



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.06.2022

Pan
Marcin Marzec
Burmistrz Miasta Sandomierza
ul. Poniatowskiego 3
27-600 Sandomierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Sandomierzu, ul. Poniatowskiego 3, 27-600 Sandomierz (<i>UMS, Urząd lub Gmina</i>) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marcin Marzec, Burmistrz Sandomierza od 13 listopada 2018 r., wcześniej Marek Bonkowski od 30 listopada 2014 r. (<i>Burmistrz</i>) (akta kontroli str. 5-8) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią.2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią. |
| Okres objęty kontrolą | Od 2018 do 2022 (do dnia zakończenia kontroli). Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z zakresem przedmiotowym kontroli. |
| 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. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/36/2022 z 15 marca 2022 r.2. Paweł Karbownik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/37/2022 z 15 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-4) |

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Gminę działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią nie były wystarczające dla skutecznego ograniczenia zabudowy tych terenów. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzą zaniechania dotyczące aktualizacji części dokumentów planistycznych w zakresie możliwości i warunków zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz brak wymaganego uzgodnienia jednej decyzji o warunkach zabudowy.

Obszary szczególnego zagrożenia powodziowego na terenie Gminy uwzględniono w najważniejszych dokumentach planistycznych i strategicznych, jak: Strategia Rozwoju Miasta Sandomierza na lata 2015-2025 (*Strategia*), Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*Studium*), Plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wymogami art. 166 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*), które obejmowały swoim zasięgiem obszary szczególnego zagrożenia powodzią uzgadniano z Wodami Polskimi, przy czym nie zrealizowano zaleceń sformułowanych w ocenie aktualności Studium i *mpzp* przyjętej uchwałą Rady Miasta nr XXVII/315/2020 z 2 grudnia 2020 r. Burmistrz nie dokonał aktualizacji dwóch *mpzp*, obejmujących swoim zasięgiem obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Wcześniej, Gmina nie wywiązała się z obowiązku dokonania okresowej oceny aktualności Studium i *mpzp* (w kadencji 2014-2018) wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴.

Burmistrz wydając 18 z 19 badanych decyzji o warunkach zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią uzgadniał ich projekty z Wodami Polskimi. W jednym przypadku, projektu decyzji nie uzgodniono z Wodami Polskimi, czym naruszono art. 166 ust. 2 pkt 7 Prawa wodnego w związku z art. 64 ust. 1 i art. 53 ust. 4 pkt 11 lit b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wykaz wygasłych decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie z art. 546 ust. 5 i 6 Prawa wodnego, Burmistrz przekazał terminowo właściwym organom administracji architektoniczno-budowlanej, nadzorowi budowlanemu i opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej.

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm., dalej: *ustawa Prawo wodne*.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej: *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*.

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

1.1. Na terenie Gminy znajdowało się osiem cieków wodnych: Wisła, Trześniówka, Koprzywianka, Struga A, Atramentówka, Piszczelka, Prypeć i Dopływ z Gołębic. Dla trzech cieków wodnych: Wisła, Trześniówka i Koprzywianka były opracowane mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego.

Biorąc pod uwagę zagrożenie powodziowe pochodzące od Wisły i Trześniówki obszar Sandomierza jest podzielony na dwie części, tj:

- podległy Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (PGW) w Krakowie i Zarządowi Zlewni (ZZ) w Sandomierzu – zagrożenie od Wisły;
- podległy PGW w Rzeszowie i ZZ w Stalowej Woli – zagrożenie od Trześniówki.

(akta kontroli str. 9, 336)

W Gminie w okresie objętym kontrolą nie prowadzono analiz terenów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków występujących na jej terenie.

Burmistrz wyjaśnił, że rzeki na obszarze Gminy są obwałowane, natomiast cieki wodne i rowy melioracyjne są zarządzane przez ZZ w Sandomierzu (woj. świętokrzyskie) i ZZ w Stalowej Woli (woj. podkarpackie).

(akta kontroli str. 335-339)

Pismem DGW-452.1.2020 r. z 22 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska poinformowano Gminę, iż mapy zagrożenia powodziowego (MZP) i mapy ryzyka powodziowego (MRP) podano do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa i udostępniono⁶ na stronie internetowej Hydroportalu PGW.

(akta kontroli str. 545-547)

1.2. Wg stanu na 1 stycznia 2022 r. w UMS obowiązywały następujące dokumenty strategiczne i planistyczne:

- Strategia Rozwoju Miasta Sandomierza na lata 2015-2025, obowiązująca od 9 grudnia 2015 r.⁷
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zmiana nr 5, tekst jednolity), obowiązujące od 25 maja 2020 r.
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Sandomierza na lata 2016-2023, obowiązujący od 30 grudnia 2016 r. (*Program rewitalizacji*).

(akta kontroli str. 496-500, 567)

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 Wersja kartograficzna MZP i MZR w postaci plików pdf: <http://mapy.isok.gov.pl>, wersja numeryczna (wektorowa) MRP: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gpmmap=gpMRP i MZP: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gpmmap=gpMZP.

⁷ Uchylono Uchwałę nr XVIII/172/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Sandomierza na lata 2015-2025.

W Strategii rozwoju Miasta jako jedno z zagrożeń dla infrastruktury znajdującej się na tym obszarze⁸ wskazano częściowe jej położenie na terenach zagrożonych powodzią (obręb prawobrzeżny). W Celu strategicznym III jako jeden z punktów wskazano na poprawę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego m.in. poprzez poprawę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego (III.1.4.), tj. *poprawę stanu i rozbudowę infrastruktury przeciwpowodziowej, doposażenie służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa oraz zapewnienie monitoringu w sytuacjach kryzysowych*.

W Strategii ujęto sprawy związane z adaptacją do zmian klimatycznych m.in. poprzez przeciwdziałanie zagrożeniom powodziowym. Ponadto zawarto w niej informacje o położeniu geograficznym miasta i wykorzystaniem tego faktu w zabezpieczeniu przed wystąpieniem niebezpieczeństwa powodzi tj. położenie miasta na lewym, wysokim brzegu Wisły, co zabezpieczało jego część położoną na wzgórzu.

W Strategii wskazano, że teren inwestycyjny położony na prawym brzegu Wisły tzw. *Holownicza* – na którym zlokalizowana była działka nr 2277/2 (obręb nr 5) w Sandomierzu (pow. 8,93 ha) – nie był objęty mpzp. Obszar ten był przeznaczony pod zabudowę produkcyjno-przemysłową⁹ i znajdował się na terenie zagrożonym potencjalną powodzią.

(akta kontroli str. 567)

Uchwałą NR XXI/256/2020 Rady Miasta Sandomierza z dnia 27 maja 2020 r. uchwalono zmianę nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sandomierza¹⁰. Urząd, zgodnie z art. 161 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo wodne zwrócił się pismem znak UA.6720.1.2019.MSZ z 17 października 2019 r. m.in. do PGW w Rzeszowie i w Krakowie o uzgodnienie projektu zmiany Studium. Dyrektor PGW w Krakowie pismem znak KR.RPP.610.660.2019.IT z 8 listopada 2019 r. uzgodnił projekt zmiany Studium w granicach regionu wodnego Górnej-Zachodniej Wisły, bez określania warunków dla planowanego zagospodarowania.

(akta kontroli str. 498-500, 550-557, 568-575)

*Program rewitalizacji*¹¹ sporządzony został na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, dlatego nie był uzgadniany z Wodami Polskimi. Program Rewitalizacji jak i jego aktualizacje nie zawierały informacji dotyczących zapewnienia ochrony ludności i mienia przez powodzią na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 496-497, 566, 567)

W Gminie, oprócz Studium, mpzp, Programu rewitalizacji, nie tworzone innych dokumentów planistycznych lub strategicznych, w których korzystano ze sporządzonych przez Wody Polskie map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego.

Burmistrz wyjaśnił, że w bieżącej pracy Wydziału Urbanistyki i Architektury mapy zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego wykorzystywano do analiz przy wydawaniu decyzji o WZ dla inwestycji celu publicznego oraz decyzji o WZ na terenach objętych mapami, które nie posiadają mpzp a także przy wydawaniu

⁸ Dla infrastruktury określono mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia.

⁹ Wg Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Sandomierza. Funkcja dominująca – produkcyjna, przemysłowa i magazynowa (składowa). Funkcja uzupełniająca - usługi.

¹⁰ Studium zatwierdzono Uchwałą nr XXV/163/2000 z 24 lutego 2000 r. z późniejszymi zmianami: zmianą I-etap, uchwaloną uchwałą nr XI/83/2007 z dnia 4 lipca 2007 r., I-zmianą uchwaloną uchwałą nr XII/101/2007 z 9 sierpnia 2007 r., zmianą II-etap, uchwaloną uchwałą nr XL/344/2009 z 28 października 2009 r. oraz zmianą nr 4 uchwaloną uchwałą nr XLI/419/2014 z 25 czerwca 2014 r.

¹¹ I tak: uchwałą Nr XXXVI/439/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 grudnia 2016 r. przyjęto Program Rewitalizacji Miasta Sandomierza na lata 2016-2023 oraz zmieniano: uchwałą Nr XLIII/547/2017 z 8 czerwca 2017 r., uchwałą Nr LIX/775/2018 z 30 maja 2018 r.; uchwałą Nr VI/87/2019 z 27 marca 2019 r. oraz uchwałą Nr XVIII/199/2020 z 23 stycznia 2020 r.

wypisów z miejscowych planów zagospodarowania terenu¹². Takie informacje o położeniu działek na terenach szczególnego zagrożenia powodzią były umieszczane w decyzjach o warunkach zabudowy, a także w wypisach z miejscowego planu lub studium które były wydawane na wniosek mieszkańców. Przed publikacją map 22 października 2020 r., które wskazały obszary szczególnego zagrożenia powodzią, określono jako tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego.

Burmistrz dodał, że analiza map, koncepcji oraz innych dokumentów opublikowanych przez Wody Polskie, wykazała że na terenie Gminy Sandomierz i terenu Tarnobrzega zlokalizowano polder. Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę Nr XXXIII/346/2021 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia, apelu Burmistrza w sprawie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego.

(akta kontroli str. 335-339)

1.3. W Studium wskazano, iż dolina Wisły położona na tarasie zalewowym charakteryzuje się płaską, monotonną rzeźbą urozmaiconą w niewielkim stopniu zagłębieniami starorzeczy poza wałami rzadko wypełnionymi wodą, niektóre podmokłe okresowo. Szereg tych form, przede wszystkim podskarpowej części tarasu uległa i ulega stopniowemu zanikowi wskutek jego zagospodarowania. Natomiast system wałów przeciwpowodziowych ograniczał współczesne wlewy rzek Wisły i Trześniówki do obszaru międzywała.

W punkcie pn. *Zagrożenia ze strony środowiska przyrodniczego* - Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi wskazano, iż RZGW nie opracował Studium ochrony przeciwpowodziowej dla miasta Sandomierza. W związku z tym RZGW zaproponował wyznaczenie obszarów zagrożenia powodziowego w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego lub przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego w oparciu o dostępne materiały. RZGW posiadał opracowanie, w którym wyznaczona została strefa zagrożenia powodzią wodą 1%. Opracowanie to nie stanowiło jednak Studium ochrony przeciwpowodziowej. Wśród najważniejszych działań zmierzających do uzyskania pełnego zabezpieczenia przeciwpowodziowego dotyczących Sandomierza wskazano:

- podwyższenie lewego wału cofkowego rzeki Trześniówki, który znajduje się na terenie województwa podkarpackiego,
- wybudowanie przepompowni przy lewym wale rzeki Wisły, bezpośrednio powyżej ujścia rzeki Koprzywniki w Zawisłeczcu (gm. Samborzec),
- uzupełnienie wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego,
- dokonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego urządzeń przeciwpowodziowych oraz dokonywanie bieżącej konserwacji i wymaganych remontów.

Jednym z warunków minimalizacji zagrożenia powodziowego było także zwiększenie retencji zbiornikowej, która nie pozwalała na znaczące wyrównanie odpływów. Działania te winny objąć zarówno odbudowę i remonty zdewastowanych obiektów, jak również realizację nowych przedsięwzięć. Lokalizacja tych urządzeń i zbiorników dotyczyła gminy Samborzec, Wilczyce oraz Koprzywnica.

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią w Sandomierzu położone były pomiędzy linią brzegową a wałami przeciwpowodziowymi i naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego.

¹² Wskazane mapy wykorzystywano w stosunku do całego obrębu 0005 Sandomierz Prawobrzeżny, do fragmentów obrębu 0001 Kamień Plebański, fragmentów obrębu 0003 Sandomierz Lewobrzeżny leżących w dolinie Wisły.

Na obszarze tym obowiązywały zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Ze względu na brak studium ochrony przeciwpowodziowej wyznaczono obszary zagrożenia zalaniem w przypadku awarii obwałowania. Zalecono uwzględnienie takich czynników jak: zniszczenie lub uszkodzenie wałów przeciwpowodziowych oraz przelanie się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego.

W Studium wskazano, że na podstawie *Wstępnej oceny ryzyka powodziowego* opracowanej w pierwszym cyklu planistycznym przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej dla województwa świętokrzyskiego, zgodnie z *Operatem przeciwpowodziowym dla Miejskiego Komitetu Przeciwpowodziowego w Sandomierzu* na obszarach objętych zmianą Nr 5 Studium, stwierdzono występowanie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi na wypadek zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego lub przelania się wód przez koronę wału.

W 2015 r. przekazano jednostkom samorządowym *Mapy zagrożenia powodziowego* wykonane przez KZGW z wynikiem modelowania zasięgu wód powodziowych z prawdopodobieństwem m.in. Q10% (woda dziesięcioletnia), Q1% (woda stuletnia) i Q0,2% (woda pięćsetletnia) oraz potencjalne straty materialne spowodowane powodzią. Zgodnie z tym opracowaniem na obszarach objętych zmianą Nr 5 Studium znajdowały się tereny, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi było niskie i wynosiło raz na 500 lat (Q0,2%) oraz obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego.

Studium wskazywało, że dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także dla wałów oraz wszystkich obszarów, znajdujących się w bezpośrednim ich sąsiedztwie, obowiązują nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia określone w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Obszary zagrożenia powodziowego powinny być z mocy prawa uwzględnione przy sporządzaniu planów miejscowych, zgodnie z zapisami ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 498-500, 568-575)

Według stanu na 30 czerwca 2022 r. na obszarze miasta Sandomierz obowiązywało 24 mpzp, którymi objęto teren ok. 12 096 m² (1209,6 ha), tj. ok. 42% jego obszaru. W trakcie niniejszej kontroli nie opracowywano nowych mpzp ani ich zmian.

W okresie objętym kontrolą na terenach zagrożonych powodzią (tj. na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego oraz na obszarach zagrożonych powodzią) obowiązywało siedem mpzp obejmujących łącznej powierzchnię ok. 659 ha. Wszystkie obowiązujące mpzp przyjęto uchwałami Rady Miasta Sandomierza:

- dla obrębu 5:

- 1) plan nr Va - Miejsowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego – zmiana Nr Va z 1998 r.,
- 2) plan nr 13 mpzp terenu pomiędzy ulicami: Trześniowską, Lwowską, Holowniczą i rz. Trześniówką z 2001 r.,
- 3) Plan nr 21 mpzp terenu w rejonie ulicy Zarzekowice z 2007 r.,
- 4) Plan nr 23 mpzp osiedla „NADBRZEZIE” z 2013 r.,

- dla obrębu 3:

- 1) Plan nr 22 mpzp dla terenu osiedla *SALVE REGINA* z 2013 r.;
- 2) Plan nr 26 mpzp dla terenów w rejonie ulic: Polnej, Partyzantów i Salve egina w Sandomierzu z 2015 r.;

- dla części obrębu 1, 2, 3: nr 30 mpzp dla osiedla *Kamień Plebański* w Sandomierzu i terenów przyległych z 2017 r.

Opracowane plany obejmowały ok. 168,4 ha, tj. ok. 14,7% obszarów gminy, na których wystąpiły zjawiska powodziowe w 2010 r. (1 145 ha) i nie pokrywały one w całości obszarów przyległych do Wisły Trześniówki i Koprzywianki.

(akta kontroli str. 9-104, 501-502, 568-575)

Uchwałą nr XXVII/315/2020 z 2 grudnia 2020 r. Rada Miasta Sandomierza przyjęła ocenę aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta Sandomierza za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. (*Ocena 2020*), po pozytywnym jej zaopiniowaniu przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną. Powyższe spełniało wymogi określone w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 105-164, 498-500, 568-575)

Poprzednią ocenę sporządzono w czerwcu 2014 r., tj. przed rozpoczęciem kadencji poprzedniego Burmistrza. W trakcie kadencji 2014-2018 nie przeprowadzono oceny aktualności studium i planów miejscowych.

(akta kontroli str. 5-8, 105-112, 568-575)

W Ocenie z 2020 r. wskazano m.in., że ustalenia obowiązującego Studium były zgodne z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹³.

(akta kontroli str. 105-164, 498-500, 568-575)

Siedem z 24 mpzp obejmowało obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Poddane analizie siedem mpzp zawierały zapisy o sposobie zagospodarowania terenu narażonego na niebezpieczeństwo powodzi oraz zapisy warunkujące ograniczenie realizacji inwestycji. I tak, mpzp z:

- 1998 r. zmiana Va dla os. przy ul. Baczyńskiego – nie zawierała informacji dotyczących terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- 2001 r. dla terenu pomiędzy ul. Trześniowską, Lwowską, Holowniczą i rzeką Trześniówką – brak zapisów dotyczących położenia obszaru objętego tym planem na terenie zagrożonym wystąpieniem powodzi, ale wprowadzono w nim zakaz lokalizacji szczelnych zbiorników ścieków oraz indywidualnych urządzeń do oczyszczania ścieków sanitarnych ze względu na uwarunkowania hydrologiczne, wprowadzono zakaz realizacji budynków podpiwniczonych;
- 2007 r. dla okolic ul. Zarzekowice – informacja o nieprzekraczalnej linii zabudowy dla obiektów budowlanych od wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły położonego poza granicami planu, po stronie północno-zachodniej i południowej – 50 m, w mpzp wskazano zastosowanie zabezpieczeń obiektów budowlanych przed skutkami ewentualnego przelania się wód przez koronę wału lub zniszczeniem czy uszkodzeniem wałów przeciwpowodziowych, w związku z położeniem terenów w obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią. W planie ustalono, że teren o powierzchni 12,6 ha przeznaczony był pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny oraz usługi techniczne związane z produkcją, pozostałą część terenu o powierzchni 0,3 ha przeznaczono pod publiczną drogę dojazdową.
- 2013 r.:
 - dla os. Salve Regina – Wyznaczono linie 50 m od strony wału przeciwpowodziowego (pas ochronny wału) oraz obszar zagrożony zalaniem w wypadku awarii wału. Zakazano lokalizowania wszelkich obiektów

¹³ Dz. U. z 2004 r. nr 118, poz. 1233.

budowlanych w pasie o szerokości 50m od stopy wału przeciwpowodziowego, a ze względu na położenie części obszaru w strefie zalewów o prawdopodobieństwie 1% - zakazano budowy kondygnacji podziemnych i zalecono lokalizowanie posadowienia parterów na poziomie 146,0 m.n.p.m., wskazano również, że dla ulicy Krakowskiej minimalna odległość zabudowy mierzona od krawędzi jezdni dla obiektów usługowych wynosi minimum 40m (minimum 50m od stopy wału przeciwpowodziowego) przy zastosowaniu pasa izolacyjnego z zielenią, a dla istniejących siedlisk 20m;

- dla os. Nadbrzezie - zakazano lokalizowania wszelkich obiektów budowlanych w pasie o szerokości 50m od stopy wału przeciwpowodziowego oraz sadzenia drzew i krzewów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału. Ze względu na położenie części obszaru w strefie zalewów o prawdopodobieństwie 1% - zakazano budowy kondygnacji podziemnych. W celu zminimalizowania skutków ewentualnego zalania wodami powodziowymi w przypadku awarii obwałowań Wisły zalecono zastosowanie odpowiednich rozwiązań konstrukcyjnych np. lokalizowanie pomieszczeń mieszkalnych na wyższych kondygnacjach, a w przyziemiu garaży lub pomieszczeń gospodarczych oraz stosowanie materiałów izolacyjnych przeciwwodnych. Ponadto wskazano, że dopuszcza się dla działek położonych w pasie 50 m ochrony wału dotychczasowy sposób ich użytkowania oraz rozbudowę, nadbudowę i przebudowę a także wymiany istniejących budynków poprzez rozbiórkę i budowę nowych budynków. Na etapie projektowania, zgodnie z art. 88 n ust. 1 ustawy Prawo wodne, należało wystąpić o decyzję zwalniającą z zakazów dotyczących zapewnienia szczelności i stabilności wałów.
- 2015 r. – Polna, Partyzantów, Salve Regina - ustalono granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym m.in. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Wyznaczono obszar szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie obowiązują zasady uniemożliwiające wykonywania czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe - zgodnie z przepisami odrębnymi. Wyznaczono granicę obszaru, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat, lub na którym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego - zgodnie z przepisami odrębnymi. Wyznaczono granicę obszaru ochrony wału przeciwpowodziowego (50 m od stopy wału od strony odpowietrznej) mającą na celu zapewnienie szczelności i stabilności wałów;
- 2017 – Kamień Plebański - ustalono granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym m.in. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi poprzez wyznaczenie obszar szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie obowiązywały zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia wynikające z obowiązujących przepisów odrębnych, w tym także zabraniających wykonywania czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. Wyznaczono obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego oraz wyznaczono obszar narażony na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Ustalono również, że na terenie wału przeciwpowodziowego oraz na terenach położonych w obszarze ochrony wału przeciwpowodziowego (od strony odpowietrznej) nakazuje się zachowanie zasad mających na celu zapewnienie szczelności i stabilności wałów.
(akta kontroli str. 9, 18-44, 45-56, 57-62, 63-68, 69-74, 75-84, 85-104)

Dziewięć spośród 16 obowiązujących na terenie gminy Sandomierz mpzp, zostało przyjętych przed 2003 r. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowały moc.

(akta kontroli str. 18-104, 105-164, 501-502, 568-575)

1.4. W okresie objętym kontrolą na terenie Sandomierza obowiązywał *Plan operacyjny ochrony przed powodzią* sporządzony w lutym 2013 r., zatwierdzony przez Burmistrza. Plan zaktualizowano 28 lutego 2022 r.

W Planie określono m.in. zagrożenia powodziowe od głównych rzek: Wisły, Trześniówki i Koprzywianki. Wskazano, że zagrożenie powodziowe może nastąpić poza granicami miasta w wyniku przelania lub przerwania wałów ww. rzek.

Plan zawierał szczegółowe procedury postępowania na wypadek alarmu przeciwpowodziowego, dane dotyczące składów zespołów i systemów powiadamiania, dane podmiotów współpracujących w trakcie akcji przeciwpowodziowej w zakresie posiadanego sprzętu specjalistycznego oraz wykaz sił i środków Jednostki Ratowniczo Gaśniczej PSP w Sandomierzu i sprzętu znajdującego się w magazynach własnych. W Planie przedstawiono algorytmy postępowania w czasie powodzi, przy prognozach przekroczenia odpowiednich stanów ostrzegawczych i alarmowych.

Oprócz danych ogólnych dokument opisywał charakterystykę terenu miasta, głównych rzek, stan techniczny obwałowań, zjawiska lodowe, charakterystykę i przebieg zjawisk powodziowych na terenie Gminy. Ponadto dokument identyfikował obszary i obiekty szczególnie narażone na niebezpieczeństwo powodzi oraz wielkość stanów ostrzegawczych i alarmowych.

Ponadto zawarto w nim mapy przeciwpowodziowe miasta Sandomierz w skali 1:25 000 na płótnie, w skali 1:10 000, w skali 1:25 000 i pięć map w skali 1:10 000 obejmujących Sandomierz z przyległymi miejscowościami.

W dokumencie wskazano *Obszary i obiekty szczególnie narażone na niebezpieczeństwo powodzi*, tj.:

- Lewy wał Wisły - most - Pieprzówki: od wysokiego brzegu do mostu, obszar o powierzchni ok.150 ha, teren przemysłowy - zajezdnia, hurtownie, magazyny, drobne zakłady, stacje paliw, mleczarnia.
- Lewy wał Wisły – ul. Krakowska: obszar o powierzchni ok. 5 ha stacja paliw, magazyny, zabudowania.
- Lewy wał Koprzywianki: obszar o pow. ok. 4 ha, zagrożone zabudowania.
- Prawy wał Wisły, lewy wał Trześniówki: część większego obszaru położonego na terenie miast Tarnobrzeg i Sandomierz o łącznej powierzchni 3970 ha zamieszkała przez ok. 4500 mieszkańców, gdzie znajdowała się huta szkła, stacje paliw, dworzec kolejowy, salon samochodowy, przepompownia wody, liczne magazyny i hurtownie, dom pomocy społecznej.

W planie opisano również opis przebiegu zjawisk powodziowych na głównych rzekach w Sandomierzu, i tak:

- Wisła - wezbrania o szybkim wzroście stanów wody, spłaszczoną kulminacją oraz bardzo powolnym opadaniem. Maksymalna rozpiętość stanów wody w rejonie Sandomierza dochodziła do 7,5 m. Szybkość przesuwania się fali kulminacyjnej zależąca od stanu międzywała, pory roku, intensywności. Średnio co 5 lat na Wiśle może wystąpić powódź katastrofalna lub wielka.
- Koprzywianka - z uwagi na charakter zlewni, powyżej Koprzywnicy zlewnia zbliżona do górskiej i górską, wezbrania charakteryzujące się szybkim wzrostem

stanów wody i szybkim jej opadaniem. Niebezpieczeństwo dla miasta stanowiły tzw. cofki wód powodziowych z Wisły.

- Trześniówka - rzeka nizinna o małym spadku i powolnym nurcie, jedynie jej górny odcinek charakteryzująca się większymi spadkami i szybkim spływem wód powodziowych.

Zwrócono też uwagę na zagrożenie w postaci powodzi opadowej, które występowało po intensywnych opadach przekraczających 50 mm/120 min, co mogło spowodować lokalną powódź szczególnie groźną z uwagi na ukształtowanie terenu, dla lewobrzeżnej części miasta. Zapobieganie szkodom które mogą powstać w wyniku intensywnych opadów polegało na budowie odpowiednich systemów kanalizacji deszczowej, projektowaniu zabudowy która nie utrudniała by spływu wody.

W dokumencie wskazano również na niebezpieczeństwo powodzi zatorowych, występujących w czasie spływu lodu i śryżu w miejscach do tego predysponowanych (zwężenia, płycizny, łachy, mosty). Wszystkie katastrofalne powodzie w Sandomierzu wystąpiły w lipcu.

(akta kontroli str. 368-376, 503-506, 558-561, 562-565, 568-575)

Burmistrz wyjaśnił, że plan operacyjny jest dokumentem urzędowym i nie był nikomu udostępniany, gdyż nikt z mieszkańców nie zwracał się z wnioskiem o jego udostępnienie. W 2019 r. zaistniała sytuacja zagrożenia powodziowego wynikająca z długotrwałych i obfitych opadów na południu kraju i wtedy plan operacyjny ochrony przed powodzią wykorzystywany był w ramach prowadzonych prac Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podczas których omawiane były tematy związane z podejmowaniem działań w sytuacjach zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 368-369)

1.5. Urząd nie opracował i nie rozważał opracowania map zagrożeń związanych z wodami opadowymi (powodzie po bardzo obfitych deszczach).

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie analizowane są miejsca w których dochodzi do spiętrzenia wód opadowych lub miejsc w których kanalizacja deszczowa nie jest w stanie odebrać w szybkim czasie napływu dużej ilości wód opadowych. Trudnością zasadniczą jest to, że nie da się przewidzieć miejsc i wielkości opadów. Duża część miasta posiada kanalizację deszczową, natomiast przy budowie nowych dróg lub remontach dróg istniejących urząd stara się rozwiązać optymalnie kwestię odprowadzenia wód deszczowych.

(akta kontroli str. 335-339)

1.6. W Urzędzie nie opracowano innych dokumentów przeciwdziałających zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, oprócz dokumentów wskazanych w pkt 1.2.

Burmistrz wyjaśnił, że od 2014 r. do 22 października 2020 r. mapy zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego określały te tereny (poza terenem huty szkła z osiedlem oraz oczyszczalnią ścieków, które są otoczone wałami opaskowymi), jako tereny zagrożone powodzią w wypadku zniszczenia wału. Takie zakwalifikowanie terenu nie narzucało obowiązku ograniczania zabudowy. Po wprowadzeniu nowych map ryzyka i zagrożenia powodziowego, czyli po 22 października 2020 r., w związku z zawartymi w nich ograniczeniami zagospodarowania i zabudowy Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę nr XXXIII/346/2021 z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie przyjęcia stanowiska Burmistrza dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych w celu zmiany kwalifikacji obszarów szczególnego zagrożenia powodzią określonych na mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego dotyczących miasta Sandomierza, na obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wału przeciwpowodziowego. Burmistrz

wniósł o rozpoczęcie aktualizacji obowiązujących map zagrożenia i ryzyka powodziowego, uwzględniając jednocześnie zurbanizowanie tych terenów, skutki społeczne i gospodarcze tak aby złagodzić obostrzenia inwestycyjne na tych terenach.

Po wystosowaniu ww. dokumentu m.in. do Ministra Infrastruktury i PGW, Burmistrz otrzymał odpowiedź, w której wskazano, że zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy Prawo wodne wstępną ocenę ryzyka powodziowego przygotowuje się, na podstawie dostępnych lub łatwych do uzyskania informacji. W związku z czym w ramach przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego wykonanych w 2018 r. jednym ze sposobów pozyskania danych była ankietyzacja jednostek samorządu terytorialnego. Urząd Miejski w Sandomierzu przekazał w ramach ankietyzacji informacje, że w lewobrzeżnej części Sandomierza obejmującym m. in. Stare Miasto, Chwałki, Kruków i Mokoszyn w dniu 26 lipca 2011 r. wystąpiły nawalne opady deszczu, które spowodowały *liczne straty w infrastrukturze miejskiej (drogi miejskie, przepusty, sieć kanalizacyjna, oświetlenie drogowe, komunalne obiekty sportowo-rekreacyjne, osunięcia skarp miejskich.*

(akta kontroli str. 340-366)

Burmistrz wyjaśnił, że do 3 czerwca 2022 r. w Urzędzie nie odnaleziono ankiet, o których mowa w otrzymanych odpowiedzi z PGW i Ministerstwa Infrastruktury.

(akta kontroli str. 545-547)

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że odnosząc się w swoim stanowisku do ogromnych wydatków na poprawę ochrony przeciwpowodziowej, miał na myśli skoordynowanie prac inwestycyjnych ochrony przeciwpowodziowej (wydatki budżetu z państwa¹⁴) z pracami związanymi z aktualizacją map zagrożenia i ryzyka powodziowego.

(akta kontroli str. 383-386)

Zarządzeniem nr 42/2021 Prezesa PGW z 1 lipca 2021 r. powołano Zespół do spraw bezpieczeństwa powodziowego na obszarze dorzecza Wisły w rejonie *Wisły Sandomierskiej*. W 2021 R. zorganizowano trzy posiedzenia w siedzibie PGW¹⁵ z udziałem Burmistrza (lub jego przedstawiciela), na których omawiano m.in. plany dotyczące lokalizacji polderów zalewowych. W raporcie z działalności Zespołu z 9 września 2021 r. wskazano główne zagadnienia problemowe:

- brak akceptacji przez jednostki samorządu terytorialnego (*jst*) dla działań dotyczących retencji polderowej zaproponowanych na liście działań w projekcie Aktualizacji Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły;
- brak zrozumienia przez lokalne społeczności i akceptacji lokalizacji polderów zalewowych;
- problemy wynikające z ograniczenia rozwoju budownictwa, rolnictwa, przedsiębiorczości i infrastruktury na terenach *jst* w obszarach zagrożonych powodzią i na terenach planowanych pod retencję polderową;
- konieczność wprowadzania zmian w ustawie Prawo wodne, umożliwiających dalszy rozwój *jst* na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- konieczność zmian prawnych dot. ułatwienia realizacji decyzji nakazujących wycinkę drzew i zakrzaczeń z obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- brak akceptacji przez *jst* zaktualizowanych map zagrożenia powodzią i map ryzyka powodziowego ogłoszonych 22 października 2020 r.

¹⁴ *Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza w miejscowościach Szewce i Zajeziorko oraz przepompownie Koćmierzowie i Nadbrzeziu. Wartość tej części inwestycji to 30 mln zł., a całkowita wartość projektu, który ma się zakończyć do końca 2022 r., wynosiła 200 mln zł.*

¹⁵ 30 lipca 2021 r., 25 sierpnia 2021 oraz 9 września 2021 r.

Ponadto w raporcie Zespół sformułował wnioski i rekomendacje, wśród których wniesiono o rezygnację z realizacji retencji polderowej, wskazanych na ostatecznej liście zawartych w projekcie aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Na posiedzeniach Zespołu nie podnoszono kwestii bezpieczeństwa mieszkańców tych terenów ani ewentualnych kosztów, nie tylko tych finansowych, związanych z ratowaniem życia i mienia mieszkańców w przypadku zaistnienia powodzi.

(akta kontroli str. 350-367)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie zarządzeń Burmistrza odbywały się posiedzenia Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, na których omawiano sprawy związane z działaniami spowodowanymi wystąpieniem zjawisk kryzysowych. W związku z zaistniałą sytuacją zagrożenia powodziowego, wynikającą z długotrwałych i obfitych opadów na południu kraju Burmistrz 23 maja 2019 r. zorganizował posiedzenie Zespołu, na którym omawiano sytuację meteorologiczną i tan zabezpieczenia przeciwpowodziowego Sandomierza.

(akta kontroli str. 350-367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie trwania kadencji Rady Miasta od listopada 2014 r. do listopada 2018 r. Burmistrz nie sporządził i nie przekazał Radzie wyników oceny aktualności studium i mpzp, czym nie spełnił wymogów określonych w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 5-8, 105-112, 568-575)

Burmistrz wyjaśnił, że *ocena 2014 przyjęta uchwałą Rady Miasta Nr XLIII/433/2014 z dnia 24 września 2014r. (obejmowała okres do 2014 r.) a ocena z 2020 przyjęta uchwałą Rady miasta XXVII/315/2020 z dnia 2 grudnia 2020 r. (obejmowała lata 2016-2019 r.). Oceny aktualności studium i miejscowych planów obejmującej lata 2014-2015 nie sporządzono, ponieważ był to bardzo krótki okres na początku poprzedniej kadencji i nie było czego aktualizować.*

(akta kontroli str. 545-547, 562-565, 568-575)

Zdaniem NIK przepis art. 32 ust. 2 wskazuje wprost, że wyniki oceny aktualności mają być przekazane radzie gminy co najmniej raz w trakcie kadencji, a rada gminy ma obowiązek podjąć stosowną uchwałę.

2. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązywały dwa mpzp, tj.: Va zmiana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Sandomierza (uchwała nr XIX/503/98 Rady Miasta Sandomierza z 9 czerwca 1998 r.) oraz mpzp pomiędzy ulicami Trześniowską, Lwowską, Holowniczą i rzeką Trześniówką na obszarze miasta Sandomierza (uchwała XXXIX/274/2001 Rady Miasta Sandomierza z 26 kwietnia 2001 r.), których pomimo zalecenia w ocenie aktualności z 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. nie zaktualizowano.

W przedmiotowej ocenie wskazano, że zapisy ww. mpzp powinny zostać dostosowane do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶. Do takiego działania zobowiązano Burmistrza na mocy uchwały nr XXVII/315/2020 Rady Miasta Sandomierza z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

¹⁶Dz.U. z 2003, Nr 164, poz. 1587. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r.

oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta Sandomierza.

Niezgodność z obowiązującymi przepisami ustawy i rozporządzenia dotyczyła wymaganego zakresu planu miejscowego tzn. nie uwzględniały wszystkich wymogów określonych w ww. ustawie i rozporządzeniu, w tym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej informacji zawartych w § 7 rozporządzenia (m.in. nieujęcia granic i oznaczenia terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi).

(akta kontroli str. 18-104, 105-164, 501-502)

Burmistrz wyjaśnił, że nie przeprowadzono zaleconej aktualizacji mpzp, a w szczególności mpzp obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią z następujących przyczyn:

- względy finansowe, ograniczenie wydatków w związku z pandemią;
- niekorzystne dla mieszkańców zakwalifikowanie terenów objętych przedmiotowymi planami do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Do czasu publikacji map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego z 22 października 2020 r., niniejsze tereny były zakwalifikowane jako zagrożone powodzią w przypadku zniszczenia wału przeciwpowodziowego;
- dokonywanie zmiany mpzp przy obecnie obowiązujących¹⁷ mapach zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego spowodowałoby wprowadzenie zapisów o ograniczeniu lub zakazu zabudowy na terenach, które do tej pory są traktowane jako budowlane - to mogłoby spowodować sprzeciw mieszkańców;
- po kolejnej aktualizacji map, która jest przewidywana w 2022 roku i ma uwzględniać wykonane już zabezpieczenia przeciwpowodziowe, znowu należałoby aktualizować mpzp aby zlikwidować niekorzystne zapisy dla mieszkańców.

(akta kontroli str. 383-386)

Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, że biorąc pod uwagę względy ochrony życia i mienia mieszkańców razem z Miejskim Zespołem Zarządzania Kryzysowego musi być przygotowany do bezzwłocznego przeciwdziałania i koordynacji niezbędnych oraz zaplanowanych przedsięwzięć w związku z tym, iż zagrożenie powodzią może wystąpić nagle, a procedury działań operacyjnych samorządu dla ludności zamieszkującej tereny szczególnego zagrożenia powodzią obejmują m.in.: - monitorowanie własnymi środkami sytuacji powodziowej w zakresie:

- rozwoju zagrożenia powodziowego i jego skutków;
- wysokości stanu wód w rzekach;
- przejezdności dróg oraz innych tras przydatnych do transportu w rejonie prowadzenia akcji ratowniczej;
- stanu wałów przeciwpowodziowych;
- analizę sytuacji, prognozowanie oraz ostrzeganie i alarmowanie;
- ewakuację ludności, zwierząt i mienia z zagrożonych powodzią terenów;
- pomoc dla ludności poszkodowanej.

(akta kontroli str. 562-565)

NIK podkreśla, że mpzp są podstawą wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę przez Starostę Sandomierskiego. W związku z tym, aktualność mpzp pod kątem zamieszczenia w nich informacji dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, które obejmują swoim zasięgiem, ma swoje dalsze konsekwencje przy wydawaniu decyzji przez administrację architektoniczno-budowlaną. Należy również zauważyć, że w konsekwencji niezaktualizowania przedmiotowych mpzp potencjalni

¹⁷ Wg stanu na 27 maja 2022 r.

inwestorzy, jak również właściciele nieruchomości nie otrzymywali pełnej informacji o zagrożeniach występujących na tych terenach.

(akta kontroli str. 558-561)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Gminy w zakresie sporządzania i uwzględniania w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią nie były pełni wystarczające.

W Strategii uwzględnione zostały obszary szczególnego zagrożenia powodzią, które również były zawarte w Studium będącym przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi. Jednak należy zaznaczyć, że Gmina nie wywiązała się ustawowego obowiązku dokonania okresowej oceny aktualności studium i mpzp (w kadencji 2014-2018) wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo zaleceń sformułowanych w ocenie aktualności studium i mpzp przyjętej uchwałą Rady Miasta nr XXVII/315/2020 z 2 grudnia 2020 r., Burmistrz nie dokonał aktualizacji dwóch mpzp obejmujących swoim zasięgiem obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Gmina wypełniła obowiązek wynikający z art. 31a ustawy o samorządzie gminny i opracowała plan operacyjny przed powodzią, jednak NIK zaznacza, że nie był on aktualizowany od 2013 r.

OBSZAR

2. Realizacja zadań dotyczących przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią

Opis stanu faktycznego

2.1 Zgodnie z art. 546 ust. 1 ustawy Prawo wodne, 9 października 2018 r. opublikowano na stronie BIP Urzędu wykaz wygaszonych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZ). W wykazie zawarto dwie decyzje wydane dla obszaru szczególnego zagrożenia powodzią¹⁸. Wykaz przekazano Staroście i Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Sandomierzu.

(akta kontroli str. 392-399, 400-406)

W przypadku jednej z dwóch wygaszonych decyzji WZ inwestor 5 lutego 2018 r. wystąpił ponownie o jej wydanie. Została ona wydana 14 marca 2018 r., co zostało poprzedzone wystąpieniem Burmistrza, do Dyrektora RZGW w Krakowie o uzgodnienie projektu decyzji. W wymaganym terminie Wody Polskie nie zajęły stanowiska, w związku z czym w sprawie uznano uzgodnienie jako milczące.

(akta kontroli str. 400-406)

Nie wystąpił przypadek złożenia wniosku o wydanie decyzji WZ dla działki zlokalizowanej na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią przed upływem 31 grudnia 2017 r., w którym to przypadku wydano by decyzję w 2018 r.

(akta kontroli str. 392-399)

2.2 Do czasu ogłoszenia map ryzyka i zagrożenia powodzią, tj. 22 października 2020 r., na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obowiązywały dwa mpzp¹⁹ (obejmujące tereny huty szkła oraz przyległe osiedle), natomiast po publikacji przedmiotowych map teren obejmował prawobrzeżną część miasta i niewielką lewobrzeżną część Sandomierza.

Na terenie Sandomierza znajdowało się łącznie 12 154 działek z czego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią 3 439 (28,3%), gdzie 531 działek (15,4%) było

¹⁸ Znak UA.6730.46.2017 i UA.6730.21.2016.

¹⁹ Zmiana nr Va Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego z 1998 r. oraz terenu w ulicy Zarzekowice z 2007 r.

zabudowanych, a 2 908 było niezabudowanych (84,6%). Spośród wszystkich działek jedna położona była w obrębie nr 1, 116 w obrębie nr 3 i 3322 w obrębie nr 5.

W rejestrach decyzji o WZ i rejestrach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym wykazano, że po 31 stycznia 2017 r. do 31 marca 2022 r. wydano łącznie 292 decyzje z czego 67 dotyczyło celu publicznego²⁰ a 225 wydano dla osób fizycznych²¹.

Z 67 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym:

- 12 dotyczyło terenów narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego (tj. lata 2018 – 2020 do 21 października);
- siedem dla obszaru szczególnego zagrożenia powodzią (okres objęty kontrolą);
- pozostałe położone były poza ww. obszarami.

Z 225 wydanych decyzji dla osób fizycznych:

- 34 dotyczyło działek na terenach narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału (lata 2018 – 2020 do 21 października)
- 20 dotyczyło działek położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.
- pozostałe położone były poza ww. obszarami.

(akta kontroli str. 9-17, 165-335, 507, 509-527)

Szczegółową analizą objęto łącznie 58 spraw o wydanie decyzji WZ z czego 54 (93%) dotyczyło osób fizycznych i 4 (7%) celu publicznego²² w zakresie np. podłączenia gazociągu do budynku mieszkalnego.

Analiza wykazała, że wg stanu na 25 maja 2022 r.:

- 35 działek położonych było na terenie zagrożonym od Wisły a pozostałe 23 od rzeki Trześniówka,
- 29 działek położonych było na terenów narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego (do 21 października 2020 r.) oraz kolejne 29 działek usytuowane były na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- jedna znajdowała się w obrębie nr 3 a pozostałe 57 w obrębie nr 5;
- 26 działek nie było zabudowanych;
- w 55 sprawach wydano decyzje WZ , a w trzech nie ponieważ: w jednym przypadku Wody Polskie odmówiły uzgodnienia projektu decyzji dotyczącej budowy budynku handlowo-usługowego, a w dwóch przypadkach wnioski złożono w 2022 r. i były w trakcie procedowania;
- 18 z 55 wydanych decyzji WZ zostało uzgodnionych z Wodami Polskimi, 32 nie uzgodniono (działki nie były zlokalizowane na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią), jedna decyzja odmowna i po dwie: cesje i wygaszone,
- w jednym przypadku nie uzgodniono projektu decyzji WZ pomimo wprowadzenia map zagrożenia powodzią²³ natomiast wydano odmowną decyzję o pozwoleniu na budowę²⁴,
- żadna z 55 decyzji WZ pomimo informacji, że działki zlokalizowane były na terenach zagrożonych powodzią, nie zawierała zapisów ograniczających lub warunkujących ich zabudowę.

(akta kontroli str. 413-418)

2.3 Do czasu przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego Burmistrzowi, tj. 22 października 2020 r., na obszarze szczególnego zagrożenia

²⁰ W 2018 r. – 15, w 2019 r. – 18, w 2020 r. – 17. W 2021 r. 11 i w I kw. 2022 r. – sześć.

²¹ W 2018 r. – 51, w 2019 r. – 43, w 2020 r. – 66. W 2021 r. 57 i w I kw. 2022 r. – osiem.

²² Wszystkich wniosków o wydanie decyzji wz łącznie było 19.

²³ Decyzja o WZ nr UA.6730.64.2020.

²⁴ Decyzja nr 131/22.

powodzią obowiązywały dwa mpzp²⁵. Po otrzymaniu map teren objął w całości kolejne dwa mpzp²⁶ i częściowo trzy mpzp²⁷. Mppz obejmujących obszar szczególnego zagrożenia powodzią nie uchwalano i aktualizowano po 1 stycznia 2018 r.

Przed otrzymaniem map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego w 2020 r. Gmina przekazywała projekty mpzp m.in. do RZGW w Krakowie celem ich zaopiniowania i uzgodnienia (Kamień Plebański - 2007 r., 2010 r. oraz Nadbrzezie - 2006 r., 2011 r., 2013 r.). W przypadku mpzp Nadbrzezia w 2006 r. RZGW wskazało, że plan nie podlega uzgodnieniu, w 2011 r., żeby zawrzeć dodatkowe informacje dotyczące zastosowania odpowiednich rozwiązań konstrukcyjnych a w 2013 r. RZGW nie wypowiedział się w sprawie tego uzgodnienia.

(akta kontroli str. 9-163, 501-502, 530-544)

2.4 W okresie objętym kontrolą na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Gmina realizowała różnego rodzaju inwestycje budowlane jednak żadna z nich nie miała charakteru przeciwpowodziowego zapobiegającego zalaniu wodami pochodzącymi z cieków wodnych, wód gruntowych oraz opadowych. W Gminie nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które miałyby być poniesione w przypadku wydania WZ dla inwestycji zlokalizowanej na terenach zagrożonych powodzią z kosztami jakie będzie trzeba ponieść na usuwanie skutków powodzi bądź kosztami inwestycji w infrastrukturę chroniącą mieszkańców przed powodzią.

(akta kontroli str. 383-386, 528, 529)

2.5 W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie wystąpiły powodzie. Gmina nie przekazywała żadnych środków na pomoc mieszkańcom/właścicielom nieruchomości położonych na terenie gminy w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Burmistrz, w zakresie przeciwdziałania powodzi lub usuwania jej skutków nie zlecał żadnych działań Ochotniczej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 383-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Burmistrz 14 stycznia 2021 r. wydał decyzję WZ nr UA.6730.64.2020 dla działki nr 407/2 zlokalizowanej na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, której treść nie została uzgodniona z Wodami Polskimi. Było to niezgodne z art.166 ust. 2 pkt 7 ustawy Prawo wodne oraz art. 64 ust. 1 i art. 53 ust. 4 pkt 11 lit b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według których należy uzgodnić projekt decyzji o warunkach zabudowy z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 413-418, 482-495)

Burmistrz wyjaśnił, że decyzja WZ dla przedmiotowej działki została wydana bez wymaganego uzgodnienia z PGW przez przeoczenie faktu, że działka ta znalazła się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Procedowanie decyzji miało miejsce w grudniu 2020 r., mapy zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego zostały opublikowane 22 października 2020 r. Na przedmiotowej działce znajdował się budynek gospodarczy, a na sąsiednich działkach znajdowała się zabudowa istniejącymi budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi i gospodarczymi. Stosunkowo

²⁵ Zmiana nr Va Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego z 1998 r. oraz terenu w ulicy Zarzekowice z 2007 r.

²⁶ Teren pomiędzy ulicami: Trześniowską, Lwowską, Holowniczą i rz. Trześniówką z 2001 r. oraz teren os. Nadbrzezie z 2013 r.

²⁷ Teren os. Kamień Plebański z 2017 r., os. Salve Regina z 2013 r. oraz ul. Polnej, Partyzantów i Salve Regina z 2015 r.

krótki czas od publikacji map i możliwości ich analizy oraz położenie działki zabudowanej budynkiem gospodarczym pomiędzy istniejącymi mieszkalnymi spowodowały przeoczenie. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że po publikacji nowych map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego z 22 października 2020 r., w których tereny opisane wcześniej jako tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego (nie wymagały uzgodnienia decyzji WZ z PGW), określono jako tereny szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%). Na obszarze samego obrębu 0005 Sandomierz Prawobrzeżny obszary szczególnego zagrożenia powodzią zajmowały około 125 ha, natomiast po publikacji nowych map, obszar zakwalifikowany jako szczególnego zagrożenia powodzią zwiększył się do około 1100 ha. Burmistrz, jak wyjaśnił, nie był wcześniej uprzedzony, o tak dużych zmianach w kwalifikacji terenów, a analiza tak dużego obszaru objęta zmienionymi mapami była czasochłonna.

(akta kontroli str. 381-382)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zgodnie z art. 546 ust. 1 Prawa wodnego terminowo sporządziła wykaz wygaszonych decyzji WZ, opublikowała go w BIP, jak również przekazała do Starosty Sandomierskiego i właściwego terytorialnie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Gmina zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 7 Prawa Wodnego uzgodniła z Wodami Polskimi 18 z 19 poddanych kontroli projektów decyzji WZ, które dotyczyły obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku jednego projektu WZ w wyniku nie skierowano go do uzgodnień z Wodami Polskimi, co stanowiło naruszenie ww. przepisu ustawy. NIK zwraca uwagę, że nakaz uzgadniania projektów decyzji WZ jest istotny z punktu widzenia ochrony zdrowia i życia ludzkiego a także ochrony mienia. Dlatego zgodnie z art. 166 ust. 3 dokonując uzgodnień m.in. projektów WZ, Wody Polskie są zobowiązane do uwzględniania prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi, poziomu zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski pokontrolne

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

1. Realizację wniosków zawartych w ocenie przyjętej uchwałą nr XXVII/315/2020 Rady Miasta Sandomierza z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta Sandomierza dotyczących aktualizacji dwóch mpzp obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią.
2. Uzgadnianie projektów decyzji WZ dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Kraków, lipca 2022 r.

Kontroler
Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Paweł Karbownik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis