



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-05-01/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010 – 2012 oraz okres wcześniejszy, jeżeli działania podjęte przed 1 stycznia 2010 r. miały wpływ na stan objęty kontrolą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Biegaj, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86615 z dnia 27 maja 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sandomierzu, ul. Poniatowskiego 3, 27-600 Sandomierz (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Borowski, Burmistrz Miasta Sandomierza. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonej nieprawidłowości ¹ , działalność Burmistrza Miasta Sandomierz w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: – programowanie działań w celu przeciwdziałania nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią; – opracowanie dla miasta Sandomierza planu operacyjnego ochrony przed powodzią; – ujmowanie w <i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sandomierza</i> (dalej: <i>Studium</i>) oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) zapisów warunkujących ograniczenia inwestycji na terenach zagrożonych powodzią; – dokonywanie aktualizacji <i>Studium</i> oraz m.p.z.p.; – przestrzeganie w wydawanych decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy, postanowień wynikających ze <i>Studium</i> oraz m.p.z.p. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzekazywania do marszałka województwa świętokrzyskiego kopii wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, co było niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach zagrożonych powodzią, w tym w dolinach rzecznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rada Miasta w Sandomierzu (Rada Miasta) w latach 2010 – 2013 nie podejmowała uchwał i nie zlecała opracowania dokumentów dotyczących występowania na terenie gminy zjawisk powodziowych. Zjawiska powodziowe, które wystąpiły na terenie miasta Sandomierza zostały ujęte w postaci graficznej i tekstowej w sporządzonym *Studium* oraz w *Planie operacyjnym ochrony przed powodzią miasta Sandomierza*. [dowód: akta kontroli str. 11-12, 13].

1.2. W ww. *Studium* przyjętym uchwałą Nr XL/344/2009 Rady Miasta z dnia 28 października 2009 r. przedstawiono szczegółowe ograniczenia dotyczące nadmiernej zabudowy na terenach bezpośrednio zagrożonych powodzią i na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią. Również w obowiązujących trzech m.p.z.p. uwzględniono przeciwdziałanie nadmiernej zabudowie na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią. [dowód: akta kontroli str. 197-291, 295-320, 373-3391, 392-398, 399-420]

Burmistrz wyjaśnił: *Gmina Sandomierz posiada aktualne opracowane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym określono obszary zagrożone zalaniem w przypadku awarii obwałowań i tereny bezpośredniego zagrożenia powodzią. Ponadto Gmina Sandomierz posiada uchwalony plan miejscowy pn. „Nadbrzezie”. W obowiązującym planie miejscowym pn. Trześniowska” wprowadzono odpowiednie zapisy dot. kształtowania zabudowy (§ 3, 7, 9, 11, 13, 14, 16). Plan ten sporządzono na podstawie ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie obowiązuje zapis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 7 w brzmieniu w mpzp określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. W zapisach ustawy Prawo wodne z 18 lipca 2001 r., a w szczególności w art. 80 pkt. 4 ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi, w art. 79 ust. 2 oraz art. 84. Na terenach zalewowych nie przewiduje się żadnej zabudowy, a w celu ograniczenia skutków powodzi, prowadzi się sukcesywną wycinkę krzewów i drzewostanu (tzw. samosiejki). Każda istniejąca zabudowa musi spełniać zapisy określone przede wszystkim w prawie budowlanym, w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w Prawie wodnym. [dowód: akta kontroli str. 14-20]*

W związku z powodzią, która wystąpiła w maju i czerwcu 2010 r. Burmistrz wystąpił w dniu 12 lipca 2010 r. do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW) z zapytaniem, czy w obecnym systemie prawnym tereny prawobrzeżnej części miasta Sandomierza są terenami zalewowymi, czy nie, co związane było z bezpośrednimi zakazami w procesach planistycznych. Z uzyskanej w dniu 11 sierpnia 2010 r. odpowiedzi z RZGW wynikało, że teren miasta Sandomierza jest obustronnie obwałowany, stąd obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, w których obowiązują zakazy określone w art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodne obejmują wszystkie tereny położone pomiędzy brzegiem rzeki Wisły, a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału. W piśmie poinformowano, że (...) dyrektor RZGW nie posiada dla rz. Wisły

studium ochrony przeciwpowodziowej, wymaganego zapisami art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne, w którym wyznaczone zostałyby dla nieobwałowanych dopływów Wisły z terenu miasta, obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią, obejmujące m.in. tereny zagrożone w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych. W piśmie zwrócono uwagę, iż (...) pomimo braku wymaganego prawem studium ochrony przeciwpowodziowej informacja o orientacyjnym zasięgu zalewu w przypadku awarii obwałowania określona została na mapach zagrożenia powodziowego, zrealizowanych w ramach realizowanego w latach 2002-2003 projektu Banku Światowego pn. Usuwanie skutków powodzi. [dowód: akta kontroli str. 14-20].

Poza ww. pismem, Burmistrz nie zwracał się do RZGW o wprowadzenie na terenach zagrożonych powodzią zakazów dotyczących wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. [dowód: akta kontroli str. 21-22]

Wiesław Polak, Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu wyjaśnił: (...) nie zwracano się o wprowadzenie ww. zakazów, ponieważ w związku z pismem skierowanym do RZGW w Krakowie w dniu 12 lipca 2010 r., uzyskano informację, iż zgodnie z uzyskanym uzgodnieniem Studium z 29 września 2009 r. zostały określone obszary zagrożone zalaniem w przypadku awarii obwałowań. Z kolei na terenach zagrożonych zostały wybudowane wały przeciwpowodziowe i nie ma szczególnej regulacji czy też zakazów wznoszenia obiektów budowlanych. Wprowadzenie takich zakazów spowodowałoby obniżenie wartości nieruchomości i gmina musiałaby wypłacać odpowiednio wysokie odszkodowania. [dowód: akta kontroli str. 877]

1.3. W okresie od 19 maja do 5 czerwca 2010 r. wystąpiła powódź, w wyniku której została zalana prawobrzeżna części miasta Sandomierza o powierzchni 1.154 ha, co stanowiło 40% ogólnej powierzchni miasta. Powodzią objęta została część zabudowana o powierzchni 390 ha, co stanowiło 34% ogólnej powierzchni objętej powodzią oraz 13% ogólnej powierzchni Gminy. Tereny przeznaczone pod zabudowę w prawobrzeżnej części miasta (pn. Koćmierzów, Powiśle, Wielowiejska i Vitrum-Zarzekowice) o powierzchni 450 ha objęte były powodzią, co stanowiło 39% powierzchni objętej powodzią i 16% ogółu powierzchni gminy. Główną przyczyną wystąpienia powodzi było przerwanie wału przeciwpowodziowego na rzece Wiśle w dzielnicy Koćmierzów. [dowód: akta kontroli str. 23]

Według szacunków przedstawionych przez Burmistrza w zbiorczym zestawieniu z dnia 16 czerwca 2010 r., powódź mająca miejsce w 2010 r. spowodowała straty na terenie gminy Sandomierz w wysokości ogółem 398,3 mln zł. [dowód: akta kontroli str.24-32]

Z wyjaśnienia Andrzeja Nowińskiego, Inspektora ds. Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej Urzędu wynika, że ewakuacja, którą objęto około 3 tys. osób została zarządzona w dniu 19 maja 2010 r. o godzinie 0¹⁵. Ewakuowane osoby umieszczano w budynkach szkoły, lecz długotrwałość zjawiska kryzysowego i rozmiar strat spowodował, że ludność należało przenieść i zapewnić jej warunki bytowe niezbędne do przetrwania, którymi nie dysponowała Gmina. Skutkowało to koniecznością wynajmowania obiektów nienależących do gminy (hotele, pensjonaty). Koszty ewakuacji wyniosły ogółem ponad 2,5 mln zł. [dowód: akta kontroli str.35-36]

W wyniku katastrofy powodzi w 2010 r. śmierć poniosło cztery osoby. Dochodzenie w powyższej sprawie zostało umorzone przez Prokuraturę Rejonową w Sandomierzu, która uznała, że przyczyną śmierci nie były zaniedbania ze strony funkcjonariuszy publicznych. [dowód: akta kontroli str. 33-34, 35-36]

Nawalny i gwałtowny opad deszczu w dniu 26 lipca 2011 r. spowodował na całym obszarze miasta Sandomierza zniszczenia w postaci osunięcia gruntów na skarpach w obszarze Starego Miasta, uszkodzenia dróg (rozmycie i zapadnięcie się nawierzchni, osunięcie barier stalowych, wypłukanie krawężników i kostki granitowej), uszkodzenie sieci kanalizacyjnej, oświetlenia drogowego, komunalnych obiektów sportowo-rekreacyjnych. Szacunkowy obszar objęty zniszczeniami wyniósł około jednego ha, a straty potwierdzone przez wojewódzką komisję ds. weryfikacji szacowania szkód w infrastrukturze komunalnej³ oszacowano w wysokości ponad 8,4 mln zł. [dowód: akta kontroli str. 37-65]

1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywał na terenie miasta Sandomierza *Plan operacyjny ochrony przed powodzią*, w którym m.in. określono zagrożenia powodziowe od głównych rzek: Wisły, przy której położony jest Sandomierz, od strony północno-wschodniej miasta rzeki Trześniówki i Koprzywianki, od strony południowo-zachodniej w granicach miasta, która wpada do Wisły oraz strugi „A” uregulowanej na całej 3 km długości i rzeki Atramentówki usytuowanych na prawobrzeżnej części Sandomierza. W Planie wskazano, że zagrożenie powodziowe może nastąpić poza granicami miasta w wyniku przelania lub przerwania wałów przeciwpowodziowych ww. rzek. W Planie zamieszczono szczegółowe opisy procedur 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 sprzętu państwowej straży pożarnej i sprzętu znajdującego się w magazynach Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji Urządzeń Wodnych w Kielcach (ŚZMiUW) – Rejonowy Oddział w Sandomierzu i magazynach własnych. W Planie przedstawiono algorytmy postępowania w czasie powodzi, przy prognozach przekroczenia odpowiednich stanów ostrzegawczych i alarmowych. [dowód: akta kontroli str. 66-130]

Od lutego 2013 r. *Plan operacyjny ochrony przed powodzią miasta Sandomierza* stanowi część planu funkcjonowania Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. [dowód: akta kontroli str. 131-166]

Oględziny dwóch magazynów przeciwpowodziowych, przy ul. Rynek 4 i ul. Opatowskiej 16 wykazały, że w magazynach znajdują się kamizelki ostrzegawcze, płaszcze nieprzemakalne, buty gumowe, wodery, termosy, zapory drogowe, materace podgumowane, poduszki, śpiwory, kapoki, lampki, radiotelefony ręczne oraz megafony przenośne. Pomieszczenia magazynowe są prawidłowo zabezpieczone przed kradzieżą. Informacja o lokalizacji magazynów przeciwpowodziowych zawarta jest w opracowanym planie ochrony przed powodzią wraz z kartą wyposażenia. [dowód: akta kontroli str. 167-168]

Burmistrz wyjaśnił, że gmina Sandomierz na bieżąco monitoruje stan zabezpieczeń obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych na terenie miasta poprzez działania rutynowe oraz doraźne. [dowód: akta kontroli str. 4-9]

Na podstawie protokołów z przeglądów okresowych wałów wynika, że w okresie objętym kontrolą, pracownicy Urzędu uczestniczyli w przeglądach okresowych wałów oraz urządzeń zawala oraz cieków wodnych. Administratorem obiektów jest ŚZMiUW – Rejonowy Oddział w Sandomierzu. Z protokołów przeglądów okresowych wynika, że wały są w stanie dobrym, urządzenia są sprawne technicznie. W wyniku przeglądów okresowych zwracano uwagę na konieczność kontynuowania wycinki drzew i krzewów, utwardzenia dróg w międzywale, oczyszczenia przepompowni oraz wykonania remontu siatki. [dowód: akta kontroli str. 169-194]

³ Komisja powołana zarządzeniem Nr 62/2011 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 30 maja 2011 r.

Ze sporządzonego przez starostę sandomierskiego raportu z akcji przeciwpowodziowej przeprowadzonej w dniach od 17 maja do 15 czerwca 2010 r. wynika, że w dniu 19 maja 2010 r. stan wody rzeki Wisły w Sandomierzu wyniósł 868 cm. Woda przelała się przez prawy wał w dzielnicy Koćmierzów, powodując rozebranie wału od strony napowietrznej. W wyniku przerwania wału zalana została prawobrzeżna część Sandomierza oraz miejscowości znajdujące się w województwie podkarpackim. W dniu 23 maja 2010 r. przekopano prawy wał rzeki Wisły w ujściu rzeki Trześniówki, w okolicach mostu kolejowego dla spływu wody z zalanego terenu. W dniu 31 maja 2010 r. rozpoczęto budowę wału opaskowego o długości 700 m celem zabezpieczenia objętej powodzią prawobrzeżnej części miasta przed nadejściem drugiej fali kulminacyjnej na Wiśle. Druga fala powodziowa osiągnęła najwyższy poziom (815 cm) w dniu 6 czerwca 2010 r. w Sandomierzu o godzinie 23⁰⁰, a w Zawichoście uzyskała poziom 901 cm. Woda przerwała wał opaskowy i ponownie zalała prawą część miasta. W tym samym dniu woda przerwała prawy wał na rzece Opatówce w miejscowości Szczytniki, a 7 czerwca 2010 r. w nocy woda przerwała lewy wał rzeki Wisły w miejscowości Winiary. [dowód: akta kontroli str. 878-885]

W informacji przedłożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, dyrektor ŚZMiUW w sprawie podejmowanych działań dotyczących zabezpieczenia regionu Sandomierza przed skutkami występowania powodzi w latach 2010-2013, podał, że po powodzi w 2010 r. w ramach usuwania szkód powodziowych wykonywano zadania mające na celu przywrócenie stanu urządzeń wodnych do stanu przed powodzią. Łącznie na usuwanie szkód powodziowych wydatkowano kwotę 21,2 mln zł. Wykonane prace dotyczyły m. innymi: zabudowania wyrwy w prawym wale rzeki Wisły w miejscowości Koćmierzów, zabudowania rozkopanego prawego wału Wisły w miejscowości Nadbrzezie, zabudowania wyrwy w lewym wale rzeki Trześniówki, odbudowano rozkopany wał rzeki Trześniówki w miejscowości Sandomierz. [dowód: akta kontroli str. 368-372]

ŚZMiUW w ramach działań zabezpieczających gminę Sandomierz przed powodzią zakończył w grudniu 2012 r. rozbudowę i podwyższenie lewego wału rzeki Trześniówki w Sandomierzu na odcinku 2,8 km. Aktualnie wysokość wału jest taka sama jak na terenie województwa podkarpackiego, spowoduje to zabezpieczenie prawobrzeżnej części Sandomierza od strony Trześniówki.

Pozostałe działania ŚZMiUW zabezpieczające Gminę Sandomierz przed powodzią związane są z opracowaniem „Koncepcji ochrony przed powodzią Wisły i jej dopływów w rejonie Sandomierza i Tarnobrzega”, opracowaniem dokumentacji pod nazwą „Ochrona przeciwpowodziowa prawobrzeżnej części Sandomierza – odwodnienie terenu w widłach rzeki Wisły i Trześniówki”, która obejmuje swym zakresem: zabezpieczenie przeciwpowodziowe w obrębie ujściowego odcinka rzeki Atramentówka, budowa nowej przepompowni „Koćmierzów” i śluzy grawitacyjnej w Koćmierzowie, w prawym wale Wisły oraz kanału doprowadzającego wodę z Atramentówki do pompowni oraz zabezpieczenie przeciwpowodziowe w obrębie cieku Struga A wraz z przebudową i rozbudową przepompowni „Nadbrzezie”. Rozpoczęcie powyższych zadań przewidziane jest w 2013 r. Również podjęto działania w zakresie realizacji „Rozbudowy lewego wału rzeki Koprzywianki w gminie Samborzec, co skutkować będzie zabezpieczeniem gminy Sandomierz przed powodzią zlewni rzeki Koprzywianki.

Dyrektor ŚZMiUW poinformował, że w celu prawidłowego funkcjonowania ochrony przeciwpowodziowej Zarząd dokonuje corocznie dwukrotnego wykoszenia wałów, wykonuje roboty naprawcze dróg przywałowych, ramp, korony wałów, a także

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

udrażnia dopływy do śluz wałowych, głównie odmulenia dna, wykoszenia roślinności. Poza tym, dla ułatwienia spływu wód powodziowych, sukcesywnie zlecana jest wycinka drzew i zakrzewień w międzywałach rzek będących w administracji ŚZMiUW. [dowód: akta kontroli str. 368-372]

Na terenie Gminy funkcjonuje miejski system alarmowania. Podjęto działania mające na celu rozbudowę ww. systemu o 12 syren elektronicznych pracujących w systemie RSS 3000 mających możliwość ogłaszania komunikatów głosowych. [dowód: akta kontroli str. 195-196]

Gmina nie dokonywała analiz ponoszonych strat spowodowanych wystąpieniem powodzi w 2010 r., wynikających z rezygnacji z inwestowania na tych terenach przez potencjalnych inwestorów, zmniejszeniu zainteresowania lub rezygnacją osób prywatnych z budownictwa jednorodzinnego na tym terenie. W okresie objętym kontrolą z wnioskami o wydanie decyzji ustalenia lokalizacji celu publicznego wystąpiło 15 inwestorów i inwestycje te dotyczyły inwestycji związanych z budową infrastruktury podziemnej lub napowietrznej.

Burmistrz wyjaśnił, że na terenach zagrożonych powodzią nie podejmowano żadnych ograniczeń w celu możliwości zmniejszenia zabudowy terenu. [dowód: akta kontroli str. 7]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Ujmowanie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano zmian do *Studium* przyjętego uchwałą Nr XXV/163/2000 Rady Miasta z dnia 24 lutego 2000 r. – II etap, zmienionego uchwałą Nr XL/344/2009 Rady Miasta z dnia 28 października 2009 r., w związku z wystąpieniem na terenie Gminy zjawisk powodziowych. Występujące zjawiska powodziowe w latach 2010 – 2011 nie miały wpływu na aktualność obowiązującego *Studium*. [dowód: akta kontroli str. 197-291]

W związku z brakiem opracowania przez RZGW „Studium ochrony powodziowej dla gminy Sandomierz”, w zmianie *Studium* z 2009 r. zaproponowano wyznaczyć obszary zagrożenia powodziowego tylko w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego lub przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego. Wskazano obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią przy rzekach Wisła, Koprzywianka i Trześniówka. Są to obszary na terenie miasta Sandomierza położone pomiędzy linią brzegową a wałami przeciwpowodziowymi i naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego. Na obszarze tym obowiązują zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Nakazy te związane są z wykonywaniem urządzeń wodnych oraz wznoszeniem innych obiektów budowlanych, sadzeniem drzew i krzewów, składowaniem materiałów oraz wykonywaniem innych robót [dowód: akta kontroli str. 295-320]

2.2. W *Studium* określono kierunki zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. Wielkość obszaru Gminy narażonego na występowanie zjawisk powodziowych wynosi 1154 ha, co stanowi 40,2% ogółu powierzchni. Przez budowle służące ochronie przeciwpowodziowej zabezpieczonych jest 1.310 ha, co stanowi 45,5% ogółu powierzchni Gminy. *Studium* objęte są wszystkie obszary gminy narażone na niebezpieczeństwo zjawisk powodziowych. [dowód: akta kontroli str. 23]

2.3. Projekt zmian *Studium* przyjętych w 2009 r. został poddany wymaganym uzgodnieniom i opiniom. W dniu 17 października 2007 r. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego wydał postanowienie, że ustalenia projektu zmian *Studium* dla obszarów objętych zmianami nie są sprzeczne z ustaleniami *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego* przyjętego uchwałą Nr XXIX/399/02 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z 26 kwietnia 2002 r. Również wojewoda świętokrzyski postanowieniem z 17 października 2007 r. uzgodnił projekt zmian *Studium* miasta Sandomierza w zakresie programów zawierających zadania rządowe, stwierdzając, że w projekcie zmian *Studium* uwzględniono zagadnienia związane z ochroną przed powodzią. [dowód: akta kontroli str. 321-323]

W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrza z dnia 25 września 2006 r. o przystąpieniu do sporządzenia kompleksowej zmiany lub opracowania nowej edycji *Studium*, RZGW w Krakowie, wniósł w dniu 22 października 2006 r., aby (...) *w przygotowanej zmianie uwzględnić obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią pomiędzy linią brzegową a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który zbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, wskazując, że na obszarach tych obowiązują zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów szczegółowych ustawy Prawo wodne*. Jednocześnie zobowiązano do uwzględnienia w *Studium* pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych. W związku z uwzględnieniem wszystkich wniosków przez Urząd, w dniu 29 września 2008 r. dyrektor RZGW w Krakowie wydał postanowienie o pozytywnym uzgodnieniu projektu zmian *Studium* miasta Sandomierza. [dowód: akta kontroli str. 324-326]

Pozytywne opinie do projektu zmian w *Studium* miasta Sandomierza wydały 32 organy i instytucje w tym m.in.: Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, starosta sandomierski, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach, szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Kielcach, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, komendy powiatowe Policji i Straży Pożarnej w Sandomierzu, świętokrzyski geolog wojewódzki, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich, Karpacka Spółka Gazownicza Sp. z o.o., państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. [dowód: akta kontroli str. 327-364]

2.4. Na dzień 3 lipca 2013 r. na obszarze miasta obowiązywało 12 m.p.z.p. oraz sześć zmian do m.p.z.p., którymi objęto teren o powierzchni 580 ha, co stanowi 20,21% obszaru gminy Sandomierz. W trakcie opracowywania było dalszych pięć m.p.z.p. oraz dwie zmiany do m.p.z.p. [dowód: akta kontroli str. 365-367, 570-571, 572-592, 399-420]

W okresie objętym kontrolą na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią obowiązywały trzy m.p.z.p. przyjęte uchwałami Rady Miasta w 2001 r., 2007 r. i 2013 r. dotyczące obszarów zagrożonych powodzią. Opracowane plany obejmują 146 ha, tj. 12,65% obszarów gminy, na których wystąpiły zjawiska powodziowe (1 145 ha).

W ww. m.p.z.p. uwzględniono zapisy warunkujące ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

M.p.z.p. zatwierdzony uchwałą Nr XXXIX/274/2001 Rady Miasta w dniu 26 kwietnia 2001 r. dotyczył terenu pomiędzy ulicami Trześniowską, Lwowską, Holowniczą

i rzeką Trześniówką. 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. W § 22 wyznaczono tereny zieleni nieurządzonej, stanowiące tereny podmokłe i nieprzydatne do produkcji rolnej bez prawa do zabudowy. [dowód: akta kontroli str. 365-367, 373-391]

W dniu 19 grudnia 2007 r. Rada Miasta uchwałą Nr XVI/143/2007 przyjęła m.p.z.p. w rejonie ulicy Zarzekowice, związany z poszerzeniem terenów należących do Huty Szkła Pilkington Polska w Sandomierzu. Obszar objęty m.p.z.p. wynosił 12,9 ha położony w południowej części miasta. W m.p.z.p. wskazano zastosowanie zabezpieczeń obiektów budowlanych przed skutkami ewentualnego przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego 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 jest pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny oraz usługi techniczne związane z produkcją, pozostała część terenu 0,3 ha przeznaczono pod publiczną drogę dojazdową. Po powodzi w 2010 r. Huta Szkła odstąpiła od inwestowania związanego z wykorzystaniem powierzchni 12,9 ha pod obiekty produkcyjne. [dowód: akta kontroli str. 392-398]

W dniu 22 maja 2013 r. uchwałą nr XXVIII/301/2013 Rada Miasta uchwaliła m.p.z.p. osiedla „NADBRZIEZIE” na obszarze miasta Sandomierza. Granice obszaru objętego m.p.z.p. wyznaczają ulice: Mostowa, Powiśle, Flisaków i Portowa. Przyjęte ustalenia m.p.z.p. są zgodne z ustaleniami *Studium*. W m.p.z.p. określono zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Z uchwalonych m.p.z.p. wynika, że obszary objęte ww. planami znajdują się w całości w potencjalnej strefie zalewów. W § 18 m.p.z.p. osiedla „Nadbrzezie” określono sposób zagospodarowania terenu narażonego na niebezpieczeństwo powodzi, wprowadzając zakaz w pasie 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego lokalizacji wszystkich obiektów budowlanych oraz sadzenia drzew i krzewów w odległości mniejszej niż 3 metry od stopy wału. Dla zabudowanych działek położonych w pasie 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, dopuszczono na dotychczasowy sposób ich użytkowania oraz rozbudowę, nadbudowę i przebudowę, a także wymianę istniejących budynków poprzez rozbiórkę i budowę nowych budynków. Natomiast na etapie projektowym dla poszczególnych inwestycji należy wystąpić do marszałka województwa świętokrzyskiego, zgodnie z art. 88n ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵, o decyzję zwalniającą od zakazów zawartych w przepisach odrębnych dotyczących zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych. Ze względu na strefę zalewową zakazano budowy kondygnacji podziemnych. W celu zminimalizowania skutków ewentualnego zalania wodami powodziowymi w przypadku awarii obwałowań rzeki Wisły zalecono zastosowanie odpowiednich rozwiązań konstrukcyjnych np. lokalizowanie pomieszczeń mieszkalnych na wyższych kondygnacjach, a w przyziemiu lokalizowanie garaży lub pomieszczeń gospodarczych oraz stosowanie materiałów izolacyjnych przeciwwodnych. W dwóch pozostałych m.p.z.p. w rejonie ulicy Zarzekowice oraz dla terenu pomiędzy ulicami Trześniowska, Lwowska, Holownicza i rzeką Trześniówką wprowadzono zakaz lokalizacji szczelnych zbiorników ścieków oraz indywidualnych urządzeń oczyszczania ścieków sanitarnych. Zakazano zabudowy na terenach zieleni nieurządzonej, stanowiącej tereny podmokłe. Nakazano zastosowanie

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

zabezpieczeń obiektów budowlanych przed skutkami ewentualnego przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego lub ewentualnego zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych. M.p.z.p. dla terenów zagrożonych powodzią nie naruszają ustaleń *Studium*. [dowód: akta kontroli str. 373-398, 399-420]

M.p.z.p. zostały pozytywnie uzgodnione z Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim, Oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach, Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, RZGW, Zakładem Gazowniczym, Zakładem Energetycznym w Rzeszowie [dowód: akta kontroli str. 421-440]

W Gminie nie prowadzono analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby Gmina w przypadku uchwalenia m.p.z.p. zawierających całkowity zakaz lokalizowania inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji. [dowód: akta kontroli str. 4-9]

2.5. Burmistrz dokonał oceny aktualności *Studium* oraz aktualności m.p.z.p. wraz z analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Sandomierza. Analizy dokonano na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy opracowano w oparciu o dane od 1 kwietnia 2006 r. do 31 marca 2010 r. W ocenie zawarto dziewięć wniosków końcowych. Uznano, że *Studium* uchwalone 28 października 2009 r. jest aktualnym dokumentem planistycznym w gminie Sandomierz, wnioskowano o: dokonanie aktualizacji głównych celów zagospodarowania przestrzennego, wyznaczenie terenów pod zabudowę, poprzez aktualizację obszarów wskazanych do objęcia planami miejscowymi. Wg oceny wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (11 m.p.z.p.) i zmiany w planach (6 zmian) zachowują moc. Stwierdzono potrzebę kontynuacji m.p.z.p. będących w trakcie sporządzania (7 m.p.z.p.) na podstawie uchwał podjętych przez Radę Miasta. Uznano za konieczne opracowanie nowych m.p.z.p. z uwagi na uwarunkowania środowiskowe. Rada Miasta podjęła w dniu 3 listopada 2010 r. uchwałę w sprawie oceny aktualności *Studium* i m.p.z.p. na obszarze miasta Sandomierza. Postanowiono, że *Studium* zachowuje moc prawną. Uznano aktualność siedmiu m.p.z.p. Uznano częściową utratę aktualności obowiązujących czterech m.p.z.p. Stwierdzono potrzebę kontynuacji m.p.z.p. będących w trakcie opracowania oraz dokonywania zmian na podstawie uchwał Rady Miasta [dowód: akta kontroli str. 495-497, 498-569]

2.6. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek żądania od Gminy wykupu działki o pow. 0,5131 ha za kwotę 2,5 mln zł lub wykonania zmiany ustaleń planu miejscowego pn. „Ożarowska”. Burmistrz w związku z powyższym przystąpił w 2012 r. do zmiany ustaleń planu zgodnie z wnioskiem właściciela ww. działki. Rada Miasta podjęła uchwałę na wykonanie zmiany ustaleń dla całości obszaru objętym planem miejscowym „Ożarowska”. Opracowanie planistyczne jest w trakcie uzgadniania. [dowód: akta kontroli str. 610-612]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy terenu z uwzględnieniem szczególnych warunków występujących na terenach zalewowych i zagrożonych powodzią

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał ogółem 62 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 15 na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią (prawostronna część miasta od strony Wisły). Nie było przypadków odmowy wydania decyzji, jak również zawieszenia postępowania przewidzianego w art. 53 ust. 5a ustawy o planowaniu przestrzennym. [dowód: akta kontroli str. 613-626]

Ww. 15 decyzji związanych było z budową lub przebudową linii energetycznych kablowych i napowietrznych, stacji transformatorowych, budową lub przebudową gazociągu wraz z przyłączami, przebudową oraz podwyższeniem wałów rzeki Trześniówki, budową ulic, oświetlenia, budową ciągów pieszych, budową parkingów. W każdym postępowaniu o wydaniu decyzji o legalizacji inwestycji celu publicznego dokonywano analizy zagospodarowania obszaru, stanu faktycznego terenu realizacji inwestycji, stanu prawnego, zgodności z przepisami odrębnymi oraz wnioski końcowe, co było zgodne z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym. Wydanie decyzji poprzedzone było uzgodnieniami, stosownie do art. 53 ust. 4 ww. ustawy, z RZGW, SZMiUW, z dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach, starostą sandomierskim. [dowód: akta kontroli str. 627-722]

W żadnej z wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie określono niezbędnych warunków, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. [dowód: akta kontroli str. 627-722].

Burmistrz wyjaśnił: (...) *W wydawanych decyzjach nie określano w sposób szczegółowy warunków kształtowania zabudowy – ich ograniczeń – ponieważ nie ma takiego obowiązku. Warunki zostały określone w art. 60 i 61 ustawy o planowaniu przestrzennym. W rezultacie wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprowadza się do obowiązkowego określenia pięciu warunków: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu.* [dowód: akta kontroli str. 4-9].

3.2. W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 374 decyzje o warunkach zabudowy na terenie Sandomierza, w tym dla terenów zalanych w powodzi w 2010 r. wydano 113 decyzji. Z analizy rejestrów wydawanych decyzji o warunkach zabudowy na terenach popowodziowych wynika, że dotyczyły one inwestycji polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wraz z infrastrukturą techniczną, budowie budynku biurowego, budowie budynku gospodarczego z pomieszczeniami rekreacyjnymi, rozbudowie i nadbudowie budynku handlowego, budowie myjni samochodowych, budowie hali z parkingiem, garaży, budowie sieci wodociągowej i gazowej zniszczonych w wyniku powodzi. [dowód: akta kontroli str. 724-784]

Z analizy losowo wybranych 30 decyzji o warunkach zabudowy wynika, że w 14 przypadkach wydanie decyzji wymagało dokonania uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. z dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach, dyrektorem SZMiUW, a w jednym przypadku – dodatkowo zgody marszałka województwa świętokrzyskiego. Wydanie 16 decyzji nie wymagało

uzgodnień. Analizowane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu przestrzennym. Każde wydanie decyzji poprzedzone było sporządzeniem analizy zagospodarowania obszaru. Z analizy dokumentacji ww. 30 decyzji o warunkach zabudowy wynika, że zawierała ona wszystkie wymagane dokumenty niezbędne do wydania decyzji, w tym: mapy projektu inwestycji w skali 1:500, zawiadomienia stron postępowania, wykazy skróconych wypisów z ksiąg wieczystych. W wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy, poza informacją, że był to teren objęty powodzią w 2010 r., nie określono niezbędnych warunków, po spełnieniu których będzie możliwa realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. [dowód: akta kontroli str. 585-787]

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

Burmistrz wyjaśnił: *W wydawanych decyzjach nie określano w sposób szczegółowy warunków kształtowania zabudowy – ich ograniczeń. Pomimo tego w okresie od września 2010 r. do końca 2011 r. wprowadzono w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy zapis w tytule inwestycji „powódź 2010”. Za każdym razem udzielano również ustnej informacji dotyczącej położenia działki na terenach zagrożonych zalaniem. Natomiast inwestycje celu publicznego są to na ogół przedsięwzięcia liniowe, inwestycje te nie wymagają żadnych ograniczeń przeciwpowodziowych oprócz zachowania przepisów szczegółowych i warunków technicznych.* [dowód: akta kontroli str. 4-9]

Gmina nie prowadziła analiz porównawczych kosztów, które poniosłaby gmina w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji.

Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury, Wiesław Polak wyjaśnił: *„Nie prowadzono takich analiz ponieważ już wiadomo, że obecny stopień zainwestowania nie pozwala na wprowadzania ograniczeń i zakazów. W świetle obecnego systemu prawnego obszary posiadające wały przeciwpowodziowe są terenami do zainwestowania i są terenami budowlanymi. Koszty dla Gmin, które wprowadziłyby takie zmiany w planach obowiązujących lub w nowych planach, naruszające dotychczasowy sposób użytkowania, będą bardzo wysokie w tzw. systemie odszkodowawczym, wypełniając tym samym zapis zawarty w art. 36 ustawy o planowaniu przestrzennym”.* [dowód: akta kontroli str. 21-22]

3.3. Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu prowadził rejestry wydanych decyzji, w tym:

- o warunkach zabudowy w okresie objętym kontrolą wydano 373 decyzje, w tym 113 decyzji dotyczyło terenów potencjalnie zagrożonych powodzią, [dowód: akta kontroli str. 724-784]
- o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – prowadzony odrębnie dla każdego roku. Według rejestrów w 2010 r. wydano 13 decyzji, w 2011 r. – 18, a w 2013 r. – 31. [dowód: akta kontroli str. 613-626]

Rejestry były zgodne ze wzorami określonymi w załącznikach odpowiednio nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶.

⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym. [dowód: akta kontroli str. 610-612]

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazywał wojewodzie świętokrzyskiemu wyciągi z rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. [dowód: akta kontroli str. 795-799]

3.5. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji celu publicznego należy do Wydziału Urbanistyki i Architektury, kierowanym przez naczelnika Wydziału. Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez Wydział Urbanistyki i Architektury sprawuje Burmistrz. [dowód: akta kontroli str. 788-794]

Wydział Urbanistyki i Architektury posiada opis realizowanych procesów przez pracowników wydziału w zakresie opracowania planu lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wydawania wypisów i wyrysów z miejscowego planu lub studium, wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy. W ww. dokumencie określono dla każdego pracownika szczegółowe zadania oraz sposób prowadzenia nadzoru przez naczelnika wydziału i Burmistrza w trakcie przygotowania projektu decyzji oraz jej podpisania. [dowód: akta kontroli str. 803-808]

Z kart zadań stanowiska pracy trzech pracowników zatrudnionych w Wydziale Urbanistyki i Architektury Urzędu oraz umowy zlecenia z osobą zatrudnioną na czas określony wynika, że osoby zajmowały się przygotowaniem i prowadzeniem procedur decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunkach zabudowy. Prawo wydawania decyzji posiada naczelnik Wydziału z upoważnienia Burmistrza. Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury Wiesław Polak, jest wpisany na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów RP pod nr PK-0175, jako osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej i w zakresie posiadanych uprawnień nr 120/TBG/87. W okresie objętym kontrolą analizowane decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego przygotowywane były zgodnie z obowiązującą procedurą. [dowód: akta kontroli str. 809-818].

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegająca na nieprzekazaniu marszałkowi województwa świętokrzyskiego przez Burmistrza Sandomierza 62 kopii decyzji o lokalizacji celu publicznego, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 57 ust. 4 tej ustawy. Odpowiedzialnym za nie wykonanie ww. obowiązku był Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury Wiesław Polak.

Z wyjaśnienia Wiesława Polaka wynika, że uznał za wystarczające przekazywanie do wojewody świętokrzyskiego kopii rejestrów wydawanych decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz, że nieprawidłowość ta zostanie niezwłocznie wyeliminowana. [dowód: akta kontroli str. 800-802]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zamieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, nie jest wprowadzie obowiązkiem wynikającym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże zdaniem NIK, zamieszczanie tych informacji może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Podejmowanie działań w zakresie przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, w szczególności ograniczenia zabudowy

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano ze Starostwa Powiatowego w Sandomierzu (Starostwo) informację dotyczącą przestrzegania warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa złożono ogółem 656 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 174 wnioski na terenach zagrożonych powodzią. Starosta sandomierski w latach 2010-2013 wydał ogółem 162 decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów na terenach powodziowych.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji planowanych na terenach zagrożonych powodzią. Odmowa pozwolenia dotyczyła niezgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy. Obie odmowy nie zostały zaskarżone. W jednym przypadku inwestor doprowadził projekt do zgodności z warunkami decyzji o warunkach zabudowy i wydano pozwolenie. W drugim przypadku inwestor aktualnie poprawia projekt budowlany i do chwili obecnej nie wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji. [dowód: akta kontroli str.819-830]

W ww. informacji podano: *W przypadku lokalizacji budynków i innych inwestycji, egzekwowanie projektów budowlanych na terenach powodziowych, odbywało się ze szczególnym uwzględnieniem konstrukcji budynku (murowane, II kondygnacyjne (parter plus poddasze) poprzedzone były decyzją o warunkach zabudowy lub wynikało z uzgodnień branżowych. Wnioski inwestorów były kompletne i spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane. Budowa obiektów na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych, było poprzedzone sprawdzeniem ważności decyzji o warunkach zabudowy, a także ważnymi uzgodnieniami np. ze Świętokrzyskim Zarządem melioracji i Urzędzeń Wodnych w Kielcach, z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie (inwestycje wzdłuż rzeki Wisły) oraz Zespołem Uzgodnienia Dokumentacji Projektowej dla Powiatu Sandomierskiego w przypadku inwestycji w bliskiej odległości od wału wiślanego, żądano decyzji lub uzgodnienia ze Świętokrzyskim Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Kielcach.* [dowód: akta kontroli str.821]

W Starostwie prowadzony był rejestr wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, jak i decyzji o pozwoleniu na budowę. W latach 2010 – 2013 nie wystąpiły przypadki uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę. [dowód: akta kontroli str.819-830]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonuje oceny badanego obszaru, ponieważ przedstawione wyżej ustalenia nie dotyczą działalności kontrolowanej jednostki.

5. Zgodność realizacji inwestycji oraz zagospodarowania terenu z warunkami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę

5.1. Z informacji uzyskanej od powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w Sandomierzu wynika, iż w okresie objętym kontrolą zostało wydanych 21 pozwoleń na użytkowanie obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią w gminie Sandomierz. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego został powiadomiony o rozpoczęciu budowy trzech obiektów spośród 15 objętych decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zagrożonych powodzią, wydanych w okresie objętym kontrolą. Natomiast budowę zakończono na jednym obiekcie. Tylko trzech inwestorów, z 30 losowo wybranych, którzy otrzymali decyzje o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę, powiadomiło o rozpoczęciu budowy. [dowód: akta kontroli str. 849-860]

5.2. Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu posiadał wszystkie decyzje wydane przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, dotyczące pozwolenia na użytkowanie nowo wybudowanych obiektów. Decyzje zawierały datę jej wydania, podstawę prawną rozpatrzenia wniosku w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, uzasadnienie decyzji oraz pouczenie o przysługującym odwołaniu od wydanej decyzji. [dowód: akta kontroli str. 861-876]

5.3. W Urzędzie nie monitorowano wywiązywania się inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektów na terenach zagrożonych powodzią, gdyż jak wyjaśnił Wiesław Polak, Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu w Wydziale nie ma osób przeszkolonych w tym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 800-802]

5.4. W latach 2011-2012 audytor wewnętrzny nie planował kontrolowania działalności Urzędu w zakresie realizacji inwestycji w gminie Sandomierz na terenach zagrożonych powodzią. [dowód: akta kontroli str. 886]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła nie dokonuje oceny badanego obszaru.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuję o przekazywanie marszałkowi województwa świętokrzyskiego kopii wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w terminie siedmiu dni od daty ich wydania, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym.

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 Kielcach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, dnia lipca 2013 r.

Kontroler
Zbigniew Biegaj
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

.....

podpis