



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-02-03/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83838 z 13 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2) 2. Andrzej Lis, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83839 z 13 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3 – 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Szczucin, 33-230 Szczucin, ul. Wolności 3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Sipior, Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Gminy Szczucin (zwanej dalej *Gminą*) w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina podejmowała działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi oraz zmierzające do zmniejszenia zagrożenia powodziowego, w szczególności ponosiła wydatki na wyremontowanie uszkodzonych cieków wodnych oraz zwracała się do innych organów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową.

Postępowania administracyjne dotyczące wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w badanych sprawach prowadzone były z uwzględnieniem stosownych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonywaniu przez Pana Burmistrza oceny aktualności studium i planów miejscowych, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwłaszcza w sytuacji, gdy wszystkie zapisy Studium, w tym dane statystyczne oraz uwarunkowania wynikające z możliwości wystąpienia powodzi, określone zostały według danych z lat 1997-1999. Ponadto w art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozszerzono i uszczegółowiono wymagania wobec tego dokumentu.

Uchwalone przez Gminę miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały tylko 0,68% obszaru gminy, w sytuacji gdy na terenie Gminy występują powodzie, a na podstawie art. 88k pkt 1³ ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴ ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych.

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.

³ Przed 18 marca 2011 r. art. 80 pkt 4 ustawy Prawo wodne

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 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

Gmina posiada powierzchnię 11 983 ha, z których 11 260 ha (94%) – w tym całość terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, szacowana na około 690 ha – jest narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 26, 30, 166)

Możliwości wystąpienia powodzi na terenie Gminy przedstawione były między innymi w następujących dokumentach:

- „Opracowanie środowiskowych uwarunkowań rozwoju Gminy Szczucin wraz z oceną użytkowania środowiska naturalnego⁵ z lipca 1999 r., w którym zwrócono uwagę na niekorzystne położenie obszaru Gminy, powodujące zagrożenie powodziowe. Gmina położona jest bowiem na prawym brzegu Wisły, do której wpływa rzeka Breń, zasilana przez potoki: Łoś, Nieczajka i Upust (długość tych cieków na odcinkach przepływających przez Gminę wynosi odpowiednio: 20,9 km, 13,2 km, 1,6 km, 3,5 km i 6,9 km). Wszystkie te rzeki i potoki charakteryzują się dużymi rocznymi wahaniami stanu wód i posiadają wały przeciwpowodziowe o długości łącznej około 63 km. W opracowaniu tym wskazano, że problemem Gminy jest właściwe odwodnienie gruntów, gdyż jej teren jest płaski i prawie w całości znajduje się poniżej rzędnej wody w rzece Wiśle przy wielkości przepływu $Q_{10\%}$. Obszar Gminy poprzecinany jest ponadto licznymi kanałami i rowami melioracyjnymi o długości całkowitej około 124 km. Wały przeciwpowodziowe zabezpieczają grunty przed wezbranymi wodami rzek i potoków, ale równocześnie, podczas długotrwałych opadów, wstrzymują spływ wód powodując podtopienia, bowiem odpływ wody z gminnych rowów melioracyjnych bezpośrednio do rzeki Wisła uniemożliwiają śluzy wałowe zamykające się przy wysokim stanie wody napływającej. Przepompownie wybudowane są przy wałach rzeki Breń (5 szt. o wydajności łącznej 14 260 l/s). Jako metodę ograniczenia skutków powodzi wskazano sprawne odwadnianie zalewanych obszarów, wymagające wybudowania kolejnych przepompowni, szczególnie w rejonie wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisła, w pobliżu których znajduje się 5 wielokilometrowych rowów melioracyjnych, oraz utrzymania wałów przeciwpowodziowych i przepustów wałowych w należytym stanie technicznym.

W opracowaniu nie określono powierzchni obszarów narażonych na zjawiska powodziowe, przy czym na mapie sozologicznej Gminy zaznaczone zostały „tereny zalane w czasie powodzi w latach 1997-98, o dużym prawdopodobieństwie zalewania” oraz „tereny podtopione w latach 1997-98, o dużym prawdopodobieństwie podtapiania lub zalewania”.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 165)

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Szczucin⁶ uchwalonym przez Radę Gminy w Szczucinie 28 grudnia 2000 r. Przedstawiono w nim takie same przyczyny zagrożenia powodziowego jak w opracowaniu powołanym wyżej, nie określając powierzchni obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W części tekstowej uwarunkowań-kierunków rozwoju załączono mapkę „zagrożenie powodziowe”, na której zaznaczono *tereny zalane w czasie powodzi w latach 97-98, o dużym prawdopodobieństwie zalewania oraz tereny podtopione w latach 97-98, o dużym prawdopodobieństwie podtapiania i zalewania*.

Jednym z czterech podstawowych zadań polityki przestrzennej ustalonych w Studium była likwidacja zagrożenia powodziowego i lokalnego podtapiania podczas okresów deszczowych. Wskazane zostały działania celem realizacji tego zadania w zakresie melioracji (m.in. budowy kanałów i rowów odwadniających, budowy przepompowni dla rowów melioracyjnych szczególnie w rejonie wałów wiślanych, zachowanie pasa ochron-

⁵ Sporządzone przez „Sylwan-2” Pracownię Projektowania, Ekspertyz i Wdrożeń Ekologicznych w Bochni

⁶ Sporządzone przez Małopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Tarnowie

nego przy rowach melioracyjnych i nieobwałowanych ciekach) oraz w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (m.in. konserwacja i modernizacja wałów, wykonanie zbiornika retencyjnego w Brzezówce, niedopuszczanie do zainwestowania terenów w odległości 50 m od stopy wału i w sąsiedztwie słuz wałowych, zakaz wznoszenia obiektów kubaturowych na terenach międzywala).

(dowód: akta kontroli str. 32- 34, 53-78)

- „Ekofizjografia Gminy Szczucin”⁷ z grudnia 2007 r., sporządzona do prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy – przedstawiono w niej takie same przyczyny zagrożenia powodziowego jak w opracowaniach poprzednio powołanych. Jako środek do minimalizacji skutków powodzi wskazano ochronę przeciwpowodziową wraz z prawidłowym funkcjonowaniem systemu retencji wodnej, co można osiągnąć poprzez: budowę zbiornika retencyjnego na granicy miejscowości Suchy Grunt i Brzezówka, budowę i konserwację istniejących urządzeń melioracji wodnych oraz ochronę i modernizację wałów przeciwpowodziowych.

Na mapie ekofizjograficznej zaznaczono obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią (od wału na Wiśle w kierunku południowym do północnych krańców Garbu Szczucińskiego) oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i podtopień (na południe od rzeki Breń). Tereny te, według Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego⁸, przewidziane były między innymi na adaptację, uzupełnienie i porządkowanie: mieszkalnictwa rolniczego, jednorodzinnego, agroturystyki, usług publicznych, produkcji i przetwórstwa rolniczego i pozarolniczego, urządzeń zaopatrzenia w wodę i gospodarki ściekowej.

(dowód: akta kontroli str. 29, 34, 35-49, 50-52, 35)

- „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczucin” z grudnia 2011 r., dotycząca wybranych obszarów wsi Dąbrowica i Świdrówka⁹ o łącznej powierzchni 11,64 ha. Podano w niej m.in., że w okresie wzmożonych opadów i roztopów teren ten może być narażony na niebezpieczeństwo podtopień, a w przypadku przerwania wałów Wisły na zalanie, gdyż znajduje się on w obszarze tzw. wody stuletniej”. Inicjatywa planistyczna w sprawie takiej zmiany Studium podjęta została w celu możliwości realizacji na tych terenach inwestycji z zakresu produkcji przemysłowej i usług oraz budownictwa mieszkaniowego i agroturystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 25, 29, 115-123, 350-355)

W wymienionych opracowaniach nie było innych ustaleń, analiz i wniosków dotyczących działań ograniczających skutki powodzi, polegających na przykład na zabezpieczeniu istniejącej i ograniczaniu nowej zabudowy na terenach zalewowych lub wprowadzaniu odpowiednich wymagań konstrukcyjnych obiektów budowanych. Nie były też prowadzone analizy wysokości kosztów ponoszonych na usuwanie skutków powodzi i prowadzenie akcji ratowniczych.

W sprawie przyczyny nieokreślenia w ww. dokumentach obszarów i powierzchni zagrożonych powodzią Burmistrz wyjaśnił, że dokumenty te „nie określają szczegółowych zapisów obszarów ponieważ nie wymagają tego zapisy ustawy. Są dokumentami nie posiadającymi statusu prawa miejscowego, a jednocześnie służą jako materiały wskazujące kierunki do obowiązkowego wykorzystania przy podejmowaniu opracowania miejscowego planu przestrzennego zagospodarowania”. Zaznaczył też, że obszary wsi Dąbrowica i Świdrówka objęte „Prognozą oddziaływania na środowisko projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczucin” znajdują się na wyniesionym terenie, poza obszarem zagrożenia powodziowego. W sprawie proponowanego w Studium przeznaczenia terenów narażonych na powódź m.in. pod budownictwo mieszkaniowe i usługi wyjaśnił, że „dokument (Ekofizjografia) jest materiałem pomocniczym, który nie stanowi jednoznacznej podstawy do wskazywania np. granic terenów zagrożenia powodziowego. Gmina nie posiada dokumentów, które wskazują formalno-prawny przebieg gra-

⁷ Sporządzona przez Zespół Pracowni Urbanistyczno-Architektonicznej w Tarnowie

⁸ Rysunek nr 2 stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr XVIII/217/2012 Rady Miejskiej w Szczucinie z 27 września 2012 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczucin

⁹ Sporządzona przez Pracownię Urbanistyczno-Architektoniczną w Tarnowie

nic wyznaczając obszary zagrożenia powodzią. Dotychczasowe uwarunkowania pozawalały objąć opracowaniem Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego tereny pod zabudowę jako obszary o najkorzystniejszym pod względem dostępności w zakresie komunikacji, uzbrojenia terenu oraz bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dla realizacji wszelkiego rodzaju inwestycji i rozwoju potencjału gospodarczego Gminy. Coraz trudniejsza sytuacja na rynku pracy na terenie Gminy wymaga podejmowania trudnych ale odważnych decyzji umożliwiających jej rozwój. Wymagania w zakresie wskazania przestrzeni zagrożenia i ryzyka powodziowego zostaną wprowadzone po uzyskaniu stosownych dokumentów formalnych, które zostały określone w ustawie z 2001 r. Prawo wodne".

(dowód: akta kontroli str. 124-128, 496-497)

Na terenie Gminy powódzie i podtopienia wystąpiły ostatnio w latach: 1997, 1998, 2001, 2004, 2005, 2009 i w 2010 r.

Przyczyną powodzi w 1997 r. były nadmierne opady atmosferyczne oraz przerwanie wału rzeki Wisła na terenie województwa podkarpackiego, w wyniku czego zalanych zostało kilka gospodarstw w miejscowości Słupiec. Wystąpiły również podtopienia, które spowodowały szkody głównie w uprawach polowych w prawie wszystkich gospodarstwach rolnych na terenie Gminy. W latach 1998, 2001, 2004 i 2005 na terenie 6 miejscowości występowały lokalne podtopienia obejmujące obszar około 1360 ha (11,3% ogólnej powierzchni Gminy), spowodowane nadmiernymi opadami deszczu i brakiem możliwości odprowadzenia wód z rowów i kanałów melioracyjnych, w wyniku zamknięcia się śluz przy podwyższonym poziomie wód w rzekach. Urząd nie posiada dokumentów o wysokości strat poniesionych w wyniku ww. powodzi. (dowód: akta kontroli str. 165, 650-651)

W 2009 r. zjawiska powodziowe wystąpiły od 27 czerwca do 1 lipca na obszarze około 2,9 tys. ha (24,5% powierzchni Gminy), w tym na powierzchni około 105 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę (15,2% ogólnej powierzchni takich terenów). Zalaniu uległo 6 sołectw, głównie: Brzezówka, Radwan, Suchy Grunt i Zabrze – przez wody napływające z sąsiednich gmin Radgoszcz i Dąbrowa Tarnowska, a poza tym Delastowice i Skrzyńka. Poszkodowanych było 618 rodzin, ewakuowano 19 gospodarstw i 5 osób. Komisja powołana przez Wojewodę Małopolskiego oszacowała wartość szkód spowodowanych przez tę powódź w infrastrukturze komunalnej na kwotę 5.738,5 tys. zł, z której 3.247,4 tys. zł dotyczyło 26,7 km dróg, 1.288,5 tys. zł – 217 przepustów, 687,6 tys. zł – 23,9 km rowów odwadniających i potoków, 15 tys. zł – 1 mostu, 10 tys. zł – 1 stacji uzdatniania wody, 50 tys. zł – 2 boisk sportowych, 110 tys. zł – budynku gimnazjum, 330 tys. zł – innych obiektów komunalnych. Wykazała także szkody na 2.154 ha upraw rolnych oszacowane na kwotę 4 662,2 tys. zł (wyliczoną wg obniżenia dochodu), powstałe w 619 gospodarstwach rolnych z terenu całej Gminy. Zakres zniszczeń określony był dla użytków zielonych od 60% do 80%, zbóż – od 40% do 100%, warzyw gruntowych – od 50% do 100%, oraz okopowych i plantacji owoców miękkich – od 70% do 100 %.

Wydatki dotyczące akcji powodziowej wyniosły 184,2 tys. zł na zakup paliwa, sprzętu przeciwpowodziowego i transport piasku (nie wykazano wydatków na ewakuację ludności) i zostały sfinansowane ze środków własnych Gminy.

Zasiłki celowe na złagodzenie skutków powodzi w 2009 r. przyznane zostały w kwocie 179 tys. zł gospodarstwom rolnym i w kwocie 685,9 tys. zł gospodarstwom domowym.

(dowód: akta kontroli str. 148-152, 163, 166, 168, 180-183, 652-656)

W 2010 r. powódź wystąpiła dwukrotnie, a jej powodem były:

- w maju 2010 r. – nawałne deszcze, które spowodowały: przerwanie lewego wału rzeki Breń (18 maja) w miejscowości Ziempińów (województwo podkarpackie, powiat mielecki), wskutek czego woda z tej rzeki oraz woda cofkowa z Wisły rozlała się we wschodniej części Gminy; rozszczelnienie lewego wału potoku Upust i przelanie wody przez wał tej rzeki; napływ wody powierzchniowej ze zlewni potoków Upust i Smęgorzówka z wyżej położonych gmin Radgoszcz, Wadowice Górne i Dąbrowa Tarnowska;
- w czerwcu 2010 r. – ponowne opady deszczu, wezbrania wód i rozerwanie 5 czerwca 2010 r. opaski zabezpieczającej rozszczelnienie wykonane na wale rzeki Wisła w miejscowości Słupiec w celu odprowadzenia wód powodziowych z maja, powtórne przerwanie wału przeciwpowodziowego na potoku Upust, napływ wody powierzchniowej z wyżej położonej zlewni cieków wodnych Smęgorzówka z terenu gminy Dąbrowa

Tarnowska oraz ze zlewni rowów melioracyjnych znajdujących się na terenie gmin Mędrzechów i Szczucin.

Zjawiska powodziowe w 2010 r. wystąpiły na obszarze około 11.260 ha (około 94% ogólnej powierzchni Gminy), z czego 5.284 ha w 8 miejscowościach (Borki, Dąbrowica, Łęka Szczucińska, Łęka Żabiecka, Maniów, Słupiec, Wola Szczucińska, Załuże) zostało zalane przez wody rzeki Breń napływające od strony województwa podkarpackiego i przez Wisłę. Zalane lub podtopione były wszystkie miejscowości w Gminie, w tym całość około 690 ha terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę.

Burmistrz 18 maja 2010 r. zarządził pierwotnie ewakuację ludności sołectwa Słupiec, a następnie z całego terenu Miasta i Gminy Szczucin. Podczas kolejnej powodzi 4 czerwca 2010 r. zarządzona została ewakuacja ludności z terenu Gminy Szczucin od strony wschodniej do zachodniej i wydany został komunikat wzywający do natychmiastowej ewakuacji ludzi z 8 miejscowości, a 5 czerwca 2010 r. Burmistrz zarządził ewakuację ludności z miejscowości Słupiec, Załuże, Borki, Maniów, Wola Szczucińska (które były wymienione w komunikacie z poprzedniego dnia).

W ramach zorganizowanych akcji ewakuowano 1.083 osób, ponadto około tysiąc mieszkańców ewakuowało się we własnym zakresie.

W 2010 r. wydatki na akcję powodziową wyniosły 2.389,9 tys. zł (w tym 959,2 tys. za usługi lotnicze związane z wykonaniem oprysku przeciw komarom, 604,3 tys. zł za wynajem i utrzymanie kontenerów dla ewakuowanych powodziarzy, 9,6 tys. zł za przeprowadzenie akcji ewakuacji ludności, ponadto na zakup paliwa, sprzętu przeciwpowodziowego, transport piasku i kruszywa). Sfinansowanie wydatków nastąpiło z dotacji Budżetu Państwa (2.036,9 tys. zł), ze środków pomocy finansowej od innych gmin (73,5 tys. zł) i ze środków własnych gminy (279,5 tys. zł).

Komisja powołana przez Wojewodę Małopolskiego oszacowała na 30.744,5 tys. zł wartość szkód spowodowanych w infrastrukturze komunalnej na terenie Gminy przez intensywne opady deszczu i powódź występujące w okresie od 17 maja do 24 czerwca 2010 r. Z kwoty tej 14.444,6 tys. zł odnosiło się do szkód dotyczących 40,8 km dróg, 1.370 tys. zł – 2 mostów, 778 tys. zł – 12 przepustów, 1.829,5 tys. zł – 1,02 km sieci kanalizacji sanitarnej wraz z urządzeniami, 280 tys. zł – 0,67 km sieci kanalizacji deszczowej, 651 tys. zł – budynków 3 szkół podstawowych, 1 zespołu szkół i 1 przedszkola, 52 tys. zł – 1 placówki służby zdrowia, 249,4 tys. zł – 2 placówek kultury, 240 tys. zł – 3 boisk sportowych oraz 10.850 tys. zł – 24,2 km rowów odwadniających melioracyjnych, kanałów i potoków. Podała ponadto między innymi, że w wyniku tej klęski poszkodowanych zostało 1.677 rodzin, a zalane było 94% powierzchni Gminy.

Komisja Wojewódzka powołana do szacunku szkód w gospodarstwach rolnych wykazała, że na terenie całej Gminy niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi dotknięte zostało łącznie 1447 gospodarstw, przy czym:

- w produkcji roślinnej szkody wystąpiły na 5275,7 ha użytków rolnych, zakres uszkodzenia wszystkich rodzajów upraw kształtował się od 30% do 100%, a łączną kwotę obniżenia przychodu dla wszystkich upraw oszacowano na 19.297,6 tys. zł,
- uszkodzonych zostało 1491 budynków gospodarczych oraz 77 ciągników i 1343 maszyn i urządzeń rolniczych na szacunkową wartość odtworzeniową wynoszącą łącznie 3.000 tys. zł,
- zniszczone zostały zapasy magazynowe 1765 ton pasz i ziarna zbóż, 30 ton okopowych i 10 ton owoców, na łączną wartość 108,3 tys. zł.

Pomoc z budżetu państwa jaka do końca 2012 r. przyznana została 1 370 rodzinom, które podczas powodzi w 2010 r. poniosły straty w gospodarstwach domowych, wyniosła 21.347,9 tys. zł, a rodzinom rolniczym wypłacono 700 świadczeń w kwocie 990,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30, 31, 153-164, 166, 168, 175-179, 184-212, 251, 657-661)

Żadna z powodzi występujących w Gminie w latach 1997-2010 nie spowodowała ofiar śmiertelnych wśród ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 652)

Gmina w 2011 r. uzyskała z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotację w wysokości 11.261,1 tys. zł na odbudowę cieków wodnych uszkodzonych w powodzi maj-czerwiec 2010 r., tj. 9 rowów o długości 24,24 km. Termin zakończenia przedsięwzięcia określony był na 30 czerwca 2013 r. Do końca 2012 r. odbudowanych zo-

stało 7 rowów melioracyjnych na długości 22,42 km, a wartość wykonanych prac wyniosła 10.626,1 tys. zł. Na kontynuację ww. zadania w budżecie Gminy na 2013 r. zaplanowano 635,0 tys. zł.

Według danych pozyskanych z MZMiUW w Krakowie na usuwanie szkód powodziowych obejmujących teren Gminy Szczucin (zabezpieczenie skarpy osuniętego korpusu wału Wisły, odbudowę obwałowań rzek Wisła i Breń, zabudowę wyrwy i naprawę wałów na potoku Upust, odbudowę obwałowania potoku Nieczajka) jednostka ta wydatkowała w latach 2010-2012 ogółem 21.097 tys. zł¹⁰. Gminna Spółka Wodna w Szczucinie (GSW) w ww. latach odbudowała 77,246 km cieków melioracji szczegółowej, a wartość wykonanych robót wyniosła łącznie 716,7 tys. zł. W odbiorach tych robót uczestniczył przedstawiciel Urzędu

(dowód: akta kontroli str. 282-308, 313-341, 662)

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z wystąpieniem powodzi w 2009 r. i 2010 r. organy Gminy nie występowały do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „RZGW”) o wprowadzenie, w drodze aktu prawa miejscowego, zakazów dotyczących wykonywania robót/czynności utrudniających ochronę przed powodzią. Według wyjaśnień Burmistrza powodem takiego stanu był fakt, że „zarówno w czasie trwania zagrożeń jak również po ich ustąpieniu nie występowały trudności powodujące zwiększenie zagrożenia lub utrudniające prowadzenie jakichkolwiek prac. Świadomość w tym zakresie jest wystarczająco duża i każdy podporządkowuje się zaleceniom, które pozwalają na bezpieczne ich zastosowanie”.

Na zapytanie, czy w związku z powodzią 2009-2010 organy Gminy zwracały się do RZGW o opracowanie studium dla zalanych terenów lub o uzupełnienie istniejącego studium o zapisy ograniczające lub zakazujące lokalizacji inwestycji na tych terenach, Burmistrz wyjaśnił, że „ówczesne uwarunkowania tj. do 2009 r. nie stanowiły o tak dużym zagrożeniu jakie wystąpiło w 2009 i 2010 roku. Podjęcie takich działań będzie dokonane z chwilą uzyskania stosownych dokumentów (materiałów), które w myśl art. 88f ustawy Prawo wodne należą do obowiązków Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej”.

Burmistrz wyjaśnił również, że w związku z wystąpieniem powodzi w latach 2009 i 2010 nie wprowadzano zmian w sposobie zagospodarowania terenów Gminy, ponieważ „wszystkie dotychczasowe stany zagrożenia występowały z przyczyn nieleżących po stronie Gminy Szczucin. W każdym z tych zdarzeń wystąpiły niewłaściwe sposoby zabezpieczenia urządzeń ochronnych (wałów) leżących poza obszarem Gminy Szczucin. W pierwszym przypadku dotyczyły zbiornika przeciwpowodziowego na terenie Gminy Radgoszcz, natomiast w drugim brakiem nadzoru przy dokonywaniu remontu wału rzeki Breń na terenie Gminy Czermin woj. podkarpackie”.

(dowód: akta kontroli str. 124-128, 494-495)

Rada Miejska w Szczucinie 23 października 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zadań priorytetowych ochrony przeciwpowodziowej, mających na celu poprawę bezpieczeństwa mieszkańców miasta i gminy Szczucin w związku z występującym stałym zagrożeniem powodziowym gminy, którą postanowiła przesłać do wiadomości: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Ochrony Środowiska, wojewodów – małopolskiego i podkarpackiego, zarządów tych województw, zarządów melioracji i urządzeń wodnych w tych województwach, Regionalnej Dyrekcji Gospodarki Wodnej oraz starostów powiatu dąbrowskiego, mieleckiego i tarnowskiego. W uchwale tej wskazano na brak środków formalno-prawnych oraz finansowych Gminy umożliwiających samodzielne zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa przed zagrożeniem powodziowym i wezwano organy i instytucje odpowiedzialne za zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej do natychmiastowej realizacji zadań inwestycyjnych i organizacyjnych, które zdaniem samorządu gminnego przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa powodziowego. Zadania te dotyczyły:

- dokończenia wzmocnienia prawego obwałowania Wisły do ujścia rzeki Breń, likwidacji wyrobisk na międzywalu Wisły, służących do pozyskiwania gruntu do podwyższania obwałowań;
- budowy małych (także okresowych) przepompowni na rowach melioracyjnych mających ujście bezpośrednio do Wisły, modernizacji pompowni w Radwanie;

¹⁰ Z tej kwoty ogólnej 9 907,1 tys. zł odnosiło się do odbudowy obwałowań Wisły na terenie gmin Szczucin, Bolesław i Mędrzechów, a 326,9 tys. zł – do odbudowy obwałowań rzeki Żabnica-Breń na terenie gminy Szczucin i Olesno

- zabezpieczenia przecieków pod korpusem lewego wału rzeki Breń oraz konserwacji koryta tej rzeki z oddrzewieniem i odkrzaczeniem – na odcinku administrowanym przez podkarpacki ZMiUW;
- przyspieszenia realizacji budowy kanału melioracyjnego Radwan-Smęgorzów do pompowni w Radwanie oraz konieczność budowy kanału trasą „Starej Smęgorzówki” do pompowni w Radwanie dla zapewnienia odpływu wód z potoku Smęgorzówka podczas wezbrań wód rzeki Breń;
- modernizacji przepompowni w Radwanie,
- podwyższenia obwałowań i obudowy koryta rzeki Breń i potoków: Nieczajka, Upust, Łoś, Żabnica, Dęba;
- budowy polderu w miejscowości Brzezówka na istniejącej rezerwie ziemnej;
- wykonania utwardzonych dróg serwisowych przy obwałowaniach wszystkich rzek;
- zabezpieczenia przez instytucje rządowe oraz samorządy województwa małopolskiego i podkarpackiego środków technicznych i finansowych na konserwację i utrzymanie urządzeń melioracyjnych i przeciwpowodziowych;
- weryfikacji rozwiązań w zakresie monitorowania i powiadamiania o zagrożeniach oraz dotyczących sposobu organizowania i finansowania prac inwestycyjnych, remontowych, konserwacji urządzeń melioracji podstawowych i szczegółowych, a także finansowania akcji ratowniczych;
- podjęcia działań zmierzających do racjonalnego wykorzystania potencjału gminnych spółek wodnych w realizacji zadań związanych z infrastrukturą melioracyjną i przeciwpowodziową;
- systematycznej corocznej konserwacji kanałów, polderów i wszystkich obwałowań;
- wzmocnienia przez właścicieli i administratorów urządzeń melioracji podstawowej nadzoru tych urządzeń w czasie występowania zagrożeń;
- opracowania dla terenu dorzecza Wisły pełnej analizy zagrożeń oraz planu przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- zorganizowania rejonowego magazynu przeciwpowodziowego na Powiślu Dąbrowskim;
- nawiązania współpracy pomiędzy województwem małopolskim i podkarpackim oraz zarządami melioracji obu województw w celu koordynacji działań i wspólnych działań inwestycyjnych i ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 213-217)

Zalanie północno wschodnich obszarów Gminy wskutek przerwania niewłaściwie utrzymanych lewobrzeżnych obwałowań rzeki Breń na odcinku leżącym w gminie Czermin w województwie podkarpackim oraz brak porozumienia z władzami tego województwa w sprawie umożliwienia rozszczelnienia wału rzeki Breń przy jej ujściu do Wisły, celem odprowadzenia z Gminy Szczucin nagromadzonych wód powodziowych, pozostających przez dłuższy czas bez możliwości odpływu, było powodem wystąpienia 24 marca 2011 r. Burmistrza do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Małopolskiego z wnioskiem o regulację przebiegu granicy pomiędzy gminami Szczucin i Czermin. Burmistrz argumentował, że zmiana istniejącej granicy administracyjnej na naturalną, zgodną z biegiem rzeki Breń, spowodowałaby m.in., iż zarządzanie lewobrzeżnym wałem w całości byłoby w gestii Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, a prawostronne obwałowanie pozostawione by było w zarządzie Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych. Zarząd Województwa Małopolskiego poparł tę inicjatywę Burmistrza podkreślając, że „proponowana zmiana granic poprawi bezpieczeństwo mieszkańców na terenach zagrożonych falami powodziowymi na rzece Breń przez zapewnianie możliwości inwestowania w urządzenia wodne”. Sejmik Województwa Małopolskiego podjął 18 kwietnia 2011 r. apel w sprawie zmiany granic województwa małopolskiego w obszarze powiatu dąbrowskiego, gminy Szczucin, w którym wnioskowano do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o jak najszybsze podjęcie działań dotyczących korekty granic województw celem zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Gminy Szczucin i Województwa Małopolskiego. Podkreślono w nim, że w obecnej sytuacji przebieg granicy województw przecinający rzekę uniemożliwia podjęcie skutecznych i spójnych działań mających na celu ochronę przeciwpowodziową. 27 września 2011 r. Burmistrz zorganizował w Szczucinie spotkanie wojewodów województwa małopolskiego i podkarpackiego, w którym uczestniczyli między innymi przedstawiciele: Zarządu Województwa Małopolskiego, Urzędu Marszałkowskiego i Urzędu Wojewódzkiego Woje-

wództwa Małopolskiego, Małopolskiego i Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych, Starostwa Powiatowego w Mielcu oraz Wójt Gminy Czermin. Na spotkaniu omawiano sprawę zmiany granicy, nawiązując do przyczyn wystąpienia w 2010 r. powodzi na terenie Gminy Szczucin. Uczestnicy spotkania z województwa małopolskiego wskazywali na konieczność regulacji granicy wzdłuż rzeki Breń, natomiast Wicewojewoda Podkarpacki stwierdził, że „spowoduje to bardzo dużo zbędnych formalności a ponadto dotyczy niewielkiej liczby osób, przynosząc tym samym małe korzyści”.

Dalszych działań w kierunku zmiany granic województw zaprzestano ze względu na negatywne stanowisko przedstawicieli województwa podkarpackiego oraz dokonanie – po powodzi 2010 r. – umownego podziału kompetencji dotyczących działań związanych z zarządzaniem obwałowania rzeki Breń pomiędzy Małopolskim i Podkarpackim Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 218-229, 230-231)

Obowiązujący *Plan operacyjny bezpośredniej ochrony przed powodzią gminy Szczucin* („Plan operacyjny”), zatwierdzony przez Wójta Gminy w 2003 r., aktualizowany był co najmniej 7-krotnie w zakresie: danych teleadresowych osób i podmiotów, wykazu środków technicznych do wykorzystania w sytuacjach powodzi, raportów z przebiegu akcji powodziowej, wskazania obszarów zagrożenia powodziowego na mapie. W planie tym podano, że zagrożenie powodziowe w Gminie może być wywołane:

- brakiem odpływu wody z rowów melioracyjnych mających bezpośrednie ujście do rzeki Wisła, której służy wałowe zamykają się przy wysokim stanie wody,
- wysokim stanem wody w rzece Wisła spowodowanym intensywnymi opadami atmosferycznymi lub nagłymi roztopami,
- złym stanem technicznym wałów przeciwpowodziowych, powodującym m.in. przebicia hydrauliczne pod korpusami wałów i filtrację wody przy wysokich stanach w rzekach,
- wyrównaniem wody napływowej na rzekach z poziomem wałów przeciwpowodziowych i przelaniem przez te wały,
- spadkiem terenu wzdłuż rzeki Wisła (2,35 m/10 km na obszarze powiatu dąbrowskiego), powodującym możliwość wyrównania wody napływowej z poziomem wału na Wiśle i spiętrzenia na wale przeciwpowodziowym rzeki Breń, szczególnie na terenach najniższej położonych miejscowości: Borki, Maniów i Słupiec.

Jako zagrożone zjawiskami powodziowymi na terenie Gminy wskazano wszystkie 9 miejscowości położone wzdłuż Wisły oraz 4 miejscowości, przez które przepływa rzeka Breń i potok Upust. Przewidziano możliwość ewakuacji z tych terenów 6.150 osób oraz 25 tys. sztuk inwentarza.

W Planie operacyjnym między innymi:

- wymieniono obiekty zagrożone przez powódź w 6 miejscowościach, w tym: 20 obiektów infrastruktury społecznej (budynków publicznych, obiektów zabytkowych, studni głębinowej, stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków), obiekty firmy „Tankpol”, stacje paliw, składowisko odpadów azbestowych;
- określono powierzchnię zagrożenia powodzią każdego z 18 sołectw (łącznie 8.695 ha);
- wymieniono 7 sołectw najbardziej zagrożonych powodzią i liczbę ich mieszkańców, którzy w wyniku powodzi mogą być narażeni na utratę zdrowia lub życia (łącznie 3.300 osób);
- opisano lokalizację i stan 28 miejsc na obwałowaniach rzecznych Wisły, Brnia i potoku Upust, wymagających szczególnej kontroli w sytuacjach wystąpienia zagrożenia powodziowego;
- zamieszczono wykaz dróg z podaniem ich klasyfikacji oraz przebiegu i długości trasy na terenie Gminy;
- nie określono liczby zagrożonych budynków mieszkalnych (z podaniem ich numeracji).

Burmistrz wyjaśnił w tej sprawie, że budynki mieszkalne zostały przedstawione w Planie w formie graficznej, w szkicu sytuacyjnym do spisu powszechnego z 2002 r. dotyczącym usytuowania zabudowy mieszkalnej z podaniem ich numeracji co w zestawieniu z wykazanymi w planie terenami zagrożonymi skutkuje operacyjnym wskazaniem zagrożonych budynków mieszkalnych. Nieaktualizowanie ww. danych o usytuowaniu zabudowań mieszkalnych Burmistrz wyjaśnił brakiem „uprawnień kartograficznych do nanoszenia zmian w mapach wykonanych w określonej skali. Dokumenty geodezyjne gmina uzysku-

je z zasobów Starostwa Powiatowego, które stanowią podstawę aktualizacji materiałów wewnętrznych. Ówczesne warunki pozwalały na aktualizację dokumentów w takim stanie w jakim jest ich posiadanie”.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Integralną częścią Planu operacyjnego były mapy, na których zaznaczono obszary zagrożenia powodzią, uaktualnione po powodzi w 2010 r. Według Planu operacyjnego sposób monitorowania zagrożeń powodziowych na terenie Gminy odbywa się przez: pozyskiwanie informacji hydrologiczno-meteorologicznych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, pozyskiwanie informacji o stanie i przyborach wód na terenach sąsiednich gmin (Bolesław, Gręboszów, Mędrzechów, Żabno), kontrolowanie przyborów wody na rzekach, kontrolowanie całodobowe wałów przeciwpowodziowych i stanu wody w rzekach przez Ochotniczą Straż Pożarną. Pogotowie przeciwpowodziowe ogłaszane jest przy wskazaniu 460 cm na wodowskazie Wisły w Szczucinie, a alarmu powodziowego przy stanie 660 cm. W Planie operacyjnym wykazano siły ratownicze i środki techniczne niezbędne do usuwania skutków zagrożenia powodziowego, określono procedury postępowania: po ogłoszeniu pogotowia przeciwpowodziowego, po ogłoszeniu alarmu powodziowego oraz sposoby postępowania w celu ograniczenia strat powodziowych i usuwania skutków powodzi w odniesieniu do obiektów mieszkalnych, obiektów użyteczności publicznej, obiektów gospodarki komunalnej. W Planie operacyjnym nie określono możliwych do podjęcia działań i rozwiązań ograniczających potencjalne straty na terenach zagrożonych powodzią poprzez np. ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych i odpowiednie dostosowanie konstrukcji obiektów budowlanych, gospodarowanie gruntami w sposób zapewniający maksymalny sposób naturalnej retencji i ograniczający erozję gleb, podnoszenie stopnia retencji i zmniejszenia spływu powierzchniowego przez stosowanie odpowiednich upraw i nasadzeń – nie były przeprowadzane analizy kosztów i korzyści takich rozwiązań oraz oceny ich oddziaływania.

(dowód: akta kontroli str. 27, 131-136)

Nieujęcie w Planie operacyjnym informacji w ww. zakresie Burmistrz wyjaśniał brakiem wytycznych zobowiązujących do ich przygotowywania i umieszczania w przedmiotowym planie. Wskazał przy tym na „brak uchwał prawa miejscowego w przedmiocie ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią”, oraz że działania związane z retencją i ograniczeniem erozji byłyby nieistotne i nieuzasadnione ze względu na płaskie ukształtowanie i „położenie wysokościowe” Gminy względem sąsiednich gmin.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, dotyczące między innymi ochrony przed powodzią i działań w czasie stanu klęski żywiołowej, przypisane były w Urzędzie pełnomocnikowi Burmistrza ds. obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i spraw obronnych – do kwietnia 2011 r., a od maja 2011 r. pracownikowi w referacie spraw administracyjnych i obywatelskich. Gmina korzysta z aplikacji „PANEL GMINA”, służącej do usprawnienia przepływu informacji o wystąpieniu zdarzenia kryzysowego z poszczególnych szczebli zarządzania kryzysowego: gmina-powiat, powiat-województwo, wdrożonej w lutym 2011 r. przez Małopolski Urząd Wojewódzki. Aplikację obsługiwał w Urzędzie inspektor odpowiedzialny za zagadnienia ochrony przed powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 80-114, 232-244, 248)

W Gminie prowadzono gminny magazyn przeciwpowodziowy, zlokalizowany w Szczucinie, a część wyposażenia przetrzymywano również w magazynie Obrony Cywilnej. Ustalone zostały zasady funkcjonowania tego magazynu, w których określono między innymi stan asortymentowy i ilościowy jego wyposażenia oraz zasady ich przechowywania, konserwacji i uzupełniania. Oględziny wykazały, że magazyn przeciwpowodziowy był nieoznakowany. W pomieszczeniu budynku po byłej cegielni, oprócz worków na piasek, łopat, pochodni parafinowych i folii izolacyjnej, bezładnie składowano inne przedmioty, tj. urny wyborcze, uszkodzone meble, rury z tworzywa, zniszczone maski ochronne, dachówki.

W trakcie niniejszej kontroli, na polecenie Burmistrza, gminny magazyn powodziowy zorganizowany został w nowym miejscu. Magazyn ten odpowiednio oznakowano i zabezpieczono, zgromadzono w nim wyłącznie sprzęt służący ochronie przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 267-277, 498, 649, 663)

Żaden z 10 obiektów komunalnych, które były zalane przez powódź w 2009 r. i 2010 r. (szkoły, przedszkole, Ośrodek Zdrowia, Dom Ludowy), nie był wyposażony w sprzęt przeciwpowodziowy. Gminne obiekty komunalne w sytuacjach zagrożenia zabezpieczane są przez podmioty działające w ramach reagowania kryzysowego, korzystające z zasobów Gminnego Magazynu Przeciwpowodziowego. Zdaniem Burmistrza zasada ta umożliwia racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami, dostosowane do konkretnej sytuacji zagrożenia powodziowego, a wyposażenie obiektów w sprzęt przeciwpowodziowy bez zapewnienia „zasobów personalnych do jego efektywnego wykorzystania” byłoby niecelowe.

Burmistrz pismem z 2 sierpnia 2011 r. zwrócił się z prośbą do Wicemarszałka Województwa Małopolskiego o rozpatrzenie możliwości rozśrodkowania zasobów wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego i przekazanie na wyposażenie Gminnego Magazynu Przeciwpowodziowego 2 agregatów pompowych wysokiej wydajności, 2 agregatów prądotwórczych dużej mocy, 2 łodzi ratunkowych oraz 100 000 worków, mając na uwadze szybkość podjęcia działań ratowniczych. W odpowiedzi poinformowano Burmistrza o możliwości wypożyczenia z wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego, w każdej chwili w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego na terenie gminy Szczucin, niezbędnego sprzętu i materiałów oraz wskazano, że najbliższe obiekty magazynowe znajdują się w Tarnowie, Bochni, Krakowie oraz na terenie przepompowni melioracyjnej w Skrzynce w gm. Szczucin.

(dowód: akta kontroli str. 148-154, 278-280, 343-344)

Na terenie Gminy zlokalizowane były budowle służące ochronie przeciwpowodziowej, których celem było zabezpieczenie całej powierzchni Gminy. Były to wały przeciwpowodziowe o łącznej długości 62,962 km, wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie, tj.:

- 5 pompowni melioracyjnych na rzece Breń o łącznej wydajności 14.260 l/s i możliwości ochrony powierzchni wynoszącej łącznie 11.386 ha;
- 5 śluz przelewowych przy wyżej wymienionych przepompowniach;
- 21 śluz wałowych grawitacyjnych (po 5 na wałach Wisły i Upustu, po 4 na wałach cieków Breń i Nieczajka oraz 3 na wałach potoku Łoś);
- urządzenia melioracji szczegółowych o długości: 54,277 km przy zlewniach wymuszonych i 69,835 km przy zlewniach grawitacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 23, 166, 281)

W okresie powodzi w 2009 r. i 2010 r. korzystano z danych dostępnych na stronie www.pogodynka.pl dotyczących m.in. monitoringu stanu i przepływów wody w punktach pomiarowych w zlewni Górnej Wisły (m.in. wodowskaz w Szczucinie), a uzyskane informacje, uzupełnione komentarzem Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, przekazywano mieszkańcom za pośrednictwem sołtysów.

W lipcu 2011 r. w Gminie uruchomiono system wczesnego ostrzegania mieszkańców „SISMS”, bazujący na wiadomościach SMS przesyłanych do zarejestrowanych grup użytkowników. W Gminie zaewidencjonowane jest 2.988 posesji, zamieszkałych przez 13,8 tys. osób. Do maja 2013 r. w systemie SISMS zarejestrowało się 994 mieszkańców, do których wysłano 18.226 wiadomości SMS m.in. ostrzegających o niebezpiecznych zjawiskach pogodowych, powodzi lub podtopieniach.

(dowód: akta kontroli str. 252-266)

Burmistrz Gminy w lutym i marcu 2010 r. interweniował u Dyrektora Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie o realizację deklarowanych we wrześniu 2009 r. działań dotyczących odprowadzenia wód z miejscowości Radwan oraz o usunięcie uszkodzeń powstałych w miejscowości Suchy Grunt po powodzi w 2009 r. (rozmycie wzniesienia terenowego zamykającego naturalny polder przy wale potoku Upust), powodujących zagrożenie powodziowe, zalewanie pól uprawnych wodami napływającymi z sąsiednich gmin i podtopienie gospodarstw. W odpowiedzi uzyskano informację o pracach przygotowawczych zadań zmierzających do likwidacji podtopień w Radwanie, oraz o niemożliwości zasypania wyrwy w naturalnym wzniesieniu tworzącym polder, gdyż polder ten nie znajduje się w ewidencji urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 309-312)

Intensywne opady atmosferyczne w pierwszej dekadzie czerwca 2013 r. spowodowały na terenie Gminy miejscowe zastoiska wodne na gruntach rolnych i straty na powierzchni około

28% upraw rolnych. Pogotowie przeciwpowodziowe ogłosił Burmistrz 5 czerwca – wprowadzono całodobowy dyżur Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i monitorowanie terenu przez Ochotniczą Straż Pożarną. Stan ostrzegawczy poziomu wody na rzece Wisła został przekroczony 6 czerwca w godzinach południowych, po czym zaczął spadać i pogotowie przeciwpowodziowe odwołano 7 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 628-648)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniu powodzią.

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

Opis stanu
faktycznego

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Szczucin zostało uchwalone przez Radę Gminy w Szczucinie uchwałą Nr XIX/177/2000 z 28 grudnia 2000 r. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹¹. Wszystkie zapisy, w tym dane statystyczne oraz uwarunkowania wynikające z możliwości wystąpienia powodzi, określone zostały według danych z lat 1997-1999. W Studium w ramach likwidacji zagrożenia powodziowego i lokalnego podtapiania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej wskazano stałą konserwację i remont wałów, wykonanie zbiornika retencyjnego we wsi Brzozówka, niedopuszczenie do zainwestowania terenów w odległości minimum 50 m od stopy wału i w sąsiedztwie słuz wałowych, szczególną dbałość o prawidłowe użytkowanie terenów międzywału.

Studium było zmieniane dwukrotnie. Pierwsza zmiana przyjęta została uchwałą Nr XXX/306/05 Rady Gminy w Szczucinie z 30 sierpnia 2005 r. i dotyczyła wyznaczenia obszaru złoża piasku w Delastowicach. Druga zmiana została dokonana 27 września 2012 r. uchwałą Rady Miejskiej Nr XVIII/217/2012 i dotyczyła wyznaczenia terenów produkcyjnych, magazynów i usług (1, 2 PU), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (1Mnr), zabudowy agroturystycznej i mieszkaniowej jednorodzinnej (1 ML) w miejscowościach Dąbrowica i Świdrówka.

(dowód: akta kontroli str. 53-78, 345-383, 664-674)

W Gminie obowiązywało 6 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), uchwalonych przez Radę Gminy/Radę Miejską w Szczucinie uchwałami: Nr V/47/99 z 31 marca 1999 r., Nr XII/104/99 z 29 grudnia 1999 r., Nr XV/135/2000 z 26 kwietnia 2000 r., Nr IX/76/03 z 26 czerwca 2003 r., Nr XXV/215/2009 r. z 29 czerwca 2009 r., Nr XXXVII/300/2010 z 30 czerwca 2010 r.

Planami tymi objęto obszar o powierzchni wynoszącej łącznie 81,22 ha (co stanowi 0,68% powierzchni Gminy), z czego:

- 76,46 ha obejmowało obszar miasta Szczucina i dotyczyło terenów przeznaczonych na: budownictwo usługowo-mieszkalne, usługi publiczne, komercyjne, produkcyjne, urządzenia infrastruktury: zaopatrzenia w wodę, drogi publiczne, cmentarza zabytkowego, zieleni urządzonej,
- 4,76 ha obejmowało obszary wiejskie, tj.: 1,1 ha we wsi Borki dotyczyło terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, 0,23 ha we wsi Maniów dotyczyło terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, 3,13 ha we wsi Skrzynka dotyczyło terenów przeznaczonych pod usługi publiczne, 0,30 ha we wsi Słupiec dotyczyło terenów pod budownictwo mieszkaniowe, drogi publiczne.

¹¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

Tylko w dwóch mpzp dla miasta Szczucina, zatwierdzonych uchwałami Nr XXV/215/2009 r. z 29 czerwca 2009 r. i Nr XXXVII/300/2010 r. z 30 czerwca 2010 r., wprowadzono nakazy i ograniczenia przeciwpowodziowe, polegające na:

- obowiązku zachowania wzdłuż rowów melioracyjnych niewygrozonego pasa o szerokości 3 m od zewnętrznej krawędzi rowu, w celu jego konserwacji,
- zakazie zabudowy, w obrębie tego pasa, z wyjątkiem urządzeń wodnych i infrastruktury technicznej,
- zakazie usuwania i uszkodzania zadrzewień i zakrzaczeń wzdłuż cieków wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 399-491)

W sprawie braku w mpzp informacji na temat zagrożenia powodziowego Burmistrz wyjaśnił, że „dotychczasowe uwarunkowania ukształtowane przez rzeki zabezpieczone wałami ochronnymi spełniały oczekiwania ochrony przeciwpowodziowej. Poszukiwanie rozwiązań jak najbardziej zasadnych ochrony przed zagrożeniami powodziowymi wskazuje na konieczność posiadania zapisów w dokumentach gminnych o statusie prawnym. Od 2011 r. obowiązuje zapis w ustawie Prawo wodne, iż przygotowane mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego stanowią podstawę do dokonania zapisów z ich uwarunkowaniami o sposobie i formie gospodarowania tymi obszarami w dokumentach planistycznych m.in. j.s.t.”.

Burmistrz wyjaśnił ponadto, że:

- przyczyną nieokreślenia w mpzp warunków ograniczających lokalizację inwestycji był m.in. brak w Gminie potwierdzonych prawnie dokumentów określających obszary zagrożenia powodziowego – z ustaleń kontroli wynika, że RZGW nie opracował studium ochrony przed powodzią dla obszaru Gminy;
- nie podjęto prac planistycznych dla obszarów położonych w dolinach rzek i wszystkich obszarów na terenach zagrożonych powodzią, ponieważ obszary w dolinach rzek i ich międzywała są wyłączone z zabudowy;
- z uwagi na dokonywanie ciągłych modernizacji obwałowań rzek na obszarze Gminy zapewniających utrzymywanie bezpieczeństwa, a tym samym eliminacji zagrożenia, nie prowadzono analiz porównawczych kosztów jakie poniosłaby Gmina, w przypadku uchwalenia mpzp zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem inwestycji zlokalizowanych na tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 124-130, 480-481, 483-489, 491)

Burmistrz wyjaśnił również, że uchwalenie mpzp nie powodowało utrudnień w korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób przez ich właścicieli – żaden z nich nie wystąpił o wypłatę odszkodowania lub o inną formę zadośćuczynienia z tytułu uchwalenia mpzp.

Gmina nie skorzystała (przed 18 marca 2011 r.) z możliwości wynikającej z art. 83 ust 2 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne i nie wystąpiła do dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej o wprowadzenie, w drodze aktu prawa miejscowego, zakazów dotyczących wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. Burmistrz wyjaśnił, że „nie występowały okoliczności, które wymusiłyby zastosowanie takiego trybu postępowania w stosunku do jakiegokolwiek ze stron lub przyczyn mających niewłaściwe zastosowanie się do ochrony przed zagrożeniem zarówno przed jak i po ich ustąpieniu”.

(dowód: akta kontroli str. 124-128)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie dokonywał analizy zmian Studium w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie opracowywał wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych. Rada Miejska w Szczucinie w kadencjach 2002-2006, 2006-2010 i obecnej nie podejmowała uchwał w sprawie aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyżej wymienionych okresach Burmistrz Miasta i Gminy nie przedkładał Radzie wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Szczucin, ocen postępów w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Burmistrz wyjaśnił że zapisy dokonane w Studium pomimo braku ich aktualizowania nadal posiadają swoją wagę dla Gminy, nawet jeżeli występują czasowe braki co do istotności to jednak nie dezaktualizują tych zapisów. Dane zapisane w Studium dotyczące hierarchicznego oddziaływania na kierunki zagospodarowania są utrzymywane ze świadomością ich dalszego wykorzystania w rozwoju Gminy. Ponadto nie opracowywał wieloletnich programów sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, ponieważ „są one przejawem nadmiernego rozwoju biurokracji a nie rzetelnego diagnozowania i rozwiązywania problemów”.

(dowód: akta kontroli str. 384-398)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie Gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu winno nastąpić przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest głównym instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego i aktem prawa miejscowego. Ponadto zgodnie z art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (przed 18 marca 2011 r. art. 80 pkt 4 ustawy Prawo wodne). Z kolei ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji samorządowej, o czym stanowi art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne (poprzednio art. 81).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opracowania dokumentów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w sytuacji, gdy w Gminie wystąpiły bardzo wysokie straty spowodowane powodzią.

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

3.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Opis stanu
faktycznego

Do Urzędu wpłynęło w kontrolowanym okresie 21 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym dwa w 2010 r., 10 w 2011 r., osiem w 2012 r. i jeden w 2013 r. (do końca marca). Dotyczyły one: budowy kanalizacji burzowej przy ul. Kościńskiego i Przyłuskiego oraz ul. Słowackiego w Szczucinie (2 wnioski), budowy różnych odcinków sieci kanalizacji sanitarnej Szczucin-Lubasz i Szczucin-Świdrówka o łącznej dł. 7,7 km (6 wniosków), budowy różnych odcinków sieci kanalizacji wodociągowej długości ok. 1 km w Szczucinie, Lubaszu i Świdrówce (2 wnioski), budowy różnych odcinków gazociągu średniego ciśnienia z przyłączami w Szczucinie, Lubaszu i Świdrówce (4 wnioski), budowy lub przebudowy linii energetycznych w Lubaszu i Świdrówce (4 wnioski), a także: rozbudowy budynku OSP w Szczucinie, budowy 3,8 km rowu melioracji wodnych szczegółowych na terenie miejscowości Radwan i Skrzynka, budowy 0,5 km rurociągu wodociągowego pod dnem rzeki Breń, łączącego sieci wodociągowe w miejscowościach Zabrze i Dąbrowica. Wszystkie te wnioski – ze względu na położenie Gminy – odnosiły się do terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

(dowód: akta kontroli str. 499-503)

Badania kontrolne wszystkich 21 postępowań w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wykazały między innymi, że:

- projekty decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego uzgadniane były we wszystkich wymaganych przypadkach, w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego¹², z Małopolskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych (MZMiUW)¹³ i GSW – w odniesieniu do obszarów przyległych do cieków wodnych administrowanych przez te jednostki, oraz z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego. (dowód: akta kontroli str. 499-503, 522-525)

W jednym przypadku (sprawa UG.PP. 6733.6.2011/2013 dotycząca lokalizacji rurociągu wodociągowego pod dnem rzeki Breń) MZMiUW pierwotnie odmówiło uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, planowanej w strefie ochronnej wałów przeciwpowodziowych z przekroczeniem rurociągiem tych wałów. Odmowa uzasadniana była koniecznością uzyskania przez wnioskodawcę decyzji zwalniającej z zakazów określonych w art. 88n ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁴. W związku z tym postępowanie administracyjne zostało zawieszone do czasu uzyskania decyzji wymaganej przez MZMiUW. Decyzja taka wydana została 4 stycznia 2013 r. przez Dyrektora MZMiUW dla Gminy Szczucin - Zakładu Usług Komunalnych w Szczucinie. Ustalono w niej warunki realizacji inwestycji dotyczyły między innymi: zapewnienia bezpośredniej ochrony przeciwpowodziowej w okresie prowadzenia robót, zapewnienia właściwej komunikacji związanej z prowadzeniem działań powodziowych zarówno w trakcie prowadzenia robót jak i po ich zakończeniu, *ponoszenia odpowiedzialności prawnej i materialnej za ewentualne szkody i straty powodziowe w okresie budowy i eksploatacji sieci wodociągowej w odniesieniu do istniejącego prawego i lewego wału przeciwpowodziowego rzeki Żabnica-Breń w obrębie planowanej inwestycji*. Wszystkie te warunki zostały ujęte w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedmiotowego przedsięwzięcia. (dowód: akta kontroli str. 505-517);

- nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania na podstawie art. 53 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego – poza wymienioną wyżej sprawą lokalizacji rurociągu wodociągowego pod dnem rzeki Breń – nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenie zagrożonym wystąpieniem zjawisk powodziowych i nie określano żadnych warunków związanych z takim zagrożeniem.

(dowód: akta kontroli str. 499-504)

Z wyjaśnień pana Burmistrza wynika, iż pomimo że na wystąpienie zjawisk powodziowych narażone było blisko całe terytorium Miasta i Gminy Szczucin, nie były prowadzone analizy porównawcze kosztów realizacji inwestycji celu publicznego z ewentualnymi kosztami poniesionymi na usuwanie szkód wyrządzonych przez powódź. Prowadzona było tylko analiza lokalizacyjna obejmująca między innymi wysokość terenu nad poziom morza.

Nieinformowanie inwestorów o zagrożeniach związanych z lokalizacją na terenach narażonych na powódź inwestycji celu publicznego, jak też w decyzjach o warunkach zabudowy omawianych w ppkt 3.2. wystąpienia, wyjaśniał p. Burmistrz tym, że Gmina nie posiada dokumentów prawnych określających tereny zagrożone powodzią, które zgodnie z art. 88f Prawa wodnego powinny być wyznaczone na mapie zagrożenia powodziowego oraz mapie ryzyka powodziowego sporządzonej przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 615, 616-617)

3.2. Decyzje o warunkach zabudowy

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło ogółem 301 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (dla budowy, przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych), w tym 101 w 2010 r., 88 w 2011 r., 92 w 2012 r. i 20 w 2013 r. (do 5 kwietnia). Wszystkie wnioski o ustalenie warunków zabudowy – ze względu na położenie Gminy – dotyczyły terenów zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych. Z ogólnej liczby wniosków 11 zostało wycofanych lub postępowanie umorzono ze względu na niedostarczenie wymaganych dokumentów (1 wniosek z 2010 r., 3 z 2011 r. i 7 z 2012 r.), a 4 wnioski (z 2013 r.) były w trakcie rozpatrywania.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 267

¹³ MZMiUW działał w imieniu Marszałka Województwa Małopolskiego,

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

W tym czasie wydanych zostało 286 decyzji o warunkach zabudowy, w tym: 100 w 2010 r., po 85 w 2011 r. i 2012 r. oraz 16 w 2013 r. (do 5 kwietnia). Decyzje te dotyczyły działek gruntowych o powierzchni ewidencyjnej wynoszącej łącznie 222,9 ha. Z ogólnej liczby decyzji: 185 dotyczyło zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 1 – zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 30 – zabudowy usługowej, 5 – zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, 7 – urządzeń komunikacyjnych (zjazdów¹⁵ i parkingów), 2 – obiektów infrastruktury technicznej, 4 – zbiorników wodnych (stawów).

(dowód: akta kontroli str. 526)

Odwołanie wniesione zostało od jednej decyzji, ustalającej warunki zabudowy na zamierzenie inwestycyjne obejmujące „... budynek mieszkalny jednorodzinny z wbudowanym garażem na dz. /.../ w mieście Szczucin Gm. Szczucin (dotyczy legalizacji)” (sprawa UMG.PP.6730.10.2012), przy czym odwołanie to złożył właściciel sąsiedniej działki. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Burmistrz 18 czerwca 2012 r. wydał decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy, uzasadnianą tym, że w przedmiotowej sprawie ustalenie warunków może nastąpić wyłącznie w procesie legalizacji samowoli budowlanej prowadzonym przez organ nadzoru budowlanego, a wnioskodawca nie przedstawił w wymaganym czasie dokumentów potwierdzających takie działanie. Decyzja ta nie została zaskarżona.

(dowód: akta kontroli str. 528-536)

Badaniem kontrolnym objęto 33 postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy – po 10 z 2010 r., 2011 r. i 2012 r. oraz 3 z 2013 r., wybrane przy zastosowaniu metody doboru losowego z interwałem.

(dowód: akta kontroli str. 537-538)

Badanie to wykazało między innymi, że:

- wobec wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe wymogi dotyczące wydania decyzji. Wnioski o wydanie decyzji przedkładały na drukach, których wzór zamieszczony był na stronie internetowej Urzędu. We wnioskach zawarte były między innymi potwierdzenia odpowiednich jednostek o zapewnieniu dostaw wody, gazu i energii elektrycznej oraz odprowadzaniu ścieków. Dołączane do nich były kopie mapy zasadniczej i wypisy z rejestru gruntów;
- projekty decyzji w wymaganych przypadkach uzgadniane były – w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego – na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z: MZMiUW i GSW w odniesieniu do obszarów przyległych do cieków wodnych administrowanych przez te jednostki, oraz ze Starostą Powiatu Dąbrowskiego w zakresie ochrony gruntów rolnych, a także na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 9 ww. ustawy – z właściwym zarządcą drogi, w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego;
- spełnione były warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W uzasadnieniach decyzji zamieszczane były zapisy, że działka posiada zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, udzieloną do planu zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy w Szczucinie nr III/19/94 z 21 września 1994 r. (Dz. Urz. Woj. Tarn. Nr 9, poz. 44), lub posiada zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, w przypadkach gdy w planie tym były to tereny rolne, lub że teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, gdyż przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) nie stosuje się do gruntów położonych w granicach administracyjnych miast (w przypadkach Szczucina). W 17 przypadkach w decyzjach dotyczących warunków zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych w miejscowościach innych niż Szczucin, nałożony został warunek uzyskania decyzji Starosty Powiatu Dąbrowskiego na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, przy czym we wszystkich tych przypadkach wcześniej wystąpiono do Starosty o uzgodnienie projektu decyzji i określenie warunków w zakresie ochrony gruntów rolnych, a 4 z tych zamierzeń związane było z już istniejącymi obiektami (prze-

¹⁵ Liczba dotyczy decyzji ustalających warunki zabudowy wyłącznie dla zjazdów indywidualnych lub zjazdów i parkingów (nie uwzględnia zjazdów w przypadkach gdy ujęte były w decyzjach dotyczących warunków zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej lub zagrodowej).

budowa, rozbudowa ze zmianą sposobu użytkowania, dobudowa). W każdym z tych przypadków Starosta uzgodnił projekt decyzji. (dowód: akta kontroli str. 539-548, 564-574, 575-582);

- o lokalizacji obiektu budowlanego na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych wspomniane było w dwóch sprawach. Były to:
 - sprawa UG.GP-7331/45/10 dotycząca wydania decyzji o warunkach zabudowy na zmianę konstrukcji dachu oraz pokrycia na istniejącym budynku mieszkalnym w miejscowości Maniów – w postanowieniach decyzji zapisano między innymi „w ramach planowanej inwestycji w strefie 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego rzeki Wisła nie będą wykonywane roboty ziemne w związku z tym nie wymaga zwolnienia z art. 85 ustawy Prawo wodne” (dowód: akta kontroli str. 549-552),
 - sprawa UG.GP-7331/75/10 dotycząca wydania decyzji o warunkach zabudowy na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, stajni z zapleczem magazynowo-składowym oraz wiaty w istniejącym siedlisku w miejscowości Słupiec – w piśmie do Starosty o określenie dla tej inwestycji warunków w zakresie ochrony gruntów rolnych zaznaczono, że są to „tereny powodziowe maj-czerwiec 2010 r.” (dowód: akta kontroli str. 553-558).

W decyzjach ustalających warunki zabudowy w wyżej wymienionych jak i pozostałych sprawach nie były zawarte informacje o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych i nie określano żadnych warunków (ograniczeń) przeciwdziałających skutkom takich zagrożeń. (dowód: akta kontroli str. 539-548);

- w sprawach odnoszących się do tego samego rodzaju budowy dla wszystkich wnioskodawców stosowane były podobne wymagania dotyczące: ochrony i kształtowania ładunku przestrzennego, infrastruktury technicznej i komunikacji oraz ochrony interesów osób trzecich (dowód: akta kontroli str. 550-552, 556-558, 561-563, 571-573, 580-582, 583-585, 586-588).

(dowód: akta kontroli str. 539-588)

W kontrolowanym okresie nie prowadzono postępowań związanych ze zmianą zagospodarowania terenu o jakiej mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też nie były wydawane decyzje nakazujące wstrzymanie użytkowania terenu lub przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania, o jakich mowa w art. 59 ust. 3 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 527)

W Urzędzie w 2010 r. jako „Rejestr decyzji o warunkach zabudowy” traktowany był pierwotnie spis spraw dotyczących takich decyzji, ale taki rejestr sporządzony został również komputerowo według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁶. Od 2011 r. rejestry decyzji o warunkach zabudowy prowadzone były odrębnie, na druku zawierającym rubryki określone w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Nie prowadzono jednak odrębnego spisu wpływających wniosków o wydanie decyzji. Po otrzymaniu wniosku dane dotyczące nazwy i adresu wnioskodawcy i oznaczenia nieruchomości wpisywane były w rubrykach 4 i 5 „rejestru decyzji” w kolejności wpływu wniosków, a po wydaniu decyzji uzupełniano pozostałe rubryki (numer i data wydania decyzji, streszczenie ustaleń decyzji). Powodowało to, że w „rejestrze decyzji o warunkach zabudowy” wpisywane były również sprawy, w których nie była wydana taka decyzja (wniosek został wycofany lub postępowanie umorzono ze względu na niedostarczenie dokumentów).

(dowód: akta kontroli str. 526, 599-610)

Karta informacyjna przedstawiająca tryb załatwiania w Urzędzie spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, zamieszczona była na stronie internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej. Projekty wszystkich decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenie Gminy Szczucin oraz projekty decyzji

¹⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

o warunkach zabudowy sporządzone były przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego architektów, której Burmistrz powierzał takie zadanie, zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 504, 548, 589, 591-596)

Wszystkie badane decyzje o warunkach zabudowy, jak i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, podpisane były przez p. Jana Płachtę – jako działającego z upoważnienia Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 499-504, 539-548)

Tematami audytu wewnętrznego planowanymi i przeprowadzonymi w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK nie były zagadnienia odnoszące się do funkcjonowania procedur i postępowań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. W Urzędzie od września 2011 r. zatrudniono inspektora ds. kontroli. Do maja 2013 r. przeprowadził on w jednostkach organizacyjnych Gminy ogółem 21 kontroli. Jedną z tych kontroli dotyczyła *terminowości i zgodności z obowiązującymi przepisami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawanych w I połowie 2012 r.* i nie wykazała żadnych nieprawidłowości i uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 621-627)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pracownik Urzędu p. Jan Płachta, podpisujący decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy, nie posiadał upoważnienia Burmistrza do wydawania takich decyzji administracyjnych, wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązującej od 11 lipca 2003 r. Ostatnie upoważnienie dla p. Jana Płachty do wydawania decyzji administracyjnych udzielone było 19 listopada 2002 r. przez Wójta Gminy – p. Jana Sipiora. W upoważnieniu tym nie były w żaden sposób określone rodzaje decyzji administracyjnych objęte upoważnieniem, co uchybia postanowieniom art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym upoważnienie dla pracownika do wydawania decyzji w imieniu organu musi precyzyjnie określać zakres spraw objętych tym upoważnieniem¹⁷. W Urzędzie p. Jan Płachta zajmował ostatnio, od stycznia 2009 r. do maja 2011 r., stanowisko Kierownika Referatu Gospodarki Przestrzennej, Infrastruktury i Ochrony Środowiska, a od czerwca 2011 r. – Pełnomocnika Burmistrza ds. Planowania Przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 79, 80-114, 611-614)

Burmistrz nieaktualizowanie upoważnienia z 19 listopada 2002 r. wyjaśniał tym, że p. Jan Płachta „... otrzymał upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, bez określania decyzji podmiotowych, mających na celu sprawne funkcjonowanie Urzędu”. Stwierdził również, że pracownik ten „... z racji wieloletniej pracy na rzecz samorządu gminnego wykazał się szeroką wiedzą i kompetencjami. Podczas nieobecności w Urzędzie Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin oraz Sekretarza Gminy, trwającej co najmniej 3 dni, kieruje bieżącą pracą Urzędu, dlatego upoważnienie do wydawania decyzji bez określenia zadań podmiotowych, jest jak najbardziej zasadne”.

(dowód: akta kontroli str. 615, 616-617)

Burmistrz nie przedłożył dokumentu, który upoważniałby p. Jana Płachtę do kierowania bieżącą pracą Urzędu w sytuacji wskazanej w powyższym wyjaśnieniu. Zgodnie z art. 99 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸, pełnomocnictwo ogólne powinno być pod rygorem nieważności udzielone na piśmie.

NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowe udzielenie upoważnienia może pociągać za sobą nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.¹⁹

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 99% obszaru Gminy powoduje konieczność wydawania przez Gminę środków budżetowych na zlecenie przygotowania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i projektów decy-

¹⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Rz 1036/10, Lex 707811

¹⁸ Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁹ Art. 156 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego

zji o warunkach zabudowy²⁰, a dla potencjalnych inwestorów niewątpliwie wydłuża proces przygotowawczy inwestycji. Zdaniem NIK nie jest dobrą praktyką zamieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy warunku uzyskania decyzji Starosty na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, w przypadkach gdy taka decyzja nie jest wymagana. Stanowi to bowiem kolejne utrudnienie dla inwestorów, narusza też art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, według którego organy administracji publicznej są obowiązane między innymi do należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, pomimo nieprawidłowości odnoszącej się do braku prawidłowego upoważnienia pracownika do wydawania tych decyzji w imieniu Burmistrza.

4. Monitorowanie uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie obiektu

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie zajmowano się monitorowaniem wywiązywania się inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. Burmistrz otrzymywał od PINB decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, zgodnie z art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło co najmniej 26 decyzji PINB zezwalających na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie Miasta i Gminy Szczucin, z których:

- 14 dotyczyło obiektów budowlanych zaliczanych do kategorii wymienionych w art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego (gabinet lekarski, budynki handlu, gastronomii i usług, obiekty magazynowe, parkingi, obiekty gospodarki wodnej),
- 9 dotyczyło przypadków o jakich mowa w art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego, tj. obiektów, których użytkowanie miało nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych określonych w pozwoleniu na budowę,
- 1 decyzja wynikała z nałożenia przez PINB obowiązku jej uzyskania w decyzji zatwierdzającej projekt zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót,
- 2 decyzje legalizowały samowole budowlane sprzed 1995 r.

Z treści decyzji dotyczących pozwolenia na użytkowanie w przypadkach innych niż legalizacja budowy wynikało m.in., że przeprowadzone przez PINB kontrole nie wykazały niezgodności z projektem zagospodarowania działki oraz z projektem architektoniczno-budowlanym, stwierdzone ewentualnie różnice pomiarowe w stosunku do projektu budowlanego mieściły się w granicach błędu, a ewentualne zmiany były nieistotne, odpowiednio naniesione w projekcie i nie naruszały warunków technicznych.

Decyzje PINB wpływały do Urzędu najczęściej w następnym dniu po dacie ich wydania przez PINB – maksymalnie do 6 dni od takiej daty.

(dowód: akta kontroli str. 618-620)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. dokonanie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy,
2. ustalenie w upoważnieniu dla Pełnomocnika ds. Planowania Przestrzennego zakresu spraw, w jakim może on załatwiać sprawy w imieniu Burmistrza, w szczególności w jakim zakresie może wydawać decyzje administracyjne.

²⁰ Wynagrodzenie umowne za te usługi zlecone w latach 2010-2013 wyniosło ogółem 38 150 zł

²¹ Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz.1623 ze zm.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia lipca 2013 r.

Kontrolerzy:

Aleksandra Trojak
Główny specjalista kontroli państwowej

Andrzej Lis
Specjalista kontroli państwowej