



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.04.2022

Ernest Nowak
Burmistrz Miasta i Gminy Zagórz
ul. 3 Maja 2
38-540 Zagórz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Zagórz, ul. 3 Maja 2, 38-540 Zagórz (dalej: Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ernest Nowak – Burmistrz Miasta i Gminy Zagórz (dalej: Burmistrz) od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględniania 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 r. - 2022 r. (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/34/2022 z dnia 23 marca 2022 r.

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Burmistrz podejmował działania na rzecz ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią, jednak ze względu na stwierdzone nieprawidłowości nie były one w pełni skuteczne.

Burmistrz prowadził analizy zagrożenia powodziowego Gminy oraz posiadał wiedzę w zakresie obszarów narażonych na ryzyko powodzi, co znalazło odzwierciedlenie w opracowanych Planie Zarządzania Kryzysowego oraz planie operacyjnym ochrony przed powodzią. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie zostały jednak uwzględnione w strategii rozwoju gminy, co naruszało postanowienia art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zagórz (dalej: studium) było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 6 i 15 oraz ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Burmistrz przeprowadził analizę jego aktualności, która wykazała, że było ono nieaktualne, m. in. nie uwzględniało wszystkich obszarów zagrożonych powodzią. Pomimo to, przez cztery lata nie podjęto uchwały, która wyeliminowałaby taki stan rzeczy. Dopiero na początku 2021 r. Rada Miejska podjęła uchwałę o sporządzeniu nowego studium. W ocenie NIK, sytuacja taka negatywnie wpływała na możliwość uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które muszą być zgodne z zapisami studium.

Zmiany dokonywane w obowiązującym studium (w odniesieniu do jego fragmentów), wprowadzone 17 czerwca 2021 r. uwzględniały wymogi wynikające z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴ i były przedmiotem uzgodnień z organami Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Wody Polskie).

Rzetelnie oraz w wymaganym terminie sporządzony został wykaz wygasłych decyzji o warunkach zabudowy, jednak jego przekazanie do administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz udostępnienie w BIP nastąpiło cztery miesiące po wymaganym terminie.

Wszystkie projekty decyzji o warunkach zabudowy były uzgadniane z Wodami Polskimi, z tym że w jednym przypadku (na siedem) określone warunki nie zostały uwzględnione w decyzji Burmistrza, co było niezgodne z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, poza jednym przypadkiem (na czternaście), były uzgadniane z Wodami Polskimi. W jednym przypadku uzgodnionych warunków nie zawarto w decyzji Burmistrza.

W ocenie NIK, Burmistrz w celu zminimalizowania skutków wynikających z zagrożeń powodzi, powinien podjąć działania mające na celu zwiększenie powierzchni Gminy objętej miejscowymi planami, zwłaszcza obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W Gminie z 320 ha obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, których prawdopodobieństwo wystąpienia było średnie (1%), tylko 1,1% objętych było miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, tj. 3,46 ha.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm., dalej: Prawo wodne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Gminie prowadzone były analizy obszarów zagrożonych powodzią w odniesieniu do występujących na jej terenie cieków wodnych, tj. San, Oslawa i Kalniczka. Posłużyły one m. in. do charakterystyki zagrożeń i oceny wystąpienia powodzi w Planie Zarządzania Kryzysowego⁶ (zatwierdzony przez Starostę Sanockiego). Z analiz tych wynikało, że największe zagrożenie stanowiły letnie gwałtowne wezbrania wód po intensywnych opadach deszczu oraz wiosenne spływy wód roztopowych powodowane gwałtownym topnieniem śniegu (w tym zatory lodowe⁷).

W Planie rozpoznano także zagrożenie powodziowe wynikające z usytuowania w odległości 30 km od granic Gminy zapory wodnej (Solina-Myczkowce). W wyniku jej awarii/zniszczenia w obszarze zalewowym zagrożonych było około 2,1 tys. mieszkańców Zagórza.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że po każdej powodzi, intensywnych opadach deszczu skutkujących podtopieniami gromadzone były informacje o zalanych terenach, które następnie poddawano analizie. Pozwalało to na bieżącą ocenę, które z obszarów Gminy były najbardziej zagrożone powodzią.

Gmina posiadała wiedzę na temat terenów zagrożonych powodzią. W dniu 6 lipca 2015 r. do Urzędu wpłynęło pismo⁸ Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: RZGW) przekazujące mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego obszarów położonych nad rzekami San i części Oslawy (dalej: MZP i MRP, mapy załączono na nośniku elektronicznym).

Dla odcinków rzek nieobjętych MRP i MZP obowiązujące nadal były obszary szczególnego zagrożenia powodzią wykazane w studium ochrony przeciwpowodziowej (głównie na obszarze południowym gminy - od miejscowości Tarnawa Dolna w okolicy ujścia Kalniczki do Oslawy⁹).

Studia te zachowały ważność do dnia przekazania przez Ministra Klimatu i Środowiska (data wpływu pisma¹⁰ do Urzędu 5 listopada 2020 r.) zaktualizowanych MZP i MRP (zastąpiły studia ochrony przeciwpowodziowej), obejmujących obszary położone nad rzekami San, Oslawa i Kalniczka. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią w gminie, wykazane w studiach ochrony powodziowej uległy zmniejszeniu o 141 ha, w porównaniu do terenów wykazanych w MZP – z średnim 1% ryzykiem wystąpienia powodzi (z 461 ha do 320 ha).

(akta kontroli str. 5-15, 46-47, 59-61, 107-115)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Miejsko-Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta i Gminy Zagórz z dnia 19 grudnia 2017 r. (dalej: Plan).

⁷ Najczęściej występowały na rzece Oslawa w miejscowości Tarnawa Dolna oraz w Zagórzu przy ujściu do rzeki San.

⁸ ZP-ar-74-105/15 z dnia 6 lipca 2015 r.

⁹ Obejmowały miejscowości: Tarnawa Górna, Olchowa, Łukowe, Czaszyn, Średnie Wielkie, Kalnica, Mokre, Morochów, Poraż, kończąc przy działce nr 30/1 Łukowate.

¹⁰ DGW-1.542.1.2020.

2. W 2012 r. Rada Miejska podjęła uchwałę¹¹ w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Gminy Zagórz do roku 2022. Dokument ten nie odnosił się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (obowiązek uwzględnienia takich zapisów wprowadzono w życie z dniem 13 listopada 2020 r. poprzez zmianę art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne¹²). Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

W 2008 r. wykonane zostało dla Gminy opracowanie ekofizjograficzne wykorzystywane na potrzeby planów zagospodarowania przestrzennego, w którym wskazano tereny zalewowe w dolinie Sanu i Osławy. Zawarto w nim zapisy o zakazie wykonywania robót i czynności, które mogą utrudniać ochronę przed powodzią, a w szczególności wznoszenia innych obiektów budowlanych.

Uchwałą¹³ z dnia 22 stycznia 1999 r. Rada Miejska w Zagórz uchwaliła studium. Po wejściu w życie 1 stycznia 2018 r. nowej ustawy Prawo wodne, w szczególności art. 166 ust. 1 pkt 1, wprowadzony został m. in. obowiązek uwzględnienia w studium obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Dla uchwalonych studiów wprowadzono odstępstwo od ww. zapisów, tj. zgodnie z art. 548 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium stosować należało przepisy dotychczasowe.

Po uchwaleniu studium, do jego zapisów wprowadzono trzy zmiany¹⁴, które w części odnosiły się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz zawierały ograniczenia zabudowy dla tego terenu (głównie poprzez zakaz sytuowania nowych budynków). Zmiany poprzedzone były uzgodnieniami¹⁵ z RZGW i ostatnią zmianę nr 9-13 z Wodami Polski - warunki dla ochrony przed powodzią wynikające z postanowień i decyzji uwzględnione zostały w zmianach studium.

W 2017 r. opracowany został dokument pn. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Zagórz listopad 2011-grudzień 2016*, w którym stwierdzono, że żaden z obowiązujących dokumentów planistycznych (w tym studium) nie posiadał aktualnego zasięgu obszaru zagrożenia powodzią z map ryzyka i zagrożenia powodziowego. Określając zgodność studium z przepisami odrębnymi zaznaczono, że opracowywane fragmentarycznie zmiany nie pozwoliły na kompleksowe wprowadzenie w całym dokumencie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

W analizie stwierdzono, że studium nie było zgodne z przepisami odrębnymi, ponieważ nie posiadało wprowadzonych wszystkich obszarów wynikających z przepisów nadrzędnych jak ustawa Prawo wodne (oraz o ochronie przyrody), bądź posiadało te obszary w nieaktualnym zasięgu¹⁶. Powyższe doprowadziło do podjęcia uchwały¹⁷ z dnia 16 października 2017 r. o uznaniu obowiązującego studium

¹¹ XXXI/202/2012 z dnia 2 sierpnia 2012 r.

¹² Zmieniony przez art. 19 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz.1378) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

¹³ Nr IV/27/99.

¹⁴ Zmiana nr 4 uchwała nr XXXII/212/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r., zmiana nr 7 uchwała nr LXI/218/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r., zmiana nr 9-13 uchwała nr XXXI/227/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r.

¹⁵ Postanowienia RZGW nr ZU-440-4-49-4984/12 z dnia 19 kwietnia 2012 r., nr ZU-440-4-2-6403/15 z dnia 10 listopada 2015 r., Decyzja nr RZ.RPP.610.167.2020.DS z dnia 10 grudnia 2020 r.

¹⁶ Inne wnioski z przeprowadzonej analizy: dla obszarów objętych największą presją budowlaną studium nie zawsze było zgodne z wnioskami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (dotyczy obrębów Zagórz, Zahutyń, Tamawa Dolna, Łukowe); występują w nim obszary, dla których plany miejscowe nie były zgodne ze studium, co prowadzi do zalecenia zmiany studium.

¹⁷ Nr XLVII/249/2017.

w całości za nieaktualne. Uchwałą¹⁸ z dnia 18 marca 2021 r. Rada Miejska zdecydowała o przystąpieniu do sporządzenia nowego studium, w uzasadnieniu wskazano, że poprzednie było nieaktualne, niedostosowane do obecnych potrzeb Gminy i jej mieszkańców, jak również do obowiązujących przepisów. Umowę¹⁹ dotyczącą jego sporządzenia zawarto w dniu 7 lipca 2021 r., wynagrodzenie z tego tytułu ustalono w wysokości 108 800 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że Gmina przystąpiła do sporządzania nowego studium uchwałą z dnia 18 marca 2021 r. oraz że w opracowywanym dokumencie uwzględnione zostaną obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Wyjaśniła, że zmiany fragmentów studium, a nie jego całości, podyktowane było wysokimi kosztami jego sporządzenia oraz ograniczonymi możliwościami budżetowymi Gminy.

Opis uzgodnień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan lub miejscowe plany) zawarto w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała gminnego programu rewitalizacji. W Gminie obowiązywał lokalny program rewitalizacji na lata 2016-2023²⁰, który nie był uzgadniany z Wodami Polskimi, ze względu na brak takiego wymogu w art. 166 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 12-15, 144-346, 462-659)

3. W studium nie było zapisów uwarunkowań dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej dla obszaru całej Gminy. Nie określało także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 6 i 15 oraz ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

Wymagane ww. przepisami elementy, uwzględnione zostały w przypadku dokonywania zmian w studium nr 7 i 9-13, (w części tereny położone w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; zawarto także zapis o objęciu tych terenów miejscowym planem). Dla obszarów objętych zmianą nr 7 uchwalono miejscowe plany pn. Strefa Gospodarcza I i II, odnośnie zmian nr 9-13 przygotowany został projekt miejscowego planu pn. LESKA GÓRA²², który przekazano Radzie Miejskiej celem uchwalenia (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do dnia 15 czerwca 2022 r. nie został uchwalony). Zapisy ww. planów były zgodne ze studium.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że Gmina przystąpiła do sporządzania nowego Studium, które będzie uwzględniało wymagane elementy. Wyjaśniła, że zmiany fragmentów Studium, a nie jego całości, podyktowane było wysokimi kosztami jego sporządzenia oraz ograniczonymi możliwościami budżetowymi Gminy.

Ponadto wyjaśniła, że powodem braku opracowania miejscowych planów dla pozostałych obszarów szczególnego zagrożenia powodzią były wysokie koszty opracowania dokumentów planistycznych, uwzględniając budżet gminy. Wyjaśniła,

¹⁸ Nr XXIX/209/2021.

¹⁹ 169/U/GPŚ/2021, termin realizacji zamówienia ustalono na 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

²⁰ Uchwała Rady Miejskiej nr LVIII/353/2018 z dnia 10 września 2018 r.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

²² Uchwała nr XI/76/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w mieście Zagórz o nazwie LESKA GÓRA I.

że jest to proces czasochłonny, a częste zmiany przepisów dotyczących planowania przestrzennego oraz cykliczna (co sześć lat) zmiana map zagrożenia powodziowego, skutkuje częstymi, kosztownymi zmianami tych dokumentów. Dla przykładu wskazała sprawę aktualizacji planu pn. Strefa Gospodarcza I, który uchwałą Rady Miejskiej ogłoszony został w dniu 22 maja 2019 r., po kilku miesiącach jego obowiązywania w dniu 5 listopada 2020 r. Gmina otrzymała zaktualizowane mapy, co powoduje, że jest on nieaktualny i wymaga zmiany.

W Gminie w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (w całości lub części) znajdowało się 1894 działek (57 z nich była zabudowana), tj.:

- 332 o powierzchni 102 ha przy Sanie,
- 461 o powierzchni 36 ha przy Kalniczce,
- 1101 o powierzchni 182 ha przy Oslawie.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią na terenie Gminy, których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi było średnie i wynosiło 1%, zajmowały powierzchnię 320 ha, przy 10% zagrożeniu obszar ten zajmował 123 ha. Powierzchnia terenów, dla których uchwalono miejscowe plany w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wynosiła 3,46 ha (stanowiło to odpowiednio 1,1% i 2,81% obszarów, o których mowa powyżej).

Długość rzek w granicach Gminy wynosiła: Sanu 6 km, Oslawy 24 km, Kalniczki 21 km – na całej ich długości występowały obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W gminie wzdłuż ww. rzek nie było wałów przeciwpowodziowych. Tereny położone przy Sanie i Kalniczce nie miały uchwalonych miejscowych planów, cztery plany zlokalizowane na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dotyczyło Oslawy – na długości 1,76 km.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że niewielki teren pokryty planami miejscowymi Gminy wynikał z aspektu finansowego.

W jednym przypadku, odnośnie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, podjęto próbę uchwalenia planu²³, które po 9 latach procedowania zakończyły się odstąpieniem od jego uchwalenia. Po zakończeniu prac nad planem i przedstawieniu jego projektu Radzie Miejskiej, ta w dniu 16 października 2018 r. odrzuciła projekt. Ostatecznie w dniu 17 czerwca 2021 r. Rada Miejska podjęła uchwałę²⁴ w sprawie uchylenia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu „POD KLASZTOREM – IV”, wskazując, jako powód zmianę przepisów o planowaniu przestrzennym. Za wykonanie projektu planu w umowie²⁵ ustalono wynagrodzenie w wysokości 35 424,00 zł (z tego Gmina zapłaciła wykonawcy 31 881,60 zł²⁶).

(akta kontroli str. 16-20, 39-45, 144-273, 347-390, 662-663)

4. Zgodnie z art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷ w Gminie opracowany został plan operacyjny ochrony przed powodzią, który w dniu 20 grudnia 2017 r. zatwierdził Burmistrz. Następnie plan ten uzyskał akceptację Starostwa Powiatowego w Sanoku. W toku kontroli nie został przedłożony dokument, który potwierdzał wprowadzenie ww. planu w życie.

²³ Uchwała z dnia 25 października 2012 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu „POD KLASZTOREM IV” – dotyczy zakola Oslawy.

²⁴ XXXI/238/2021.

²⁵ 155/U/AOS/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r.

²⁶ Brak zapłaty ostatniej raty w wysokości 10% wartości wynagrodzenia, której płatność była uzależniona od opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

²⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że zrealizowano obowiązek opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią, jednak nie podjęto w tym zakresie uchwały Rady Miejskiej.

W części planu pn. „Wprowadzenie” zawarto informacje ogólne m. in. o położeniu Gminy, rzekach biegnących przez jej teren, wskazano miejscowości zagrożone powodzią (uwzględniając dane historyczne). Jako główne zagrożenie powodziowe wskazano wody roztopowe (tworzące zatory lodowe) i opadowe po obfitych opadach deszczu. Miasto zagrożone było także katastrofalną falą powodziową, w przypadku awarii lub zniszczenia zapory wodnej Solina-Myczkowce.

W planie tym do zadań realizowanych przez Burmistrza należało m. in. określenie nieobwałowanych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zadanie to nie zostało zrealizowane. W trakcie kontroli Burmistrz zarządził powołanie zespołu roboczego celem określenia takich terenów²⁸.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że na potrzeby planu nie określono nieobwałowanych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, ale wydano zarządzenie powołując zespół roboczy do wykonania tego zadania.

W planie operacyjnym ochrony przed powodzią określony był harmonogram działań na wypadek zagrożenia powodzią, tj. m. in. sposób otrzymywania komunikatów ostrzegawczych, zbieranie meldunków, informowanie mieszkańców o sposobach postępowania na wypadek powodzi, przypisanie działań. Określono instrukcję pracy dyżurnych, ogólne zasady ogłaszania i odwoływania stanu pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, kolejność udzielania pomocy medycznej. Plan ten zawierał wykaz sprzętu przeciwpowodziowego będącego na wyposażeniu jednostek OSP na terenie Gminy. Przedstawił także ramowy plan ewakuacji z terenów zagrożonych powodzią, który określał miejscowości objęte tym ryzykiem, ilość budynków, liczbę mieszkańców do ewakuowania, miejsca przyjęcia ewakuowanej ludności oraz ilość i rodzaj środków transportu (liczby przyjęto w oparciu o powódzie historyczne od 2005r.). W planie zamieszczone były m. in. wzory druków zarządzeń Burmistrza w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego, jego odwołania oraz komunikatu o ewakuacji ludności.

W planie zawarta była karta aktualizacji o rokrocznie dokonywanych przeglądach zapisów tego dokumentu. W jednym przypadku dokonano uaktualnienia danych kontaktowych (zmiana z 2 lutego 2021 r.), w latach 2018-2020 stwierdzono, że plan ten nie wymagał zmian. W planie ochrony przed powodzią nie było zapisów dotyczących rozmieszczenia na terenie Gminy suchych polderów zalewowych, gdyż nie występują one na terenie Gminy.

W kontroli nie przedstawiono materiałów dotyczących weryfikacji zapisów ww. planu z innymi planami, a także dokumentów potwierdzających udostępnienie planu operacyjnego ochrony przed powodzią mieszkańcom Gminy. Porównanie miejscowości zagrożonych powodzią z ww. planu (dot. części poświęconej ewakuacji) oraz miejscowości Gminy położonych według MZP na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie wykazało rozbieżności. Plan ochrony przed powodzią nie odnosił się do miejscowych planów i decyzji o warunkach zabudowy.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że aktualizowanie planu ochrony przed powodzią było zwyczajowo przyjęte i nie wynikało z żadnych norm. Wyjaśniła, że był on opracowany i uzgodniony ze Starostą Powiatowym w Sanoku, który nie wniósł do jego treści żadnych uwag. Tworząc plan korzystano z różnych analiz historycznych, w tym z projektu zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionu górnej Wisły. Analiza wydarzeń od 2005 r. pozwoliła na określenie liczby osób i zabudowań

²⁸ Zarządzenie nr 46/2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie powołania roboczego zespołu do spraw określenia nieobwałowanych obszarów na terenie gminy narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

zagrożonych powodzią. Ponadto wyjaśniła, że mieszkańców Gminy zapoznano z planem w ciągu rocznych i doraźnych zebrań sołeckich i osiedlowych.

W planie operacyjnym ochrony przed powodzią brak było odniesienia do ujętej w Planie Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla Obszaru Dorzecza Wisły na lata 2016 -2021 budowy suchego zbiornika na cieku Oslawa w miejscowości Czaszyn²⁹ - uwzględniony na liście inwestycji strategicznych – najwyższy priorytet techniczny wpływający na ograniczenie ryzyka powodziowego.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że Gmina nie miała żadnej wiedzy o tej inwestycji. Gmina nie otrzymywała żadnych informacji o budowie zbiornika w szczególności o jego lokalizacji (np. o numerach działek podlegających zalaniu), dlatego w dokumentach Gminy nie był on uwzględniany. Wyjaśniła, że w otrzymanych mapach powodziowych także nie było informacji o terenach podlegających zalaniu.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Rzeszowie odnośnie planowanej inwestycji dotyczącej suchego zbiornika w Czaszynie poinformowała, że w okresie grudzień 2014 r. do czerwca 2015 r. prowadzone były konsultacje społeczne projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym, poprzez ich opublikowanie na stronie internetowej www.powodz.gov.pl. (tak samo w okresie grudzień 2020 r. – wrzesień 2021 r.). Poinformowała, że odnośnie planowanych inwestycji na cieku Oslawa nie wpłynęły żadne uwagi. Dyrektor nie przekazała dokumentacji potwierdzającej o innych sposobach informowania Burmistrza o planowanej inwestycji, a także o szkoleniach dla pracowników Gminy. Ponadto wskazała, że dla rzeki Oslawy opracowane były MZP, co do zasady dla takich terenów nie przedstawia się planowanych zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 5-10, 22-30, 33-35, 116-143)

5. W Gminie nie stworzono map zagrożeń związanych z wodami opadowymi (skutkującymi powodzią po bardzo obfitych opadach), tym samym nie zwracano się w tym zakresie o pomoc do Wód Polskich.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że nie rozważano tworzenia takich map. Po jednej z powodzi będącej wynikiem intensywnych opadów deszczu, która miała miejsce w 2005 r., planowano utworzenie systemu monitoringu poprzez montaż urządzeń przekazujących informacje o ilości opadów oraz o wysokości lustra wody na rzekach. Dane z punktów pomiarowych miały być automatycznie przekazywane do Urzędu. Wysokie koszty wykonania systemu oraz brak źródeł finansowania, uniemożliwiły realizację tego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 5-10)

6. W Gminie nie opracowano innych dokumentów przeciwdziałających zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 5-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły - na liście inwestycji strategicznych (najwyższy priorytet techniczny wpływający na ograniczenie ryzyka powodziowego w obszarze dorzecza Wisły)

1. Uchwalona³⁰ w dniu 2 sierpnia 2012 r. Strategia Rozwoju Gminy Zagórz (na lata 2012-2022) nie została zaktualizowana odnośnie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Obowiązek umieszczenia takich zapisów wprowadzono w życie z dniem 13 listopada 2020 r. poprzez zmianę art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne³¹). Uwzględnienie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w strategii rozwoju gminy miało na celu zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w czasie uchwalania strategii nie było takiego obowiązku. Dokument ten nie został zaktualizowany m. in. z uwagi na częste zmiany prawa, krótki okres jaki pozostał do wygaśnięcia przyjętej strategii oraz wysokość wydatków potrzebnych do dokonania w niej zmian zapisów. Podjęto decyzję, że zapisy odnośnie Prawa wodnego zostaną uwzględnione przy opracowywaniu nowej strategii na kolejne lata.

(akta kontroli str. 12-15, 144-346, 462-659)

2. Uchwalone³² w dniu 22 stycznia 1999 r. studium nie zostało dostosowane do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 6 i 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie zawierało dla obszaru całej gminy uwarunkowań dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Ponadto nie określało obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych – określonych przepisem art. 10 ust. 2 pkt 11 ww. ustawy.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że Gmina przystąpiła do sporządzania nowego studium, które będzie uwzględniało wymagane elementy. Wyjaśniła, że zmiany fragmentów Studium, a nie jego całości, podyktowane było wysokimi kosztami jego sporządzenia oraz ograniczonymi możliwościami budżetowymi Gminy.

(akta kontroli, str. 5-10, 42-45, 144-273)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała wiedzę w zakresie terenów zagrożonych powodzią oraz prowadziła analizy i oceny wystąpienia na nich powodzi. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie zostały uwzględnione w strategii rozwoju gminy, co było niezgodne z art. 166 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo wodne.

W studium nie było zapisów wymaganych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennych m. in. w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Burmistrz przeprowadził analizę aktualności studium, która wykazała, że nie uwzględniało obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Prace nad jego zmianą podjęto jednak dopiero cztery lata później, tj. na podstawie uchwały Rady Miejskiej z marca 2021 r.

Zmiany dokonywane w obowiązującym studium (w odniesieniu do jego fragmentów), uwzględniały wymogi wynikające z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne i były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi. Burmistrz rzetelnie opracował plan operacyjny ochrony przed powodzią, który został zatwierdzony przez Starostę Sanockiego.

W ocenie NIK, Burmistrz w celu zminimalizowania skutków wynikających z zagrożeń powodzi, powinien podjąć działania mające na celu zwiększenie powierzchni gminy objętej miejscowymi planami, zwłaszcza obszarów narażonych na

³⁰ XXXI/202/2012

³¹ Zmieniony przez art. 19 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz.1378) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

³² Nr IV/27/99.

niebezpieczeństwo powodzi. W Gminie z 320 ha obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, których prawdopodobieństwo wystąpienia było średnie, tylko 1,1% objętych było miejscowymi planami (3,46 ha). Uchwalenie nowych planów miejscowych wymaga z kolei zaktualizowania zapisów studium, którego proces jest czasochłonny.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 546 ust. 1 ustawy Prawo wodne, wygasły decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy dotyczące nieruchomości znajdujące się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Burmistrz zgodnie z art. 546 ust. 5 tej ustawy sporządził w wymaganym ustawowo terminie wykaz takich decyzji. Stosownie do postanowień art. 546 ust. 6 ww. ustawy przekazał go administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego³³, a także opublikował w BIP, jednak nastąpiło to po okresie 12 miesięcy od wejścia w życie ww. przepisów, szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

Sporządzony wykaz zawierał informację o 23 wygasłych decyzjach (wydanych w latach 2004-2017), z czego 12 dotyczyło warunków zabudowy, a 11 lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z grupy decyzji, które wygasły w dwóch przypadkach inwestorzy ponownie wystąpili o ich wydanie (po jednej w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy).

Decyzje o warunkach zabudowy, które utraciły moc prawną zostały ujęte w rejestrach wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz w rejestrach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym³⁴. W każdym ww. przypadku w kolumnie „wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji” zawarto adnotację o ich wygaszeniu.

W obydwu przypadkach, gdzie ponownie wydane zostały decyzje³⁵ (uprzednio wydane wygasły), ich treść była przedmiotem uzgodnień z Dyrektorem RZGW. W treści tych decyzji powtórzone były warunki ochrony przed powodzią wskazane przez RZGW³⁶, tj. prace związane z realizacją tych inwestycji należało prowadzić poza okresem zagrożenia powodziowego oraz uporządkować teren robót. Dodatkowo w decyzji o warunkach zabudowy określono, że budynek mieszkalny należało zlokalizować poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią określonym na podstawie MZP.

Porównanie nowowydanej decyzji o warunkach zabudowy i wygasłej³⁷ wykazało, że w uchylonej decyzji nie były określone warunki dla ochrony przed powodzią, lecz nakazywała ona uzyskanie decyzji Dyrektora RZGW zwalniającej z zakazów w zakresie ochrony przed powodzią. W uchylonej decyzji o ustaleniu lokalizacji

³³ Pisma: nr GPŚ.6730.1.2018.MK z dnia 07 maja 2019 r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego oraz GPŚ.6730.1.2018.MK z dnia 7 maja 2019 r. do Starosty Sanockiego.

³⁴ Wzór tych rejestrów określony został w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia 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. Nowe decyzje, tj. nr 14/2018 ujęte w rejestrze decyzji o warunkach zabudowy za 2018 r. pod pozycją 14; nr 87/2019 w rejestrze za 2019 r. pod pozycją 87.

³⁵ Decyzja nr 14/2018 z dnia 29 października 2018 r. o ustaleniu lokalizacji celu publicznego realizowana na podstawie zgłoszenia do Starosty Sanockiego oraz decyzja nr 87/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. o warunkach zabudowy.

³⁶ Decyzje: nr RZ.RPP.611.1071.2018.MW z dnia 3 października 2018 r., nr RZ.RPP.611.1154.2019.MW z dnia 21 listopada 2019 r.

³⁷ Decyzja nr 8/2017 z dnia 01 marca 2017 r.

inwestycji celu publicznego³⁸ zawarto z kolei zapis, że jej projekt był uzgadniany z RZGW w odniesieniu do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, określonych w studium ochrony przeciwpowodziowej.

W toku kontroli stwierdzono jeden przypadek gdzie inwestor złożył wniosek w sprawie ustalenia warunków zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią przed 31 grudnia 2017 r., a decyzja o warunkach zabudowy nie była wydana w 2017 r. W sprawie tej decyzja ustalająca warunki zabudowy wydana została w 2018 r.. Burmistrz mając na uwadze, że część tego terenu położona była na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przesłał jej projekt do uzgodnienia z Dyrektorem RZGW w Rzeszowie. Ww. uznał, iż działania przedstawione w projekcie nie obejmują prowadzenia prac na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, zatem w jego ocenie nie było podstaw do wydania decyzji uzgadniającej i sprawę umorzył³⁹.

W kontroli nie stwierdzono przypadków pozostawienia bez rozpatrzenia wniosków w sprawie ustalenia warunków zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią złożonych przed upływem 2017 r.

(akta kontroli str. 25-28, 48-55, 453-458, 660)

2. W latach 2018-2022 (do 30 kwietnia 2022 r.) w Urzędzie wydano siedem decyzji o warunkach zabudowy dotyczących terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Wszystkie projekty tych decyzji były uzgadniane stosownie do postanowień art. 166 ust. 2 pkt 7 ustawy prawo wodne. W jednym przypadku warunki określone przez Wody Polskie nie zostały uwzględnione w decyzji o warunkach zabudowy. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia.

Ponadto w latach 2018-2022 (do 30 kwietnia 2022 r.) Burmistrz wydał 14 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W jednym przypadku stwierdzono, że projekt takiej decyzji nie był uzgadniany z Wodami Polskimi. W kontroli ustalono także jeden przypadek, gdzie pomimo przekazania do uzgodnień projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunki określone przez Wody Polskie nie zostały uwzględnione w decyzji Burmistrza. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia.

Poza ww. przypadkami projekty decyzji były uzgadniane z Wodami Polskimi zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 8 ustawy Prawo wodne, a warunki dotyczące ochrony przed powodzią zostały uwzględnione w decyzjach o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

(akta kontroli str. 12-15, 31-32, 70-106, 391-448)

3. W rejestrze obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy ujęto ich 40 (obejmowały łącznie powierzchnię 737 ha, co stanowiło 4,61% powierzchni Gminy), z tego cztery z nich obejmowały obszary szczególnego zagrożenia powodzią, tj. Stary Zagórz I (uchwalony 17 grudnia 1996 r.), Strefa Gospodarcza I (uchwalony 16 lipca 2012 r.), Strefa Gospodarcza II (uchwalony 5 lipca 2017 r.) i Tarnawa Dolna I (uchwalony 15 kwietnia 2003 r.). W latach 2018-2022 uchwalono cztery miejscowe plany, tj. ŁUKOWE I, NOWY ZAGÓRZ I, TARNAWA DOLNA II, zmianę nr 1 Planu w rejonie ulic: Wolności,

³⁸ Decyzja nr 17/2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. (zakres tej decyzji był różny od decyzji nr 14/2018 z dnia 29 października 2018 r., co wynikało z faktu, że niektóre cele zostały już zrealizowane).

³⁹ Nr RZ.RPP.611.66.2018.EM z dnia 28 lutego 2018 r.

Skłodowskiej, Kruczej w Zagórz, które nie znajdowały się w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Plany Strefa Gospodarcza I i II były przedmiotem uzgodnień z RZGW na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów⁴⁰, uwzględniono w nich obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Uchwałą Rady Miejskiej⁴¹ z dnia 17 października 2017 r. uznano za aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące na terenie Gminy. Uchwałą taką podjęto pomimo tego, że w *Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Zagórz* zawarto ocenę, że plany pn. Stary Zagórz I, Tarnawa Dolna I, Strefa Gospodarcza I były nieaktualne po wprowadzeniu map ryzyka i zagrożenia powodziowego lub naruszały przepisy ustawy Prawo wodne.

W kontroli ustalono, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczone w tych planach miały mniejszy zasięg niż obszary wyznaczone w MZP (dotyczy ośmiu działek z planu Stary Zagórz I, trzech z planu Strefa Gospodarcza I oraz dwóch z planu Tarnawa Dolna I). Plany te zawierały ograniczenia, co do zabudowy w zakresie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, jednak nie obejmowały one swym zasięgiem wszystkich działek wynikających z MZP.

Stan taki dopuszczały postanowienia zawarte w art. 548 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne, który stanowi, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany takich planów stosować należało przepisy dotychczasowe.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że koszty opracowania dokumentów planistycznych są bardzo wysokie. Wyjaśniła, że jest to proces czasochłonny, a częste zmiany przepisów dotyczących planowania przestrzennego oraz cykliczna (co sześć lat) zmiana map zagrożenia powodziowego, skutkuje częstymi, kosztownymi zmianami tych dokumentów. Dla przykładu wskazała sprawę aktualizacji planu pn. Strefa Gospodarcza I, który uchwałą Rady Miejskiej ogłoszony został w dniu 22 maja 2019 r., po kilku miesiącach jego obowiązywania w dniu 5 listopada 2020 r. Gmina otrzymała zaktualizowane mapy, co skutkuje, że plan wymaga zmiany.

Uchwałą Rady Miejskiej⁴² z dnia 29 listopada 2019 r. zdecydowano o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o nazwie LESKA GÓRA I, w którego granicach były obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, projekt tego planu był uzgadniany z Wodami Polski. Decyzja Wód Polskich⁴³ nie określała warunków zabudowy dla tego obszaru, ponieważ projekt planu wyznaczał linię zabudowy mieszkaniowej poza obszarami szczególnego zagrożenia powodzią. Prace planistyczne dotyczące planu LESKA GÓRA I zostały zakończone, a projekt przekazano Radzie Miejskiej.

(akta kontroli str. 5-10, 16-20, 42-45, 274-346, 449-461, 662)

4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie planowała oraz nie realizowała inwestycji w budowę przeciwpowodziowe na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, tym samym nie wydatkowała środków na tego typu cele.

⁴⁰ Postanowienia nr ZU-440-4-25-6412/15 z dnia 10 listopada 2015 r. i ZU-440-4-22-6436/15 z dnia 10 listopada 2015 r. – uzgodnienia prowadzono w oparciu o art. 4a pkt 2 ustawy prawo wodne Dz. U. z 2015 r., poz. 469.

⁴¹ Nr XLVII/250/2017.

⁴² Nr XI/76/2019.

⁴³ RZ.RPP.610.80.2011.DS

Do Gminy wpłynął jeden wniosek mieszkańca (z dnia 9 września 2020 r.) o realizację inwestycji w infrastrukturę służącą ochronie przed powodzią. Wniosek ten zgodnie z właściwością został przekazany w dniu 14 września 2020 r. do Wód Polskich (sprawa dotyczyła zabezpieczenia działki od strony rzeki Kalniczki przed podmyciem i oberwaniem brzegów).

Komendant Powiatowej Straży Pożarnej w Sanoku poinformował, że w latach 2015-2022 na terenie gminy Zagórz było sześć interwencji przy ciekach wodnych (wszystkie w 2020 r. - pięć dotyczyło działań przy rzece Kalniczka, jedna Oslawy). Wyjaśnił, że do interwencji tych nie były dysponowane siły i środki komendy, a ewentualne koszty poniosła Gmina, ponieważ do akcji zadysponowane zostały jednostki OSP.

W latach 2015-2021 Gmina nie wypłacała świadczeń dla poszkodowanych w wyniku powodzi i podtopień. Żadna z jednostek OSP nie wystąpiła o wypłatę ekwiwalentu za udział w interwencjach.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w budżecie Gminy corocznie planowane były środki z przeznaczeniem na wypłatę ekwiwalentu dla strażaków biorących udział w interwencjach. Środki na sprzęt i umundurowanie dla OSP rozdzielone zostały proporcjonalnie do udziału w interwencjach.

Gmina nie prowadziła analizy kosztów porównawczych, które miały być poniesione w przypadku wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub pozwolenia na budowę dla inwestycji zrealizowanej na terenach szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi na tych terenach bądź z kosztami infrastruktury chroniącej mieszkańców takich terenów przed powodzią.

W latach 2018-2022 nie było prowadzonych kontroli przez administrację architektoniczno-budowlaną, PINB w zakresie wypełniania warunków realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 5-10, 16-21, 36-41, 664-666)

5. Zgodnie z art. 7 ust. pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym Burmistrz podejmował działania przeciwdziałające skutkom powodzi, poprzez informowanie zainteresowanych o ograniczeniach dotyczących zabudowy terenów zalewowych. Pracownicy Referatu Gospodarowania Nieruchomościami, Planowania Przestrzennego informowali mieszkańców/inwestorów zainteresowanych daną nieruchomością o występującym na tym obszarze zagrożeniu powodziowym. Ponadto w 2015 r. Gmina wdrożyła system eGmina, za pomocą którego każdy mógł sprawdzić na stronie internetowej (w zakładce system informacji przestrzennej) czy nieruchomość położona była w obszarze zalewowym i podlegała ograniczeniom zabudowy.

Na terenie Gminy nie występowały suche poldery zalewowe.

(akta kontroli str. 16-21)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie wykazu wygasłych decyzji o warunkach zabudowy do administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz jego udostępnienie w BIP nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w art. 546 ust. 5 i 6 ustawy Prawo wodne.

Sporządzony w dniu 28 grudnia 2018 r. wykaz decyzji przekazany został do

Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Sanoku oraz Starosty Sanockiego pismami z dnia 7 maja 2019 r., tj. ponad cztery miesiące po wyznaczonym przez ustawodawcę terminie.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że sytuacja ta była wynikiem niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 25-28, 48-55, 453-458, 660- 661)

2. Dwie decyzje Burmistrza, tj. o warunkach zabudowy nr 42/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r. (na siedem wydanych) oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr 12/2020 z dnia 1 czerwca 2020 r., nie zawierały warunków w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określonych przez Wody Polskie⁴⁴.

W pierwszej z ww. spraw ustalając warunki zabudowy farmy fotowoltaicznej na części działki nr 42 położonej w Zagórzcu obręb 0004 Zasław nie uwzględniono warunków dla ochrony przeciwpowodziowej zawartych w decyzji Wód Polskich, w szczególności o lokalizacji farmy fotowoltaicznej poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonym według map zagrożenia powodziowego, prowadzeniu prac poza okresem zagrożenia powodziowego oraz o uporządkowaniu terenu po zakończeniu prac.

W drugiej nie uwzględniono warunków dla ochrony przeciwpowodziowej zawartych w decyzji Wód Polskich odnośnie prowadzeniu prac związanych z realizacją inwestycji poza okresem zagrożenia powodziowego oraz o uporządkowaniu terenu po zakończeniu prac.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że nie uwzględnienie warunków dla ochrony przeciwpowodziowej w wydanych decyzjach wynika z powodu niedopatrzenia pracownika prowadzącego te postępowania, wpływ na funkcjonowanie w tamtym czasie Urzędu miał także stan epidemiczny i duża liczba nieobecności wśród pracowników.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Sanoku poinformował, że w odniesieniu do ww. decyzji nie była wydawana decyzja o pozwoleniu na budowę oraz nie była zgłaszana budowa.

(akta kontroli str. 31-32, 70-106, 391-448, 664)

3. Jedna decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nr 34/2019 z dnia 6 grudnia 2019 r. (na 14 wydanych) nie była uzgadniana z Wodami Polskimi, co stanowiło naruszenie art. 166 ust. 2 pkt 8 ustawy Prawo wodne. Sprawa dotyczyła działki nr 172 obręb Łukowe, położonej w części na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Projekt tej decyzji wymagał uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Pomimo tego projektu decyzji nie przekazano do uzgodnień. Inwestycja dotyczyła budowy oświetlenia ulicznego w miejscowości Łukowe, decyzja została zrealizowana przez Gminę po uprzednim zgłoszeniu budowy⁴⁵ w Starostwie Powiatowym w Sanoku.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że powodem takiego postępowania był brak zapisów odnośnie takich uzgodnień w projekcie decyzji sporządzonym przez urbanistę. Pracownik Gminy powielił ten błąd.

Brak uzgodnień z Wodami Polskimi, doprowadził do wydania przez Burmistrza rozstrzygnięcia dotyczącego obszarów szczególnego zagrożenia powodzią bez stanowiska wyspecjalizowanej do tego typu instytucji.

⁴⁴ Decyzje: nr RZ.RPP.611.549.2020.MC, nr RZ.RPP.611.300.2020.DS.

⁴⁵ AB.6743.6.111.2020.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz sporządził rzetelnie oraz w wymaganym terminie wykaz wygasłych decyzji o warunkach zabudowy. Nie dochował jednak terminu, w którym należało go przekazać do administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz udostępnić w BIP, termin ten przekroczony został o cztery miesiące. Projekty decyzji o warunkach zabudowy były uzgadniane z Wodami Polskimi, jednak w jednym przypadku (na siedem) określone warunki nie zostały uwzględnione w decyzji Burmistrza, co było niezgodne z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne. Na czternaście wydanych przez Burmistrza decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w jednym przypadku stwierdzono brak wymaganych uzgodnień z Wodami Polskimi, co naruszało art. 166 ust. 2 pkt 8 ustawy Prawo wodne. W jednym przypadku uzgodnionych warunków nie zawarto w decyzji Burmistrza. Miejscowe plany, które dotyczyły obszarów szczególnego zagrożenia powodzią należycie były uzgadniane z Wodami Polskimi. Jednak po zmianie MZP miejscowe plany nie były aktualizowane.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zawarcie w strategii rozwoju gminy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.
2. Podjęcie działań zapewniających zawarcie w Studium obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dla całego obszaru Gminy.
3. Ujmowanie warunków zabudowy określonych przez Wody Polskie w decyzjach dotyczących terenów usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
4. Uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z Wodami Polskimi.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, 30 czerwca 2022 r.

Kontroler
Karol Łęcki
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

*p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
z up. /-/*

Robert Łukasz