



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.07.2022

Pan Marek Łukaszek
Wójt Gminy Dwikozy
ul. Spółdzielcza 15
27-620 Dwikozy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dwikozy, ul. Spółdzielcza 15, 27-620 Dwikozy (<i>Gmina lub Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Łukaszek, Wójt Gminy Dwikozy, od 1 grudnia 2014 r. (<i>Wójt</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych i planistycznych zadań wynikających m.in. ze zmiany Prawa wodnego w odniesieniu do zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej działalności jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Karbownik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKR/38/2022 z 15 marca 2022 r., nr LKR/110/2022 z 21 lipca 2022 r.2. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/39/2022 z 15 marca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 1033-1034)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Gminę działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią³ nie sprzyjały skutecznemu ograniczeniu zabudowy tych obszarów.

Zagadnienia dotyczące terenów zagrożonych powodzią uwzględniono w dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy, jak: Strategia rozwoju Gminy Dwikozy na lata 2015-2022 i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Do czasu zakończenia kontroli nie ustanowiono na terenie Gminy żadnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*), w którym określa się m.in. szczegółowe zasady zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

Plan operacyjny ochrony przed powodzią wprowadzono dopiero w sierpniu 2021 r., podczas gdy obowiązek sporządzenia takiego planu istniał już od 2002 r.⁴ Do czasu przystąpienia do opracowania Planu operacyjnego ochrony przed powodzią w Gminie nie przeprowadzono analiz terenów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie. Nie posiadano także informacji na temat numerów działek ewidencyjnych znajdujących się na tych obszarach, jak również sposobu zabudowy i ich zagospodarowania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprzeprowadzenie powyższych analiz było działaniem nierzetelnym i nie sprzyjało zapewnieniu skutecznej ochrony przeciwpowodziowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niedokonanie przez Gminę uzgodnień z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (*Wody Polskie*) projektów czterech z sześciu poddanych kontroli decyzji, w tym trzech o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (*WZ*) i jednej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co stanowiło naruszenie art. 166 ust. 2 pkt. 7 i 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵ jak również art. 53 ust.4 pkt 11 lit. b oraz art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ W trakcie kontroli NIK, Wójt uchylił jedną z tych decyzji *WZ* z uwagi na wadę prawną i kolejny projekt skierował do uzgodnienia z Wodami Polskimi, po czym w kolejnej decyzji nie uwzględnił szczegółowych warunków wskazanych przez Wody Polskie. Ponadto, w jednej decyzji *WZ* i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego informacji, nie zawarto informacji, że tereny nimi objęte znajdowały się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. NIK zaznacza, że zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, jak również uwzględnia się w nich poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

Kontrola wykazała również brak należytej staranności w prowadzeniu rejestru decyzji *WZ* oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2018-2022. Rejestry prowadzono niezgodnie z obowiązującymi wzorami przewidzianymi w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury

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

³ Obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz tereny, na których wystąpiły powodzie historyczne, lecz nie zostały zakwalifikowane przez Wody Polskie, jako obszary szczególnie zagrożone powodzią.

⁴ Art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm. Dalej: *ustawa Prawo wodne*.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w wydawaniu i rejestrowaniu decyzji WZ i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wskazują na niedostateczną skuteczność kontroli zarządczej w Gminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Gmina nie prowadziła analiz obszarów zagrożenia powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie (szczegóły zostały przedstawione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

Na terenie Gminy nie obowiązywały studia ochrony przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 59-60, 133-138)

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy obowiązywały następujące dokumenty strategiczne i planistyczne:

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dwikozy (Studium)*, przyjęte uchwałą nr XXXVII/209/2018 Rady Gminy w Dwikozach z 30 kwietnia 2018 r. Do opracowania Studium przystąpiono w 2016 r. Projekt Studium przekazano do zaopiniowania 12 września 2017 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW) był organem opiniującym w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wynikających z map opublikowanych 15 kwietnia 2015 r. w BIP Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Studium to zastąpiło „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dwikozy” przyjęte uchwałą nr VI/28/03 Rady Gminy w Dwikozach z 11 lipca 2003 r. Do dnia zakończenia kontroli Studium nie było aktualizowane.

W części pierwszej Studium pn. Uwarunkowania rozwoju, przedstawiono m.in. występowanie obszarów zagrożenia powodziowego. Szczegółowe granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wraz z oceną ryzyka powodziowego zawierał załącznik graficzny. Granice tych obszarów pochodziły z map zagrożenia i ryzyka powodziowego z 15 kwietnia 2015 r. W Studium wskazano, że obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie (raz na 500 lat) stanowią 13,52% powierzchni gminy, obszary szczególnego zagrożenia powodzią ze średnim prawdopodobieństwem (raz na 100 lat) stanowią 6,18% powierzchni Gminy, a z wysokim (raz na 10 lat) – 6,07% powierzchni Gminy. Ponadto, dokument zawierał uwarunkowania wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia, przedstawiając charakterystykę zagrożeń i stan bezpieczeństwa, w tym mogącego zaistnieć zagrożenia powodziowego. Wskazano również na ryzyko nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, które mogą być wynikiem katastrof wywołanych przez awarie infrastruktury technicznej, jak i przez siły natury. Jako zagrożenie będące

⁷ Dz.U. Nr 130, poz. 1385. Dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oceny częściowe zostały sporządzone w formie opisowej.

następstwem katastrofy naturalnej, oprócz zagrożenia pożarowego, wymieniono zagrożenie powodziowe, które może zostać spowodowane większymi wezbraniem wód w korycie rzeki Wisły. Według Studium, w ciągu roku poziom wód w rzekach utrzymuje się na stałym poziomie, do lokalnych podtopień może dochodzić najczęściej w okresie późnozimowym oraz na wiosnę. Ze względu na obwałowanie rzeki Wisły na prawie całym odcinku biegnącym przez gminę, zagrożenie powodziowe jest niewielkie. W wyniku przerwania wałów może dojść do zalania sołectw: Kamień Łukawski, Nowy Kamień, Mściów, Dwikozy, Bożydar, Szczytniki, Słupcza, Winiary oraz Winiarki.

W Studium uwzględniono obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (zgodnie z Planem zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego) oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić mpzp (załącznik graficzny nr 2), tj. fragment miejscowości Kolonia Gałkowice (dz. ewidencyjne nr 52 i 53), obszary zabudowane i przeznaczone pod zabudowę położone w miejscowości Romanówka i Gałkowice. Ponadto, w części II Studium określono m.in. obszary szczególnego zagrożenia powodzią, wskazując informacje tożsame z częścią pierwszą Studium.

(akta kontroli str. 48-49, 59-60, 133-144, 581-694)

- *Strategia rozwoju Gminy Dwikozy na lata 2015-2022 (Strategia)*, przyjęta uchwałą nr XVII/92/2016 Rady Gminy Dwikozy z 29 kwietnia 2016 r. Dokument nie zawierał obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wskazanych w mapach ryzyka i zagrożenia powodziowego zaktualizowanych w 2020 r. Od momentu uchwalenia, Strategia nie była aktualizowana. Dokument opracowano w podejściu partycypacyjnym, przy wykorzystaniu materiałów źródłowych, danych Urzędu, GUS, wniosków z ankiet przeprowadzonych z mieszkańcami gminy oraz wnioski wypracowane podczas warsztatów grupowych. W części strategicznej dokumentu, w celu oceny społecznej stanu wyjściowego, przeprowadzono badania ankietowe wśród mieszkańców gminy (materiał pomocniczy) i analizę SWOT w obszarach: gospodarka, środowisko i sprawy społeczne. W ramach obszaru środowisko wskazano na wymagający poprawy stan zagospodarowania przestrzeni publicznej w gminie w obszarze spraw społecznych, np. – za niską uznano efektywność zagospodarowania przestrzeni. W badaniu ankietowym, mieszkańcy jako jedną z najtrudniejszych do pokonania przeszkód w rozwoju gminy wskazali niewłaściwą politykę inwestycyjną i brak mpzp. W analizie SWOT, w obszarze Gospodarka, jako słabe strony wskazano m.in. brak terenów pod inwestycje oraz brak mpzp, a jako zagrożenia – możliwość powodzi (tereny zalewowe). Z kolei w obszarze Środowisko, jako zagrożenie wskazano m.in.: zagrożenie powodziowe, zamulenie rzeczne, erozję wąwozów lessowych oraz brak terenów inwestycyjnych;

(akta kontroli str. 202-305)

- *Program Rewitalizacji dla Gminy Dwikozy na lata 2016-2023 (Program rewitalizacji)*, przyjęty uchwałą nr XXII/122/2016 Rady Gminy w Dwikozach z 28 grudnia 2016 r.⁹ został opracowany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Program rewitalizacji oraz jego aktualizacje nie były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, z uwagi na brak takiego wymogu w ustawie Prawo wodne. W cząstkowej analizie problemów w sferze środowiskowej, wskazano na istnienie zagrożenia powodziowego na terenie

⁹ Zaktualizowany uchwałami nr: XXVII/158/2017 z 19 czerwca 2017 r., XXX/169/2017 z 22 września 2017 r. oraz XIV/71/2019 z 4 grudnia 2019 r.

gminy, które zostało przedstawione przy pomocy mapy z zaznaczonym obszarem zagrożenia powodziowego o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi $Q=0,2\%$ - raz na 500 lat. Ponadto, w przypadku sołectw Gierlachów i Winiary, w sferze środowiskowej zamieszczono informację o tym, że sołectwo znajduje się na obszarze zagrożonym powodzią.

(akta kontroli str. 68-70, 133-138, 306-580)

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy nie obowiązywały żadne mpzp. Wójt wyjaśnił, że Gmina nie zleciła opracowania mpzp, ponieważ Rada Gminy nie podjęła uchwały w tym zakresie. Wójt dodał również, że mpzp jest opracowaniem fakultatywnym i tym samym gmina nie ma obowiązku jego sporządzenia, powołując się na brzmienie art. 4 ust. 2 oraz przepisy art. 50 i 59 ww. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dodał również, że polityka przestrzenna Gminy jest obecnie realizowana poprzez *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dwikozy*.

(akta kontroli, str. 59-60, 125, 133-138, 155-156)

Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Dwikozy został przyjęty zarządzeniem Wójta z 16 sierpnia 2021 r. w sprawie aktualizacji dokumentacji ds. zarządzania kryzysowego¹⁰.

(akta kontroli, str. 166-168)

Wójt wyjaśnił, że został on opracowany na podstawie danych własnych oraz wskazanych przez Wody Polskie powodzi, która wystąpiła na terenie Gminy w 2010 r. Podczas jego tworzenia nie skorzystano z danych o powodziach historycznych, gdyż nigdy wcześniej, zarówno podczas powodzi w 1997 r., jak i w 2001 r. nie wystąpiło tak poważne zagrożenie powodziowe. Straty powstałe na terenie Gminy nie skutkowały zniszczeniem znacznego obszaru gminy. Plan operacyjny po jego przyjęciu 16 sierpnia 2021 r. nie był aktualizowany.

Na terenie Gminy nie obowiązywał wcześniej tego typu dokument, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Wójt wyjaśnił m.in., że Plan zarządzania kryzysowego Gminy jest dokumentem podstawowym w zakresie optymalnego zarządzania dostępnymi siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy stanowi aneks funkcyjny do Planu zarządzania kryzysowego Gminy i nie zawiera tych procedur postępowania, które opisano lub powinny być opisane w pozostałych aneksach funkcyjnych oraz w formie odrębnych planów. W szczególności dotyczy to procedur postępowania niezależnych od charakteru zagrożenia (np. łączność, ewakuacja, pomoc społeczna, itp.), jak i działań specjalistycznych podejmowanych zgodnie z własnymi planami przez Państwową Straż Pożarną, policję, wojsko, pozostałe inspekcje i straże, organy administracji publicznej, a także pozostałe jednostki organizacyjne będące uczestnikami działań ratowniczych. Wójt wskazał, że plan miał zastosowanie do operacyjnych działań przeciwpowodziowych w fazie reagowania. Plan nie miał zastosowania w przypadku lokalnego zagrożenia powodziowego.

(akta kontroli, str. 48-49, 59-60, 68-70, 133-138, 155-156)

Według zapisów z części ogólnej, stanowił on jedno z podstawowych narzędzi Wójta oraz Zespołu Zarządzania Kryzysowego podczas działań w przypadku wystąpienia powodzi na skalę wymagającą koordynacji akcji ratowniczej i zaangażowania w nią sił i środków szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

¹⁰ Zarządzenie wprowadzało zmiany w Zarządzeniu nr OR.I.120.27.2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie powołania i ustalenia funkcjonowania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i jego organizacji w Gminie Dwikozy.

W części operacyjnej Planu wskazano obszary potencjalnego zagrożenia zalaniem wodami rzeki Wisły i Opatówki na terenie dwóch sołectw. Ze względu na różnorodność rzeźby terenu nie sprecyzowano obszarów zalewowych wód roztopowych i opadowych, przyjmując, że są to obszary nizinne. Dla każdej z rzek określono stan wody na poziomie ostrzegawczym, pogotowia przeciwpowodziowego, stanu alarmowego i alarmu powodziowego.

W trzeciej części Planu m.in. zamieszczono skład 16-sto osobowego Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, adresy i telefony instytucji współpracujących (w dwóch przypadkach nieaktualne) oraz urzędów w sąsiednich miejscowościach, zasady ogłaszania oraz odwoływania alarmu oraz pogotowia przeciwpowodziowego. Mapy, w szczególności z zaznaczeniem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, nie stanowiły załączników Planu operacyjnego.

Plan operacyjny nie był udostępniany mieszkańcom gminy. Wytyczne dla mieszkańców w sytuacji wystąpienia zagrożenia powodziowego były dostępne na stronie internetowej Gminy. Pozostałym uczestnikom działań przeciwpowodziowych Plan jest przekazywany w przypadku wystąpienia realnej groźby powodzi na dużą skalę oraz innych uzasadnionych potrzeb. Listę dodatkowych adresatów Planu ustala Wójt.

(akta kontroli str. 68-70, 133-138, 155-156, 164-201)

Wójt 5 listopada 2021 r. zgłosił uwagi w ramach konsultacji społecznych prowadzonych przez Wody Polskie za pośrednictwem strony internetowej <http://stoppowodzi.pl>, w zakresie prognoz oddziaływania na środowisko projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym m.in. dla obszaru dorzecza Wisły. Dotyczyły one złagodzenia wprowadzonych ograniczeń i zakazów odnoszących się do nowej zabudowy na terenach zagrożonych ryzykiem powodziowym na terenie Gminy oraz indywidualnego podejścia do wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy składanych przez mieszkańców. Wskazał, że obecne uregulowania w znaczny sposób utrudniają osadnictwo na tych terenach oraz rozwój przedsiębiorczości.

(akta kontroli str. 133-138, 155-160)

Gmina nie opracowała i nie posiadała map zagrożeń związanych z wodami opadowymi.

W Gminie nie opracowywano także innych dokumentów przeciwdziałających zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią poza wymienionymi powyżej.

(akta kontroli str. 48-49, 59-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do czasu przystąpienia do opracowywania Planu operacyjnego ochrony przed powodzią w Gminie nie przeprowadzono analiz terenów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie. Nie posiadano również informacji na temat numerów działek ewidencyjnych znajdujących się na tych obszarach, jak również sposobu zabudowy i ich zagospodarowania. Zdaniem NIK nieprzewodzenie przedmiotowych analiz w Gminie, na której terenie występują obszary zagrożone powodzią było działaniem nierzetelnym i nie sprzyjało zapewnieniu skutecznej ochrony przeciwpowodziowej. Należy podkreślić również, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy m.in. zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, a w szczególności bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej.

Wójt wyjaśnił, że do sporządzenia analiz terenów zagrożonych powodzią niezbędne są firmy zewnętrzne, co jest związane z wydatkowaniem dodatkowych środków

finansowych z budżetu gminy na ten cel. Ponadto, dotychczas nie było realizowanej inwestycji, która wymagałaby sporządzenia analizy obszarów zagrożenia powodzią w odniesieniu do cieków wodnych na terenie gminy. Gmina sporządzała jedynie analizy stanowiące załączniki do projektu decyzji o warunkach zabudowy, który każdorazowo był uzgadniany ze Starostwem Powiatowym w Sandomierzu w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Zaznaczył także, iż Gmina Dwikozy nie otrzymała właściwych dla gmin map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej przyjął formę publikacji na stronach internetowych ww. map, które udostępniono 22 października 2020 r.). W tym zakresie Gmina posiadała wiedzę ze stron internetowych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Planu operacyjnego ochrony przed powodzią Gminy Dwikozy oraz Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Dwikozy.

(akta kontroli str. 48-49, 59-60)

2. Do 15 sierpnia 2021 r. Gmina nie posiadała Planu operacyjnego ochrony przed powodzią, co było niezgodne z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym. Pomimo, że taki obowiązek istniał od czerwca 2002 r., dopiero 16 sierpnia 2021 r. Wójt wydał zarządzenie nr Or.1120.21.2021 w sprawie aktualizacji dokumentacji ds. zarządzania kryzysowego, w tym Planu operacyjnego opracowanego w 2021 r. Przepis art. 31a ustawy o samorządzie gminnym został wprowadzony do ustawy z dniem 22 czerwca 2002 r.

Wójt wyjaśnił, że Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Dwikozy nie został opracowany i nie obowiązywał na terenie Gminy przed dniem opracowania obowiązującego Planu operacyjnego, tj. z 16 sierpnia 2021 r., z uwagi na częste zmiany pracowników na stanowisku odpowiedzialnym za opracowanie ww. planu. W tym czasie cały czas obowiązywał na terenie Gminy Dwikozy Plan Zarządzania Kryzysowego, który jest dokumentem podstawowym w zakresie zarządzania kryzysowego i zawiera procedury, które powinny być realizowane w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego na terenie gminy.

(akta kontroli str. 48-49, 59-60, 68-70, 133-138, 167-168)

OCENA CZĄSTKOWA

Zagadnienia dotyczące terenów zagrożonych powodzią uwzględniono w dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy, jak: Strategia rozwoju Gminy Dwikozy na lata 2015-2022 i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Do czasu przystąpienia do opracowania Programu operacyjnego ochrony przed powodzią w Gminie nie przeprowadzono jednak analiz związanych z występowaniem ryzyka powodziowego na jej obszarze. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy m.in. zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, a w szczególności bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej. Ma to szczególne w przypadku Gminy, dla której nie było opracowanych mpzp, a które są głównymi aktami prawnymi mogącymi skutecznie ograniczyć presję inwestycyjną.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W Gminie nie wystąpiły przypadki decyzji WZ lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, które kwalifikowałyby się do ich wygaszenia w trybie art. 546 ust. 1 ustawy Prawo wodne. W związku z tym nie sporządzano wykazu wygasłych decyzji.

(akta kontroli str. 59-60, 68-79, 581-694)

Od 15 kwietnia 2015 r. do 22 października 2020 r. Gmina nie uzgadniała z Wodami Polskimi decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż w tym czasie nie wpływały wnioski o wydanie decyzji dotyczących takich terenów.

Na terenie Gminy, znajdowało się 1 887 działek ewidencyjnych położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w tym 1 095 przy cieku wodnym Wisła (218 zabudowanych) i 792 – Opatówka (189 zabudowanych).

(akta kontroli str. 75-76, 133-138, 684, 695-731)

Rejestry decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w Urzędzie w latach 2018-2022 były prowadzone niezgodnie z obowiązującymi wzorami wskazanymi w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. (szczegóły zostały przedstawione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 732-734, 749-807)

Spośród skontrolowanych sześciu decyzji, tj. cztery decyzje WZ i dwie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w trzech przypadkach stwierdzono, że ich projekty zostały przekazane do Wód Polskich celem uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania ww. obszarów. Warunki z decyzji uzgodnieniowych zostały uwzględnione przez Urząd w wydanych 3 decyzjach. W pozostałych trzech przypadkach ich projekty nie były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 972-994, 1026-1031)

Dodatkowo, w przypadku decyzji nr ZP.6730.45.2021.ZN, Wójt posiadał informację od Dyrektora Zarządu Zlewni w Sandomierzu PGW Wody Polskie (w wyniku zapytania skierowanego odnośnie danych o urządzeniach melioracji na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy), że „planowana inwestycja znajduje się na obszarach, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, dlatego projekt decyzji na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 11 lit. a i art. 53 ust. 4 pkt 11 lit. b ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uzgodnić z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie. (...)”¹¹ – a pomimo tego nie podjął działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 972-989)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sandomierzu poinformował, że od 1 stycznia 2018 r. nie przeprowadzał kontroli dotyczących spełnienia przez inwestorów warunków zawartych w decyzjach o pozwoleniu na budowę odnośnie realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią na terenie Gminy. Wskazał również, że przedmiotowe kontrole nie były przeprowadzane z udziałem administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 123)

Od 2018 r. do 2022 r. (do dnia zakończenia kontroli) w Gminie nie planowano i nie realizowano żadnych inwestycji przeciwpowodziowych na obszarach

¹¹ Na etapie kontroli, Wójt Gminy Dwikozy wydał w dniu 28 marca 2022 r. decyzję nr ZP.6730.4.2022.ZN uchylającą decyzję dnia 11 października 2021 r. nr ZP.6730.45.2021.ZN o ustaleniu warunków zabudowy. Następnie, po pozytywnym uzgodnieniu projektu decyzji z RZGW w Krakowie, Wójt decyzją z dnia 30 maja 2022 r. nr ZP.6730.45.2021.2022.ZN ustalił warunki zabudowy. W pkt 8 sentencji decyzji wpisano: „Teren objęty wnioskiem znajduje się na obszarach, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo Wodne (obszary szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Opatówka). W związku z powyższym projekt decyzji wymaga uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie PGW WP. Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę wymagane będzie także uzyskanie pozwolenia wodno-prawnego.”

szczególnego zagrożenia powodzią, zagrożonych powodzią i na terenach zlokalizowanych ponad 50 m od stopy wału powodziowego.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie planowała i nie realizowała żadnych inwestycji przeciwpowodziowych na obszarach zagrożonych powodzią, gdyż nie może inwestować własnych środków w infrastrukturę niebędącą własnością Gminy. Wyjątek stanowi partycypacja w kosztach na podstawie dotacji lub porozumienia. Inwestycje w obrębie najbliższego sąsiedztwa rzeki Wisły, umacnianie wałów, czy budowa innej infrastruktury przeciwpowodziowej leży w kompetencji i zakresie działania Wód Polskich. Ze względu na brak środków formalno-prawnych a także finansowych, Gmina nie realizowała żadnych inwestycji na obszarach zagrożonych powodzią. Jednakże w sytuacji realizacji podobnych inwestycji, będzie partycypować w kosztach a także w razie potrzeby udzieli wsparcia rzeczowego i osobowego.

(akta kontroli str. 68-70, 133-138, 155-156)

W ramach działań podejmowanych przez Gminę w celu przeciwdziałania skutkom powodzi, w tym zabudowie terenów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz na terenach zagrożonych powodzią, Gmina corocznie wraz z RZGW w Sandomierzu przeprowadzała przegląd wałów przeciwpowodziowych. Gmina nie była w posiadaniu protokołów z tych czynności, gdyż za stan wałów odpowiadają Wody Polskie.

Gmina dofinansowywała Gminną Spółkę Wodną w Dwikozach (GSW) w zakresie konserwacji i utrzymania melioracji szczegółowej oraz współpracowała z RZGW w zakresie utrzymania rowów i urządzeń melioracyjnych. Wszystkie wykonywane prace GSW powierzało RZSW i upoważniało do występowania w jej imieniu przed organami administracji publicznej.

W latach 2018-2022 Gmina dofinansowała GSW:

- w 2018 – 20,0 tys. zł na konserwację urządzeń melioracji w Słupczy i Szczytnikach,
- w 2019 – 30,0 tys. zł, w tym: 20,0 tys. zł na konserwację urządzeń melioracyjnych w Gierlachowie, Winiarkach i Słupczy i 10,0 tys. zł na wykonanie dokumentacji¹²,
- 2020 – 20,0 tys. zł na konserwację urządzeń melioracyjnych w Mściowie,
- 2021 – 34,0 tys. zł, w tym: 20,0 tys. zł na konserwację urządzeń melioracyjnych w Gierlachowie, Winiarach i Winiarkach i 14,0 tys. zł na przygotowanie dokumentacji przebudowy infrastruktury odwodnienia części miejscowości Dwikozy, tzw. „Pasternik”;
- 2022 r. – planowane jest wydatkowanie 50,0 tys. zł, w tym: 30,0 tys. zł na renowację urządzeń drenarskich w Gierlachowie i 20,0 tys. zł na konserwację 1 100 mb rowu w Nowy Kamień-Mściów i R-800 mb rowu w Winiarkach.

Wydając decyzje WZ na terenach zagrożonych powodzią nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które miałyby być poniesione z tytułu usuwania skutków powodzi na tych obszarach lub też inwestycji w infrastrukturę zapobiegającą takim zjawiskom, aby chronić mieszkańców i ich mienie z uwagi, jak wyjaśnił Wójt, na brak takiego obowiązku prawnego.

(akta kontroli str. 68-70, 133-138, 1036, 1044)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie otrzymała żadnych wniosków od mieszkańców w sprawie budowy infrastruktury służącej ochronie przed powodzią.

¹² Opracowanie mapy do celów projektowych, projektu zagospodarowania terenu - wariantowo, projektów profili wysokościowych projektowanych przebiegów kolektorów odwadniających z przeliczeniem rzędnych geodezyjnych i spadków.

W latach 2015-2021 Gmina nie wypłacała odszkodowań z tytułu powodzi i podtopień.

W tym okresie Wójt nie zlecał jednostkom ochotniczych straży pożarnych żadnych działań związanych z powodzią.

Według danych Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Sandomierzu¹³, szacunkowy koszt przeprowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych wyniósł łącznie w 2019 r. 15,3 tys. zł, w tym – wg kosztów jednostkowych:

- 5,1 tys. zł – data wyjazdu: 23 maja 2019 r., lokalizacja: Bożydar, rzeka Wisła, powód interwencji: uszczelnienie uszkodzonej śluzy w wale Wiślanym workami z piaskiem,
- 5,1 tys. zł – data wyjazdu: 24 maja 2019 r., lokalizacja: Dwikozy, rzeka Wisła, powód interwencji: patrolowanie wałów w związku z prognozowaną falą wezbraniową,
- 5,1 tys. zł – data wyjazdu: 24 maja 2019 r., lokalizacja: Szczytniki, rzeka Wisła, powód interwencji: uszczelnienie uszkodzonej śluzy w wale Wiślanym workami z piaskiem.

W latach 2015-2018 oraz 2020-2022 (do czasu sporządzenia informacji) Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Sandomierzu nie przeprowadzała interwencji na obszarze Gminy.

(akta kontroli str. 133-138, 162-163)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rejestry decyzji WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2018-2022 (według stanu na 9 czerwca 2022 r.) były prowadzone w Urzędzie niezgodnie z obowiązującymi wzorami przewidzianymi w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.:
 - w rejestrach WZ występowały niezgodności polegające na: niewstawianiu daty wydania decyzji (całość rejestru od 2018 r. do 2020 r., w 2021 r. - dotyczyło dwóch z 60 pozycji, w 2022 r. – dotyczyło jednego z sześciu zarejestrowanych pozycji), niewypełniania pola w kolumnie nr 6 dotyczącego streszczenia ustaleń decyzji (2018 r. – 15 z 33 pozycji rejestru; 2019 r. – 19 z 57; 2020 r. – 11 z 67; 2021 r. – 2 z 60),
 - w rejestrach decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego występowały niezgodności polegające na: nieuwzględnienie w rejestrze kolumny „nazwa organu wydającego decyzję” (dotyczy lat od 2018 do 2022), niewstawianiu daty wydania decyzji w kolumnie nr 2 (od 2018 r. do 2020 r.), błędnym wskazaniu opisu w tytule kolumny nr 5 nazw powiatu i gminy w poszczególnych wpisach tej kolumny (od 2018 r. do 2022 r.), niewypełnianiu w kolumnie nr 6 streszczenia ustaleń decyzji (2018 r. – dotyczyło trzech z 11 pozycji, 2019 r. – 9 z 11, 2020 r. – 9 z 19). Ponadto nazwa rejestru prowadzonego w latach od 2018 do 2022, tj. „Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego...” odbiegała od wskazanej we wzorze: „Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym”.

Wójt wyjaśnił, że rejestry zawierają wszystkie merytoryczne komórki z rozporządzenia, a brak numerów kolumn jest omyłką pisarską. W rejestrach

¹³ Załącznik nr 1 do pisma Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Sandomierzu z dnia 08.06.2022 r. nr PR.0730.1.2022 stanowi zestawienie interwencji przeprowadzonych w latach 2015-2022 (do dnia sporządzenia informacji) w związku z zagrożeniem powodziowym, powodzią oraz podtopieniami rzeczynymi.

wydanych decyzji w latach 2018, 2019 i 2020, poprzez niedopatrzanie pominięto datę wydania decyzji, jednakże cztery ostatnie cyfry numer wskazują na rok wydania decyzji. Pozostałe rejestry za lata 2021 i 2022 wypełniono zgodnie z obligatoryjnym wzorem. Brakujące wypełnienie w rubryce streszczenie ustaleń decyzji wskazuje, że decyzja nie wymagała uzgodnień.

(akta kontroli str. 133-138, 155-156, 732-734, 749-807)

2. W czterech (trzy decyzje WZ i jedna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) z sześciu decyzji poddanych kontroli stwierdzono, że ich projekty nie były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi, tj. niezgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy Prawo wodne, którego zapisy nakładały na Gminę obowiązek uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Stwierdzone stany nieprawidłowe dotyczą następujących decyzji:

- WZ nr ZP.6730.45.2021.ZN z dnia 11 października 2021 r. dotyczącej budowy budynku gospodarczego na działce o numerze ewidencyjnym 353 w obrębie nr 4 – Dwikozy. W przypadku tej decyzji, Wójt posiadał informację otrzymaną pismem z 5 sierpnia 2021 r. od Dyrektora Zarządu Zlewni w Sandomierzu PGW Wody Polskie, że planowana inwestycja znajduje się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, dlatego projekt decyzji podlegał obowiązkowi uzgodnienia z Dyrektorem RZGW w Krakowie. Pomimo tego, Wójt wydał decyzję bez obowiązkowych uzgodnień z Wodami Polskimi, którą po upływie pięciu miesięcy (28 marca 2022 r.), w trakcie kontroli NIK, uchylił. W uzasadnieniu decyzji uchylającej decyzję WZ wskazano m.in., że została ona wydana z wadą prawną, ponieważ jej projekt nie był przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi pomimo, że swym terenem obejmowała obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Również w trakcie kontroli NIK Wójt przekazał do Wód Polskich celem uzgodnienia projekt decyzji WZ dotyczącej sposobu zabudowy i zagospodarowania działki nr 353 w obrębie nr 4. Następnie, po pozytywnym uzgodnieniu projektu decyzji WZ, Wójt ustalił warunki zabudowy dla ww. działki,
- WZ nr ZP.6730.54.2021.ZN z dnia 11 października 2021 r. dotyczącej nadbudowy tarasu budynku mieszkalnego jednorodzinne na działce nr 2 w obrębie nr 1 – Bożydar,
- WZ nr ZP.6730.16.2021.ZN z 21 września 2021 r. dotyczącej inwestycji polegającej na rozbudowie budynku mieszkalnego jednorodzinne z przydomową oranżerią i zadaszony taras wraz z basenem n działkach 19, 20, 21 położonych przy drodze gminnej w miejscowości Szczytniki, gmina Dwikozy
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr ZP.6733.4.2021.ZN z dnia 8 lipca 2021 r. dotycząca budowy odcinka sieci gazowej średniego ciśnienia z przyłączem do budynku mieszkalnego na działkach o numerach ewidencyjnych: 279 (budynek mieszkalny), 424, 428, 429, 430 w obrębie nr 4 – Dwikozy.

W odniesieniu do decyzji WZ nr ZP.6730.45.2021.ZN z dnia 11 października 2021 r., WZ nr ZP.6730.54.2021.ZN z dnia 11 października 2021 r. oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr ZP.6733.4.2021.ZN z dnia 8 lipca 2021 r., Wójt wyjaśnił, że ww. projekty decyzji nie były uzgadniane z Wodami Polskimi z uwagi na błąd urbanisty, z którym Gmina miała podpisaną umowę-zlecenie na opracowanie projektów decyzji. Urbanista w tych trzech przypadkach pominął zapis w projekcie decyzji o uzgodnieniu z Wodami Polskimi, w związku z tym Gmina nie przekazała do RZGW ww. projektów decyzji do uzgodnienia.

W przypadku decyzji WZ nr ZP.6730.16.2021.ZN z 21 września 2021 r., Wójt wyjaśnił, że projekt tej decyzji był przedmiotem uzgodnień z Wodami polskimi przekazany pismem ZP.6730.16.2021.ZN z 26 marca 2021 r.

NIK wskazuje, że co prawda przedmiotowe uzgodnienie miało miejsce, jednak Wody polskie decyzją KR.RPP.611.285.2021.NS z 19 kwietnia 2021 r. odmówiły uzgodnienia niniejszego projektu decyzji WZ. W związku z tym, zdaniem NIK, wydana w tej samej sprawie decyzja WZ nr ZP.6730.16.2021.ZN z 21 września 2021 r. powinna być poprzedzona ponownym uzgodnieniem projektu z Wodami Polskimi. Ustawa Prawo wodne w art. 166 ust. 1 pkt 7 przewiduje jednoznacznie obowiązek uzgadniania projektów decyzji WZ, które dotyczą zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 155-156, 866-1031, 1032, 1036, 1043-1047)

3. W treści decyzji o ustaleniu warunków zabudowy decyzji nr ZP.6730.54.2021.ZN z 11 października 2021 r. oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr ZP.6733.4.2021.ZN z dnia 8 lipca 2021 r. nie wskazano, że działki, których dotyczyły przedmiotowe decyzje znajdowały się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Było to niezgodne z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne, według którego, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy.

Wójt wyjaśnił m.in., że decyzja WZ nr ZP. 6730.54.2021.ZN z 11 października 2021 r. dotyczyła tylko nadbudowy, dlatego urbanista uznał, że jej projekt nie wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi, w związku, z czym Gmina nie przekazała go do uzgodnienia. W odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr ZP.6733.4.2021.ZN z dnia 8 lipca 2021 r., Wójt wyjaśnił, że inwestycja znajdowała się poza obszarem zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str.990-994, 1026-1031, 1040, 1043)

NIK nie podziela stanowiska Wójta, ponieważ działka nr 279, zgodnie z mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego, znajdowała się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Co prawda sama inwestycja, według wskazań Gminy miała być realizowana na przedmiotowej działce poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, jednak zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 2 poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach. W związku z tym obowiązkiem Gminy było zawarcie w decyzji stosowanych zapisów odnoszących się do realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

4. W treści decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nr ZP.6730.45.2021.2022.ZN z dnia 30 maja 2022 r., dla inwestycji polegającej na budowie budynku gospodarczego na działce nr 353 położonej przy drodze gminnej w miejscowości Dwikozy, nie uwzględniono warunków zawartych w decyzji Wód Polskich nr KR.RPP.611.291.2022.NS z 28 kwietnia 2022 r., uzgadniającej projekt ww. decyzji WZ w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, tj.:

- a. planowany budynek projektować jako niepodpiwniczony,
- b. fundamenty projektowanego budynku zabezpieczyć przed niszczącym działaniem wody poprzez zastosowanie izolacji przeciwwodnej odpornej na

długotrwałe działanie wody co najmniej do rzędnej zwierciadła wody Q1%, tj. 143,8 m n.p.m. (układ wysokościowy PL-KRON86-NH),

- c. zastosować materiały budowlane odporne na działanie wody (materiały ceramiczne, betony, materiały pochodzenia mineralnego, z dodatkami uszczelniającymi itp.),
- d. uwzględnić w wejściu możliwość montażu tymczasowych urządzeń zabezpieczających przed napływem wód powodziowych lub zastosować szczelne drzwi.

Zamiast powyższych warunków, w pkt 8. decyzji nr ZP.6730.45.2021.2022.ZN z dnia 30 maja 2022 r. zawarto następujące ustalenia: „Teren objęty wnioskiem znajduje się na obszarach, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo Wodne (obszary szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Opatówka). W związku z powyższym projekt decyzji wymaga uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie PGW WP. Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę wymagane będzie także uzyskanie pozwolenia wodno-prawnego”.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że w decyzji WZ nie zawarto warunków z decyzji Wód Polskich, ponieważ decyzja o warunkach zabudowy określa możliwość oraz zasady wzniesienia obiektu budowlanego, natomiast warunki techniczne określone są w pozwoleniu na budowę na podstawie projektu technicznego.

(akta kontroli str.972-979,1053-1057)

NIK podkreśla, że zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 7 ustawy Prawo wodne, projekt decyzji o warunkach zabudowy wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Dokonując uzgodnień, o których mowa w ust. 2, Wody Polskie uwzględniają prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie. Zdaniem NIK, uzgodnienie jest formą o znaczeniu stanowczym, wiąże bowiem organ decydujący w postępowaniu głównym. Zakres uzgodnienia, którego dokonuje organ uzgadniający, obejmuje zwykle, o ile ustawodawca nie postanowi inaczej, treść decyzji, jaką ma wydać organ prowadzący postępowanie główne, a stanowisko zajęte przez organ uzgadniający przesądza o treści decyzji, która jest wydawana przez organ decydujący.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Gmina Dwikozy nie podejmowała skutecznych działań mających na celu zapewnienie przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów zagrożonych powodzią.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niedokonanie przez Gminę uzgodnień Wodami Polskimi projektów czterech z sześciu poddanych kontroli decyzji, w tym trzech decyzji WZ i jednej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co stanowiło naruszenie art. 166 ust. 2 pkt. 7 i 8 ustawy Prawo wodne jak również art. 53 ust.4 pkt 11 lit. b oraz art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W trakcie kontroli NIK, Wójt uchylił jedną z tych decyzji WZ z uwagi na wadę prawną i kolejny projekt skierował do uzgodnienia z Wodami Polskimi, po czym w kolejnej decyzji nie uwzględnił szczegółowych warunków wskazanych przez Wody Polskie. Ponadto, w jednej decyzji WZ i w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego informacji, nie zawarto informacji, że tereny nimi objęte znajdowały się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. NIK zaznacza, że zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 ustawy Prawo

wodne w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, jak również uwzględnia się w nich poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

Kontrola wykazała również brak należytej staranności w prowadzeniu rejestru decyzji WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2018-2022. Rejestry prowadzono niezgodnie z obowiązującymi wzorami przewidzianymi w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w wydawaniu i rejestrowaniu decyzji WZ i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wskazują na niedostateczną skuteczność kontroli zarządczej w Gminie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze uzgadniania z Wodami Polskimi decyzji WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w zakresie zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji popełnionych błędów potencjalni inwestorzy mogą nie mieć pełnej wiedzy o zagrożeniach i warunkach zabudowy na takich obszarach, a ograniczenie presji zabudowy będzie nieefektywne. Głównymi aktami prawnymi mogącymi skutecznie ograniczyć presję inwestycyjną na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należałoby rozważyć możliwość ustanowienia mpzp na takich obszarach, jako głównego narzędzia regulującego możliwości ich zabudowy i zagospodarowania, z poszanowaniem wymogów ochrony przeciwpowodziowej.

Wnioski

1. Przeprowadzanie cyklicznych analiz terenów zagrożonych powodzią.
2. Uzgadnianie z Wodami Polskimi projektów decyzji WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w zakresie zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.
3. Uwzględnianie w decyzjach o warunkach zabudowy ograniczeń dla terenów szczególnie zagrożonych powodzią zawartych w decyzjach uzgodnieniowych wydawanych przez Wody Polskie.
4. Prowadzenie rejestrów decyzji WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, lipca 2022 r.

Kontroler
Paweł Karbownik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

