyższych kondygnacjach, a w przyziemiu lokalizowanie garaży lub pomieszczeń gospodarczych oraz stosowanie materiałów izolacyjnych przeciwwodnych. Ponadto wprowadzono zakaz lokalizacji szczelnych zbiorników ścieków oraz indywidualnych urządzeń oczyszczania ścieków sanitarnych. Zakazano zabudowy na terenach zieleni nieurządzonej, stanowiącej tereny podmokłe. Nakazano zastosowanie zabezpieczeń obiektów budowlanych przed skutkami ewentualnego przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego lub ewentualnego zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych.
- W opracowanych w **Urzędzie Miasta Połaniec** planach miejscowych wskazano tereny zagrożone powodzią oraz określono warunki, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. I tak np. określono:

⁵⁴ Obowiązujący – na podstawie art.14 zmiany ustawy prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159 ze zm.) – do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

⁵⁵ Przepis art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu zobowiązuje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do dokonywania takiej analizy wraz z opracowaniem wieloletniego programu sporządzania planu miejscowego, co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Aktualna kadencja Rady Miejskiej Jeleniej Góry upłynie w grudniu 2014 r.

- zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej;
- zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych innych niż urządzenia wodne i przeciwpowodziowe, urządzenia infrastruktury drogowej, urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej w odległości mniejszej niż 5 m od górnej krawędzi skarpy brzegowej;
- na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią w granicach obwałowań obowiązują zakazy określone w przepisach odrębnych, zagospodarowanie stref ochronnych wałów przeciwpowodziowych zgodnie z przepisami odrębnymi. Na obszarach potencjalnego zagrożenia powodzią, wszelkie inwestycje mogące mieć wpływ na urządzenia wodne i przeciwpowodziowe muszą być uzgadniane z ich zarządcą.

Zdjęcie nr 2

Powódź 2010 r. okolice Połańca



Źródło: Internet – staszowskie.pl

W ocenie NIK, pomimo niewielkiej liczby planów zawierających zakazy i ograniczenia oraz warunki, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, ich wprowadzenie stanowiło tzw. dobrą praktykę gwarantującą, iż wszystkie osoby planujące realizację inwestycji na tych terenach posiadają pełną wiedzę o ewentualnych ograniczeniach i zagrożeniach wynikających z lokalizowania inwestycji na tych terenach.

W dwóch spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin, pomimo wystąpienia powodzi w latach poprzednich oraz zagrożenia zalaniem na terenie tych gmin, nie wprowadzono w planach miejscowych żadnych ograniczeń i zakazów w celu powstrzymania zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. I tak:

- W planach miejscowych uchwalonych dla terenów położonych na terenie **Miasta Tarnobrzega**, pomimo wystąpienia powodzi w 2010 r. i 2011 r. nie wprowadzono zakazu zabudowy na terenach szczególnie narażonych

na ryzyko powodzi jak: Wielowieś, Zakrzów, Dzików, Sielec, Sobów i Mokrzeszów. Nie ustalono także szczególnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w miejscowych planach, jak np. indywidualne uzgadnianie projektu zabudowy na etapie wydawania pozwolenia na budowę z administratorem cieków – dla terenów zalewowych lub odpowiednich służb geologicznych – dla terenów podmakających i bezodpływowych. Nakreślone w miejscowych planach prewencyjne rozwiązania konstrukcyjno-budowlane, które uwzględniały wylewy wód, były ogólne i niewystarczające. W miejscowych planach (objętych badaniem) nie określono w zasadzie żadnych wytycznych, które umożliwiłyby ograniczenie skutków ewentualnej powodzi, na tych obszarach gdzie ryzyko jej wystąpienia jest największe.

- Tylko w dwóch spośród obowiązujących 6 planów miejscowych dla terenu **Miasta i Gminy Szczucin** wprowadzono nakazy i ograniczenia przeciwpowodziowe, polegające na:
 - obowiązku zachowania wzdłuż rowów melioracyjnych niewygrozonego pasa o szerokości 3 m od zewnętrznej krawędzi rowu, w celu jego konserwacji;
 - zakazie zabudowy, w obrębie tego pasa, z wyjątkiem urządzeń wodnych i infrastruktury technicznej,
 - zakazie usuwania i uszkodzania zadrzewień i zakrzaczeń wzdłuż cieków wodnych.

Wprowadzenie zakazów zabudowy oraz ograniczeń, a w tym szczególnych wymogów technicznych, które powinny spełniać obiekty budowlane lokalizowane na terenach zagrożonych powodzią jest niezbędne dla bezpiecznego użytkowania obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią. Ponadto może znacząco przyczynić się do zminimalizowania zagrożeń i skutków powodzi. W ocenie NIK, niewprowadzenie szczególnych wymogów technicznych, które powinny spełniać obiekty budowlane lokalizowane na terenach zagrożonych powodzią jest działaniem nieracjonalnym i powoduje niebezpieczeństwo wystąpienia znacznych strat materialnych.

Aktualność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

W celu oceny aktualności planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium zagospodarowania (art. 32 ustawy o planowaniu).

W dwóch urzędach, tj. w **Urzędzie Miasta Mielec** i **Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia** nie dokonano oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu.

NIK zwraca uwagę, że brak oceny aktualności dokumentów planistycznych uniemożliwia racjonalne kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu powinno nastąpić przede wszystkim w oparciu o aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego.

Zdjęcie nr 4

Fala kulminacyjna przepływająca przez Warszawę podczas powodzi w 2010 r.



Źródło: Internet – bgpwblog.pl

3.2.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Zmiana sposobu zagospodarowania terenu, w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (art. 59 ustawy o planowaniu).

Brak pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego całej powierzchni gminy powoduje konieczność wydawania przez gminę decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, co znacznie wydłuża proces przygotowawczy inwestycji.

W⁵⁶ spośród 24 (tj. 21%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie zawarto w treści wydawanych decyzji o warunkach zabudowy informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała** wydano jedną decyzję o warunkach zabudowy, na 20 zbadanych, w której nie zawarto informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej budowy domu mieszkalnego, a w szczególności przy wydaniu powyższej decyzji nie uwzględniono opinii, z której wynikało, że przedmiotowa działka oraz część projektowanej drogi dojazdowej znajdowała się w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią, a budynek położony jest w terenie zalewu o prawdopodobieństwie przewyższenia $p=3.33\%$

⁵⁶ Nowy Sącz, Sandomierz, Bielsko-Biała, Połaniec, Jelcz-Laskowice.

(co 30 lat). Z opinii tej wynikało również, że „najskuteczniejszym i najbardziej właściwym sposobem uniknięcia szkód na obszarach narażonych na zagrożenie powodzią (...) jest maksymalne ograniczenie ich zainwestowania, a w szczególności wykluczenie spod zabudowy kubaturowej”, natomiast Wojewoda Śląski, we wniosku do projektu planu miejscowego obejmującego powyższą działkę postulował o wyłączenie z zainwestowania dolin potoków i o zakaz zabudowy.

Ustalono również, że w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego na terenie zagrożonym powodzią (rozbudowa stacji odwadniania osadu na terenie oczyszczalni ścieków w Komorowicach przy ul. Bestwińskiej) oraz w 9 decyzjach o warunkach zabudowy dla istniejących rozbudowywanych, przebudowywanych obiektów lub dla obiektów, dla których zmieniano sposób użytkowania, zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji, pochodzącym od przepływających obok cieków wodnych.

- W latach 2010–2012 **Burmistrz Miasta Połaniec** wydał ogółem 69 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, spośród których trzy dotyczyły ustalenia warunków zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie zagrożonym wystąpieniem powodzi oraz jedna dotyczyła ustalenia warunków zabudowy miejsc postojowych dla samochodów osobowych na terenie zagrożonym powodzią. Łączna powierzchnia działek, w odniesieniu, do których wydano ww. cztery decyzje o warunkach zabudowy wynosiła 0,5206 ha. Wydane decyzje o warunkach zabudowy nie zawierały zapisów o lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, za wyjątkiem jednej decyzji (nr 9/2012 z 6 czerwca 2012 r.), w której podano, że inwestycja zlokalizowana jest na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.
- W 17 na 39 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy wydanych w **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** nie zawarto informacji, iż ustalone warunki zabudowy dotyczą terenów objętych powodzią. Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości, jako przyczynę podał, że informacja o tym, że teren inwestycji leży w obszarze dotkniętym przez katastrofalną powódź w 1997 r. lub 2010 r., pojawiła się w decyzjach po powodzi w 2010 r. Zapis taki wprowadzono przede wszystkim na tych obszarach, które były najbardziej zalane w trakcie powodzi w 1997 r. i 2010 r. W decyzjach, które dotyczyły obszarów dotkniętych powodzią o niższym poziomie zalania – informacji takiej nie było, choć w Studium zagospodarowania są to obszary oznaczone, jako granice zasięgu katastrofalnej powodzi w 1997 r. bez stopniowania poziomu tej powodzi.

Zdaniem NIK, zamieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji, a w konsekwencji spowoduje większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia kosztów usuwania skutków powodzi.

W ocenie NIK, zamieszczenie posiadanych przez Urząd informacji pochodzących z innych źródeł o zagrożeniu powodziowym nie oznacza narzucania inwestorom żadnych obowiązków, a może stanowić dla nich cenne źródło informacji dla analizy celowości takiej inwestycji, a dla projektantów może stanowić podstawę do zaprojektowania tych obiektów z zastosowaniem rozwiązań technicznych zabezpieczających je przed skutkami takich zagrożeń.

Zdjęcie nr 3

Nowy budynek mieszkalny zlokalizowany nad brzegiem rzeki na podstawie wydanej decyzji o warunkach zabudowy – Płock



Źródło: Kontrola NIK

Opiniowanie wydawanych decyzji

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu, w tym z Dyrektorem RZGW, w szczególności w odniesieniu do obszarów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz narażonych na zalanie w przypadku wystąpienia zjawisk ekstremalnych⁵⁷, w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 60 ust. 1).

W dwóch spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono przypadki wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo niedokonania uzgodnień z właściwymi organami, co było niezgodne z art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w dwóch sprawach na 11 zbadanych decyzji ustalających warunki zabudowy Urząd nie wystąpił do Dyrektora RZGW o opinię w sytuacji, gdy inwestycje miały być realizowane na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. W analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ww. planowanych inwestycji pod pozycją „Stwierdzenie zgodności decyzji z przepisami odrębnymi” podano „Zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”. W przedmiotowej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku w decyzji z dnia 14 lipca 2010 r. zwróciło uwagę, że w sytuacji, gdy teren objęty inwestycją

⁵⁷ W przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących lub zniszczenia lub uszkodzenia budowli ochronnych pasa technicznego.

należy do zagrożonego powodzią – analiza powinna odnosić się do ustawy – Prawo wodne. W dokumentacji spraw nie było informacji w zakresie przeprowadzenia analizy ustawy – Prawo wodne. Obowiązek sporządzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z odrębnych przepisów wynika z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁸ w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu. Jednym z tych warunków jest zgodność decyzji z przepisami odrębnymi m.in. ustawy – Prawo wodne.

- W **Urzędzie Miasta Nowy Sącz** wydano cztery, na 28 zbadanych, decyzje o warunkach zabudowy, które pomimo takiego obowiązku, nie zostały uzgodnione z Dyrektorem RZGW. Jako przyczynę niewykonania tych obowiązków Prezydent Miasta podał m.in. wykorzystanie do wydania decyzji uzgodnień dotyczących innego (wcześniejszego) projektu decyzji lokalizacyjnej ustalającej warunki zabudowy na tym samym terenie, co inwestycja objęta przedmiotową decyzją.

Terminowość wydawania decyzji

Postępowanie administracyjne dotyczące załatwienia sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 Kpa.).

W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono niedotrzymywanie terminów załatwienia spraw, niepowiadomienie stron o przekroczeniu terminu, niepodawanie przyczyn zwłoki oraz niewskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 i art. 36 Kpa. Przekroczenia terminów załatwiania spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych sięgały nawet 200 dni. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** na 17 analizowanych decyzji 13 (76,5%) zostało wydanych z przekroczeniem terminów, tj. po upływie 3 do 7 m-cy od dnia wpływu wniosku do Urzędu. Do okresów postępowania nie doliczono czasu poświęconego na zawieszenie postępowania administracyjnego, uwzględniono natomiast okres na uzgodnienie projektów ww. decyzji przez inne organy, który zgodnie z art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane. Okres uzgodnień nie miał wpływu na przekroczenie terminów.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** nie przestrzegano terminów Kpa i ustawy o planowaniu przy wydaniu jednej z 8 objętych badaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (tj. 12,5%). Decyzja ta została wydana 88 dni od daty złożenia wniosku a w myśl art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu organ powinien w ciągu 65 dni wydać decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto przy wydawaniu objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy w 28 przypadkach (na 33 badanych, tj. 85%) nie przestrzegano terminów określonych w Kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, we wszystkich ww. sprawach – bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki. Działanie to było niezgodne z art. 35 i art. 36 Kpa, w świetle, których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie określonym w art. 35 organ jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Wyjaśniając przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości Prezydent Miasta podał, m.in., że do powyższych terminów nie wliczono terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, w tym terminów potrzebnych na uzgodnienia. Dodał, że inwestorów wzywano telefonicznie do uzupełnienia złożonych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a pracowników poinstruowano, aby informowali strony o niezakończonym w terminie.
- W **Urzędzie Miasta Mielec** wydając 10 decyzji o warunkach zabudowy, spośród 485 zbadanych, nie dotrzymano terminu określonego w przepisach Kpa, co było uzasadnione koniecznością przeprowadzenia uzgodnień wynikających z przepisu art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu realizowanym w trybie art. 106 Kpa. O nie dotrzymaniu ww. terminu nie informowano wnioskodawców.

- **W Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** z 39 zbadanych postępowań w 13 (w 9 w których wydano decyzję ustalającą warunki zabudowy oraz w 4, w których wydano decyzję odmowną) decyzje wydano ze zwłoką nie zachowując terminów określonych przepisach Kpa. W wymienionych 13 postępowaniach (33% ich ogólnej liczby objętej kontrolą) nie dochowano wyznaczonego powołanym przepisem terminu, nawet 2-miesięcznego przewidzianego dla spraw szczególnie skomplikowanych. We wszystkich tych 13 przypadkach nie poinformowano stron postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał przepis art. 36 Kpa. Wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości podał, że wszyscy wnioskodawcy, którzy składają wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy są informowani ustnie, że termin załatwienia sprawy i wydanie decyzji może przekroczyć dwa miesiące. Przyczynami opóźnień było zbyt długie przygotowywanie projektu decyzji przez zleceńbiorców, zdarzenia losowe (wypadek Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu), trudności kadrowe, konieczność zebrania dodatkowych materiałów, a także wystąpienie powodzi w 2010 r. i niemożność przeprowadzenia analizy w terenie. W związku z przytoczonymi wyjaśnieniami w sprawie ustnego informowania o zwłoce w załatwieniu sprawy, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 14 § 1 Kpa, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej.

Kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa, w terminie 7 dni od dnia ich wydania.

Stwierdzono dwa przypadki nieprzekazania marszałkowi województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, w terminie 7 dni od dnia ich wydania, co stanowiło naruszenie art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. I tak:

- **W Urzędzie Miasta Sandomierz** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazaniu Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego przez Burmistrza Sandomierza 62 kopii decyzji o lokalizacji celu publicznego, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, co było niezgodne z art. 57 ust. 4 tej ustawy. Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury, jako przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości podał fakt, że osobiście uznał za wystarczające przekazywanie do wojewody świętokrzyskiego kopii rejestrów wydawanych decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz, że nieprawidłowość ta zostanie niezwłocznie wyeliminowana.
- **W Urzędzie Miasta Mielec** okresie objętym kontrolą nie przesyłano Marszałkowi Województwa Podkarpackiego 112 kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (wszystkie wydane ww. okresie) w tym 4 dotyczące terenów zagrożonych powodzią, a tym samym nie wykonano obowiązku nałożonego przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku Prezydent Mielca podał, że nastąpiło to na skutek błędnej interpretacji wyżej cytowanego przepisu oraz w wyniku przeoczenia. Podał również, że wykazana nieprawidłowość zostanie bezzwłocznie wyeliminowana w dalszej pracy Wydziału.

Rejestry wydawanych decyzji

Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wzór rejestru określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵⁹.

W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzonych przez urząd rejestrów, a w szczególności zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę wprowadzonych danych, prowadzenie rejestru w formie niezgodnej z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru oraz niewypełnianie niektórych z wymaganych rubryk w rejestrze. I tak:

- **W Urzędzie Miasta Jelenia Góra** rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy prowadzone w formie plików EXCEL nieposiadających zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie,

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – Dz.U. Nr 130, poz. 1385.

zmianę lub utratę wprowadzonych danych. Wpisów w powyższych rejestrach dokonywano niechronologicznie. Wyjaśniając przyczyny powstałych nieprawidłowości inspektor ds. kancelaryjnych w Wydziale Urbanistyki, Architektury i Budownictwa UM podała m.in., że rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy były prowadzone w formie plików EXCEL, gdyż Urząd nie zapewnił innego, specjalistycznego programu do rejestracji elektronicznej ww. decyzji.

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w rejestrze decyzji o warunkach zabudowy, prowadzonym za lata 2010–2013 (ostatni wpis z dnia 19 kwietnia 2013 r.) we wszystkich pozycjach w rubryce „streszczenie ustaleń decyzji” wpisano słowo „ustalam”. Sformułowanie to nie wyczerpuje pojęcia „streszczenie ustaleń decyzji”, o którym mowa we wzorze ustalonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenia decyzji dotyczą np. geometrii dachu, nieprzekraczalnej linii zabudowy, maksymalnej wysokości budynku.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** rejestry decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego z lat 2010–2012 nie były prowadzone zgodnie z załącznikiem nr 1 i nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji. W rejestrze decyzji o warunkach zabudowy z lat 2010–2012 kolumna „uwagi” powinna być, jako ostatnia w tabeli, a umiejscowiona została w każdym roku w innym miejscu tabeli. Ponadto kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” w ww. rejestrach z lat 2010–2011 nie była uzupełniona. W ww. rejestrze z 2011 r. są skreślenia i poprawki uprzednio wpisanej treści. W rejestrach decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego z lat 2010–2011 kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” została przedstawiona z kolumną „określenie terenu inwestycji (...)”, a ponadto brak jest kolumny „uwagi”.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** w rejestrze decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie wypełniano rubryki „streszczenie ustaleń decyzji”, przewidzianej w obowiązującym wzorze zawartym 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 publicznego. Ponadto w 12 pozycjach Rejestru dokonano niedopuszczalnych poprawek (pierwotne zapisy zamalowano korektorem). Wyjaśniając przyczyny powstałych nieprawidłowości Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu wyjaśnił, że brak wypełnienia rubryki w pozycji „streszczenie ustaleń decyzji” wynikał z przeoczenia i zostanie to niezwłocznie uzupełnione. Wskazał, że poprawki zamazane białym korektorem wynikały z błędów pisarskich.

3.2.4. Przestrzeganie ustaleń prawa miejscowego przy zagospodarowaniu terenów zagrożonych powodzią

Decyzja o pozwoleniu na budowę

W kontrolowanym okresie, w 24 skontrolowanych urzędach miast i gmin, wydano łącznie 31.202 decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego 3.255 dotyczyło obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

W 22 spośród 24 (tj. 92%) skontrolowanych organów w wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- Do **Urzędu Miasta Nowy Sącz** w latach 2010–2012 wpłynęło łącznie 2.341 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w wyniku, których wydano 23 decyzje o pozwoleniu na budowę dla obszarów narażonych wystąpieniem powodzi. W żadnej z wydanych decyzji nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.
- W **Urzędzie Miasta Torunia** w 26 przypadkach na 30 zbadanych, w treści wydawanych przez Prezydenta Miasta decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji dla inwestora o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych lub określił niezbędnych warunków (ograniczeń) do spełnienia, aby możliwa była realizacja inwestycji na terenie zagrożonym powodzią⁶⁰.

⁶⁰ Nie było wymogu ustawowego aby w decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią zawierano informacje o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił, że informacje o lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych oraz wynikających z tego tytułu ograniczeniach inwestor uzyskuje wprost z zapisów ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest powszechnie obowiązującym prawem na danym terenie albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku jego braku.

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w żadnej ze zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Informacja ta była zawarta w decyzji o warunkach zabudowy lub we właściwym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i była podstawą do egzekwowania wprowadzenia do projektów niezbędnych ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub innych rozwiązań technicznych.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** w decyzjach o pozwoleniu na budowę obiektów zlokalizowanych na terenach narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych nie określono ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub też innych rozwiązań (w tym technicznych) mających na celu ograniczenie dla danych inwestycji negatywnych skutków wystąpienia powodzi. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym obejmujące sprawy ochrony przeciwpowodziowej należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14). Zastępca Naczelnika Wydziału ABl wyjaśniła m.in, że: „(...) z uwagi na brak studium ochrony przeciwpowodziowej, które będzie określało granice obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla zlewni Wisły nie można określić, które działki są zlokalizowane na terenach zagrożonych powodzią. Zatem w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także miejscowych planach nie określono zasad kształtowania zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe. Dodała, że w związku z powyższym brak jest podstaw, żądania od inwestora, aby projekt budowlany zawierał rozwiązania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi”.

Zdaniem NIK, zamieszczanie w decyzjach o pozwoleniu na budowę zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, pomimo iż nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani ustawy – Prawo budowlane, może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji, a w konsekwencji spowoduje większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

W toku kontroli stwierdzono jedynie dwa przypadki umieszczenia w decyzjach o pozwoleniu na budowę zapisów informujących inwestorów o fakcie realizacji inwestycji na terenie zagrożonym powodzią oraz o zagrożeniach z tego wynikających. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Krakowa** stwierdzono, że w każdej decyzji informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią. W decyzjach o warunkach zabudowy na podstawie których wydano ww. decyzje o pozwoleniu na budowę zawierano informacje o specyfice danego obszaru oraz zaleceniach, których zachowanie zwiększy poziom bezpieczeństwa w razie wystąpienia powodzi. Zalecenia te, dotyczyły w szczególności: parametrów rzędnej zalania terenu powodzią stuletnią i tysiącletnią, rekomendowano stosowanie m.in. odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych zabezpieczających realizowaną inwestycję przed negatywnymi skutkami zalania wodami powodziowymi, ubezpieczenie inwestycji od powodzi i jej skutków.
- W **Starostwie Powiatowym w Płocku**⁶¹ we wszystkich wydanych decyzjach, objętych badaniem, w punkcie dotyczącym warunków szczególnych prowadzenia robót budowlanych zamieszczono zapis, że realizacja inwestycji na terenie zagrożenia powodziowego rz. Wisły stanowi wyłączone ryzyko inwestora. Na taki zapis, trzech inwestorów złożyło do Wojewody Mazowieckiego odwołania od decyzji⁶² Starosty Płockiego. W dwóch przypadkach, w wyniku wycofania odwołań, Wojewoda Mazowiecki umorzył postępowania odwoławcze, a w jednym przypadku⁶³ wydał

⁶¹ Starosta Płocki wydawał decyzje o pozwoleniu na budowę dla Gminy Gąbin.

⁶² Decyzje Starosty Płockiego Nr 969/11 z dnia 09 sierpnia 2011 r., Nr 972/11 z dnia 10 sierpnia 2011 r., Nr 1601/12 z dnia 18 grudnia 2012 r.

⁶³ Decyzja Starosty Płockiego Nr 1601/12 z dnia 18 grudnia 2012 r.

decyzję⁶⁴ utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Płockiego. Decyzja ta została zaskarżona przez inwestora. Sprawa przekazana 18 marca 2013 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, do dnia zakończenia kontroli NIK⁶⁵ nie została rozstrzygnięta.

Ponadto stwierdzono dwa przypadki wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ($Q_{1\%}$) określonej w planie miejscowym oraz pomimo nakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane I tak:

- W **Urzędzie Miasta Torunia** w 5 przypadkach wydano decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ($Q_{1\%}$) lub też w projekcie budowlanym nie ustalono poziomu posadzki parteru, pomimo ustalenia zapisanego w §7 ust. 1 planu miejscowego, w którym ustalono, że specjalne warunki posadowienia budynków na terenach zalewowych; sposoby fundamentowania, podpiwniczania oraz poziom posadzki parteru budynków muszą uwzględniać horyzont powodziowy dla określonej strefy ($Q_{1\%}$). Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w razie stwierdzenia naruszenia zgodności projektu z ustaleniami planu miejscowego winien nałożyć postanowieniem obowiązek usunięcia nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po bezskutecznym jego upływie wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, czego w tych przypadkach nie uczynił. Ponadto w 2 przypadkach nie nałożono na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁶⁶.
- W **Starostwie Powiatowym w Brzegu** wydano, pomimo nakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią, decyzję w której zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenie na budowę obiektu gospodarczo-magazynowego przy ulicy Cegielnianej w Brzegu. Inwestycja ta, zgodnie z planem miejscowym z 2003 r. znajdowała się na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią. Stosownie do zapisów § 7 ust. 10 lit. d i f tego planu, dla ochrony przeciwpowodziowej ustalono:
 - zakaz wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, za wyjątkiem urządzeń związanych z funkcjonowaniem istniejących zakładów w chwili uchwalania planu;
 - zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót za wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód;
 - zakaz wprowadzania zabudowy oraz prowadzenia robót i czynności na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpływać na pogorszenie jakości wód – inne prace na tych terenach wymagają przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego, uzgodnienia z właściwymi organami gospodarki wodnej i ochrony środowiska, a w szczególności wydania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej we Wrocławiu stosownej decyzji.

W ocenie NIK, wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, bez uwzględnienia warunków umożliwiających bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego, określonych w planie miejscowym, stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane.

⁶⁴ Decyzja Wojewody Mazowieckiego Nr 5/2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.

⁶⁵ Do 10 czerwca 2013 r.

⁶⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554.

Stwierdzono, że w jednej ze skontrolowanych jednostek nie nałożono na inwestora, w wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę, obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie. I tak:

- W **Starostwie Powiatowym w Dąbrowie Tarnowskiej**⁶⁷ stwierdzono nienałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w trzech decyzjach o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych. Zgodnie z art. 55 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów o określonej kategorii należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Wzór decyzji, określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁶⁸, przewidywał zamieszczenie zapisu o takim obowiązku bezpośrednio w części decyzji dotyczącej warunków pozwolenia, jak też podania kategorii obiektów budowlanych.

W toku kontroli ustalono, że w **Urzędzie Miasta Jeleniej Góry** prowadzono rejestry wniosków i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, które nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę⁶⁹ ponieważ m.in. nie posiadały zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę danych wprowadzonych do rejestrów oraz uniemożliwiały jednoznaczne odróżnienie skorygowanych danych od danych wpisanych po raz pierwszy do rejestrów. Stwierdzono, że rejestry wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzone były w formie elektronicznej w pliku EXCEL. Rejestry te nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę ponieważ m.in. nie wymagały autoryzacji przez dokonującego wpisy (§ 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów PNB), nie posiadały zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę danych wprowadzonych do rejestrów (§ 9 ust 2 ww. rozporządzenia), nie umożliwiały jednoznaczne odróżnienie skorygowanych danych od danych wpisanych po raz pierwszy do rejestrów (§ 10 ww. rozporządzenia). Ponadto, wpisów do rejestru wniosków o pozwolenie na budowę dokonywano na podstawie danych zawartych we wnioskach o pozwolenie na budowę, a rejestracji dokonywano w momencie sporządzenia pierwszego pisma/dokumentu w postępowaniu, a nie w momencie wpływu wniosku do Urzędu, jak wymagał przepis § 3 ww. rozporządzenia. Wpisów w rejestrze wniosków dokonywano niechronologicznie⁷⁰, tj. bez zachowania wymogu zawartego w § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ustawy – Prawo budowlane). Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ustawy – Prawo budowlane. Decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego właściwy organ przesyła niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane).

W toku kontroli stwierdzono, że organy miast i gmin nie prowadziły monitoringu wywiązywania się przez inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie dla obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią (art. 54 ustawy – Prawo budowlane) w każdym przypadku zakończenia budowy. Tylko w trzech urzędach miast i gmin podjęto działania w tym zakresie. I tak:

⁶⁷ Starostwo Powiatowe w Dąbrowie Tarnowskiej wydawało decyzje o pozwoleniu na budowę dla Miasta i Gminy Szczucin.

⁶⁸ Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.).

⁶⁹ Zob. przypis nr 16.

⁷⁰ Przykładowo pod pozycją nr 243 wniosek otrzymany w dniu 31.05.2013 r., pod pozycją 244 otrzymany w dniu 29.05.2013 r. oraz 245 w dniu 10.05.2013 r.

- *W Urzędzie Miasta i Gminy Solec Kujawski w ramach organizacji pracy Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Wydziału Utrzymania Miasta, pracownicy monitorują tereny zagrożone powodzią, podczas okresowych obchodów wałów przeciwpowodziowych związanych z ich należyтым utrzymaniem. Monitorowanie jest dokonywane również systematycznie podczas oczyszczania rowów melioracyjnych. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono lokalizacji na terenach zagrożonych budynków lub budowli bez pozwolenia. Starostwo przesyłało do Urzędu, stosownie do art. 59 ust.6 ustawy Prawo budowlane, niezwłocznie po ich wydaniu decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, monitorując wywiązywanie się inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice monitoring w zakresie inwestycji na terenach zagrożonych powodzią polegał na kontroli prawidłowości dokumentacji w trakcie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Kontrolę zgodności przygotowywania projektów technicznych inwestycji oraz zgodności realizacji inwestycji prowadzili odpowiednio: w zakresie dokumentacji technicznej – Starosta Oławski, a w zakresie realizacji inwestycji PINB.*
- *W Urzędzie Gminy Dobrzeń Wielki wydane przez starostę decyzje pozwalające na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych w Gminie Dobrzeń Wielki rejestrowane były w informatycznym rejestrze przesyłek Urzędu, a następnie przekazywane do Referatu Budżetu i Finansów⁷¹ 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 bezpośrednio do Referatu Budownictwa.*

Ponadto stwierdzono fakt użytkowania, odbudowywanych po powodzi, 11 mostów w Bogatyni bez zawiadomienia właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, co było niezgodne z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁷². Przepis ten stanowi bowiem, że do użytkowania obiektu budowlanego, na odbudowę którego jest wymagane zgłoszenie, o którym mowa w art. 7 ust. 2 tej ustawy, można przystąpić niezwłocznie po zawiadomieniu właściwego organu architektoniczno-budowlanego o zakończeniu odbudowy. Według stanu na dzień 23 maja 2013 r. wszystkie 11 mostów na rzece Miedzianka⁷³ posiadało żelbetonową konstrukcję nośną, wykonaną nawierzchnię oraz metalowe bariery ochronne, zabezpieczające użytkowników ruchu drogowego. Do wykonania pozostawało m.in. wyprofilowanie dna rzeki w obrębie każdego odbudowywanego mostu w celu zabezpieczenia przyczółków przed podmywaniem, oświetlenie mostów oraz zamontowanie w metalowych barierach ochronnych elementów wykończeniowych. Mosty te były eksploatowane (udostępnione do ruchu samochodowego i pieszego) bez zawiadomienia o zakończeniu budowy Starosty Zgorzeleckiego – jako właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. Wyjaśniając przyczyny powstałych nieprawidłowości Burmistrz podał, iż dotychczasowy wykonawca odbudowy mostów ogłosił upadłość i odstąpił od dalszej realizacji robót. Stan odbudowanych obiektów mostowych w jego ocenie pozwalał na dopuszczenie ich do użytkowania, co zapewnia prawidłowe funkcjonowanie Miasta.

⁷¹ 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.

⁷² Dz.U. z 2001 r. Nr 84, poz. 906 ze zm.

⁷³ Dotyczy mostów: nr 3 przy ul. Spółdzielczej i Turowskiej; nr 5 przy ul. Bojowników o Wolność i Demokrację; nr 14 przy ul. Dworcowej; nr 16 przy ul. Kościuszki i Matejki; nr 22 przy ul. Kościuszki i Główniej; nr 25, 26, 27, 28, 29 i 31 przy ul Główniej.

3.2.5. Działania gmin na rzecz zmniejszenia skutków powodzi

Gminy podejmowały, z własnej inicjatywy, działania techniczne i finansowe mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców przed skutkami powodzi, w tym odbudowywały ciek wodny, partycypowały w kosztach modernizacji i uzupełnienia obwałowań, przejmowały administrowanie nad budowlami hydrotechnicznymi zlokalizowanymi na ich terenie oraz prowadziły monitoring zagrożenia powodziowego.

W 7 spośród 24 (tj. 29%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono, podjęcie przez organy gmin działań technicznych i finansowych mających na celu zabezpieczenie mieszkańców przed skutkami powodzi. Urzędy miast i gmin podjęły działania w zakresie, m.in. odbudowy cieków wodnych zniszczonych w powodzi z 2010 r., dofinansowania ze środków własnych wykonania projektu dokończenia modernizacji i uzupełnienia obwałowania, przejęły od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej administrowanie budowlami hydrotechnicznymi na terenie miasta, podjęły realizację budowy wału przeciwpowodziowego, itp. Na przykład:

- **Urząd Miasta i Gminy Szczucin** w 2011 r. i 2012 r. za kwotę 10.626,1 tys. zł pochodzącą z dotacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odbudował 7 rowów o długości 22,42 km uszkodzonych w powodzi z 2010 r. Na kontynuację ww. zadania w budżecie Gminy na 2013 r. zaplanowano 635,0 tys. zł. Ponadto Rada Miejska w Szczucinie podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zadań priorytetowych ochrony przeciwpowodziowej, w której m.in. wskazano na brak środków formalno-prawnych oraz finansowych Gminy umożliwiających samodzielne zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa przed zagrożeniem powodziowym i wezwano organy i instytucje odpowiedzialne za zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej do natychmiastowej realizacji zadań inwestycyjnych i organizacyjnych, które zdaniem samorządu gminnego przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa powodziowego, w tym m.in.:
 - budowy małych (także okresowych) przepompowni na rowach melioracyjnych mających ujście bezpośrednio do Wisły, modernizacji pompowni w Radwanie;
 - podwyższenia obwałowań i obudowy koryta rzeki Breń i potoków: Nieczajka, Upust, Łoś, Żabnica, Dęba;
 - zabezpieczenia przez instytucje rządowe oraz samorządy województwa małopolskiego i podkarpackiego środków technicznych i finansowych na konserwację i utrzymanie urządzeń melioracyjnych i przeciwpowodziowych;
 - systematycznej corocznej konserwacji kanałów, polderów i wszystkich obwałowań.
- **Urząd Miejski Wrocławia** w celu przyspieszenia realizacji budowy wału przeciwpowodziowego chroniącego osiedle Kozanów przed zalewami wody rzeki Odry, w porozumieniu z Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego przejął w 2010 r. realizację tego zadania. W ocenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 efekt zabezpieczenia przeciwpowodziowego osiedla Kozanów został osiągnięty już od jesieni 2012 r.

Zdjęcie nr 4
Budynki zalane podczas powodzi we Wrocławiu os. Kozanów



Źródło: Internet - blogkompasartstudio.pl

- W **Urzędzie Miasta Krakowa** w celu przeciwdziałania skutkom powodzi Prezydent Miasta Krakowa porozumieniami z dnia 1 kwietnia 2010 r. oraz z dnia 8 lutego 2011 r. przejął od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie administrowanie budowlami hydrotechnicznymi, tj. obwałowaniami portu Płaszów oraz murami bulwarów wysokich rzeki Wisły – mur oporowy górny na lewym brzegu rzeki (km 74+400 – 79+680) i mur oporowy górny na prawym brzegu rzeki (km 75+500 – 79+200).

Stwierdzono jeden przypadek podjęcia działań mających na celu przeprowadzenie analizy porównawczej elementów zabezpieczenia miasta przed powodzią z zakresem rządowego „Programu dla Odry 2006” mającej na celu zdefiniowanie luk w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Miasta Wrocławia. I tak:

- W wyniku działań podjętych w **Urzędzie Miejskim Wrocławia** zlokalizowano w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego następujące miejsca zagrożone, w tym m.in.:
 - luka w zabezpieczeniu terenów w rejonie Portu Popowice spowodowana brakiem obwałowań na długości ok. 110 m pomiędzy murem oporowym, a tzw. Groblą Kozanowską – konieczność wykonania brakującego odcinka wału Urząd zgłosił do Wojewody Dolnośląskiego, Pełnomocnika do Spraw Programu dla Odry 2006;
 - niedostateczne zabezpieczenie w rejonie Portu Miejskiego, którego tereny są zalewane podczas przejścia fali powodziowej, co stwarza lokalne zagrożenie powodziowe miasta – konieczność wykonania zabezpieczenia tego rejonu zgłoszona do RZGW pismem z dnia 9 lutego 2011 r. pozostała bez odpowiedzi; Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego nie obejmuje wykonania zabezpieczenia tego rejonu; doraźne podjęto następujące działania;
 - niedostateczne zabezpieczenie terenów osiedla Maślice przez odcinek ulicy Ślężoujście, która, nie będąc wałem przeciwpowodziowym, pełni funkcję ochronną w ciągu obwałowań stanowiących ochronę tego osiedla, co powoduje konieczność doszczelnienia korpusu nasypu po którym biegnie trasa ulicy. Miasto podjęło działania doraźne polegające na usunięciu drzew i krzewów aby w sytuacji zagrożenia powodziowego stworzyć warunki dla zabezpieczenia geowłókniną i folią korpusu oraz stopy skarpy nasypu;

- całkowity brak obwałowania dla ochrony narażonych na zalanie części zabudowań na osiedlu Leśnica, w rejonie ulic Promenada i Skoczylasa – konieczność budowy wału przeciwpowodziowego na długości ok. 500 m wykazana została w „Studium ochrony przeciwpowodziowej rzeki Bystrzycy”; Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego nie obejmuje wykonania tego wału.

W 12 spośród 24 (tj. 50%) skontrolowanych urzędów miast i gmin prowadzono monitoring stanu i przepływów wody w punktach pomiarowych, monitoring zagrożenia powodziowego, a w tym stanu wód, wałów i urządzeń oraz przejezdności dróg (dokonywany przez patrole straży pożarnej i zarządców dróg), zbudowano system monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz wprowadzono zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożenia powodziowego. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta i Gminy Szczucin** w okresie powodzi w 2009 r. i 2010 r. korzystano z danych dostępnych na stronie www.pogodynka.pl. dotyczących m.in. monitoringu stanu i przepływów wody w punktach pomiarowych w zlewni Górnej Wisły (m.in. wodowskaz w Szczucinie), a uzyskane informacje, uzupełnione komentarzem Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, przekazywano mieszkańcom za pośrednictwem sołtysów. W lipcu 2011 r. w Gminie uruchomiono system wczesnego ostrzegania mieszkańców „SISMS”, bazujący na wiadomościach SMS przesyłanych do zarejestrowanych grup użytkowników. W Gminie zaewidencjonowane jest 2.988 posesji, zamieszkałych przez 13,8 tys. osób. Do maja 2013 r. w systemie SISMS zarejestrowało się 994 mieszkańców, do których wysłano 18.226 wiadomości SMS m.in. ostrzegających o niebezpiecznych zjawiskach pogodowych, powodzi lub podtopieniach.
- Na terenie **Miasta Kędzierzyn-Koźle** prowadzony był monitoring zagrożenia powodziowego (monitoring stanu wód, wałów i urządzeń oraz przejezdności dróg dokonywany przez patrole straży pożarnej i zarządców dróg) i systematycznie dokonywane były odczyty wodowskazowe stanu wody na rzece Odrze w Koźlu. Od 2012 r. do systemu monitoringu włączone zostały także narzędzia informatyczne, tj. Kędzierzyńsko-Kozielski System Ewidencji i Oceny Zagrożeń, który umożliwia przeprowadzanie symulacji fali powodziowej na Odrze z dopływami (m.in. tworzenie wizualizacji stref zalewanych budynków, obiektów, dróg, mostów, wiaduktów objętych tą strefą) oraz wizualizację obiektów na mapie i analizę stanów wody górnej Odry.
- W **Urzędzie Miasta Mielec** Plan reagowania kryzysowego oraz Plan zarządzania z 2011 r. ustalał organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożenia powodziowego.
Do alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniu powodziowym wykorzystywano zespół syren oparty o wielosystemową stację bazową MMB-4000, który obejmował wszystkie osiedla zagrożone powodzią.
Do monitorowania poziomu wód w Rzece Wisłoce wykorzystywano system monitoring powodziowy – rzeka Wisłoka www.wisloka.pospect.pl oraz na stronie internetowej www.pogodynka.pl, zakładka rzeki.

W ocenie NIK, podejmowanie z własnej inicjatywy działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego oraz ograniczenie skutków zjawisk powodziowych na terenie gmin, przez ich organy, stanowiło dobre praktyki w tym zakresie.

Zgodnie z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym⁷⁴ gmina opracowuje Plan operacyjny ochrony przed powodzią, w celu zmniejszenia zagrożenia powodziowego. Plan ten 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. Obowiązujące przepisy nie precyzują szczegółowo zakresu zawartości planów operacyjnych, jednak dobrą praktyką stosowaną przez gminy jest aby zawierały one takie elementy jak m.in. identyfikację zagrożeń, ustalenie zakresu możliwych działań i rozwiązań, analizę kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań, określenie celów ograniczenia skutków powodzi i prewencji. Ujęcie w planie ww. elementów zdaniem NIK może mieć korzystny wpływ na realizację zadań gminy w tym obszarze.

⁷⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

W 3 gminach stwierdzono, że plany operacyjne ochrony przed powodzią nie zawierały m.in.: danych dotyczących wielkości obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, inwentaryzacji zagrożonej infrastruktury, liczby budynków i osób podlegających zagrożeniu, przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów, mapy z określonymi obszarami zalewowymi i opisanymi przyczynami zagrożeń. W planach tych nie określono również 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. I tak:

- Analiza planów operacyjnych, opracowanych w **Urzędzie Gminy Dobrzeń Wielki** wykazała, że nie zawierały one danych dotyczących wielkości obszarów narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, nie zinwentaryzowano 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.
- Obowiązujący w **Tarnobrzegu** plan przeciwpowodziowy nie zawierał strategii działań zaplanowanych w celu zapobiegania i ograniczania strat w przypadku zaistniałego zagrożenia zalania wodą, a także przybliżonej liczby zagrożonych budynków mieszkalnych i planowanej liczby ewakuowanej ludności. W planie tym nie było także danych historycznych dotyczących zalanych terenów oraz uszkodzonej infrastruktury, pomimo, iż powódzie i podtopienia wystąpiły na tym terenie w 2010 r. i 2011 r. Plan przeciwpowodziowy nie zawierał także analiz i wniosków dotyczących działań w celu ograniczenia skutków powodzi na terenach zagrożonych, w tym: nowej zabudowy, zabezpieczenie istniejącej zabudowy, wysokości ponoszonych kosztów na prowadzenie akcji ratowniczej, w tym zabezpieczenie mienia, budowli i budynków na terenach zalewowych.
- W **Gminie Szczucin** plan operacyjny nie określał możliwych do podjęcia działań i rozwiązań ograniczających potencjalne straty na terenach zagrożonych powodzią poprzez np. ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych i odpowiednie dostosowanie konstrukcji obiektów budowlanych, gospodarowanie gruntami w sposób zapewniający maksymalny sposób naturalnej retencji i ograniczający erozję gleb, podnoszenie stopnia retencji i zmniejszenia wpływu powierzchniowego przez stosowanie odpowiednich upraw i nasadzeń – nie były przeprowadzane analizy kosztów i korzyści takich rozwiązań oraz oceny ich oddziaływania. Nieujęcie w Planie operacyjnym informacji w ww. zakresie Burmistrz wyjaśniał brakiem wytycznych zobowiązujących do ich przygotowywania i umieszczania w przedmiotowym planie.

W ocenie NIK, fakt braku doprecyzowania w obowiązujących przepisach szczegółowego zakresu zawartości planów operacyjnych nie zwalnia gminy z obowiązku ujęcia w planach operacyjnych ochrony przed powodzią wszystkich elementów niezbędnych do rzetelnego i skutecznego monitorowania stanu zabezpieczeń przeciwpowodziowych.

Zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym⁷⁵ do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

W dwóch skontrolowanych urzędach miast i gmin stwierdzono, że w prowadzonych przez gminę magazynach przeciwpowodziowych m.in. nie zapewniono wystarczającej ilości piasku na wypadek wystąpienia powodzi, a stan wyposażenia magazynu był niezgodny z gminnym planem operacyjnym

⁷⁵ Zob. przypis nr 74.

ochrony przed powodzią. Ponadto w regulaminie organizacyjnym Urzędu nie przypisano obowiązku realizacji zadań, z zakresu zarządzania kryzysowego konkretnej komórce organizacyjnej, nie określono również sposobu współpracy między jednostkami Urzędu oraz nie określono odpowiedzialności za powierzone zadania dotyczące prowadzenia magazynu. I tak:

- W dyspozycji **Urzędu Miasta Bielsko-Biała**, na potrzeby prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, znajdowało się jedynie ok. 15 ton piasku w workach⁷⁶, mimo że zgodnie z treścią zestawienia stanowiącego załącznik do Instrukcji pn. „Zasady Prowadzenia Akcji Przeciwpowodziowej” będącej częścią Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią oraz Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Bielsko-Biała, na terenie SITA Zakład Oczyszczania Miasta S.A., powinno być zgromadzone na potrzeby prowadzenia akcji przeciwpowodziowej 40 ton piasku. Wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości z-ca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że 15 ton piasku w workach jest stanem magazynowym do natychmiastowego użycia natomiast dodatkowe 30 ton piasku jest dostępne na składowiskach materiałów sypkich u trzech innych przedsiębiorców na terenie Miasta. Ponadto stwierdził, że taki sposób zabezpieczenia dostępności piasku na wypadek powodzi miał na celu obniżenie kosztów zakupu, składowania i rotacji piasku. Jednocześnie w regulaminie organizacyjnym Urzędu nie przypisano obowiązku realizacji ww. zadań, z zakresu zarządzania kryzysowego konkretnej komórce organizacyjnej, nie określono również sposobu współpracy między wskazanymi przez Prezydenta jednostkami oraz nie określono odpowiedzialności za powierzone zadania.
- Na terenie **Gminy Borzęcin** znajdował się jeden magazyn przeciwpowodziowy usytuowany w piwnicach budynku Urzędu Gminy. Stan wyposażenia magazynu w sprzęt przeciwpowodziowy był jednak niezgodny z zapisami gminnego planu operacyjnego ochrony przed powodzią, gdyż brak w nim było (wyszczególnionych w wykazie sprzętu i materiałów przeciwpowodziowych) dwóch agregatów prądotwórczych, zastępczego oświetlenia oraz siedmiu sztuk pił mechanicznych. Według inspektora ds. obronnych i obrony cywilnej brakujący sprzęt znajdował się na wyposażeniu jednostek OSP w celu możliwości wykorzystywania go w czasie innych akcji ratowniczych. Także dostęp do pomieszczeń magazynowych był utrudniony, gdyż wskutek ustawienia, w korytarzu prowadzącym do pomieszczeń magazynowych, regałów z dokumentacją oraz zgromadzenia tam worków używanych do celów przeciwpowodziowych, szerokość przejścia została ograniczona do ok. 60 cm. Ponadto Urząd nie posiadał dokumentacji pozwalającej na ustalenie czy i w jaki sposób przekazano informację o lokalizacji, wyposażeniu i sposobie dostępu do magazynu osobom odpowiedzialnym za organizację i koordynację akcji ratunkowych. Informacje takie, wg wyjaśnień Inspektora ds. obronnych i obrony, przekazane zostały ustnie tylko Wójtowi Gminy, Zastępcy Wójta oraz osobom pełniącym dyżury w czasie trwania akcji przeciwpowodziowej, podczas gdy w skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odpowiedzialnego za organizację i koordynację akcji ratunkowych wchodziło 10 osób, w tym Wójt, Zastępca Wójta oraz ośmiu pracowników Urzędu.

W ocenie NIK, niezabezpieczenie odpowiedniego ilościowo i jakościowo wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego oraz niezapewnienie odpowiedniego dostępu do pomieszczeń magazynowych mogło spowodować utrudnienia w prowadzonej akcji ratowniczej i skutkować zwiększeniem szkód wyrządzonych przez powódź. Przekazanie pisemnej informacji o lokalizacji i zasadach dostępu do magazynu wszystkim osobom odpowiedzialnym za akcję ratunkową oraz zarządcom obiektów komunalnych, ułatwiłoby prowadzenie akcji ratunkowej, gdyż posiadałyby pełną wiedzę o lokalizacji i zasadach dostępu do magazynu przeciwpowodziowego.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki niepodjęcia przez organy gminy właściwych działań w sytuacji stwierdzenia użytkowania terenu, zagrożonego niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi, niezgodnie z jego przeznaczeniem. I tak:

- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** stwierdzono przypadek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu, gdyż nie uwzględniono przy jej wydaniu przepisów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷⁷. O zmianie sposobu użytkowania działki o powierzchni 2,9 ha ujętej w ewidencji gruntów, jako użytki rolne, Urząd powiadomiony został przez Inspektorat Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Oławie w październiku 2008 r.

⁷⁶ Potwierdziły to wyniki oględzin magazynu zlokalizowanego na terenie SITA ZOM SA w Bielsku-Białej.

⁷⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

W wyniku przeglądu cieku Młynówka przepływającego w bezpośrednim sąsiedztwie działki Inspektorat ten stwierdził powstanie na jej powierzchni nielegalnego wysypiska gruzu i szkodliwych dla środowiska odpadów w postaci m.in. papy i kabli energetycznych. Wzmiankowane odpady są sklasyfikowane w katalogu odpadów stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r.⁷⁸ w grupie 17 „Odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej”. Posiadaczami odpadów w myśl przepisów art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach były osoby władające powierzchnią ziemi, na której znajdowały się odpady tj. właściciele. Burmistrz Jelcza-Laskowic wobec posiadaczy odpadów zaniechał wykonania obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach do wydania z urzędu decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Natomiast Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości w Urzędzie działając z upoważnienia Burmistrza – po upływie ponad 2 lat od powzięcia informacji o nielegalnym składowisku odpadów na działce decyzją z dnia 2 lutego 2011 r., przywołując przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu zobowiązał właścicieli tej działki do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprawdzie przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu przewiduje, w przypadku zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania wymaganej decyzji o warunkach zabudowy, możliwość nakazania właścicielowi nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy, jednakże nie może to nastąpić w kolizji z odrębnymi przepisami, w tym przypadku ustawy o odpadach. W ocenie NIK nie można było w trybie przepisów art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu rozstrzygnąć kwestii zmiany zagospodarowania terenu, bez wcześniejszego wstrzymania użytkowania terenu i wyznaczenia terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy albo przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania.

- W **Urzędzie Miasta Wrocławia** stwierdzono, że wystąpiły 2 przypadki nielegalnego podwyższenia powierzchni terenu nieruchomości zlokalizowanych w dolinie rzeki Bystrzycy w zasięgu zagrożenia powodziowego. Powierzchnia terenu działki nr 19 obręb Stabłowice została nielegalnie podwyższona przez składowanie gruzu i innych odpadów. Teren nieruchomości przy ul. Samotworskiej 21 we Wrocławiu zlokalizowanej na terenie Parku Krajobrazowego Dolina Bystrzycy w obszarze Natura 2000 i w zasięgu potencjalnego zagrożenia powodzią, na powierzchni około 2,8 ha został podwyższony w wyniku nawiezienia gruntu i składowania odpadów, w tym szkodliwych (m.in. z zakładów garbarskich, szpitali, budów – gruz, papa, azbest, oraz odpadów wywożonych z zalanych terenów Wrocławia po powodzi). W obu przypadkach Prezydent Wrocławia nie doprowadził do usunięcia nielegalnych składowisk i przywrócenia terenu do stanu pierwotnego.

W ocenie NIK, niepodjęcie skutecznych działań mających na celu doprowadzenie do stanu poprzedniego terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi, na których nielegalnie zmieniono sposób zagospodarowania, było działaniem nierzetelnym.

3.2.6. Audyt i kontrola wewnętrzna

W trakcie kontroli ustalono, że w większości skontrolowanych urzędów miast i gmin zagadnienia związane z ochroną przed powodzią nie zostały objęte zadaniami audytowymi oraz kontrolą wewnętrzną. Jedynie w dwóch spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin, w okresie objętym kontrolą, podjęto działania kontrolne i audytowe dotyczące zagadnień związanych z ochroną przed powodzią. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Krakowa** w latach 2010–2012 Biuro Kontroli Wewnętrznej przeprowadziło łącznie 83 kontrole organizacyjno-prawne, z czego jedną w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa, w zakresie wykonania zadań dotyczących sporządzania i aktualizacji operacyjnego planu ochrony przed powodzią. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano zalecenia, dotyczące m.in.: dokonania aktualizacji dokumentów wchodzących w skład planu operacyjnego, zapewnienia jego bieżącej aktualizacji oraz umożliwienia członkom Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zapoznania się z bieżącą treścią planu. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane, zmieniony plan został podpisany przez Prezydenta Miasta Krakowa.

⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów Dz.U. Nr 112, poz. 1206.

- *W **Urzędzie Miasta Nowy Sącz** w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK przedmiotowy jej zakres był zbieżny wyłącznie z jednym badaniem audytowym – przeprowadzonym w III kwartale 2010 r. – w zakresie przestrzegania przepisów prawa ustawowego oraz przyjętych procedur wewnętrznych w zakresie wydawania decyzji budowlanych przez Wydział Architektury i Budownictwa. W wyniku tego audytu wydane zostało 5 zaleceń (zmierzących do: usprawnienia funkcjonowania Wydziału m.in. poprzez opracowanie i wdrożenie procedur wewnętrznych związanych z wydawaniem decyzji lokalizacyjnych, o warunkach zabudowy i o pozwoleniach na budowę), których realizacja została potwierdzona w wyniku przeprowadzenia w listopadzie 2011 r. audytu sprawdzającego. Również ustalenia niniejszej kontroli – przeprowadzonej przez NIK – potwierdziły realizację ww. zaleceń audytowych, w tym m.in. opracowanie (w kwietniu 2011 r.) Regulaminu Organizacyjnego ww. Wydziału oraz doskonalenie tej procedury (ostatnia zmiana wg zarządzenia Prezydenta Miasta nr 107/2012 z października 2012 r.), a także należyte jej stosowanie.*

Ponadto stwierdzono, że w **Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni** nie zapewniono prowadzenia audytu wewnętrznego przez cały okres objęty kontrolą. W latach 2010–2013 Burmistrz czterokrotnie ogłaszał nabór na stanowisko audytora w Urzędzie. W wyniku tych działań zatrudniono audytora w okresie od 1 grudnia 2011 r. do 31 maja 2012 r. W czasie swojego zatrudnienia audytor nie przeprowadzał audytu w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Obowiązek prowadzenia audytu przez Gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego powstał od 1 stycznia 2010 r. Odpowiedzialnym za jego wprowadzenie – według zapisów art. 276 ustawy o finansach publicznych – był Burmistrz, który nie podjął skutecznych działań w tym zakresie. W ocenie NIK, niezapewnienie prowadzenia audytu wewnętrznego przez cały okres objęty kontrolą, stanowiło niewypełnienie wymogu wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

4.1 Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy zbadała w sposób kompleksowy prawidłowość przygotowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Kontrola przeprowadzona została w urzędach miast i gmin oraz w starostwach powiatowych na terenie 8 województw. Urzędy miast i gmin oraz starostwa wytypowane zostały przez Delegatury NIK. Podczas typowania jednostek do kontroli przeprowadzono wstępną analizę ich działalności w zakresie dotyczącym kontroli m.in. w oparciu o dane dotyczące obszarów gmin na terenie których powódź objęła największy obszar oraz spowodowała największe straty materialne.

W trakcie przygotowania kontroli zostały wykorzystane m.in. ustalenia kontroli „Działalności administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, usuwania szkód oraz udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi na terenie województwa podkarpackiego w 2010 r.”⁷⁹, „Ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim i świętokrzyskim”⁸⁰ oraz publikacje prasowe.

Dokonano głębokiej analizy przedkontrolnej zasięgając informacji dotyczących kontrolowanej działalności w organach samorządu terytorialnego oraz Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej. Wykorzystano również doniesienia prasowe, które wskazywały na liczne problemy związane z ochroną przed powodzią obszarów zurbanizowanych oraz lokalizowaniem nowej zabudowy na terenach zagrożonych niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie prawidłowości działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w zakresie ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 55 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

1. Podjęcia działań mających na celu uaktualnienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
2. Usprawnienia procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy.
3. Prowadzenia rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
4. Wykonania analizy aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz zapisów obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście istniejących zagrożeń powodziowych oraz zagrożenia powodzią katastrofalną w dolinie rzeki.

⁷⁹ Nr ewid. 189/2012/I/10/044/LRZ.

⁸⁰ Nr ewid. 179/2009/P09143/LKR.

5. Zamieszczania w decyzjach o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią informacji o występowaniu takiego zagrożenia.
6. Przekazywania marszałkowi województwa świętokrzyskiego kopii wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w terminie siedmiu dni od daty ich wydania, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym.
7. Przekazania pisemnej informacji o lokalizacji i zasadach dostępu do magazynu przeciwpowodziowego wszystkim osobom odpowiedzialnym za akcję ratunkową oraz zarządom obiektów komunalnych.
8. Dokonywania każdorazowo, w przypadku wystąpienia takiego obowiązku, uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
9. Prowadzenia rejestrów wydanych decyzji, w sposób czytelny i zapewniający pełną weryfikację ewentualnych poprawek z podaniem daty ich dokonania wraz z czytelnym podpisem osoby dokonującej wpisu.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne podano m.in., że:

- rozpoczęto prace na rzecz aktualizacji studiów i planów miejscowych,
- podjęto działania na rzecz usprawnienia procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy,
- przystąpiono do wykonania ocen aktualności Studiów i planów miejscowych,
- podjęto działania dla bieżącego przekazywania marszałkowi województwa kopii wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w terminie siedmiu dni od daty ich wydania, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym,
- zobowiązano się do dokonywania uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- podjęto działania w celu prawidłowego prowadzenia rejestrów wydawanych decyzji.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżenia zgłosił Burmistrz Miasta Jelcz-Laskowice. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po rozpatrzeniu zastrzeżeń podjął uchwałę w dniu 12 września 2013 r. o uwzględnieniu zastrzeżeń dotyczących oceny, w której NIK stwierdziła, iż wynikająca z wyjaśnień całkowita dowolność w rozstrzyganiu spraw zagospodarowania terenu, obejmująca także gromadzenie odpadów bez wymaganych zezwoleń (poza wysypiskiem odpadów), może stanowić uzasadnione podejrzenie występowania mechanizmów korupcyjnych i w związku z tym skreślono ten fragment.

Ponadto Delegatury NIK w Bydgoszczy i w Opolu opracowują projekty zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 231 § 1 lub § 3 Kodeksu karnego w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli przypadkami wydawania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym powodzią, pomimo istnienia wyraźnych zakazów w planach miejscowych ograniczających zabudowę na tych terenach.

5.1. Charakterystyka kontrolowanego obszaru

Ochrona przed powodzią w Polsce⁸¹

Środki i koncepcje ochrony przed powodzią

Środki ochrony przed powodzią można podzielić na techniczne i nietechniczne. W ramach środków technicznych wyróżniamy przede wszystkim budowlę hydrotechniczną i działania o charakterze inżynierskim, przy czym grupujemy je w środki ochrony czynnej lub biernej.

Do pierwszej grupy zaliczymy obiekty i działania, które wpływają na wielkość wezbrań w ciekach wodnych, tj. pozwalają kształtować przepływy i stany wody oraz czas ich trwania. Będą to przede wszystkim duże zbiorniki retencyjne z tzw. stałą rezerwą powodziową, zbiorniki suche z zamknięciami, poldery z zamknięciami, kanały ulgi z zamknięciami, jeziora z możliwością napiętrzenia, zbiorniki przepływowe z wyrównaniem dobowym, zbiorniki wyrównawcze. Do działań o charakterze technicznym należy zaliczyć m.in. realizację obiektów retencyjnego przysposobienia zlewni oraz lodołamanie, także przy użyciu materiałów wybuchowych, co ma zastosowanie przy likwidowaniu zatorów.

Do drugiej grupy zaliczamy obiekty i działania, które – przy ukształtowanym już wezbraniu – mają na celu niedopuszczenie do rozlewania się przepływającej wody poza przewidziany do tego obszar. Będą to przede wszystkim wały przeciwpowodziowe, poldery, suche zbiorniki oraz kanały ulgi oraz uregulowane rzeki. Do działań w ramach ochrony biernej należy zaliczyć utrzymanie koryt wód wielkich, decydujące o ich przepustowości. Wymienione środki techniczne mają za zadanie, jak to współcześnie określa się w strategiach ochrony przeciwpowodziowej, „utrzymać wodę z dala od ludzi”. Oprócz środków technicznych coraz większe znaczenie zyskują środki nietechniczne, z których większość ma na celu „utrzymanie ludzi z dala od wody”. Do tej grupy zaliczamy planowanie przestrzenne, prawo budowlane, ubezpieczenia, systemy wczesnego ostrzegania, edukację, tj. zestaw działań i regulacji zniechęcających do zamieszkiwania i intensywnego zagospodarowywania terenów zalewowych lub zachęcających do ich opuszczania i wycofywania z nich intensywnych form wykorzystania gospodarczego.

W ramach strategicznego podejścia do ochrony przeciwpowodziowej, gdy nieskuteczne okazuje się odseparowanie zagrożenia od ludzi i gospodarki, pozostaje ograniczyć ryzyko powodziowe do akceptowalnego poziomu i nauczyć się żyć w takich warunkach. W tym przypadku katalog środków jest bogaty, bowiem powinien obejmować takie działania jak np. przystosowanie obiektów budowlanych do okresowego zalewania (pod względem konstrukcyjnym i funkcjonalnym), plany ewakuacji itp. Wybór odpowiednich środków musi uwzględniać aspekty bezpieczeństwa, ochrony środowiska i gospodarcze, zawsze w nawiązaniu do specyficznych cech rzeki, zmiennych na jej długości. Plan ochrony przeciwpowodziowej doliny rzecznej jest zawsze indywidualnym rozwiązaniem, wieloaspektowym i przez to multidyscyplinarnym.

Infrastruktura przeciwpowodziowa w Polsce

Najpowszechniejszym środkiem ochrony przeciwpowodziowej w Polsce są obwałowania (około 8500 km). Oprócz wałów na terenie kraju funkcjonuje 28 dużych, wielozadaniowych zbiorników wodnych i 11 suchych, kanały ulgi (w kilku dużych miastach nadodrzańskich) oraz nieliczne

⁸¹ „Ochrona przed powodzią i jej infrastruktura w Polsce „ – Z. Kledyński – XXV Konferencja Naukowo-Techniczna „Awaryjne budowle 2011”.

poldery. Zbiorniki utrzymujące rezerwę powodziową, w tym suche, w których rezerwa ta jest równa pojemności całkowitej zbiornika powinny wspomagać działanie obwałowań tworząc w ramach zlewni zintegrowany system.

Obiektów zbiornikowych jest jednak za mało, dysponują w większości niedostateczną pojemnością, brakuje ich w wielu miejscach newralgicznych ze względu na formowanie się wezbrań. Pojemność całkowita (nie mylić z przeciwpowodziową) wszystkich zbiorników w Polsce stanowi około 6% objętości średniego odpływu rocznego z terytorium kraju. W większości krajów europejskich wskaźnik ten jest wyższy, sięgając nawet do 30%.

W Polsce zagrożonych powodzią jest około 2 mln ha gruntów rolnych, co stanowi ok. 7% powierzchni kraju, z czego połowa jest chroniona wałami. Ich łączna długość równa jest 13,1% całkowitej długości rzek. Szacuje się, że ich budowa zmniejszyła powierzchnię zalewanych obszarów o 25%. Nie ma natomiast informacji o liczbie mieszkańców tych terenów, infrastrukturze i innych formach zagospodarowania, mających wpływ na wielkość ryzyka powodziowego zdefiniowanego w Dyrektywie Powodziowej⁸². Bez tej wiedzy nie sposób odnieść się nie tylko do popularyzowanego w mediach postulatu tzw. „rozwałowania rzek” i przywrócenia im przestrzeni do rozlewania się, lecz także (i przede wszystkim) nie sposób oszacować ryzyka powodziowego i nim zarządzać. Skutki powodzi w roku 2010 świadczą o tym, że terenów chronionych a użytkowanych ekstensywnie (łąki, pastwiska) jest stosunkowo mało. Oznacza to w praktyce, że jeszcze długo podstawowym elementem ochrony przed powodzią miast i osiedli leżących w dolinach rzecznych będą wały i współdziałające z nimi kanały ulgi oraz zbiorniki retencyjne i poldery powyżej tych ośrodków. „Zakładając kontynuację stosowania technicznych środków ochrony przed powodzią, należałoby zbudować dodatkowe 1300 km obwałowań”. W ramach tego podejścia należy zrationalizować istniejące już zabezpieczenia, gdyż utrzymanie wałów jest kosztowne. Racjonalnym rozwiązaniem jest tworzenie polderów i rozbiórka wałów na obszarach niezabudowanych i ekstensywnie wykorzystywanych rolniczo. Bardziej uzasadnione wydaje się planowanie miejsc, które mogłyby zostać zalane podczas powodzi - terenów zalewowych (polderów niesterowanych). Jest to zabieg technicznie prosty i tani, ale rodzi skutki prawne i ekonomiczne, gdyż wiąże się ze zmianą form użytkowania terenu i koniecznością wypłaty rekompensat lub wywłaszczenia za odszkodowaniem. Wzrost urbanizacji powiększa udział powierzchni nieprzepuszczalnej w zlewni i zmienia niekorzystnie reżim hydrologiczny takich cieków. Wzrost liczby i natężenia opadów nawałnych i wywoływanych przez nie tzw. nagłych powodzi (opad je wywołujący bywa tak skoncentrowany przestrzennie, że może być nieodnotowany na żadnej stacji meteorologicznej) wskazuje na konieczność zmian w zagospodarowaniu terenu oraz tworzenia zamiennej i rozproszonej retencji na obszarach zabudowanych (systemy rozsączające, mała retencja itp.).

⁸² Zob. przypis nr 1.

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

Polityka wodna Unii Europejskiej została uregulowana w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁸³, która zwana jest Ramową Dyrektywą Wodna (RDW). Celem dyrektywy jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód do roku 2015 poprzez określenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych o raz wód podziemnych, które m.in. przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz.

Zagadnienia dotyczące powodzi określone zostały natomiast w Dyrektywie 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (obowiązującej od dnia 26 listopada 2007 r.) w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁸⁴. Celem dyrektywy powodziowej było ustalenie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terenie krajów Unii Europejskiej. Zobowiązania nałożone na poszczególne kraje Wspólnoty polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ich publicznego udostępniania. Na mapach zagrożenia i ryzyka powodziowego wskazać należy obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie, średnie (nie częściej niż raz na 100 lat) i wysokie. Mapy powinny uwzględniać również informacje na temat szacunkowej liczby mieszkańców na terenach potencjalnie zagrożonych powodzią, rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej oraz lokalizacji ważnych instalacji infrastruktury na zagrożonych terenach. Plany te, opracowane dla obszaru dorzecza powinny obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności działania w zakresie zapobiegania, prognozowania i wczesnego ostrzegania przed powodzią oraz przygotowanie do usuwania skutków powodzi.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym zawierać będą m.in. analizę kosztów i korzyści, zasięg powodzi i trasy przejścia fali powodziowej, obszary o potencjalnych możliwościach retencyjnych, a także cele środowiskowe zawarte w Ramowej Dyrektywie Wodnej, zasady gospodarowania wodą i gruntami, elementy planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, ochronę przyrody oraz żeglugę i infrastrukturę portową.

W celu implementacji Dyrektywy powodziowej państwa członkowskie powinny wprowadzić przepisy ustawowe do dnia 26 listopada 2009 r.

Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁸⁵ wprowadzono nowe przepisy dotyczące ochrony przed powodzią, które weszły w życie w dniu 18 marca 2011 r.

Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej⁸⁶.

⁸³ Dz.U. UE L nr 327 z 22 grudnia 2000 r., str. 1. Dyrektywa zmieniona decyzją nr 2455/2001/WE (Dz.U. L nr 331 z 15 grudnia 2001 r., str. 1) oraz Dyrektywą 2008/32/WE (Dz.U. L nr 81 z 20 marca 2008 r., str. 60).

⁸⁴ Zob. przypis nr 1.

⁸⁵ Zob. przypis nr 5.

⁸⁶ Zgodnie z art. 81 ustawy – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 marca 2011 r. oraz art. 88a ustawy – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 j.t.), w brzmieniu obowiązującym od 18 marca 2011 r.

W myśl art. 88b ust. 1 ustawy – Prawo wodne⁸⁷ dla obszarów dorzeczy przygotowuje się wstępną ocenę ryzyka powodziowego, która zawiera w szczególności:

1. mapy obszarów dorzeczy, z zaznaczeniem granic dorzeczy, granic zlewni, granicy pasa nadbrzeżnego, ukazujące topografię terenu oraz jego zagospodarowanie,
2. opis powodzi historycznych:
 - a. które spowodowały znaczące negatywne skutki dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, zawierający ocenę tych skutków, zasięg powodzi oraz trasy przejścia wezbrania powodziowego,
 - b. jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że podobne zjawiska powodziowe będą miały znaczące negatywne skutki dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej,
3. ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, z uwzględnieniem:
 - a. topografii terenu,
 - b. położenia cieków wodnych i ich ogólnych cech hydrologicznych oraz geomorfologicznych, w tym obszarów zalewowych, jako naturalnych obszarów retencyjnych,
 - c. skuteczności istniejących budowli przeciwpowodziowych i regulacyjnych,
 - d. położenia obszarów zamieszkanym,
 - e. położenia obszarów, na których jest wykonywana działalność gospodarcza,
4. w miarę możliwości - prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w szczególności wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi,
5. określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Stosownie do art. 88c ust. 1 ustawy – Prawo wodne wstępną ocenę ryzyka powodziowego przygotowuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (w terminie do dnia 22.12.2011 r. – art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: Prezes KZGW) przekazuje projekt wstępnej oceny ryzyka powodziowego do zaopiniowania właściwym wojewodom oraz marszałkom województw (ust. 3). Organy te przedstawiają opinię w terminie 45 dni od dnia otrzymania projektu wstępnej oceny ryzyka powodziowego (ust. 4). Brak opinii we wskazanym terminie uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu. Prezes KZGW zawiadamia organy opiniujące o sposobie rozpatrzenia opinii, w terminie 45 dni od dnia ich otrzymania (ust. 5).

Wstępna ocena ryzyka powodziowego przekazywana jest dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Wstępna ocena ryzyka powodziowego podlega przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji (art. 88c ust. 9 ustawy – Prawo wodne).

Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się (w terminie do dnia 22.12.2013 r. – art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw⁸⁸) mapy zagrożenia powodziowego, na których przedstawia się w szczególności:

⁸⁷ Zob. przypis nr 36.

⁸⁸ Zob. przypis nr 5.

1. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego,
2. obszary szczególnego zagrożenia powodzią,
3. obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:
 - a. przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego,
 - b. zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,
 - c. zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących,
 - d. zniszczenia lub uszkodzenia budowli ochronnych pasa technicznego.

Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się następujące elementy:

1. zasięg powodzi,
2. głębokość wody lub poziom zwierciadła wody,
3. w uzasadnionych przypadkach - prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody (art. 88d ustawy – Prawo wodne).

Na mapach ryzyka powodziowego przedstawia się:

1. szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią,
2. rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na tych obszarach,
3. instalacje mogące, w razie wystąpienia powodzi, spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości,
4. występowanie:
 - a. ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
 - b. kąpielisk,
 - c. obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody;
5. w uzasadnionych przypadkach:
 - a. obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska,
 - b. potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody (art. 88e ustawy – Prawo wodne).

Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządza Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (ust. 1) i przekazuje je:

1. Dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
2. Głównemu Geodecie Kraju,
3. Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska,
4. Dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, przekazują mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego (ust. 4):

1. właściwym dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej,
2. właściwym wojewodom,
3. właściwym marszałkom województw,
4. właściwym starostom,
5. właściwym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast),
6. właściwym komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy (ust. 5).

Od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów (art. 88f ust. 6 ustawy – Prawo wodne).

W myśl art. 88g ust. 1 ustawy – Prawo wodne dla obszarów dorzeczy oraz dla regionów wodnych przygotowuje się, na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, plany zarządzania ryzykiem powodziowym (w terminie do dnia 22.12.2015 r. – art. 11 ust. 1 pkt c) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw).

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (określonych na mapach zagrożenia powodziowego, które należy opracować do dnia 22.12.2013 r.) zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym m.in. wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych (art. 88l ust. 1 ustawy – Prawo wodne).

Dla terenów, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić zakaz wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych kierując się względami bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 88m ustawy – Prawa wodnego w związku z art. 88l ust.1).

W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się m.in:

- uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej,
- rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby,
- wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej,
- uszkadzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów (art. 88n ust. 1 ustawy – Prawo wodne).

W myśl art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych⁸⁹ uwzględnić należało przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia

⁸⁹ Określone na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo wodne z dnia 18 stycznia 2001 r. – Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 ze zm.

przekazania map zagrożenia powodziowego⁹⁰ organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw).

Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizowano w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi (art. 80 ustawy – Prawo wodne⁹¹).

Ochronę przed powodzią należało prowadzić zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządzał studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje podziału obszarów na:

1. obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
2. obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”,
3. obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej przysyłał projekt studium, do zaopiniowania właściwym radom gminy, radom powiatu i sejmikom wojewódzkim; termin zgłaszania uwag upływa po 30 dniach od dnia przesłania projektu, a brak opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego projektu. W przypadku wniesienia uwag przez ww. organy zawiadamia organy, Dyrektor RZGW informował je o sposobie uwzględnienia uwag w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania (art. 79 ustawy – Prawo wodne).

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią obejmują w szczególności:

- tereny między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska,
- strefę przepływów wezbrań powodziowych określoną w planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie studium ochrony przeciwpowodziowej (art. 82 ust. 1 ustawy – Prawo wodne).

Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności:

- wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych,
- zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą (art. 82 ust. 2).

Jeżeli nie utrudniało to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł, w drodze decyzji, na obszarach, bezpośredniego zagrożenia powodzią zwolnić od ww. zakazów, w tym m.in. z wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych

⁹⁰ Do dnia 22.12.2013 r.

⁹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz.2019 ze zm. Poniżej przedstawiono stan prawny obowiązujący przed dniem 18 stycznia 2011 r. tj. przed nowelizacją ustawy – prawo wodne wprowadzającą nowe uregulowania wynikające m.in. z implementacji Dyrektywy powodziowej.

(art. 82 ust. 3). Decyzja taka musiała być uzgodniona z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 85a).

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią należało uwzględnić przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 84).

Obszary potencjalnego zagrożenia powodzią obejmowały tereny narażone na zalanie w przypadku:

- przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego,
- zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych,
- zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego (art. 83 ust. 1).

Na ww. obszarach Dyrektor RZGW mógł, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić zakazy m.in. wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych o ile jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 83 ust. 2).

Dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabronione było:

- przejeżdżanie przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami, konno lub przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych,
- uprawa gruntu, sadzenie drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej,
- rozkopywanie wałów, wbijanie słupów, ustawianie znaków przez nieupoważnione osoby,
- wykonywanie obiektów budowlanych, kopanie studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej,
- uszkadzanie darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

Zakazów powyższych nie stosowało się do robót związanych z utrzymaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych. Marszałek województwa może, w drodze decyzji, zwolnić od niektórych zakazów (art. 85).

Starosta mógł, w drodze decyzji, nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej (art. 85 ust. 4).

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy do zadań własnych gminy⁹² (art. 3 ust. 1).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5). Przepis art. 10 ustawy o planowaniu stanowi, iż w Studium

⁹² Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

określa się w m.in. wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej (ust. 1 pkt 11) oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych (ust. 2 pkt 7).

Procedurę dotyczącą podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz dalsze etapy postępowania w tym zakresie określają przepisy art. 11 i 12 ustawy. Zgodnie z art. 13 koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszt sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

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”. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 1, 2, 7 i 8).

Zakres zagadnień ujętych w planie miejscowym określa art. 15 ustawy, w którym nałożono m.in. obowiązek wyznaczenia granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (ust. 2 pkt 7). Procedurę sporządzania planu miejscowego określają przepisy art. 17, 18, 19 i 20 ustawy. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z wyjątkami wskazanymi w art. 21 ustawy. Dalsze postępowanie w zakresie uchwalenia planu miejscowego stanowią przepisy art. 25 i 26 ustawy. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27). Naruszenie zasad sporządzenia studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust.1).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. Jak wynika z art. 32 ustawy, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 50 ust.1 ustawy, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przepis art. 50 ust. 2 zawiera katalog wyłączeń w zakresie robót budowlanych, które nie wymagają uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W sprawach ustalenia lokalizacji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do:

1. inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa,
2. inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2).

W przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa⁹³ (art. 51 ust. 2).

W przypadku inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze własności znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast (art. 51 ust. 3).

Jak wynika z art. 52 ust. 1 ustawy, ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora, z kolei art. 52 ust. 2 określa wymaganą treść składanego wniosku przez inwestora. Przepis art. 53 ustawy reguluje sprawy proceduralne związane z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast art. 54 stanowi o treści decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55). Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56).

Stosownie do art. 57 ustawy, marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz wojewoda w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2, przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od ich wydania (art. 57 ust. 4). Art. 58 ustawy normuje przypadki zawieszenia postępowania, niezależnie od zasad ogólnych uregulowanych w Kpa, dotyczące terenów nie objętych planem miejscowym.

Decyzja o warunkach zabudowy

Jak wynika z art. 59 ust. 1 ustawy, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonania innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, (z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86) wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

⁹³ Do dnia 17 lipca 2010 r. przywołany przepis art. 51 ust. 2 obowiązywał w brzmieniu: w przypadku niewydania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywa wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję i kosztami jej wydania obciąża gminę.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy, decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień wymaganych przepisami odrębnymi. (z wyjątkiem decyzji o warunkach zabudowy nas terenach zamkniętych, które wydaje wojewoda) Wymogi, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy określa art. 61, natomiast art. 62 ustawy określa przypadki zawieszenia takiego postępowania.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji (art. 63 ust. 1 i 2).

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji o lokalizacji celu publicznego, tj. art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3 - 5a, art. 54, art. 55 i art. 56 (art. 64 ust. 1).

Stosownie do art. 65 ust. 1 ustawy organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa wyżej, następuje w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organy wydające decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zagospodarowania terenu, są obowiązane przysyłać ich odpisy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Organy, które w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, o których mowa wyżej, nie prześlą odpisów tych decyzji, ponoszą na zasadach ogólnych odpowiedzialność za szkodę tym wyrządzoną (art. 66).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 ustawy – Prawo budowlane roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 29 i art. 31 (przepisy te dotyczą obiektów i robót budowlanych nie objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę).

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m.in. po uprzednim:

1. przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
2. uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1).

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

1. złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
 - 1a. złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 23 i art. 23a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli jest ono wymagane,
2. złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4).

Wzór wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę określił Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r.⁹⁴. Przepis art. 33 określa, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Może jednak, na wniosek inwestora, w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Przepis ten, wskazuje również dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę i do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

1. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z:
 - a. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska,
 - b. wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowanie terenu w przypadku braku m.p.z.p.,
 - c. przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
2. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
3. wykonanie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane (art. 35 ust. 1).

Przepis art. 36 ust. 1 wskazuje wymagania, jakie w razie potrzeby właściwy organ określa w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy, w przypadkach, o których mowa powyżej może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 37). Zgodnie z art. 38 decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego.

Pozwolenie na użytkowanie

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ustawy – Prawo budowlane).

⁹⁴ Rozporządzenie 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 – Dz.U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

Stosownie do art. 57 ust. 1 do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć m.in.:

- oryginał dziennika budowy;
- oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także – w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu;
- oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania;
- protokoły badań i sprawdzeń;
- inwentaryzację geodezyjną powykonawczą;
- potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy;
- kopię świadectwa charakterystyki energetycznej budynku;
- z zastrzeżeniem art. 5 ust. 7.

Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ustawy – Prawo budowlane.

W przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane).

Właściwy organ wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a.

Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 59 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane).

Decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego właściwy organ przesyła niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane).

W myśl art. 59a ustawy – Prawo budowlane właściwy organ przeprowadza, na wezwanie inwestora, obowiązkową kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

Kontrola, o której mowa w ust. 1, obejmuje sprawdzenie:

1. zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
2. zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie:
 - a. charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
 - b. wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
 - c. geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych);
 - d. wykonania urządzeń budowlanych;
 - e. zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem;
 - f. zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;

3. wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
4. w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
5. uporządkowania terenu budowy (art. 59a ust. 1 ustawy – Prawo budowlane).

Właściwy organ przeprowadza obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 59c ust. 1 ustawy – Prawo budowlane).

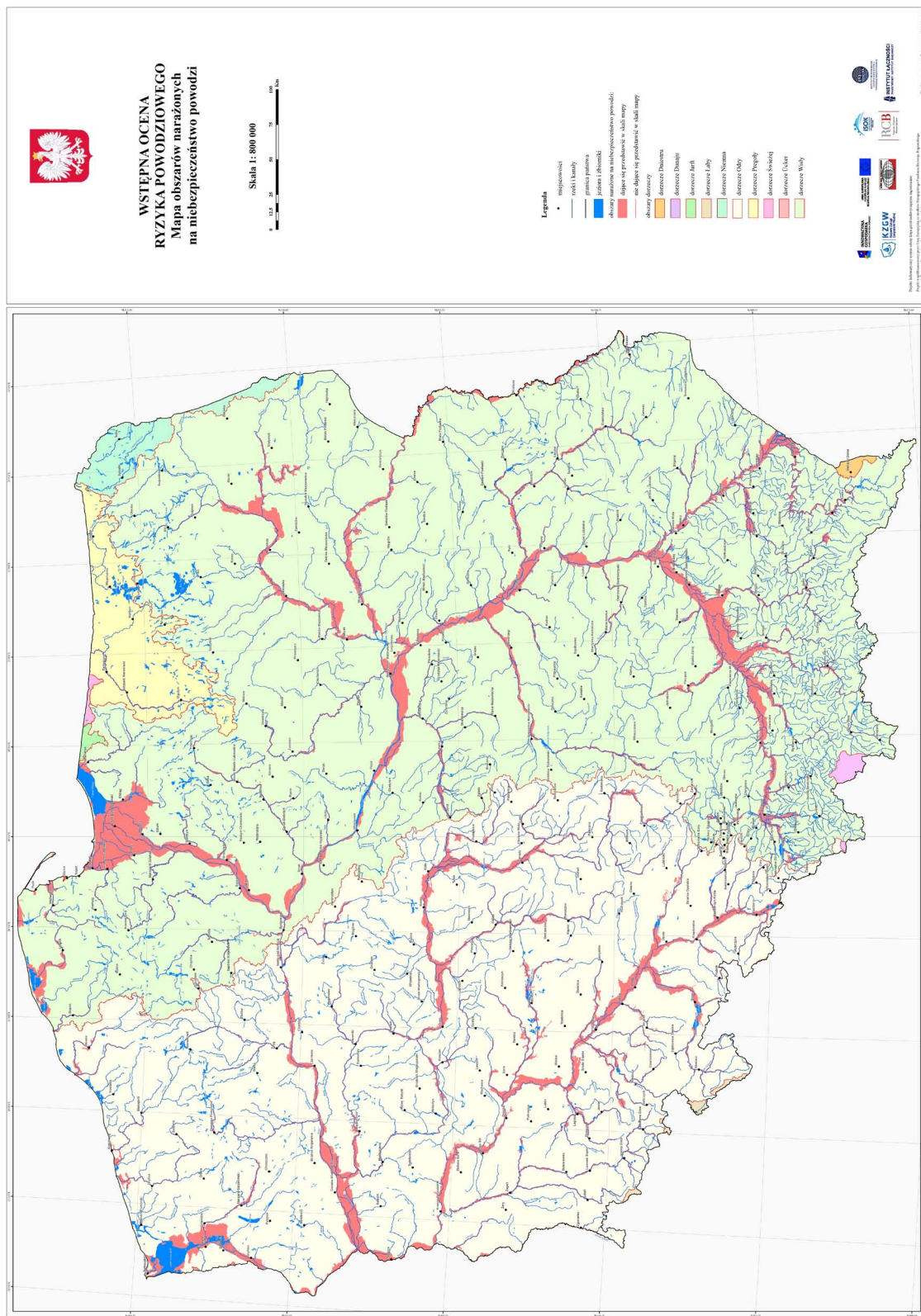
5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim – Dz.U. UE L nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27.
2. Ustawa o z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne –Dz.U. z 2012 r., poz. 145 j.t.
4. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 32, poz. 159.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

5.4. Mapy

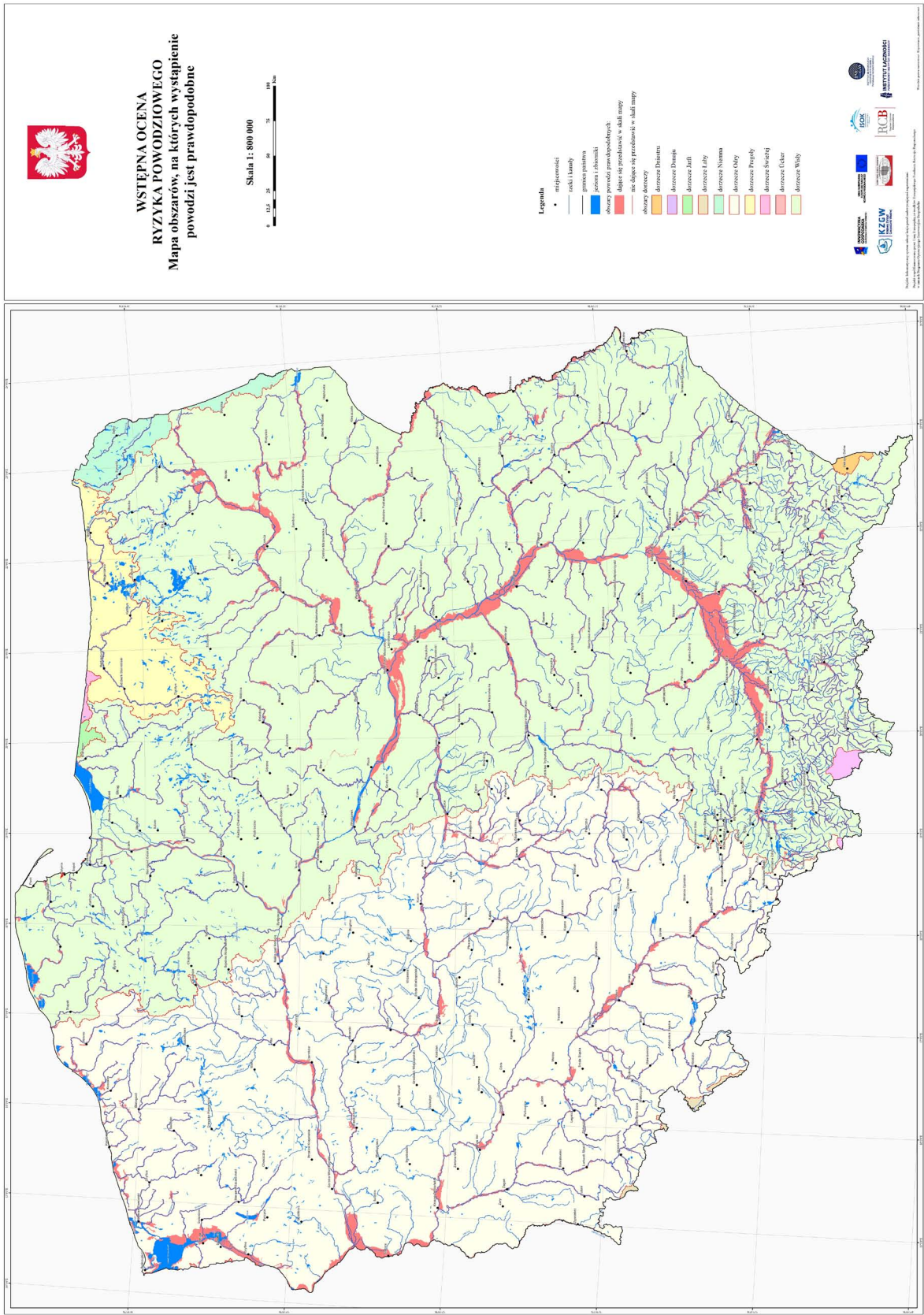
Mapa nr 1

Wstępna ocena ryzyka powodziowego – Mapa obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi



Mapa nr 3

Wstępna ocena ryzyka powodziowego – Mapa obszarów, na których wystąpienie powodzi jest prawdopodobne



Źródło: KZGW

5.5. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miasta Krakowa - Urząd Miejski Wrocławia
Delegatura NIK w Bydgoszczy	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miasta Torunia - Urząd Miasta Włocławek - Urząd Miasta i Gminy Solec Kujawski
Delegatura NIK w Katowicach	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miejski w Bielsku-Białej - Urząd Miasta Gliwice
Delegatura NIK w Kielcach	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miejski w Sandomierzu - Urząd Miasta i Gminy w Połańcu
Delegatura NIK w Krakowie	<ul style="list-style-type: none"> - Starostwo Powiatowe w Dąbrowie Tarnowskiej - Starostwo Powiatowe w Brzesku - Urząd Miasta Nowy Sącz - Urząd Miasta i Gminy Szczucin - Urząd Gminy Borzęcin
Delegatura NIK w Opolu	<ul style="list-style-type: none"> - Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu - Starostwo Powiatowe w Brzegu - Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle - Urząd Miasta w Brzegu - Urząd Gminy Dobrzeń Wielki
Delegatura NIK w Rzeszowie	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miejski w Brzostku - Urząd Miasta Tarnobrzeg - Urząd Miasta w Mielcu
Delegatura NIK w Warszawie	<ul style="list-style-type: none"> - Starostwo Powiatowe w Płocku - Starostwo Powiatowe w Otwocku - Urząd Miasta Płocka - Urząd Miejski w Karczewie - Urząd Miasta i Gminy Gąbin
Delegatura NIK we Wrocławiu	<ul style="list-style-type: none"> - Urząd Miasta Jelenia Góra - Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni - Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice

5.6. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Ministerstwo Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – Andrzej Kraszewski od 02.02.2010 r. do 18.11.2011 r. – Marcin Korolec od 18.11.2011 r. do 27 listopada 2013 r. – Maciej Grabowski od 27 listopada 2013 r. i obecnie.
Ministerstwo Infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> – Cezary Grabarczyk od 16.11. 2007 r. do 17.11.2011 r.
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	<ul style="list-style-type: none"> – Sławomir Nowak od 18.11.2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r.
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> – Elżbieta Bieńkowska od 27 listopada 2013 r. i obecnie.
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> – Leszek Karwowski od 21.03.2009 r. do 15.02.2012 r. – Janusz Wiśniewski od 15.02.2012 r. do 28.02.2013 r. – Witold Sumiński od 1.03.2013 r. i obecnie.

5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Prezes Rady Ministrów
6. Minister Infrastruktury i Rozwoju
7. Minister Środowiska
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
17. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Regionalnej
18. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
19. Wojewodowie (województwa na terenie których prowadzono czynności kontrole)
20. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, w których prowadzono czynności kontrolne