



LKR.430.002.2022
119/2022/P/22/063/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ORGANÓW PUBLICZNYCH
NA RZECZ OGRANICZENIA ZABUDOWY TERENÓW
ZAGROŻONYCH POWODZIĄ**

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie



Jolanta Stawska

Akceptuję:

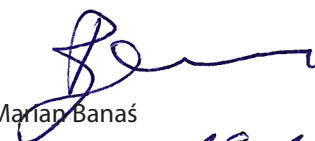
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19.12.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących inwestycji na terenach zagrożonych powodzią	13
5.2. Podejmowanie działań przez jednostki samorządu terytorialnego dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią	20
6. ZAŁĄCZNIKI	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	40
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	53
6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli	54
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury	57
6.7. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do informacji o wynikach kontroli	58
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii	61

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

decyzja ULICP	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
Dyrektywa powodziowa	dyrektywa 207/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim;
gmina	podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, gminę tworzy wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną;
GPR	gminny program rewitalizacji;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
mnpp	miasto na prawach powiatu;
mpzp/plan miejscowy	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały);
MRP	mapa ryzyka powodziowego;
MZP	mapa zagrożenia powodziowego;
obszar szczególnego zagrożenia powodzią	obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne, pas techniczny;
obszary zagrożone powodzią	obszary, na których występowały powodzie historyczne, lecz dla których nie zostały sporządzone przez Wody Polskie mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego;
organy publiczne	w niniejszej kontroli przez takie organy należy rozumieć skontrolowane organy administracji samorządowej właściwe w realizacji zadań na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią;
plan adaptacji miasta	Plan adaptacji miasta do zmian klimatu do roku 2030. Dokument sporządzony ze środków UE oraz budżetu państwa dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców;
plan operacyjny	Plan operacyjny ochrony przed powodzią, którego obowiązek sporządzenia spoczywa na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, staroście;
polder przeciwpowodziowy	urządzenie wodne odgrodzone od koryta rzeki, mogące okresowo przetrzymywać nadmiar wód powodziowych, zalewane, a następnie odwadniane przy pomocy urządzeń wlotowych i upustowych, samoczynnie lub w sposób kontrolowany;
powiat	powiat tworzy lokalna wspólnota samorządowa wraz z odpowiednim terytorium obejmującym obszar od kilku do kilkunastu gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu, posiada osobowość prawną;

pozwolenie na budowę	decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego;
Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.);
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz 40);
presja inwestycyjna	oddziaływanie inwestorów (m.in. osób prywatnych, podmiotów gospodarczych) na jst oraz Wody Polskie, związane z chęcią zabudowy i zagospodarowania terenów, które są zakwalifikowane jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią albo jako tereny, które nie są formalnie obszarami szczególnego zagrożenia powodzią, ale występuje tam ryzyko podtopień lub powodzi. W wyniku presji inwestycyjnej następuje zmiana funkcji tych terenów na m.in. mieszkalną, sportowo-usługową;
PZRP	Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym;
studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego;
tereny zagrożone powodzią	obszary szczególnego zagrożenia powodziowego oraz obszary zagrożone powodzią;
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40);
ustawa o samorządzie powiatowym	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526);
ustawa o planowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.);
Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
WORP	wstępna ocena ryzyka powodziowego;
WZ	decyzja o warunkach zabudowy ustalająca warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym w przypadku braku mpzp określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy publiczne podejmowały prawidłowe i skuteczne działania na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jest uwzględniały w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią?
2. Czy jest podejmowały skuteczne działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią?

Jednostki kontrolowane

Trzy miasta na prawach powiatu, cztery starostwa powiatowe, osiem urzędów gmin. Ponadto w informacji o wynikach kontroli wykorzystane zostały ustalenia z kontroli rozpoznawczej R/21/004 – Działania Prezydenta Miasta Tarnowa na rzecz ochrony mieszkańców przed powodzią oraz ograniczania zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, przeprowadzonej w Tarnowie, tj. mieście na prawach powiatu.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 2022 r. (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.

Powodzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób całkowicie zapobiec. Niemniej jednak niektóre działania człowieka, np. przyrost zabudowy mieszkaniowej na obszarach zalewowych, a także obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów, czy zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostrzenia ich negatywnych skutków. Obwałowania i zbiorniki retencyjne ograniczają skutki małych i przeciętnych wezbrań, okazują się jednak zawodne podczas większych powodzi¹.

Do najbardziej skutecznych metod ograniczania skutków powodzi zalicza się strategię opierającą się na środkach nietechnicznych. Polega ona głównie na ograniczeniu zabudowy terenów zalewowych. Podstawowe środki pozwalające na jej realizację to:

- uwzględnienie linii zalewów w planach zagospodarowania przestrzennego;
- wyznaczenie stref zabudowy na terenach zalewowych;
- określenie warunków, jakie muszą spełniać obiekty dopuszczone do realizacji na terenach zalewowych.

Inną metodą ograniczania skutków powodzi jest strategia opierająca się na środkach technicznych polega na próbie zmodyfikowania przebiegu samej powodzi, czyli zmniejszenia wysokości kulminacji fali powodziowej, opóźnienia jej lub ograniczenia zasięgu rozlewiska. Do podstawowych środków umożliwiających realizację tej strategii należą:

- zbiorniki retencyjne,
- obwałowania,
- poldery i suche zbiorniki przeciwpowodziowe².

Tereny zagrożone powodzią mogą stanowić naturalny element tkanki miejskiej, gminnej oraz jednocześnie cel presji inwestycyjnej. Ze względu na charakterystykę rzek oraz ukształtowanie terenu, wielu mieszkańców Polski corocznie ponosi straty materialne w wyniku podtopień, zalań oraz tzw. powodzi błyskawicznych. W ostatnich latach polskie miasta, dzięki m.in. napływowi funduszy europejskich, intensywnie rozwijają się i modernizują, co powoduje również narastanie presji inwestycyjnej oraz zagospodarowanie kolejnych obszarów. Procesy w zakresie rozwoju wymagają prowadzenia przez jst szczegółowych analiz terenów zagrożonych powodzią, rozbudowy infrastruktury towarzyszącej (np. kanalizacji burzowej, zbiorników retencyjnych) oraz współpracy i konsultacji pomiędzy różnymi organami publicznymi. Wydarzenia m.in. roku 2010 przypominają, że zagrożenie powodziowe jest wciąż aktualne i może powodować ogromne straty zarówno materialne, jak i ludzkie.

¹ E. Bobiński, J. Żelaziński, Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej?, Gospodarka Wodna 1996, Nr 3.

² Na podstawie informacji Ośrodka Koordynacyjno-Informacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (P/12/143 Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie potoku Serafa).

WPROWADZENIE

Wody Polskie w ramach swojej działalności sporządzają m.in. mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Stanowią one podstawę dla racjonalnego planowania przestrzennego na obszarach zagrożonych powodzią, co w konsekwencji ma się wprost przełożyć na ograniczenie negatywnych skutków powodzi. Mapy ryzyka powodziowego określają wartości potencjalnych strat powodziowych oraz przedstawiają obiekty narażone na zalanie w przypadku wystąpienia powodzi. Mapy zagrożenia powodziowego prezentują m.in. zasięg powodzi, głębokość wody lub rzędne zwierciadła wody.

Infografika nr 1

Mapa ryzyka oraz zagrożenia powodziowego



Źródło: strona internetowa, <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego> [dostęp: 14 listopada 2022 r.].

2. OCENA OGÓLNA

Działania organów publicznych nie były wystarczające do prawidłowego i skutecznego ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią

Działania skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie były wystarczające, aby skutecznie ograniczyć zabudowę terenów zagrożonych powodzią. Wynikało to przede wszystkim z nieuwzględnienia bądź jedynie częściowego uwzględnienia w dokumentach planistycznych gmin, warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w odpowiednich decyzjach wydanych przez Wody Polskie. W skrajnych przypadkach dokumenty planistyczne w ogóle nie były przedmiotem tego rodzaju uzgodnień, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów Prawa wodnego. NIK zwraca również uwagę, że wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwoleniu na budowę, w odniesieniu do terenów zagrożonych powodzią, nie było poprzedzane analizą kosztów jakie samorząd będzie musiał ponieść z tytułu inwestycji w infrastrukturę chroniącą mieszkańców przed podtopieniami i powodzią, jak również potencjalnymi stratami powstałymi na skutek tych zjawisk.

NIK negatywnie oceniła działania dziewięciu spośród jedenastu skontrolowanych gmin polegające na: niezgadzaniu z Wodami Polskimi projektów decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również nieuwzględnianiu lub niepełnym uwzględnianiu w wydawanych decyzjach, warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowiło naruszenie przepisów art. 166 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 5, 7 oraz 8 Prawa wodnego. Uwzględniając fakt, że Wody Polskie i ich jednostki są organami wyspecjalizowanymi i uprawnionymi do oceny, jaki wpływ z punktu widzenia ochrony terenów przed powodzią będzie miała realizacja danej inwestycji, nieuwzględnianie ich decyzji lub pomijanie tego organu w procesie uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania takich obszarów spowodowało, że beneficjenci tego procesu decyzyjnego nie otrzymywali rzetelnych informacji o zagrożeniach związanych z zagospodarowaniem i zabudową obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Zdaniem NIK ma to szczególne znaczenie w kontekście niedokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego analiz, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwoleń na budowę w obszarach zagrożonych powodzią, dotyczących kosztów, jakie samorządy będą musiały ponieść z tytułu inwestycji w infrastrukturę chroniącą mieszkańców przed podtopieniami i powodzią, jak również potencjalnymi stratami powstałymi na skutek tych zjawisk.

W siedmiu z jedenastu skontrolowanych gmin, NIK negatywnie oceniła, niesporządzenie bądź nierzetelne sporządzenie, jak również nieprzekazanie lub przekazanie z opóźnieniem wykazu wygasłych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy do Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Skutkiem m.in. nierzetelnego sporządzenia przedmiotowego wykazu, było wydanie przez UM Krakowa, na podstawie wygaszonych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy, trzech decyzji o pozwoleniu na budowę.

W trzech spośród (ogółem) 16 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie opracowano lub opracowano nierzetelnie plan operacyjny ochrony przed powodzią. Co istotne, ustawy o samorządzie gminnym oraz samorządzie powiatowym nakładają jedynie obowiązek jego sporządzenia, nie precyzując przy tym jego treści. W konsekwencji zawartość planów operacyjnych była niejednorodna, a także różny był sposób wykorzystania dokumentu w procesach zarządczych w kontrolowanych gminach.

OCENA OGÓLNA

Niekorzystnym stanem, stwierdzonym w skontrolowanych jedenastu gminach, było niepełne objęcie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wahało się ono od 0% (jedna gmina) do 93% (również jedna gmina), przy czym w większości pokrycie tych obszarów planami miejscowymi wynosiło poniżej 50%. W rezultacie kształtowanie i regulacja przestrzeni odbywały się głównie na podstawie indywidualnie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, które nie zapewniały racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

NIK pozytywnie ocenia ujęcie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego we wszystkich skontrolowanych gminach. Tym niemniej w dwóch przypadkach nastąpiło to po upływie prawie siedmiu lat od momentu otrzymania MZP i MRP oraz czterech lat od stwierdzenia nieaktualności studium. Ponadto w dwóch gminach nie dokonano i w jednej gminie nierzetelnie przeprowadzono ocenę aktualności Studiów i planów miejscowych, naruszając tym samym art. 32 ustawy o planowaniu przestrzennym. Dodatkowo w jednej z trzech wskazanych gmin nie wykonano zaleceń sformułowanych w przedmiotowej ocenie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieuwzględnianie lub niepełne uwzględnianie w decyzjach WZ lokalizacji inwestycji celu publicznego, mpzp warunków ujętych w decyzjach Wód Polskich

W dziewięciu spośród 11 skontrolowanych gmin, stwierdzono, że: nie uzgadniano projektów WZ, ULICP, mpzp z Wodami Polskimi lub nie uwzględniano w wydawanych decyzjach warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 166 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 5, 7 oraz 8 Prawa wodnego.

Nieuwzględnienie lub niepełne uwzględnienie w mpzp przez gminy warunków decyzji uzgodnieniowych Wód Polskich stwierdzono w: UM w Nowym Targu (dwa mpzp), UG w Nowym Targu (trzy mpzp) oraz w UM w Sanoku (jeden mpzp – uwzględniono trzy z sześciu warunków z decyzji uzgodnieniowej Wód Polskich).

W siedmiu gminach (UG w Bobrowicach, UG w Dwikożach, UM w Krośnie, UM w Krośnie Odrzańskim, UM w Sandomierzu, UM w Sanoku, UMiG w Zagórzcu) w decyzjach WZ lub ULICP nie uwzględniano lub uwzględniano w niepełnym zakresie warunki zawarte w decyzjach uzgodnieniowych wydawanych przez Wody Polskie. [str. 24–25]

Nie wszystkie gminy stworzyły plan operacyjny zapobiegania powodzi, natomiast te z nich, które go sporządziły, dokonały tego niejednolicie i w niektórych przypadkach nierzetelnie

Spośród 16 jst³ objętych kontrolą w dwóch (UG Bobrowice, UG Dwikoży) nie opracowano planów operacyjnych. W UG Dwikoży, plan został utworzony dopiero 16 sierpnia 2021 r., podczas gdy obowiązek opracowania takiego dokumentu wskazany w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym istniał już od 2002 r. Plan operacyjny wprowadzany był w życie w niejednolity sposób, w sześciu jst odbywało się to przy zastosowaniu zarządzeń a w pozostałych dziewięciu poprzez asygnatę kierownika jednostki. Dokument posiadał różną rangę w procesach zarządczych – w pięciu przypadkach był załącznikiem do lokalnego planu zarządzania kryzysowego, natomiast w pozostałych posiadał formę oddzielnego dokumentu. W dwóch przypadkach plan operacyjny nie podlegał aktualizacji, natomiast w pozostałych jednostkach aktualizacja dokumentu odbywała się według indywidualnych zasad oraz w różnych zakresach. Stwierdzono trzy przypadki nierzetelnego sporządzenia planu operacyjnego polegającego m.in. na niezgodności z MZP i MRP, rozbieżności załącznika graficznego obrazującego zasięg powodzi historycznych z rzeczywistymi ich rozmiarami. [str. 15–16]

Niedokonywanie lub nierzetelne przeprowadzanie analizy aktualności Studiów i mpzp oraz niewykonywanie zaleceń w niej sformułowanych

W dwóch jst (UM Sandomierza, UG w Nowym Targu) nie dokonano oceny aktualności studium i mpzp. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium. [str. 15]

Niesporządzanie lub nierzetelne sporządzanie wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ i ULICP

Spośród 12 gmin⁴ w siedmiu z nich stwierdzono przypadki naruszenia art. 546 ust. 5 i 6 Prawa wodnego, zgodnie z którymi w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany był do opracowania wykazu decyzji WZ i ULICP, które wyga-

³ Wśród jednostek kontrolowanych ujęto UM Tarnowa, w którym przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą.

⁴ Ujęto UM Tarnowa.

sły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r. Wykaz należało przekazać właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, jak również ogłosić na stronie BIP właściwej gminy. [str. 26–27]

We wszystkich 11 gminach poddanych kontroli w studiach ujęte zostały obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Jednakże w dwóch przypadkach nastąpiło to po znacznym upływie czasu od momentu otrzymania MZP i MRP, jak również w niepełnym zakresie. [str. 13]

W żadnej ze skontrolowanych jst, przed wydaniem decyzji WZ, ULICP lub też pozwolenia na budowę, dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, nie przeprowadzano analizy przyszłych kosztów jakie mogą być poniesione na usuwanie skutków powodzi i podtopień. Nie analizowano kosztów przyszłych inwestycji na tych terenach, które będą związane z koniecznością wybudowania infrastruktury chroniącej mieszkańców takich terenów m.in. przepompownie wody, kanalizacja deszczowa itp. [str. 29–30]

W latach od 2018 r. do 2022 r. zgodność wydawanych przez starostwa powiatowe decyzji o pozwoleniu na zabudowę i zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią ze stanem faktycznym, nie była przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Nie skorzystano z przysługujących tym organom uprawnień wskazanym w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego umożliwiającym dokonywanie czynności kontrolnych. [str. 29]

W dwóch (Kraków, Tarnów) z 12 gmin, warunki zabudowy terenów zagrożonych powodzią w mpzp i decyzjach WZ były formułowane w niejednolity oraz niespójny sposób. W wyniku takiego działania, inwestorzy byli nierówno traktowani w odniesieniu do stawianych im wymogów dotyczących warunków zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Przekazywana w ten sposób informacja o treści norm prawnych była niekompletna, a przez to nierzetelna. [str. 27–28]

W dwóch⁵ z siedmiu starostw powiatowych⁶, wydając decyzje o pozwoleniu na budowę dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nierzetelnie zweryfikowano kompletność dokumentacji projektowej. W konsekwencji pięć (14%) z 35 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie zawierało pozwoleń wodno-prawnych. Zgodnie z art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne wymagane jest w odniesieniu do lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych obiektów budowlanych. [str. 27]

We wszystkich skontrolowanych gminach w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ujęto obszary szczególnego zagrożenia powodzią

Nieanalizowanie przy wydawaniu pozwoleń na budowę, decyzji WZ oraz ULICP przyszłych kosztów inwestycji związanych z zabezpieczeniem terenów przed podtopieniami i powodzią

Niedokonywanie fizycznej kontroli realizacji warunków zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przez organy administracji architektoniczno-budowlanej

Niejednolite oraz niespójne formułowanie warunków zabudowy terenów zagrożonych powodzią

Nierzetelna weryfikacja projektu zagospodarowania działki przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy

⁵ Starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim i Sanoku.

⁶ Cztery starostwa powiatowe oraz trzy mnpp.

4. WNIOSKI

**Minister
Infrastruktury**

1. Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, w taki sposób, aby w odniesieniu do Planu operacyjnego ochrony przed powodzią określone zostały: zawartość merytoryczna (ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej), terminy i forma jego aktualizacji oraz sposób wykorzystania w procesach zarządczych.
2. Podjęcie działań służących uzupełnieniu ustawy Prawo wodne o procedurę postępowania w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wydanych na terenach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego powstałymi w wyniku kolejnych aktualizacji.

**Minister Rozwoju
i Technologii**

Rozważenie wprowadzenia w ustawie o planowaniu przestrzennym, uproszczonej procedury aktualizacji mpzp umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, bez konieczności wdrożenia ustawowej procedury zmiany przedmiotowego dokumentu planistycznego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Uwzględnianie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów oraz działań dotyczących inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

Nie wszystkie jst uwzględniały w dokumentach planistycznych oraz strategicznych (studia, strategie) zadania oraz działania dotyczące zagadnień związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenów zagrożonych powodzią. Plany operacyjne ochrony przed powodzią były tworzone i wykorzystywane w procesach zarządczych w niejednorodny sposób. Wystąpiły przypadki nierzetelnego sporządzenia tych dokumentów oraz niedokonywania ich aktualizacji. Żadna ze skontrolowanych jst nie stworzyła map zagrożeń związanych z powodziami i podtopieniami wynikającymi z nagłych opadów deszczu, jedynie w pięciu z nich podjęto działania w tym kierunku.

W trzech (UG w Nowym Targu, UM w Sanoku, UMiG w Zagórzcu) spośród 11 skontrolowanych gmin w strategiach rozwoju nie uwzględniono zagadnień dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jak również nie wskazano zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa mieszkańców w tym zakresie. Ponadto w Strategii Rozwoju Miasta Nowy Targ na lata 2019–2023 wprowadzono zapisy odnoszące się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dopiero po upływie 1,5 roku od otrzymania MZP i MRP, tj. 30 maja 2022 r. (dopiero w trakcie kontroli NIK).

W art. 10e ustawy o samorządzie gminnym nie nałożono obowiązku sporządzenia strategii, jednak jeżeli jst zdecyduje się na opracowanie niniejszego dokumentu, wówczas zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, m.in. w strategii rozwoju gminy muszą być uwzględnione obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

We wszystkich 11 gminach poddanych kontroli w studiach ujęte zostały obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Jednak w dwóch przypadkach nastąpiło to po znacznym upływie czasu od momentu otrzymania MZP i MRP, jak również w niepełnym zakresie.

Przykłady

W **UM Sanoka** stwierdzono, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały zawarte w studium dopiero 27 stycznia 2022 r., tj. po upływie ponad sześciu lat od otrzymania z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie MZP i MRP. Do tego czasu studium nie spełniało wymogu art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w studium określa się m.in. obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Jako powody opisanej sytuacji wskazano m.in. konieczność ponawiania niezbędnego zakresu prac planistycznych z uwagi na potrzebę uwzględnienia uwag wnoszonych do projektu studium, uwzględnienie kolejnych MZP i MRP otrzymanych 22 października 2020 r.

Skutkiem długotrwałych prac nad uchwaleniem studium, było nieuwzględnienie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w ośmiu spośród trzynastu mpzp obejmujących swoim zasięgiem takie tereny.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Nie wszystkie gminy ujmowały w strategiach rozwoju informacje o obszarach szczególnego zagrożenia powodzią

We wszystkich skontrolowanych gminach w studiach ujęto obszary szczególnego zagrożenia powodzią

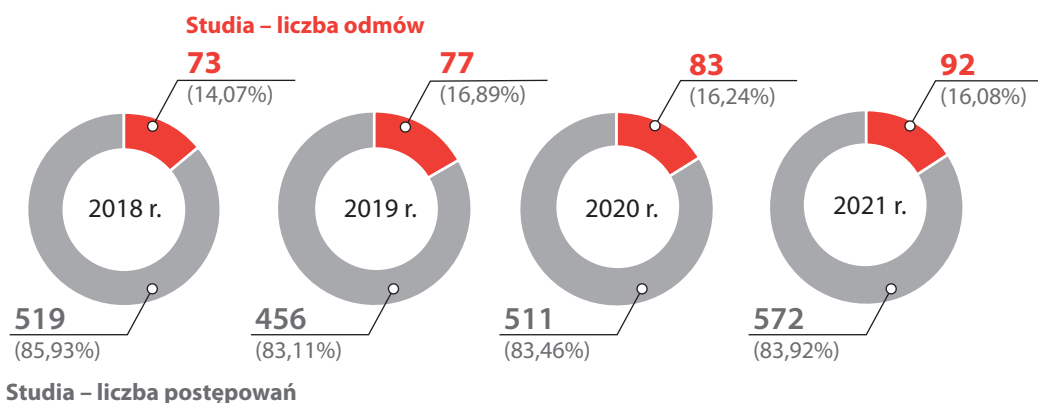
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **UMiG Zagórz** z dniem 22 stycznia 1999 r. Rada Miejska uchwaliła studium, które zmieniano trzykrotnie, z czego jedna z nich wprowadzała ograniczenia zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jedynie w części terenu gminy. W 2017 r. opracowany został dokument pn. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Zagórz listopad 2011–grudzień 2016*, w którym stwierdzono, że żaden z obowiązujących dokumentów planistycznych, w tym również studium, nie posiadał aktualnego zasięgu obszaru zagrożenia powodzią wynikającego z MZP i MRP. Na podstawie przedmiotowej analizy podjęta została 16 października 2017 r. uchwała o uznaniu obowiązującego studium w całości za nieaktualne. Dopiero po upływie czterech lat uchwałą z dnia 18 marca 2021 r. Rada Miejska zdecydowała o przystąpieniu do sporządzenia nowego studium, uzasadniając, iż poprzednie było nieaktualne, niedostosowane do obecnych potrzeb gminy i jej mieszkańców, jak również do obowiązujących przepisów. Podjęcie decyzji po upływie czterech lat od uznania studium jako nieaktualnego zostało uzasadnione brakiem środków finansowych na ten cel w budżecie gminy. Umowę dotyczącą sporządzenia nowego studium zawarto 7 lipca 2021 r., a wynagrodzenie z tego tytułu wyniosło 108,8 tys. zł.

Od 2018 r. do 2021 r. jednostki organizacyjne Wód Polskich prowadziły średnio rocznie ok. 514 postępowań⁷ dotyczących uzgodnienia nadsyłanych przez jst projektów studiów w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Średnio rocznie, ok. 81 (16%) spraw⁸ zostało rozpatrzonych odmownie. W pierwszym półroczu 2022 r. liczba takich spraw wynosiła 298, przy czym wydano 43 (14%) decyzje odmowne.

Infografika nr 2

Liczba zakończonych postępowań prowadzonych w latach 2018–2021 przez Wody Polskie dotyczących uzgodnienia studiów uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji z Wód Polskich.

⁷ Z uwagi na nieprzewodzenie przez Wody Polskie (brak takiego obowiązku) wyodrębnionych statystyk dotyczących tylko obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, przytoczone dane obejmują zarówno przekazane przez jst projekty studiów dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jak również te, które nie zostały objęte tym statusem. W liczbie tej mogą znajdować się również projekty nadsyłane przez jst celem upewnienia się, czy warunki zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wydane przez Wody Polskie zostały prawidłowo ujęte (jest to praktyka zwyczajowa niewynikająca z Prawa wodnego, stosowana przez niektóre jst, np. UM Kraków).

⁸ Dane mogą również zawierać decyzje umarzające postępowanie. Sytuacja taka występuje w przypadku, gdy jst przekazuje do Wód Polskich studium, które obejmuje tereny narażone na ryzyko powodzi jednak, nie posiadają one statusu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch jst (UM Sandomierza, UG w Nowym Targu) nie dokonano oceny aktualności studium i mpzp. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium. Wyniki analiz przekazywane mają być radzie gminy, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

W UM Krakowa ocena aktualności studium i mpzp z września 2018 r., została sporządzona nierzetelnie, ponieważ trzy mpzp⁹ uznano za aktualne, pomimo że nie zawierały one informacji o znajdujących się na ich terenie obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. O ustanowieniu tych obszarów na terenie objętym mpzp UM Krakowa został poinformowany przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie już 22 czerwca 2015 r. Ponadto w ocenie uznano za aktualny mpzp Zesławice, pomimo nieuwzględnienia w nim obszarów zagrożonych powodzią wskazanych w dokumencie pn. *Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły – MGGP, Kraków 2015*, wyznaczonego na mapie pn. *Kraków – Zagrożenie powodziowe*, która stanowiła integralną część *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*.

Prezydent Miasta Tarnowa nie przygotował zmian studium oraz mpzp polegających na wprowadzeniu w tych dokumentach zagadnień dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, pomimo upływu trzech lat od podjęcia przez Radę Miejską uchwały z 6 września 2018 r. zawierającej taki wymóg. Uchwała ta została podjęta na podstawie dokumentu pn. *Ocena aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tarnowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Tarnowa*.

Spośród 16 jst¹⁰ objętych kontrolą w dwóch (UG Bobrowice, UG Dwikozy) nie opracowano planów operacyjnych. W UG Dwikozy, plan został utworzony dopiero 16 sierpnia 2021 r., podczas gdy obowiązek opracowania takiego dokumentu wskazany w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym istniał już od 2002 r.

Pomimo że wymóg sporządzenia planów operacyjnych został zawarty w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, nie doprecyzowano, jaką zawartość ma posiadać ten dokument, jaka ma być jego ranga, czy i z jaką częstotliwością ma być aktualizowany, w jaki sposób ma być wprowadzony do obrotu prawnego oraz w jaki sposób ma być wykorzystywany w procesach zarządczych. Kontrola wykazała, że spośród 15 skontrolowanych jst¹¹:

Niedokonywanie lub nierzetelne przeprowadzanie analizy aktualności studiów i mpzp oraz niewykonywanie zaleceń w niej sformułowanych

Nie wszystkie gminy stworzyły plan operacyjny, natomiast te z nich, które go sporządziły dokonały tego niejednolicie i w niektórych przypadkach nierzetelnie

⁹ Krzesławice uchwalony 2 marca 2005 r., Bieńczyce – Park rzeczny Dłubni uchwalony 24 kwietnia 2013 r., Białe Morza uchwalony 10 października 2012 r.

¹⁰ Wśród jednostek kontrolowanych ujęto UM Tarnowa, w którym dokonywana była kontrola rozpoznawcza.

¹¹ Opis nie dotyczy UG Bobrowice, gdzie nie opracowano planu operacyjnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w sześciu plan operacyjny wprowadzony został zarządzeniami a w pozostałych dziewięciu przypadkach odbyło się to w formie zatwierdzenia (asygnaty) dokumentu przez kierownika jednostki;
- w pięciu plan operacyjny stanowił załącznik do lokalnego planu zarządzania kryzysowego, natomiast w pozostałych jst był oddzielnym dokumentem; na przykład w UM Krosno, nie dokonywano uzgodnień pomiędzy planem operacyjnym a planem zarządzania kryzysowego,
- w dwóch plan operacyjny nie był aktualizowany, a w pozostałych przypadkach aktualizacja planów odbywała się na indywidualnie ustalanych w danej jst zasadach i obejmowała m.in. zakres dotyczący spraw organizacyjnych, zmian zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- w trzech plan został sporządzony nierzetelnie: Starostwo powiatowe w Sanoku nie zaktualizowało planu operacyjnego w odniesieniu do MRP i MZP, plan operacyjny w Starostwie w Krośnie Odrzańskim nie był w pełni zgodny z MRP i MZP oraz z PZRP, nie posiadał graficznych załączników obrazujących tereny zagrożone powodzią, nie zawierał liczby budynków i osób zagrożonych powodzią, z kolei w UM Tarnowa załączniki graficzne planu operacyjnego obrazujące zasięgi powodzi historycznych (2009–2010) były pomniejszone w stosunku do rzeczywistych rozmiarów powodzi;
- niektóre z planów operacyjnych zawierały zadania przypisane pośrednio lub bezpośrednio kierownikom jst, jednak nie były one realizowane lub ich realizacja była nierzetelna.

Przykłady

W planie operacyjnym **UMiG Zagórz**, sporządzonym 20 grudnia 2017 r., jednym z zadań przypisanych do realizacji Burmistrzowi było określenie nieobwałowanych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zadanie to Burmistrz zaczął realizować dopiero w trakcie kontroli NIK, zarządzając powołanie zespołu roboczego, mającego określić takie tereny.

W planie operacyjnym **UM Tarnowa** jednym z zadań wskazanych w harmonogramie było wprowadzenie lokalnych uregulowań prawnych wykluczających możliwość zabudowy terenów zalewowych i zagrożonych powodzią (komórkami odpowiedzialnymi za realizację były Wydział Planowania Przestrzennego i Wydział Architektury i Budownictwa). Pomimo upływu 11 lat od zatwierdzenia planu operacyjnego, zadanie to nie zostało zrealizowane. W harmonogramie nie przyporządkowano terminu realizacji do żadnego z zadań.

Mając na uwadze powyższe przykłady realizacji obowiązku zawartego w art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, zdaniem NIK, niezbędne jest doprecyzowanie ich zapisów dotyczących m.in. zawartości merytorycznej planu operacyjnego, terminów i formy jego aktualizacji oraz sposobów jego wykorzystania w procesach zarządczych.

Prawo wodne przewidywało uzgadnianie tylko gminnych programów rewitalizacji

W Prawie wodnym w art. 166 ust. 1 pkt 1 przewidziano, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią należy uwzględnić tylko w gminnym programie rewitalizacji. Dodatkowo zgodnie z przepisami art. 166 ust. 2 pkt 6 Prawa wod-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

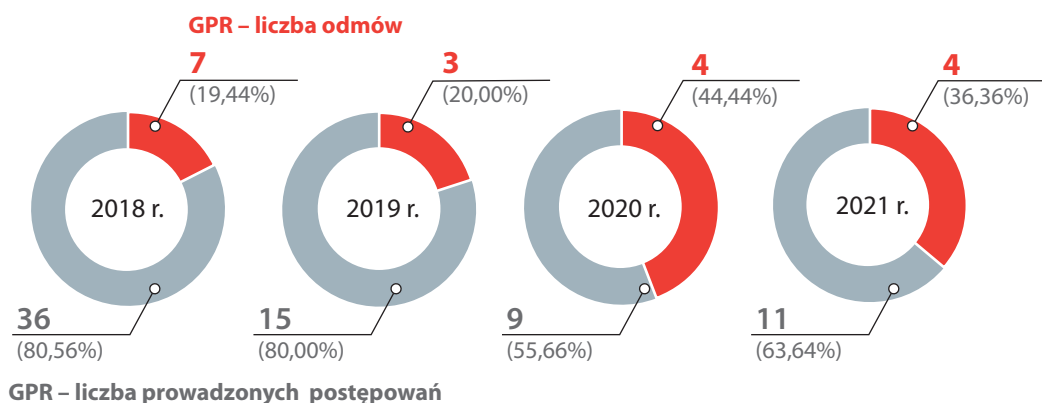
nego projekt programu podlega obowiązkowemu uzgodnieniu z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Nie stworzono jednak takiej ścieżki postępowania dla lokalnych programów rewitalizacyjnych funkcjonujących na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji¹².

Spośród 11 skontrolowanych gminy, trzy z nich posiadały gminny program rewitalizacji sporządzony na podstawie ustawy o rewitalizacji. W pozostałych funkcjonowały lokalne programy rewitalizacyjne.

W latach 2018–2021 jednostki organizacyjne Wód Polskich prowadziły średnio rocznie ok. 18 postępowań¹³ dotyczących uzgodnienia nadsyłanych przez jst projektów GPR w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Średnio ok. pięć (25%) spraw¹⁴ zostało rozpatrzonych odmownie. W pierwszym półroczu 2022 r. prowadzonych było osiem takich postępowań, z czego w dwóch przypadkach wydano decyzje odmowne.

Infografika nr 3

Liczba zakończonych postępowań prowadzonych w latach 2018–2021 przez Wody Polskie dotyczących uzgodnienia gminnych programów rewitalizacji



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji z Wód Polskich.

Żadna ze skontrolowanych jst nie stworzyła map zagrożeń związanych z powodzią i podtopieniami wynikającymi z nagłych opadów deszczu. Jednak w pięciu jst (UM Krakowa, UM Gorzowa Wielkopolskiego, UM Krosna, UM Nowego Targu, UM Sandomierza) podejmowano działania w tym kierunku.

Tworzenie map zagrożeń związanych z powodzią i podtopieniami będącymi skutkiem nagłych i obfitych opadów deszczu

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

¹³ Z uwagi na nieprzewodzenie przez Wody Polskie (brak takiego obowiązku) wyodrębnionych statystyk dotyczących tylko obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, przytoczone dane obejmują zarówno przekazane przez jst projekty GPR dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jak również te, które nie zostały objęte tym statusem. W liczbie tej mogą znajdować się również projekty nadsyłane przez jst celem upewnienia się czy warunki zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wydane przez Wody Polskie zostały prawidłowo ujęte (jest to praktyka zwyczajowa niewynikająca z Prawa wodnego).

¹⁴ Dane mogą również zawierać decyzje umarzające postępowanie. Sytuacja taka występuje w przypadku, gdy jst przekazuje do Wód Polskich GPR, które obejmuje tereny narażone na ryzyko powodzi, jednak nie posiadają one statusu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Przykłady

UM Kraków

Z dniem 1 stycznia 2020 r. rozpoczęła działalność miejska jednostka organizacyjna Klimat-Energia-Gospodarka Wodna, która zarządzała ponad 230 km rowów oraz ponad 400 km kanalizacji opadowej. Jednostka ta zleciła podmiotom zewnętrznym opracowanie koncepcji odwodnienia wybranych obszarów Krakowa w latach 2020–2022 obejmujących łącznie obszar ok. 60% powierzchni miasta. Celem opracowań było dokonanie diagnozy stanu istniejących zagrożeń powodziowych i ustalenie wariantowego sposobu rozwiązania istniejących problemów. Diagnoza miała być oparta m.in. na podstawie dostępnych map zagrożeń, analiz stanu bezpieczeństwa powodziowego wykonywanych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, wskazaniach rad dzielnic oraz własnych analiz dokonywanych w oparciu o modelowanie przepływów. Przedmiotowe koncepcje miały posłużyć do opracowania szczegółowego planu inwestycyjnego, do poprawy planowania przestrzennego, doprecyzowania zagrożeń w opracowaniach kryzysowych oraz do wydawania odpowiednich warunków przyjmowania wód opadowych do komunalnego systemu odwodnienia. Założenia planowe przewidywały, że do końca 2024 r. wykonana w Krakowie będzie pełna analiza istniejących zagrożeń powodziowych. Ponadto opracowana została koncepcja budowy przepompowni NWS (na wysokie stany), które miały umożliwić odprowadzenie wód opadowych z systemu, pomimo wysokiego stanu wód w rzece Wiśle.

UM Gorzów Wielkopolski

Prezydent Miasta w lipcu 2021 r. zawarł porozumienie z Wodami Polskimi na rzecz kształtowania zasobów wodnych, w którym zadeklarowano ścisłą współpracę w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki wodnej w zlewni rzeki Kłodawka, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększenia retencji wód oraz przywracania funkcjonalności systemów melioracyjnych.

UM Krosno

Planowane jest opracowanie założeń do koncepcji funkcjonowania systemu odprowadzania wód opadowych w mieście, w tym diagnozy miejsc newralgicznych.

UM Nowy Targ

Na wniosek UM firma zewnętrzna opracowała, po opadach w 2010 r., dokument pn. *Koncepcja odprowadzenia wód opadowych z południowych stoków wzniesienia Dział w Nowym Targu dla zlewni potoku Skotnica wraz z terenem szpitala i obszarem nad ul. Słoneczną oraz dla zlewni potoku Klikuszówka*. Ponadto w Wydziale Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa opracowany został katalog zagrożeń, w którym wskazano m.in. te z nich, które dotyczyły wystąpienia deszczów nawalnych.

UM Sandomierz

W UM Sandomierz analizowano miejsca, w których dochodziło do spiętrzenia wód opadowych, oraz miejsca, gdzie kanalizacja deszczowa nie była w stanie odebrać w krótkim czasie napływu dużej ilości wód opadowych.

W UM Sanoka oraz w Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim, nie podejmowano działań dotyczących tworzenia map zagrożeń terenów narażonych na powódzie wywołane nawalnymi opadami deszczu, ponieważ jak wskazano, obowiązek taki nie wynikał z przepisów Prawa wodnego.

Prezes Wód Polskich poinformował, że ze względu na specyfikę powodzi od strony wód opadowych i dostępność danych, we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego nie wyznaczono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi opadowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zaznaczył również, iż lokalne podtopienia najczęściej wywołane są nagłymi deszczami ulewnymi na małym obszarze, dla których określenie prawdopodobieństwa wystąpienia w danym miejscu, ze względu na zmienność opadu w czasie i przestrzeni, jest wręcz niemożliwe. W ramach WORP przeprowadzono szereg analiz tego zjawiska, głównie w obszarach miejskich. Stwierdzono, że ich znaczne rozproszenie na obszarze miast jest efektem zróżnicowania zagospodarowania przestrzennego oraz ukształtowania i uszczelnienia terenu. Ponadto powodzie opadowe są w większości zdarzeniami małoobszarowymi (z przeprowadzonych analiz wynika, że znacząca większość dotyczy zdarzeń, które obejmują obszar najwyżej kilkuset metrów kwadratowych). Charakterystyczna jest też znikoma powtarzalność zdarzeń w tych samych miejscach. Przeprowadzone analizy przestrzennego i czasowego rozkładu powodzi opadowych w badanych miastach wykazały brak możliwości agregacji danych na większych obszarach, bez utraty istotnych informacji. Tym samym informacje te nie są przydatne do wyznaczenia obszarowego zasięgu zagrożenia powodziowego o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia i jego powtarzalności. W związku z powyższym obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi od strony wód opadowych nie zostały wyznaczone.

Ponadto Prezes Wód Polskich poinformował, że na etapie procedowania przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej, Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z Wodami Polskimi zgłosiło konieczność uwzględniania w miejskich planach adaptacji do zmian klimatu, tematu zagospodarowania wód opadowych.

Podkreślił również, że zagadnienie wyznaczania obszarów zagrożonych wodami opadowymi nie jest dobrze rozpoznane i brakuje ugruntowanych metod możliwych do powszechnego stosowania, dlatego Wody Polskie przewidują wsparcie samorządów w tych działaniach. W związku z tym prowadzone są działania mające na celu wszczęcie postępowania przetargowego, którego przedmiotem będzie opracowanie wytycznych dla jst w zakresie identyfikacji obszarów zagrożonych wodami opadowymi na terenach zurbanizowanych. Na podstawie poradnika możliwe będzie sporządzanie przez jst we własnym zakresie opracowań obejmujących identyfikację obszarów zagrożonych wodami opadowymi. Celem opracowania będzie ujednoczenie stosowanego podejścia oraz pomoc miastom, które takich działań jeszcze nie podjęły. Wiedza w zakresie obszarów wrażliwych na nawalne opady pozwoli jst na właściwe planowanie i wdrożenie działań, w tym zmian dotyczących zagospodarowania przestrzennego terenów zagrożonych, które spowodują ograniczenie negatywnych skutków opadów na obszarach zurbanizowanych.

Trzy jst (Kraków, Gorzów Wielkopolski, Tarnów) realizowały założenia dokumentów strategicznych pn. *Plan adaptacji miasta do zmian klimatu do roku 2030*. W każdym przypadku dokument zawierał zaplanowane działania odnoszące się do zagadnienia powodzi wynikających z deszczy nawalnych. W UM Tarnowa wskazano na problem braku kanalizacji deszczowej oraz potrzebę wykonania kompleksowego projektu przebudowy, budowy i modernizacji istniejącej infrastruktury kanalizacyjnej.

Wykorzystanie
w procesach zarządczych
Planu adaptacji miasta
do zmian klimatu
do roku 2030

W UM Krakowa plan został uchwalony w lutym 2020 r. Zaplanowano w nim m.in. działania odnoszące się do przeciwdziałania powodziom nawalnym wynikającym z intensywnych opadów deszczu, tj.: rozbudowa i modernizacja systemu odwodnienia miasta, zarządzanie wodami opadowymi w gminie, techniczne zabezpieczenia zagrożonych budynków infrastruktury w strefie zagrożenia powodzią, modernizacja wałów przeciwpowodziowych na terenie Krakowa, budowa pompowni oraz polderów. Ponadto jako jedno z przedsięwzięć wskazano ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych. Według sprawozdań z realizacji planu za lata 2020–2021 zadania znajdowały się dopiero w fazie koncepcyjnej. W UM Gorzowa Wielkopolskiego w ramach zadań zawartych w planie dotyczących problemu powodzi nawalnych będących skutkiem intensywnych opadów deszczu rozpoczęto modernizację systemu ostrzegania i alarmowania miasta, polegającej na wymianie analogowej centrali sterującej oraz syren wirnikowych na urządzenia cyfrowe.

5.2. Podejmowanie działań przez jednostki samorządu terytorialnego dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią

W dziewięciu spośród jedenastu skontrolowanych gmin wystąpiły przypadki niezgodniania z Wodami Polskimi projektów mpzp, WZ i decyzji ULICP lub też nieuwzględnienia bądź niepełnego uwzględnienia w tych dokumentach, warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wskazanych przez organ wodny. W jednej jst trzy decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane na podstawie wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ. Stwierdzono przypadki niejednolitego i niespójnego formułowania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów zagrożenia powodzią, przez co przekazywana w ten sposób do inwestorów informacja o treści norm prawnych była nierzetelna. W żadnej ze skontrolowanych jst przy wydawaniu decyzji WZ, ULICP oraz pozwoleń na budowę na terenach zagrożonych powodzią, nie analizowano kosztów inwestycji związanych z zabezpieczeniem tych obszarów przed powodzią.

Presja inwestycyjna na terenach zagrożonych powodzią

Presja inwestycyjna na terenach zagrożonych powodzią była znacząca i utrzymywała się od 2018 r. na zbliżonym poziomie. Świadczy o tym m.in. liczba zakończonych postępowań dotyczących uzgodnienia¹⁵ lub odmowy¹⁶ uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią prowadzonych przez Wody Polskie w latach od 2018 r. do 2021 r., która wynosiła:

¹⁵ Z uwagi na nieprzewodzenie przez Wody Polskie (brak takiego obowiązku) wyodrębnionych statystyk dotyczących tylko obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, przytoczone dane obejmują zarówno przekazane przez jst projekty WZ, decyzji ULICP i mpzp dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jak również te, które nie zostały objęte tym statusem. W liczbie tej mogą znajdować się również projekty nadsyłane przez jst celem upewnienia się czy warunki zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wydane przez Wody Polskie zostały prawidłowo ujęte (jest to praktyka zwyczajowa niewynikająca z Prawa wodnego).

¹⁶ Dane mogą również zawierać decyzje umarzające postępowanie. Sytuacja taka występuje w przypadku, gdy jst przekaże do Wód Polskich projekt decyzji WZ, ULICP lub mpzp, które obejmują tereny narażone na ryzyko powodzi, jednak nie posiadają one statusu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

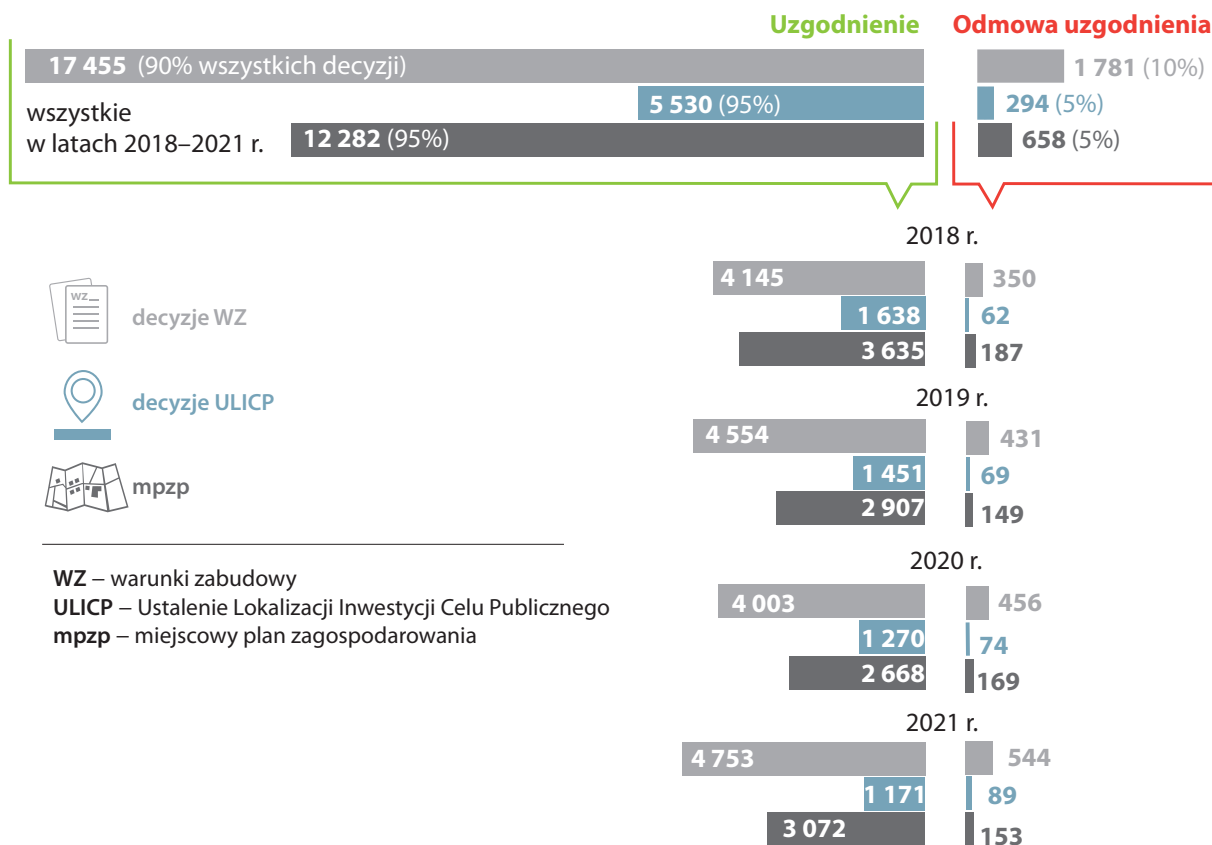
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- decyzje WZ: łącznie 17 455, co stanowiło średniorocznie 4363 postępowania, przy czym w 1781 (10%) przypadkach odmówiono uzgodnienia dokumentów;
- decyzje ULICP: łącznie 5530, co stanowiło średniorocznie 1382 postępowania, przy czym w 294 (5%) przypadkach odmówiono uzgodnienia dokumentów;
- mpzp: 12 282, co stanowiło średniorocznie 3070 postępowań, natomiast w 658 (5%) przypadkach odmówiono uzgodnienia.

W pierwszym półroczu 2022 r. łączna liczba uzgadnianych przez Wody Polskie projektów decyzji WZ i ULICP wyniosła 2406 spraw, przy czym odmówiono uzgodnień w 109 (5%) przypadkach. Z kolei w odniesieniu do mpzp, zakończono 1671 postępowań, jednak w 71 (4%) postępowaniach wydano decyzje odmowne.

Infografika nr 4

Liczba zakończonych postępowań dotyczących uzgodnienia lub odmowy uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią prowadzonych przez Wody Polskie w latach do 2018 r. do 2021 r.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji z Wód Polskich.

Na regulowanie presji inwestycyjnej występującej na terenach zagrożonych powodzią miało wpływ zarówno obejmowanie kolejnych takich obszarów MZP i MRP przez Wody Polskie, jak również działania jst. Dla przykładu Prezydent Miasta Krakowa, zgłaszał w okresie od 2013 r. do 2021 r. do Wód Polskich uwagi i postulaty, których przedmiotem było uwzględnienie w MZP i MRP większego obszaru jako narażonego na zalanie lub podtopienia. UM Krakowa odnosząc się do stopnia realizacji zgłaszanych przez Prezydenta Miasta uwag i postulatów do WORP, MZP i MRP wskazał, że obszary

szczególnego zagrożenia powodzią powinny być wyznaczone wzdłuż wszystkich cieków naturalnych w Krakowie, dla których w innych dostępnych opracowaniach wskazano wylewy z koryta cieku wody stuletniej (Q1%), również na obszarach obecnie niezainwestowanych, gdzie pojawienie się wody nie generuje strat. Pozwoliłoby to uchronić te tereny przed niekontrolowaną zabudową. Wskazano również na cieki wodne, dla których powinny powstać MZP i MRP, aby skutecznie ograniczać presję inwestycyjną na tych obszarach. Podkreślono, że szczególnie jest to widoczne w przypadku takich cieków wodnych jak: Sudoł Dominikański, niektóre odcinki Białuchy, Wilga, potok Kościelnicki czy Serafa. Przykładowo w 2021 r. wody potoku Rozrywka zalały tereny w rejonie ulicy Olszeckiej, a według map obszar ten był poza zasięgiem wody 500-letniej. Podobnie w Bieżanowie wody zalały ulice Rakuś, Stacyjną, a według map były to tereny poza zasięgiem wody 100-letniej. Zaznaczono również problem terenów położonych poza wałami przeciwpowodziowymi, które nie są uznawane jako zalewowe, co powoduje, że nie można skutecznie blokować ich zabudowy.

Z kolei Burmistrz Sandomierza wskazał, że zaktualizowane MZP i MRP w 2020 r. znacząco różniły się od dotychczas obowiązujących. Dla terenu gminy Sandomierz obszary określone wcześniej jako tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wału przeciwpowodziowego po aktualizacji określono jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Poprzednie zakwalifikowanie terenu nie narzucało obowiązku ograniczenia zabudowy. Po wprowadzeniu nowych MRP i MZP, w związku z zawartymi w nich ograniczeniami zagospodarowania i zabudowy, Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę 16 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Burmistrza dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych w celu zmiany kwalifikacji obszarów szczególnego zagrożenia powodzią określonych na MZP i MRP dotyczących miasta Sandomierza, na obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wału przeciwpowodziowego. Burmistrz wniósł o rozpoczęcie aktualizacji obowiązujących MZP i MRP, uwzględniając jednocześnie zurbanizowanie tych terenów, skutki społeczne i gospodarcze tak, aby złagodzić obostrzenia inwestycyjne na tych terenach.

Nieuwzględnianie lub niepełne uwzględnianie w decyzjach WZ lokalizacji inwestycji celu publicznego, mpzp warunków z decyzji uzgodnieniowych Wód Polskich

Ogółem w dziewięciu spośród 11 skontrolowanych gmin (81,8%) nie uzgadniano projektów WZ, ULICP, mpzp z Wodami Polskimi lub nie uwzględniano w wydawanych decyzjach warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 166 ust. 1 i ust. 2 pkt 5, 7 oraz 8 Prawa wodnego.

Nieuwzględnienie lub niepełne uwzględnienie w mpzp przez gminy warunków decyzji uzgodnieniowych Wód Polskich stwierdzono w: UM w Nowym Targu (dwa mpzp), UG w Nowym Targu (trzy mpzp) oraz w UM w Sanoku (jeden mpzp – nieuwzględnienie wszystkich warunków z decyzji uzgodnieniowej Wód Polskich).

Przykłady

UM w Nowym Targu

W mpzp Nowy Targ 34 (Spółdzielnie mieszkaniowe) nie uwzględniono zapisów z decyzji Wód Polskich z 13 marca 2018 r. uzgadniającej projekt niniejszego mpzp w odniesieniu do warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią o treści: *w ustaleniach planu dotyczących terenu usług sportu i rekreacji oznaczonego symbolem 2US i 3US wprowadzić zapis, iż dopuszcza się lokalizację parkingów i miejsc postojowych wyłącznie poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią.*

Burmistrz nie wprowadził ww. zapisu do mpzp, pomimo że w uzasadnieniu decyzji Wód Polskich wskazano, że uzgadnia się projekt mpzp określając warunki jak w wyrzeczeniu decyzji. Nie skorzystał również z prawa do wniesienia odwołania do Prezesa Wód Polskich. Zamiast tego dokonał podziału terenów 2US i 3US będących przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi na 2US, 3US i 4US, gdzie – jak wyjaśnił – tereny 3US i 4US obejmowały swoim zasięgiem obszar szczególnego zagrożenia powodzią.

Dokonane zmiany w mpzp nie były przedmiotem dalszych uzgodnień z Wodami Polskimi, pomimo, że zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, projekt mpzp wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz z art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąty ustawy o planowaniu przestrzennym.

UG w Nowym Targu

W mpzp Długopole-1 dla obszarów dotyczących terenów zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oznaczonych symbolami MRj8, MRj1, MRj3, MRj4 nie uwzględniono ograniczeń zawartych w decyzji Wód Polskich z 15 maja 2018 r., tj.: wprowadzenia zakazu stosowania podpiwniczeń oraz nakazu wyniesienia poziomu parteru powyżej rzędnej wody Q1%. W mpzp podano jedynie ogólny zapis, zgodnie z którym dla budynków realizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w momencie realizacji obiektu budowlanego obowiązują ograniczenia zawarte w Prawie wodnym.

UM w Sanoku

W uchwale LVII/515/22 Rady Miasta Sanoka z dnia 29 marca 2022 r. wprowadzającej zmiany do mpzp nie zostały uwzględnione wszystkie warunki dla ochrony przed powodzią, wynikające z decyzji wydanej przez Wody Polskie. Na etapie uzgodnień projektu uchwały Wody Polskie określiły sześć warunków. Warunki od nr 1 do nr 3 (dotyczące rzędnych poziomu posadowienia parteru, wykonania izolacji przeciwwodnej i technologii wykonania obiektów wchodzących w skład placów zabaw) zostały ujęte w ww. uchwale, natomiast warunki od nr 4 do nr 6 nie zostały wprowadzone do uchwały. Dwa z nich dotyczyły: umieszczenia w widocznym miejscu tablic informacyjnych (po wykonaniu i oddaniu do użytkowania inwestycji na terenach oznaczonych 1US, 2US), iż teren placów zabaw znajduje się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a w przypadku wystąpienia powodzi może zostać zalany wodą o głębokości do 0,5 m oraz od 0,5 m do 2,0 m; natomiast drugi, że prace należy prowadzić poza okresem zagrożenia powodziowego.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że warunki ochrony przed powodzią określone w decyzji Wody Polskie zostały uwzględnione w projekcie zmiany mpzp w takim zakresie, jaki jest możliwy do określenia w planie na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym. Warunki wymienione w decyzji, które nie zostały wprowadzone do treści uchwały, odnosiły się wyłącznie do etapu realizacji inwestycji. Warunki te nie mogły być przedmiotem ustaleń mpzp, ponieważ przekraczałyby to kompetencje Rady Gminy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W siedmiu gminach (UG w Bobrowicach, UG w Dwikozach, UM w Krośnie, UM w Krośnie Odrzańskim, UM w Sandomierzu, UM w Sanoku, UMiG w Zagórzcu) w decyzjach WZ lub ULICP nie uwzględniano lub uwzględniano w niepełnym zakresie warunki zawarte w decyzjach uzgodnieniowych wydawanych przez Wody Polskie.

Przykłady

UMiG w Krośnie Odrzańskim

Decyzja ULICP nie była przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi. Ponadto brak w niej było zapisów wskazujących na ograniczenia zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

UG w Dwikozach

Trzy decyzje WZ oraz jedna decyzja ULICP dotyczące inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zostały wydane bez uzgodnień warunków zabudowy i zagospodarowania z Wodami Polskimi.

UM w Sanoku

Wody Polskie na etapie uzgadniania projektu decyzji określiły sześć warunków ochrony przed powodzią, w tym jeden o treści: *Poziom posadowienia parteru rozbudowywanej części budynku należy wznieść na minimalną rzędną wynoszącą 286 m n.p.m. oraz należy zastosować izolację przeciwwodną fundamentów do minimalnej rzędnej wynoszącej 286 m n.p.m.* Część warunku dotycząca izolacji fundamentów została pominięta w decyzji WZ.

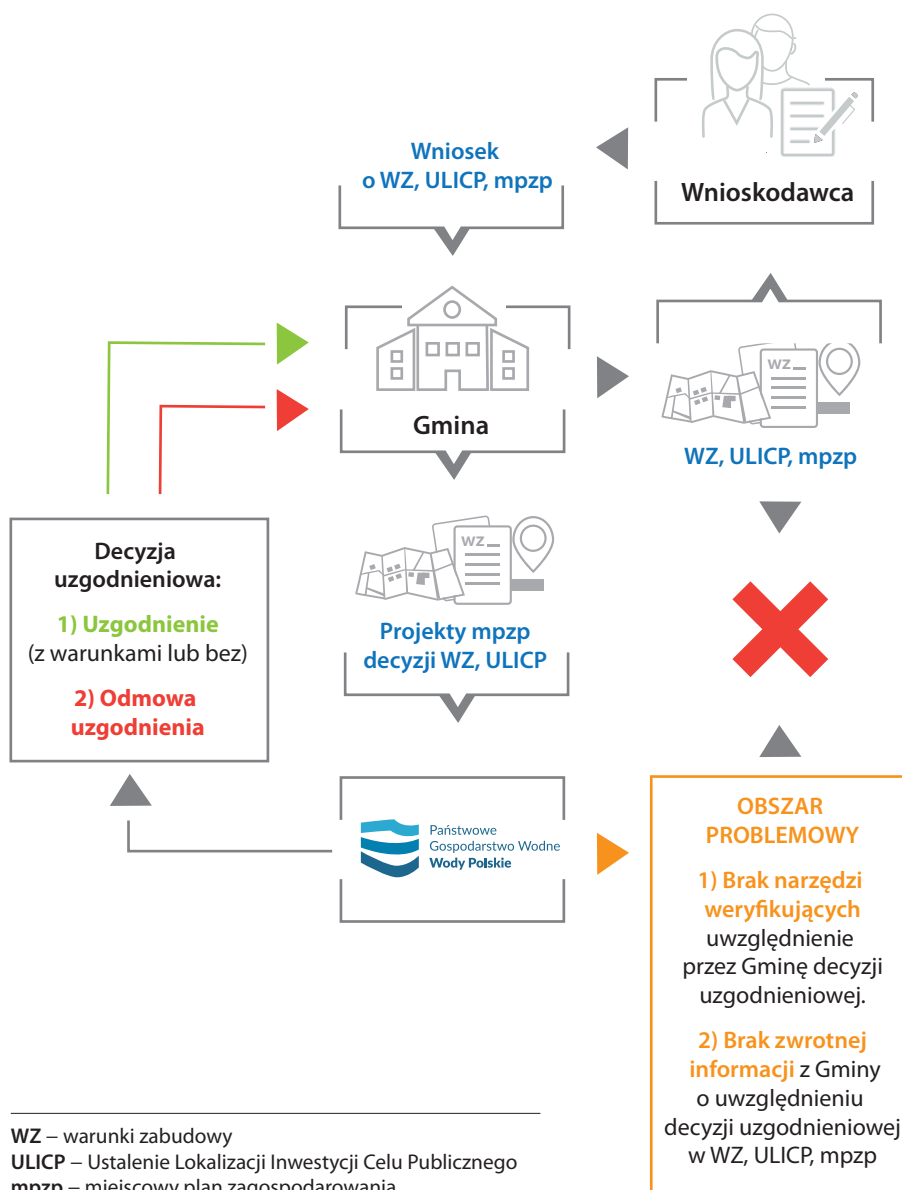
NIK podkreśla, że Wody Polskie i ich jednostki są organami wyspecjalizowanymi i uprawnionymi do oceny, czy i jaki wpływ z punktu widzenia ochrony terenów przed powodzią będzie miała realizacja danej inwestycji. Konsekwencją pomijania warunków decyzji uzgodnieniowych w mpzp, decyzjach WZ i ULICP może być wystąpienie poważnego ryzyka polegającego na tym, że przyszłe pozwolenia na budowę będą dotknięte wadami prawnymi.

W odniesieniu do powyższych ustaleń NIK zaznacza, że proces uzgadniania przez jst projektów mpzp, decyzji WZ i ULICP z Wodami Polskimi jest wskazany w art. 166 Prawa wodnego. Jednak po wydaniu decyzji uzgadniającej Wody Polskie nie posiadają informacji, czy warunki wskazane w ich decyzji zostały uwzględnione przez jst w mpzp, decyzjach WZ i ULICP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Proces uzgadniania przez gminy projektów decyzji WZ i ULICP, mpzp z Wodami Polskimi



WZ – warunki zabudowy
ULICP – Ustalenie Lokalizacji Inwestycji Celu Publicznego
mpzp – miejscowy plan zagospodarowania

Źródło: opracowanie własne NIK.

Prezes Wód Polskich poinformował NIK, że właściwe organy Wód Polskich nie występują z urzędu, jako strony postępowania, więc nie mogą wnosić odwołań jako środka zaskarżenia od wydanych przez organy prowadzące postępowanie główne decyzji, czy wykraczać poza nadane uprawnienia w toku procedury planistycznej obejmującej uchwalenie mpzp.

Decyzje o WZ i ULICP oraz mpzp, zdaniem Wód Polskich, powinny zawierać warunki oraz wymagania określone przez organy właściwe w toku postępowania uzgadniającego. Powyższe wywodzić należy z samego brzmienia art. 166 ust. 8 ustawy Prawo wodne: warunki wydawane przez organ w toku postępowania uzgadniającego, powinny być uwzględniane w wersji ostatecznej dokumentu, ponieważ przyjęcie innej optyki powoduje, że ww. przepis byłby *martwy*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niesporządzenie lub nierzetelne sporządzenie wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ i ULICP

Spośród dwunastu gmin w siedmiu z nich stwierdzono przypadki naruszenia art. 546 ust. 5 i 6 Prawa wodnego, zgodnie z którymi w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany był do opracowania wykazu decyzji WZ i ULICP, które wygasły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r. Wykaz należało przekazać właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, jak również ogłosić na stronie podmiotowej BIP właściwej gminy. W siedmiu gminach stwierdzono następujące przypadki naruszenia przepisów art. 546 ust. 5 i 6 Prawa wodnego:

- niesporządzenie wykazu (UG Bobrowice);
- sporządzenie wykazu z opóźnieniem (UMiG w Zagórzcu – 7 maja 2019 r.);
- nieopublikowanie wykazu w BIP (UM Krosno Odrzańskie, UM Gorzów Wielkopolski);
- opublikowanie wykazu w BIP z opóźnieniem (UM Sanok – 25 października 2019 r., UM Tarnowa – 22 lutego 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK);
- nieprzekazanie wykazu do właściwego terytorialnie nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno – budowlanej (UM Krosna, UM w Krośnie Odrzańskim);
- przekazanie wykazu do właściwego terytorialnie nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno – budowlanej z opóźnieniem (UMiG w Zagórzcu – 7 maja 2019 r., UM Tarnowa – 22 lutego 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK, UM Krakowa – 18 maja 2022 r., w trakcie kontroli NIK).

Ponadto w UM Krakowa przedmiotowy wykaz został nierzetelnie sporządzony. Ujęto w nim niezasadnie jedną decyzję WZ (nie spełniała warunków z art. 546 ust. 1 Prawa wodnego – decyzja umarzająca postępowanie w sprawie ustalenia WZ z uwagi na jego bezprzedmiotowość), jak również nie wykazano w nim trzech decyzji WZ pomimo, że taki obowiązek wynikał z art. 546 ust. 5 Prawa wodnego.

Na podstawie dwóch decyzji WZ wygaszonych z mocy prawa, wydano w UM Krakowa trzy decyzje o pozwoleniu na budowę.

Przykład

Na podstawie jednej decyzji WZ, wydanej 24 kwietnia 2014 r., wydano dwa pozwolenia na budowę (na dwa etapy inwestycji) 13 lutego 2018 r., natomiast na podstawie decyzji WZ z 31 stycznia 2017 r. wydano jedną decyzję o pozwoleniu na budowę 13 sierpnia 2018 r.

Zgodnie z art. 546 ust. 1 Prawa wodnego decyzje dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej wygasły z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r.

Nierzetelna weryfikacja projektu zagospodarowania działki przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy

W dwóch¹⁷ z siedmiu starostw powiatowych¹⁸, wydając decyzje o pozwoleniu na budowę dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych usytuowanych w obszarach szczególnego zagro-

¹⁷ Starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim i Sanoku.

¹⁸ Cztery starostwa powiatowe oraz trzy mpp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zenia, nierzetelnie zweryfikowano kompletność dokumentacji projektowej. W konsekwencji pięć (14%) z 35 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie zawierało pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa wodnego pozwolenie takie wymagane jest w odniesieniu do lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych obiektów budowlanych.

Ponadto w Starostwie Powiatowym w Sanoku w przypadku jednego z 12 skontrolowanych zgłoszeń budowy dla przedsięwzięcia polegającego na budowie sieci kanalizacji sanitarnej, w załączonym do zgłoszenia projekcie budowlanym, nie zawarto ograniczeń dotyczących zabudowy, pomimo że inwestycja zlokalizowana była na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jak również nie zostało dołączone pozwolenie wodnoprawne.

W dwóch z 12 gmin (Kraków, Tarnów), warunki zabudowy terenów zagrożonych powodzią w mpzp i decyzjach WZ były formułowane w niejednolity oraz niespójny sposób.

Niejednolite
oraz niespójne
formułowanie warunków
zabudowy terenów
zagrożonych powodzią

Przykłady

UM Kraków

W trzech mpzp: Stary Bieżanów, Sudół Dominikański, Prokocim – Bieżanowska wskazane zostały tereny zagrożone powodzią (na podstawie opracowań będących w dyspozycji UMK¹⁹), lecz poza ogólnymi zapisami²⁰ w mpzp Sudół Dominikański dotyczącymi ogólnych warunków projektowych nie zawierały one warunków zabudowy i zagospodarowania tych obszarów. Tymczasem takie warunki zawarte zostały w innym mpzp Płaszów-Rybitwy, wskazujące m.in. że inwestorzy winni podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, polegających na odstępowaniu od realizacji obiektów z podpiwniczeniem lub zastosowania środków technicznych zabezpieczających poprzez wykonanie dodatkowych zabezpieczeń typu szczelne izolacje oraz zastosowania materiałów budowlanych odpornych na wodę. Ponadto w obszarze strefy wykluczono możliwość lokalizacji obiektów stwarzających zagrożenie dla środowiska w przypadku zalania.

UM Tarnów

W mpzp nr 32 dla terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, podtapiania oraz osuwania się mas ziemnych wskazano m.in. nakaz realizacji budynków niepodpiwniczonych z zastosowaniem odpowiednich rozwiązań konstrukcyjno-technicznych, uwzględniając możliwość podtopienia, w tym wysoki poziom parteru m.in. 0,7 m, jak również zakazano realizacji ogrodzeń pełnych i na podmurówkach. Z kolei w mpzp nr 37 wskazano, że na obszarze objętym planem nie występują obszary zagrożone niebezpieczeństwem powodzi i nie zostały wprowadzone żadne obostrzenia. Tymczasem zgodnie z danymi przedstawionymi w WORP tereny znajdujące się na obszarze obowiązywania mpzp nr 37 objęte były powodzią historycznymi, podobnie jak obszary objęte mpzp nr 32.

¹⁹ 1) „Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy z 2011 r.”; 2) „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”; 3) *Obszar potencjalnego zagrożenia wodą Q1% od potoku Drwinka*.

²⁰ W mpzp Sudół Dominikański w § 10 ust. 6 podano następujący zapis: „W zakresie ochrony przed powodzią zaleca się stosowanie w budynkach rozwiązań projektowych i technicznych ograniczających zagrożenie powodziowe ze strony potoku Sudół Dominikański (Rozrywka)”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola 11 WZ wydanych dla inwestycji na działkach objętych powodziami historycznymi, wykazała, że w przypadku trzech decyzji na inwestorów nałożono obowiązek projektowania budynków bez podpiwniczenia, z zachowaniem poziomu parteru uwzględniającego możliwość podtopień tego terenu oraz oddalenia budynków o minimum pięć metrów od górnej krawędzi skarpy brzegowej potoku Wątok. W pozostałych ośmiu skontrolowanych decyzjach w ich treści nie zawarto takich obowiązków, pomimo że również znajdowały się na terenie dotkniętym przez powódź.

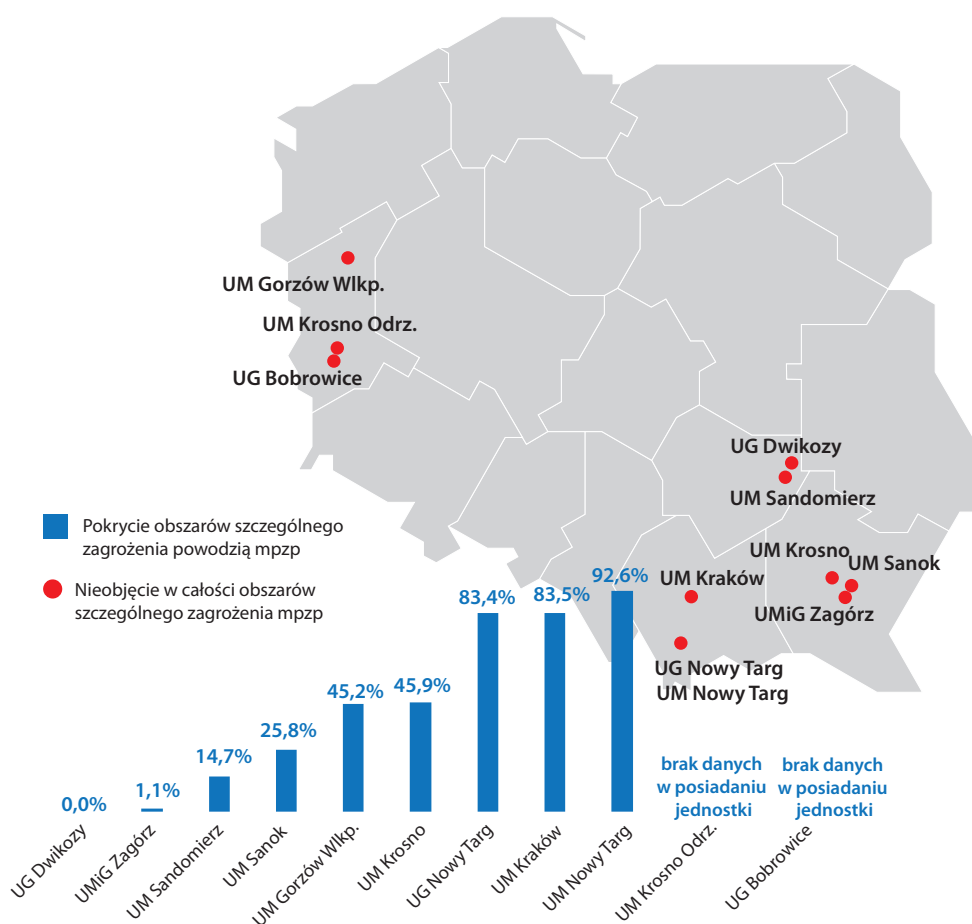
W wyniku opisanych powyżej praktyk inwestorzy byli nierówno traktowani w odniesieniu do stawianych im wymogów dotyczących warunków zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Przekazywana w ten sposób informacja o treści norm prawnych była niekompletna, a przez to niezetelna.

Nieobjęcie całości obszarów szczególnego zagrożenia powodzią planami miejscowymi

W żadnej z objętych kontrolą 11 gmin obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie zostały objęte w całości planami miejscowymi. Pokrycie mpzp tych obszarów wahało się od 1,1% do 92,6% i wynosiło średnio 43,6%. W Gminie Dwikozy ustalenie warunków zabudowy odbywało się wyłącznie na podstawie WZ, ponieważ nie uchwalono tam żadnego planu miejscowego. W UM Krosno Odrzańskie oraz w UG Bobrowice nie posiadano danych o wielkości pokrycia planami miejscowymi obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Infografika nr 6

Pokrycie planami miejscowymi obszarów szczególnego zagrożenia powodzią



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2022 zgodność wydawanych przez starostwa powiatowe decyzji o pozwoleniu na budowę i zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią ze stanem faktycznym nie była przedmiotem kontroli administracji architektoniczno-budowlanej. Żaden z objętych kontrolą organów administracji architektoniczno-budowlanej nie skorzystał z uprawnienia zapisanego w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym przy wykonywaniu ww. obowiązków mogą dokonywać czynności kontrolnych.

Z informacji otrzymanych z właściwych terytorialnie inspektoratów nadzoru budowlanego wynikało, że w latach 2018–2022 zagospodarowanie i budowa obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie były przedmiotem prowadzonych przez te organy kontroli.

W żadnej ze skontrolowanych jst przed wydaniem WZ lub też pozwolenia na budowę dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, nie przeprowadzano analizy przyszłych kosztów, jakie mogą być do poniesienia na usuwanie skutków powodzi i podtopień. Nie analizowano kosztów przyszłych inwestycji na tych terenach, które będą związane z koniecznością wybudowania infrastruktury chroniącej mieszkańców takich terenów jak np. przepompownie wody, kanalizacja deszczowa itp. Jako przyczynę nieprzeprowadzenia przedmiotowych analiz wskazywano na fakt, że przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku na organ administracji publicznej wydający decyzję w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Niedokonywanie fizycznej kontroli realizacji warunków zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przez administrację architektoniczno-budowlaną

Nieanalizowanie przy wydawaniu pozwoleń na budowę decyzji WZ oraz ULICP przyszłych kosztów inwestycji związanych z zabezpieczeniem terenów przed podtopieniami i powodzią

Przykłady

UM Kraków

W celu zapobiegania niekorzystnym skutkom podtopień i powodzi, w Krakowie zaplanowano lub też zrealizowano szereg inwestycji w infrastrukturę zapobiegającą takim zjawiskom m.in.:

- budowa przepompowni przy ul. Półłanki/Agatowa. Dotychczas wykonano dokumentację projektową i uzyskano decyzje o pozwoleniu na budowę. Wykonanie przepompowni zaplanowano w 2022 r. W 2021 r. wydatkowano 143,9 tys. zł,
- budowa przepompowni Kabel – 30 czerwca 2021 r. dokonano odbioru końcowego. Wykonano m.in. modelowanie przepływów hydrodynamicznych w zlewni, na podstawie którego opracowano warianty zagospodarowania wód opadowych. Kwota wydatkowana – 1888,2 tys. zł. W 2022 r. kontynuacja inwestycji pn. *Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę/przebudowę kanałów opadowych w rejonie ul. Prokocimskiej,*
- budowa przepompowni powodziowej Wilga zlokalizowanej przy ul. Zatorskiej. Koszt realizacji inwestycji – 10 248,5 tys. zł (sfinansowane ze środków własnych Spółki Wodociągi Miasta Krakowa S.A.).

UM Tarnów

Przy intensywnych opadach deszczu i podniesieniu się poziomu wody w rzece Biała dochodziło do ograniczenia przepływu wód potoku Stary Wątok przez służę wałową, co powodowało podtopienia okolicznych posesji. W maju i czerwcu 2010 r. ok. 50% powierzchni osiedla Nad Białą zostało zalane w wyniku tego zjawiska. W związku z tym mieszkańcy wielokrotnie interweniowali w UM Tarnowa w sprawie zabezpieczenia osiedla przed zalewaniem wodami potoku Stary Wątok. W lipcu 2021 r. zakończono i odebrano roboty

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budowlane związane z budową pompowni przewałowej wód opadowych na potoku Stary Wątok. Koszt robót budowlanych na realizację tego zadania pn. *Gospodarowanie wodami opadowymi w zlewni potoku Stary Wątok w Tarnowie* wyniósł 5,2 mln zł. Wydatki na realizację inwestycji w wysokości 85% pochodziły z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 w ramach Działania 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska.

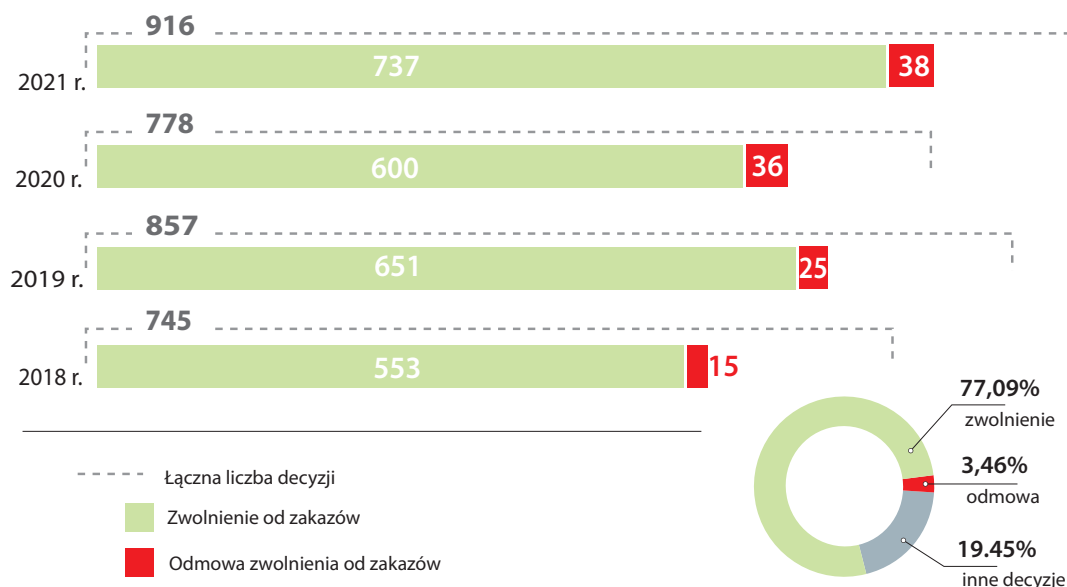
Bezpieczeństwo inwestycji zlokalizowanych w odległości ponad 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego

Zgodnie z art. 176 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego, w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych, zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału. Jeżeli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zwolnić od powyższego zakazu.

W okresie od 2018 r. do 2021 r. Wody Polskie prowadziły od 745 do 916 postępowań zwalniających od zakazów wykonywania robót i czynności wpływających na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych. Udzielone zgody (w formie decyzji) stanowiły ok. 77% prowadzonych postępowań, natomiast odmowy ok. 3%.

Infografika nr 7

Liczba postępowań prowadzonych przez Wody Polskie w okresie od 2018 r. do 2021 r. zwalniających od zakazów wykonywania robót lub czynności mogących wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych

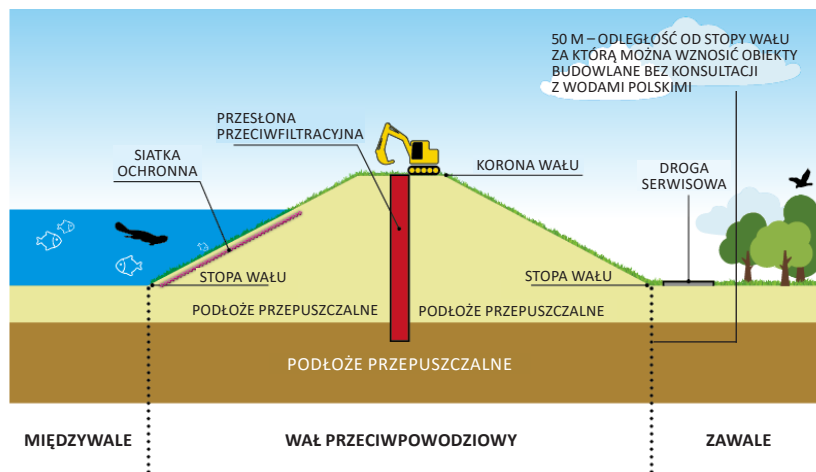


Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych z Wód Polskich.

W odległości powyżej 50 metrów od stopy wału, jeżeli teren nie jest zakwalifikowany jako obszar szczególnego zagrożenia powodzią, inwestor może występować o WZ lub o pozwolenie na budowę bez ustalania dodatkowych warunków uwzględniających w konstrukcji budowli zagrożenie podtopieniem lub powodzią. W związku z tym, co do zasady, tereny te w świetle obowiązującego prawa uznawane są za bezpieczne, jeżeli chodzi o zagrożenie powodziowe.

Infografika nr 8

Struktura wału przeciwpowodziowego oraz przyległego do niego terenu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie strony internetowej <https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/1322-kontynuacja-inwestycji-w-dolinie-stezyckiej-dla-lepszej-ochrony-przeciwpowodziowej> [dostęp: 30 listopada 2022 r.].

Z informacji uzyskanych od właściwych terenowo jednostek powiatowych straży pożarnych wynikało, że pomimo iż obowiązujące przepisy prawne (Prawo wodne, ustawa o planowaniu przestrzennym) nie zawierają obostrzeń w odniesieniu do warunków zagospodarowania i zabudowy takich terenów, to w okresie od 2015 r. do 2022 r. podejmowane były działania polegające na wypompowywaniu wody z piwnic budynków, z posesji oraz zabezpieczania wałów przeciwpowodziowych.

Przykłady

UM Kraków

Straż pożarna w analizowanym okresie interweniowała 96 razy przy m.in. przy następujących ciekach wodnych: Wisła, Serafa, Wilga, Drwinka, Baranówka, Rudawa, Drwina. Przedmiotem interwencji było zarówno monitorowanie stanu wysokości wody i wałów przeciwpowodziowych jak również, szczególnie w 2019 r. i 2021 r., podwyższanie wałów przeciwpowodziowych workami z piaskiem lub rękawami przeciwpowodziowymi, przepompowywanie wody, pomoc ludności przy zastosowaniu łodzi.

Nowy Targ (miasto i gmina)

W latach 2015–2022 straż pożarna na terenie miasta interweniowała 16 razy, z czego najwięcej interwencji, tj. dziewięć, miało miejsce w 2017 r. przy ciekach wodnych: Klikuszówka, Czarny Dunajec i Kowaniec (ul. Grel, Bulwarowa, Kowaniec, Przywodzie). Interwencje polegały na zabezpieczaniu budynków workami z piaskiem, wypompowywaniu wody z zalanych piwnic.

W analogicznym okresie na terenie gminy straż pożarna interweniowała 18 razy, z czego najwięcej (12 razy) w 2018 r. Największa interwencja miała miejsce 19 lipca 2018 r., gdzie w sołectwie Harkłowa wodami rzeki Dunajec została zalana część miejscowości, w sołectwie Dębno wodami rzeki Białki zalane zostały domy letniskowe, w sołectwach Waksmund i Długopole wodami Dunajca zostały zalane piwnice budynków.

UM Sandomierz

W latach 2015–2022 straż pożarna interweniowała osiem razy, z czego pięć interwencji miało miejsce w 2019 r. przy rzece Wisła (ul. Krakowska i Portowa). Działania straży pożarnej polegały na patrolowaniu wałów przeciwpowodziowych, przepompowywaniu wody oraz uszczelnianiu śluzy workami z piaskiem.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie, czy organy publiczne podejmowały prawidłowe i skuteczne działania na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy jst uwzględniały w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią?2. Czy jst podejmowały skuteczne działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono łącznie w piętnastu jednostkach, tj.: w trzech miastach na prawach powiatu, czterech starostwach powiatowych, ośmiu urzędach gminy. Ponadto w informacji o wynikach kontroli wykorzystane zostały ustalenia z kontroli rozpoznawczej R/21/004 – <i>Działania Prezydenta Miasta Tarnowa na rzecz ochrony mieszkańców przed powodzią oraz ograniczania zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią</i> , przeprowadzonej w Tarnowie, tj. mieście na prawach powiatu. Podmioty do kontroli dobrano celowo, biorąc pod uwagę występujące na ich obszarze tereny zagrożone powodzią, w tym obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz ich zabudowę i zagospodarowanie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²¹ . Działalność skontrolowanej jednostki oceniano według kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 2022 r. (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Po rozpoczęciu kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od: <ul style="list-style-type: none">– Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej,– Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie,– powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego,– powiatowych komend Państwowej Straży Pożarnej.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK oraz wykorzystanie baz danych	W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Wyniki kontroli przedstawiono w piętnastu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 43 wnioski pokontrolne. Ponadto w ramach kontroli rozpoznawczej (R/21/004) sporządzono jedno wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowano cztery wnioski pokontrolne.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że spośród ogółem 47 sformułowanych wniosków pokontrolnych zrealizowanych zostało 23 (49%), w trakcie realizacji są 24 wnioski (51%).

Do starostów powiatowych wnioskowano m.in o:

- 1) zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania związane z wydawaniem pozwoleń na budowę w celu zapewnienia występowania do Wód Polskich o wydanie decyzji wodno-prawnych wymaganych dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
- 2) aktualizację planu operacyjnego ochrony przed powodzią.

Do prezydentów miast, burmistrzów i wójtów wnioskowano m.in. o:

- 1) uwzględnianie w mpzp, decyzjach WZ i ULICP warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią sformułowanych przez Wody Polskie w wydawanych przez nie decyzjach uzgodnieniowych;
- 2) uzgadnianie projektów decyzji WZ i ULICP z Wodami Polskimi;
- 3) uwzględnienie w strategiach rozwoju gminy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- 4) podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie możliwości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ;
- 5) przeprowadzanie cyklicznych analiz terenów zagrożonych powodzią.

Czynności kontrolne prowadzone były od 15 marca do 29 lipca 2022 r. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Najwyższa Izba Kontroli prowadziła dotychczas kontrole dotyczące tematyki zabudowy i zagospodarowania terenów zalewowych np. P/13/077 *Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią*; P/19/051 *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*.

Kierownik jednej jednostki kontrolowanej UM Krakowa wniósł zastrzeżenia do otrzymanego wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK oddalił w całości zastrzeżenia kierownika jednostki kontrolowanej.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Pozostałe informacje

Informacja o zgłoszonych zastrzeżeniach do wystąpień pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski
2.		Urząd Miasta w Nowym Targu	Grzegorz Watycha
3.		Urząd Gminy Nowy Targ	Jan Smarduch
4.		Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	Krzysztof Faber
5.		Urząd Miejski w Sandomierzu	Marcin Marzec
6.		Urząd Gminy Dwikozy	Marek Łukaszek
7.		Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Marcin Piwnik
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytocki
9.		Urząd Miasta Sanoka	Tomasz Matuszewski
10.		Urząd Miasta i Gminy w Zagórz	Ernest Nowak
11.		Starostwo Powiatowe w Sanoku	Stanisław Chęć
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Jacek Wójcicki
13.		Urząd Miasta Krosno Odrzańskie	Marek Cebula
14.		Urząd Gminy Bobrowice	Wojciech Wąchała
15.		Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Grzegorz Garczyński

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Przynajmniej dokonania ocen w formie opisowej było wystąpienie zjawisk, których złożoność problematyki nie pozwalała na stworzenie jednoznacznych ocen pozytywnych lub negatywnych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę (forma opisowa)	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	<p>Urząd uwzględnił informacje o obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią w dokumentach strategicznych i planistycznych oraz uzgadniał ich postanowienia z Wodami Polskimi. Prezydent opracował plan operacyjny ochrony przed powodzią. Plany miejscowe dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią posiadały zapisy ograniczające zabudowę i obejmowały 45,17% powierzchni ww. obszaru. Miasto w celu przeciwdziałania zagrożeniom związanym z wodami opadowymi podejmowało działania polegające m.in. na modernizacji i wybudowaniu 5,74 km sieci kanalizacji deszczowej oraz 23 zbiorników retencyjnych o łącznej pojemności 18 629,9 m³.</p> <p>WZ dotyczące zamierzeń na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wydane przed 1 stycznia 2018 r. zostały ujęte w wykazie wygasłych decyzji, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego.</p> <p>Zapisy o warunkach zabudowy obejmujących ww. obszar uzgadniane były z Wodami Polskimi. Wydane przez Urząd pozwolenia na budowę zgodne były z zapisami decyzji o warunkach zabudowy oraz mpzp.</p>	<p>Urząd nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) wykazu decyzji o warunkach zabudowy, które wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r.</p>
2.	Urząd Miasta Krakowa	<p>Zadania związane z zapewnieniem ochrony przed powodzią oraz obszary o występującym ryzyku powodziowym uwzględniono w kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy Miejskiej Kraków.</p> <p>Uchwalony w 2012 r. plan operacyjny Miasta Krakowa zawierał mapę z właściwie oznaczonymi obszarami szczególnego zagrożenia oraz zagrożonymi powodzią i był corocznie aktualizowany. Miasto Kraków aktywnie współpracowało przy ustalaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, a następnie z Wodami Polskimi i zgłaszało swoje uwagi do map zagrożenia powodziowego, proponując objęcie nimi dodatkowych cieków wodnych. Miasto opracowało lub zlecało też opracowanie licznych dokumentów, które traktowały o tematyce powodzi, zagrożeniach od wód opadowych oraz realizowało inwestycje przeciwpowodziowe. Powołano też dwa zespoły do problemów powodziowych z udziałem mieszkańców Krakowa.</p> <p>Urząd terminowo opracował wykaz decyzji, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego i opublikował go w BIP.</p>	<p>Brak aktualizacji trzech mpzp pod względem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, niejednołitość i niespójność formułowania warunków zagospodarowania i zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią w trzech mpzp, sposób ustalenia wykazu wygaszonych decyzji o warunkach zabudowy oraz nieprawidłowości stwierdzone w trzech postępowaniach w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.</p> <p>Nierzetelnie dokonano w 2018 r. oceny aktualności czterech mpzp, uznając je za aktualne, podczas gdy trzy mpzp nie zawierały określonych obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonych przez Wody Polskie w 2015 r., a jeden mpzp nie zawierał obszarów zagrożonych powodzią wyznaczonych w posiadanych przez UMK opracowaniach z 2011 r. Powyższe skutkowało niewskazaniem tych mpzp do objęcia działaniami, o których mowa w art. 27 ustawy o planowaniu i przestrzennym. Natomiast w trzech kolejnych badanych mpzp warunki zagospodarowania i zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią, były formułowane niejednołicie oraz niespójnie.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę (forma opisowa)	
		prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Urząd Miasta Krakowa	<p>W Urzędzie przestrzegano wymogu uzgadniania projektów WZ z Wodami Polskimi, wprowadzono również wewnętrzną procedurę opiniowania projektów takich decyzji przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.</p>	<p>Wykaz decyzji, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego opublikowany w BIP, przekazano za potwierdzeniem do nadzoru budowlanego dopiero w maju 2022 r., w toku kontroli NIK. Zastrzeżenia NIK budził również brak należytej staranności w sporządzeniu przedmiotowego wykazu decyzji. Należy przy tym wskazać, że stwierdzono trzy przypadki wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji WZ, które nie zostały umieszczone w wykazie, a wygasły zgodnie z art. 546 ust. 1 Prawa wodnego.</p> <p>Stwierdzono przypadki naruszenia wewnętrznej procedury opiniowania projektów decyzji WZ przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (Wydział OC), gdyż w sytuacji inwestycji lokalizowanych na obszarach zagrożonych powodzią wyznaczonych na podstawie innych opracowań niż Wód Polskich, Wydział Architektury nie wystąpił o opinię Wydziału OC.</p>
3.	Urząd Miasta Krosna	<p>Gmina Miasto Krosno prawidłowo uwzględniła w dokumentach strategicznych i planistycznych zagadnienia dotyczące ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.</p> <p>Gmina przestrzegła warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.</p> <p>W Urzędzie prowadzone były rejestry wydanych WZ i ULICP.</p>	<p>Nieprzekazanie do właściwego nadzoru budowlanego oraz niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu wykazu decyzji o warunkach zabudowy, które uległy wygaszeniu z dniem 1 stycznia 2018 r.</p> <p>Na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie nie ma mpzp, spośród 48 analizowanych decyzji o warunkach zabudowy, w dwóch z nich (tj. 4%) nie uwzględniono warunków ochrony przed powodzią wskazanych w decyzji Dyrektora RZGW w Rzeszowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.</p>
4.	Urząd Miasta Krosno Odrzańskie	<p>W Urzędzie prowadzono analizy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jego terenie. W Urzędzie uwzględniano w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią.</p>	<p>Brak danych dla jakiejś powierzchni obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i obszarów zagrożonych powodzią ustanowiono mpzp, szacunkowej liczby działek zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i ich powierzchni.</p> <p>Wydawane w przypadku braku mpzp WZ nie zawsze były uzgadniane z Wodami Polskimi (na 26 zbadanych WZ jedna nie była przedmiotem uzgodnień).</p> <p>W przypadku 11 WZ oraz ośmiu ULICP, pomimo wyznaczenia warunków przez Wody Polskie, w treści uzasadnienia tych decyzji nie wprowadzono zapisów dotyczących ograniczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.</p> <p>Niedokonanie publikacji w BIP i nieprzekazanie do nadzoru budowlanego wykazu wygaszonych decyzji WZ lub ULICP dotyczącego nieruchomości lub jej części, znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.</p> <p>Rejestr decyzji WZ oraz rejestr ULICP o znaczeniu gminnym prowadzony był w Urzędzie niezgodnie z obowiązującym wzorem.</p>

5.	Urząd Miasta Sanoka	<p>Burmistrz terminowo opracował wykaz WZ, które uległy wygaszeniu z dniem 1 stycznia 2018 r. oraz przekazał go właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.</p> <p>Gmina Miasta Sanoka posiadała Plan operacyjny ochrony przed powodzią wprowadzony w 2011 r., w którym wskazano tereny narażone na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi.</p> <p>W Urzędzie prowadzone były rejestry WZ i ULICP.</p>	<p>Obowiązujące przed 27 stycznia 2022 r. <i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sanoka</i> nie uwzględniało obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.</p> <p>Obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie zostały również uwzględnione w <i>Strategii Rozwoju Miasta Sanoka na lata 2013–2024</i>, pomimo że w okresie objętym kontrolą była ona trzykrotnie zmieniana.</p> <p>W jednej zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w sześciu spośród 31 wydanych w okresie objętym kontrolą WZ nie uwzględniono wszystkich warunków ochrony przed powodzią określonych przez Wody Polskie.</p> <p>Publikacja w BIP wykazu WZ, które wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r. nastąpiła z niespełna dziesięciomiesięcznym opóźnieniem.</p>
6.	Urząd Gminy Bobrowice	<p>Gmina uwzględniała w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią.</p>	<p>Brak analiz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących terenie Gminy.</p> <p>Brak opracowanego planu operacyjnego. Znaczna część Gminy (ponad 90% powierzchni), na której mogą wystąpić zjawiska powodziowe, nie zostało objętych mpzp.</p> <p>Wydawane, w przypadku braku mpzp, WZ oraz ULICP, pomimo obowiązku wynikającego z Prawa wodnego nie zawsze były uzgadniane z Wodami Polskimi (na 16 zbadanych decyzji, 10 nie było przedmiotem uzgodnień).</p> <p>W treści uzasadnienia 11 decyzji (na 16 zbadanych) nie wprowadzono wyczerpujących informacji dla inwestorów o ryzykach wynikających z lokalizowania inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.</p> <p>Rejestr WZ oraz rejestr ULICP o znaczeniu gminnym prowadzony był w Gminie niezgodnie z obowiązującymi wzorami.</p> <p>Urząd nie sporządził wykazu wygasłych WZ, nie dokonał jego publikacji w BIP i nie przekazał do właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.</p>
7.	Urząd Gminy Dwikozy	<p>Zagadnienia dotyczące terenów zagrożonych powodzią uwzględniono w dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy, takich jak Strategia rozwoju Gminy Dwikozy na lata 2015–2022 i studium.</p>	<p>Nieustanowienie na terenie Gminy żadnego mpzp, w którym określa się m.in. szczegółowe zasady zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.</p> <p>Plan operacyjny wprowadzono dopiero w sierpniu 2021 r., podczas gdy obowiązek sporządzenia takiego planu istniał już od 2002 r.</p> <p>Do czasu przystąpienia do opracowania planu operacyjnego w Gminie nie przeprowadzono analiz terenów zagrożonych powodzią w odniesieniu do cieków wodnych występujących na jej terenie.</p> <p>Nie posiadano także informacji na temat numerów działek ewidencyjnych znajdujących się na tych obszarach, jak również sposobie zabudowy i ich zagospodarowania.</p> <p>Niedokonanie przez Gminę uzgodnień z Wodami Polskimi projektów czterech z sześciu poddanych kontroli decyzji, w tym trzech WZ i jednej ULICP.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę (forma opisowa)	
		prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Gminy Dwikózy		<p>W trakcie kontroli NIK, Wójt uchylił jedną z tych WZ z uwagi na wadę prawną i kolejny projekt skierował do uzgodnienia z Wodami Polskimi, po czym w kolejnej decyzji nie uwzględnił szczegółowych warunków wskazanych przez Wody Polskie. Ponadto, w jednej WZ i ULICP, nie zawarto informacji, że tereny nimi objęte znajdowały się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.</p> <p>Rejestr WZ oraz rejestr ULICP prowadzony był w Urzędzie niezgodnie z obowiązującym wzorem.</p>
8.	Urząd Gminy Nowy Targ	<p>Gmina opracowała plan operacyjny ochrony przed powodzią.</p> <p>Wydając WZ na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią uzgadniano ich projekty z Wodami Polskimi, ustalając w nich ograniczenia w zabudowie lub odmawiając uzgodnienia. Wykaz wygasłych WZ i ULICP dotyczących nieruchomości znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią przekazano terminowo właściwym organom administracji architektoniczno-budowlanej, nadzorowi budowlanemu i opublikowano w BIP.</p>	<p>W Gminie nie prowadzono analiz terenów zagrożonych powodzią w odniesieniu do rzek, potoków oraz cieków wodnych występujących na jej terenie. W strategii lata 2015-2022 nie uwzględniono obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W mpzp dla obszaru: Długopole 1, Dębno i Lasek 1 nie zawarto warunków wskazanych przez Wody Polskie. W latach 2015 do 2022 (1. czerwca) nie dokonano oceny aktualności mpzp.</p>
9.	Urząd Miasta w Nowym Targu	<p>Obszary szczególnego zagrożenia powodziowego na terenie Miasta uwzględniono w najważniejszych dokumentach planistycznych i strategicznych.</p> <p>Mpzp, które obejmowały swoim zasięgiem obszary szczególnego zagrożenia powodzią uzgadniano z Wodami Polskimi.</p> <p>Wykaz wygasłych decyzji WZ i ULICP nieruchomości znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią przekazano terminowo właściwym organom administracji architektoniczno-budowlanej, nadzorowi budowlanemu i opublikowano w BIP.</p>	<p>W dwóch mpzp nie uwzględniono wszystkich warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wynikających z decyzji wydanych przez Wody Polskie w procesie uzgodnień projektów tych dokumentów planistycznych.</p>
10.	Urząd Miejski w Sandomierzu	<p>Obszary szczególnego zagrożenia powodziowego na terenie Gminy uwzględniono w najważniejszych dokumentach planistycznych i strategicznych.</p> <p>Burmistrz wydając 18 z 19 badanych WZ na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią uzgadniał ich projekty z Wodami Polskimi.</p> <p>Wykaz wygasłych WZ nieruchomości znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią przekazano terminowo właściwym organom administracji architektoniczno-budowlanej, nadzorowi budowlanemu i opublikowano w BIP.</p>	<p>Zaniechania dotyczące aktualizacji części dokumentów planistycznych w zakresie możliwości i warunków zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz brak wymaganego uzgodnienia jednej WZ.</p> <p>Brak realizacji zaleceń sformułowanych w ocenie aktualności studium i mpzp przyjętej uchwałą Rady Miasta nr XXVII/315/2020 z 2 grudnia 2020 r. Burmistrz nie dokonał aktualizacji dwóch mpzp, obejmujących swoim zasięgiem obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Gmina nie wywiązała się z obowiązku dokonania okresowej oceny aktualności studium i mpzp (w kadencji 2014–2018).</p> <p>W jednym przypadku, projektu WZ na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie uzgodniono z Wodami Polskimi.</p>

11.	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	W Starostwie wydając decyzje o pozwoleniu na budowę oraz rozpatrując zgłoszenia, poza dwoma badanymi wyjątkami, rzetelnie badano zgodność dokumentacji z mpzp albo ULICP (w przypadku braku miejscowego planu).	Nieujęcie w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisów dotyczących propozycji ograniczania realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Powiatu Krośnieńskiego nie został zaktualizowany po opracowaniu przez Wody Polskie MRP i MZP oraz PZRP. Przez ponad trzy lata w Starostwie nie podjęto działań w celu otrzymania od gminy Bobrowice wykażu wygasłych WZ i ULICP, dotyczącego nieruchomości lub ich części znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.
12.	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	Starosta opracował i aktualizował plan operacyjny. W postępowaniach dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenia budowy lub przebudowy oraz zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę/rozbiórkę, rzetelnie badano zgodność dokumentacji z ustaleniami mpzp lub WZ.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
13.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Starostwo uwzględniło w Strategii Rozwoju Powiatu Sandomierskiego na lata 2014-2020 oraz w planie operacyjnym informacje w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, wskazując miejsca możliwych podtopień, miejsca zagrożenia powodzią, jak również działania w okresie występowania zagrożenia. Decyzje Starosty zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę były zgodne z WZ. Starosta odmawiał udzielenia pozwolenia na budowę w przypadku braku pozwolenia wodnoprawnego, ze względu na lokalizację projektowanego budynku w obszarze szczególnie zagrożonym powodzią.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
14.	Starostwo Powiatowe w Sanoku	Starostwo uwzględniło informacje na temat terenów zagrożonych powodzią leżących przy ciekach wodnych, w planie operacyjnym oraz Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu. Wydane przez Starostę decyzje o pozwoleniu na budowę w lokalizacjach znajdujących się na terenach szczególnego zagrożenia powodzią były zgodne z warunkami określonymi w WZ oraz w mpzp.	Trzy decyzje Starosty o pozwoleniu na budowę nie zawierały wymaganych pozwoleń wodno-prawnych. W przypadku jednej decyzji dla przedsięwzięcia polegającego na budowie sieci kanalizacji sanitarnej projekt nie zawierał wymaganego dla budowy nowego obiektu budowlanego (jakim jest zgłaszana sieć kanalizacji sanitarnej) pozwolenia wodno-prawnego.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

W dniu 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne regulująca gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1)²². Ustawa ta umożliwiła pełne wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²³. W uzasadnieniu do projektu Prawa wodnego wskazano m.in., że w szczególności należy mieć na względzie ewentualne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście alokacji zasobów w przestrzeni połączone z potrzebą minimalizacji ryzyka powodziowego i zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej²⁴.

Prawo unijne

Celem Ramowej Dyrektywy Wodnej jest ustalenie ram dla ochrony śródłądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które przyczyniają się m.in. do zmniejszenia skutków powodzi i susz (art. 1 lit. e). Zgodnie z art. 13 Państwa Członkowskie UE zapewniają opracowanie planów gospodarowania wodami w dorzeczu dla każdego obszaru dorzecza leżącego całkowicie na ich terytorium. Plany gospodarowania wodami w dorzeczach są poddane przeglądowi i uaktualnione najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy i następnie co 6 lat.

Obowiązek implementacji Ramowej Dyrektywy Wodnej istniał od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Komisja Europejska w czerwcu 2008 r. przedstawiła zarzuty dotyczące nieprawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy. W lutym 2012 r. Komisja Europejska ponownie przesłała Polsce wezwanie do prawidłowej implementacji Ramowej Dyrektywy Wodnej, przesyłając dodatkową uzasadnioną opinię na ten temat²⁵. Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r. C-648/13 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Polska nie dokonała pełnej lub prawidłowej transpozycji wybranych przepisów i w ten sposób uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy tych przepisów oraz art. 24 tejsze dyrektywy²⁶.

Plany gospodarowania wodami zostały przyjęte przez Radę Ministrów w formie rozporządzeń 18 października 2016 r. dla dziesięciu obszarów dorzeczy. Obowiązują do grudnia 2022 r. (art. 566 ust. 2 Prawa wodnego).

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm., dalej: Prawo wodne.

²³ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm., dalej: *Ramowa Dyrektywa Wodna*.

²⁴ Druk nr 1529 Rządowy projekt ustawy – Prawo wodne, dostępny na <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529> [dostęp: 26 września 2022 r.].

²⁵ Na podstawie: Odpowiedzi na interpelację nr 21887 w sprawie środków finansowych z Unii Europejskiej na inwestycje wodne w Końskich i Radoszycach z dnia 30 maja 2018 r., dostępne na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=416FE37B> [dostęp: 26 września 2022 r.].

²⁶ Wyrok dostępny w SIP LEX nr 2062831.

W uzupełnieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej przyjęto dyrektywę 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim²⁷. Dyrektywa powodziowa ma na celu stanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczania negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium Wspólnoty (art. 1). Dyrektywa nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek:

- a) dokonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego,
- b) przygotowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego,
- c) opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym,
- d) podania do publicznej wiadomości wymienionych wyżej dokumentów.

Pierwsze wstępne oceny ryzyka powodziowego miały być przygotowane do 2011 r., mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego – do końca 2013 r., a plany zarządzania ryzykiem powodziowym – do końca 2015 r. Wstępne oceny ryzyka powodziowego poddawane są przeglądowi i, w razie potrzeby, aktualizowane do dnia 22 grudnia 2018 r., a następnie co sześć lat. Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego są poddawane przeglądowi i, w razie potrzeby, aktualizowane do dnia 22 grudnia 2019 r., a następnie co sześć lat. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym są poddawane przeglądowi i, w razie potrzeby, aktualizowane, do dnia 22 grudnia 2021 r., a następnie co sześć lat.

Prawo wodne

Przez powódź rozumie się czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych (art. 16 pkt 43 Prawa wodnego).

Dział IV rozdział I Prawa wodnego reguluje zarządzanie ryzykiem powodziowym (art. 163 – art. 182).

Ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich²⁸ oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Ochronę przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie ochrony przed powodzią oraz ograniczania jej skutków (art. 165 ust. 1 pkt 1 i 7).

Art. 166 ust. 1 Prawa wodnego wskazuje, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią:

²⁷ Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27, dalej: *Dyrektywa powodziowa*.

²⁸ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

- 1) obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się m.in. w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy;
- 2) poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

Zgodnie z art. 16 pkt 33 Prawa wodnego obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi to obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, które wskazuje się we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego sporządza się mapy zagrożenia powodziowego. Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się obszary o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi:

1. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% (raz na 500 lat) lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego;
2. obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
3. obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzącej (art. 169 Prawa wodnego).

Natomiast przez obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 16 pkt 34 Prawa wodnego) rozumie się:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%;
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%;
- c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego²⁹, stanowiące działki ewidencyjne;
- d) pas techniczny.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią przedstawiane są na mapach zagrożenia powodziowego (art. 169 ust. 2 pkt 2). Dla tych obszarów sporządza się mapy ryzyka powodziowego (art. 170).

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdza mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego oraz przekazuje te mapy w postaci elektronicznej m.in. właściwym starostom, wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast (art. 171 ust. 4 pkt 8–9).

²⁹ Zgodnie z art. 224 Prawa wodnego, wyspy, przymuliska oraz odsypy żwirowe, powstałe w sposób naturalny na gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi, stanowią własność właściciela tych gruntów.

Prawo wodne zachowało ważność map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego sporządzonych w I cyklu planistycznym³⁰ (art. 555 ust. 2 pkt 4 i 5) i nakazało ich przegląd do dnia 22 grudnia 2019 r., a w razie potrzeby aktualizację.

Na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego przygotowuje się plany zarządzania ryzykiem powodziowym, z uwzględnieniem podziału kraju na obszary dorzeczy i regiony wodne (art. 172).

W dniu 21 grudnia 2018 r. raport z przeprowadzenia przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego został podany do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej³¹.

Podanie zaktualizowanych oraz nowych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego do publicznej wiadomości przez ich umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska i Klimatu nastąpiło w dniu 22 października 2020 r.³²

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy zostały przyjęte przez Radę Ministrów w formie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy Odry, Wisły oraz Pregoty. Zachowują one moc obowiązującą do 22 grudnia 2022 r. (art. 566 ust. 2 Prawa wodnego).

Zgodnie z art. 166 ust. 2 Prawa wodnego projekty m.in. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w obszarze dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienie dokonywane jest w drodze decyzji (art. 166 ust. 5). W decyzji, określa się wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy, planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 8). Uzgodnienia odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

- 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza;
- 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków;
- 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym (art. 166 ust. 10).

³⁰ Lata 2010–2015. Drugi cykl planistyczny obejmował lata 2016–2021.

³¹ <https://gospodarkamorska.bip.gov.pl/gospodarka-wodna/przeglad-i-aktualizacja-wstepnej-oceny-ryzyka-powodziowego.html> [dostęp: 26 września 2022 r.].

³² <https://www.powodz.gov.pl/pl/mapy> [dostęp: 26 września 2022 r.].

Odmowa uzgodnienia następuje w drodze decyzji (art. 166 ust. 11).

Zgodnie z art. 166 ust. 14 Prawa wodnego, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej określają, w drodze rozporządzenia, zakres wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposób ich ustalania, kierując się koniecznością zapewnienia ochrony przed powodzią. W dniu 24 stycznia 2019 r. wydane zostało przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju rozporządzenie w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania³³. Rozporządzenie weszło w życie 23 lutego 2019 r. Zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy oraz dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustala się w oparciu o:

- 1) mapy zagrożenia powodziowego lub obowiązujące studia ochrony przeciwpowodziowej;
- 2) dane wysokościowe i ustalenia wynikające z ukształtowania terenu w numerycznym modelu terenu (NMT), o którym mowa w art. 4 ust. 1a pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 3) plany zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności o cele zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 4) plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w szczególności o cele środowiskowe dla jednolitych części wód i obszarów chronionych oraz sposoby ich osiągnięcia (§ 4 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 546 Prawa wodnego, dotychczas wydane na podstawie art. 50 i art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴ decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wygasły z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r. Wygaśnięcie nie dotyczy jednak:

- 1) decyzji dotyczących rozbudowy, przebudowy, odbudowy istniejących obiektów liniowych;
- 2) decyzji, na podstawie których przed dniem wejścia w życie Prawa wodnego wydano pozwolenie na budowę albo dokonano zgłoszeń realizacji obiektu budowlanego, wobec którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu;
- 3) decyzji dotyczących zagospodarowania terenu niezwiązanego z wykonywaniem robót budowlanych lub polegającego wyłącznie na budowie drogi rowerowej, urządzeń melioracji wodnych lub budowli przeciwpowodziowych.

³³ Dz. U. poz. 244.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

Ponadto w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Prawa wodnego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta miał obowiązek opracowania wykazu takich decyzji. Wykaz miał być przekazywany właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz podlegał ogłoszeniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwej gminy. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Prawa wodnego w sprawie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W oparciu o art. 546 Prawa wodnego kształtuje się orzecznictwo. Przykładowo, w wyroku z dnia 21 maja 2020 r. II OSK 2645/19 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z prawidłowo zinterpretowanego art. 546 ust. 1 ustawy z 2017 r. Prawo wodne wynika, iż norma ta z woli samego ustawodawcy spowodowała pozbawienie mocy obowiązującej decyzji o warunkach zabudowy po 1 stycznia 2018 r., tj. dniu wejścia w życie nowej ustawy Prawo wodne. Przepis art. 546 ust. 1 ustawy Prawo wodne należy jednak interpretować w ten sposób, że poza wyjątkami wymienionymi w ust. 2–3, decyzje o warunkach zabudowy w przypadkach wskazanych w tym przepisie wolą ustawodawcy wygasają z dniem 1 stycznia 2018 r.³⁵

Z kolei w wyroku z dnia 21 maja 2020 r. II OSK 2570/19, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skoro przepis art. 546 ust. 1 ustawy z 2017 r. Prawo wodne przesądza o wygaśnięciu decyzji o warunkach zabudowy określonych w tym przepisie z dniem 1 stycznia 2018 r., to nawet złożenie wniosku o pozwolenie na budowę w okresie ważności takiej decyzji nie może pociągać za sobą przedłużenia czasu obowiązywania tej decyzji i orzekania na jej podstawie o pozwoleniu na budowę. Ponadto w uzasadnieniu NSA stwierdził m.in., że w regulacji materialnego prawa administracyjnego uprawnienie, jak i obowiązki nie są kształtowane wyłącznie w formie decyzji, ale także następuje to z mocy prawa. Z mocy prawa może też nastąpić pozbawienie uprawnień lub nałożenie obowiązków. Jeżeli przepis prawa nie wymaga autorytatywnej konkretyzacji (tutaj nie wymaga w stosunku do decyzji o warunkach zabudowy wydanej przed 1 stycznia 2018 r., co wynika wprost z przywołanego wyżej art. 546 ust. 4 ustawy Prawo wodne), to wywołuje skutki prawne z mocy prawa. Sąd I Instancji stwierdził dodatkowo w tej sprawie, że wykaz (o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego) pełnić ma funkcje informacyjne, zaś żaden przepis prawa nie uzależnia zaistnienia skutku w postaci wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy od sporządzenia oraz opublikowania takiego wykazu. Wykaz taki nie kształtuje zatem w żaden sposób stanu prawnego³⁶.

Zgodnie z art. 548 Prawa wodnego przepisy dotychczasowe stosuje się również do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy:

³⁵ LEX nr 3117364.

³⁶ LEX nr 3117371.

- 1) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub do sporządzenia lub zmiany ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i
- 2) ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu studium lub planu do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 176 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego, w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału. Jeżeli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zwolnić od powyższego zakazu (ust. 4).

Na gruncie poprzednio obowiązującego Prawa wodnego³⁷, wał przeciwpowodziowy był zaliczany do urządzeń melioracji wodnych podstawowych (art. 71 ust. 1 pkt 5). Obecnie wał przeciwpowodziowy został zakwalifikowany do budowli przeciwpowodziowych, a budowle przeciwpowodziowe do urządzeń wodnych (art. 16 pkt 1 lit. f oraz pkt 65 lit. a Prawa wodnego). W obrocie prawnym nie występuje legalna definicja wału przeciwpowodziowego. W komentarzu do poprzednio obowiązującego Prawa wodnego wskazano, że wał przeciwpowodziowy to budowla ziemna hydrotechniczna o trapezowym przekroju poprzecznym, wznoszona wzdłuż rzeki w pewnym oddaleniu od jej koryta, tworząca w ten sposób większe koryto ciekłu naturalnego i tzw. międzywale, czyli w istocie teren zalewowy. W ten sposób przy stanach powodziowych lub zagrożenia powodziowego obszar międzywala zwiększa pojemność koryta rzeki, a w istocie chroni tereny sąsiednie znajdujące się poza jego oddziaływaniem³⁸. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne, w tym m.in. wały przeciwpowodziowe i ich usytuowanie uregulowane zostało w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r.³⁹

Powódź błyskawiczna

Zjawisko *powodzi błyskawicznej* (ang. flash flood) nie zostało uregulowane w przepisach. Definiuje się ją jako *powódź o bardzo szybkim przebiegu wywołaną intensywnymi opadami deszczu na relatywnie małym obszarze*⁴⁰. Powodzie błyskawiczne stanowią szczególne zagrożenie w dużych i średnich miastach. Zagadnienie błyskawicznych powodzi miejskich stanowiło jeden z tematów dyskusji podczas ostatniego posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 21 lipca 2021 r. Wody Polskie oferują wsparcie merytoryczne miastom, które chciałyby przygo-

³⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.).

³⁸ M. Kałużny [w:] Prawo wodne. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 71.

³⁹ Dz. U. Nr 86, poz. 579.

⁴⁰ Raport z Przeglądu i Aktualizacji Wstępnej Oceny Ryzyka Powodziowego, Warszawa, grudzień 2018, dostępny na stronie: https://powodz.gov.pl/powodz/aWORP/ostateczna%20wersja/RAPORT_WORP.pdf [dostęp: 26 września 2022 r.].

tować mapy terenów szczególnie narażonych na występowanie groźnych dla ich mieszkańców i infrastruktury powodzi błyskawicznych⁴¹.

Ustawa o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴² sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego należą do zadań własnych gminy.

Zgodnie z art. 31 a ustawy o samorządzie gminnym, wójt, burmistrz, prezydent miasta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zgodnie z komentarzem do tego przepisu, plan operacyjny ochrony przed powodzią powinien w sposób wyczerpujący regulować zasady kontrolowania ewentualnych zagrożeń, przesłanki ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, a także czynności podejmowane w przypadku wystąpienia powodzi⁴³.

Ustawa o samorządzie powiatowym

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁴, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego (art. 4 ust. 1 pkt 16).

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy dokonywanie oceny zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu (art. 12 pkt 9d). Rada powiatu (miasta), na podstawie rocznego sprawozdania, sporządzanego przez kierownika nadzoru wodnego z działań podejmowanych na terenie powiatu, może określić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, istotne dla wspólnoty samorządowej problemy gospodarowania wodami (art. 250 ust. 11 i 12 Prawa wodnego).

Ponadto w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym wskazano, że starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, 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

⁴¹ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/wody-polskie-oferuja-wsparcie-w-sporzadzaniu-map-powodzi-blyskawicznych> [dostęp: 26 września 2022 r.].

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

⁴³ T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 31(a), art. 31(b).

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. W studium określa się w szczególności obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 10 ust. 2 pkt 11). Procedurę planistyczną oraz sposób uchwalenia studium zagospodarowania przestrzennego określają przepisy art. 11 i 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu studium z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Obligatoryjne i fakultatywne elementy mpzp zostały określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast procedurę planistyczną oraz sposób uchwalenia planu miejscowego określają art. 17–20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym obligatoryjnie określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Jak wskazuje się w komentarzu do ustawy, ustalenia planu miejscowego powinny zawierać w tym zakresie odpowiednie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów lub obiektów podlegających ochronie. Celem tego przepisu jest zapewnienie w planowaniu przestrzennym bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony ich mienia. Z planu miejscowego jednoznacznie winno wynikać, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie są przewidziane do zabudowy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14, LEX nr 1658557). Nawet jeżeli określony teren ma charakter zalewowy, to nie oznacza, że nie jest możliwa jego jakakolwiek zabudowa, gdyż rozwój w dziedzinie techniki budowlanej pozwala na budowę obiektów budowlanych nie tylko na obszarach zalewowych, lecz także morskich. Jeżeli więc zgodnie z założeniami polityki gminnej określone obszary ze względu na ich charakter zalewowy nie powinny podlegać zabudowie, to powinno to zostać wprost i wyraźnie wyartykułowane w treści planu miejscowego⁴⁵.

⁴⁵ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 15.

Przepis ten doprecyzowywał § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁶. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷ stanowi w § 4 pkt 8, że część tekstowa projektu planu miejscowego zawiera ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (§ 7 ust. 1 pkt 10).

Opiniowanie i uzgadnianie projektu aktu planistycznego (studium i plan miejscowy) oraz terminy opinii i uzgodnień określono w art. 24–25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących (art. 31 ust. 1).

Art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Decyzję o warunkach zabudowy, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 (w tym z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią) i uzyskaniu uzgodnień wymaganych przepisami odrębnymi. Wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (art. 67 ust. 1).

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji umieszczono projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (UD-369)⁴⁸. Projekt ustawy przewiduje m.in. wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego – planu ogólnego. Plan ogólny nie będzie określał przeznaczenia terenu, a będzie jedynie wskazywał na katalog przeznaczeń terenu możliwych do wyznaczenia w planach miejscowych. W stanowisku do projektu ustawy, Wody Polskie wskazały m.in., że marginalizuje się kwestie związane z ochroną

⁴⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1587. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r.

⁴⁷ Dz. U. poz. 2404.

⁴⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051> [dostęp 26 września 2022 r.].

przed powodzią, np. poprzez wprowadzenie opiniowania projektu planu ogólnego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zamiast dotychczasowego uzgadniania projektu studium.

Prawo budowlane

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁹ określa, że decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 28 i 82). W art. 82 ust. 1 wskazano, że organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji jest starosta, a w miastach na prawach powiatu – prezydent miasta⁵⁰.

W art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wskazano, że jednym z zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej jest prowadzenie rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3 przedmiotowej ustawy.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

⁵⁰ W związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).
3. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz. U. poz. 244).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579).
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1911, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dniestru (Dz. U. poz. 1917).

ZAŁĄCZNIKI

16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju (Dz. U. poz. 1918).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1967).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1841).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1938).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Prezes Wód Polskich
10. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Infrastruktury
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Wojewodowie
17. Kierownicy kontrolowanych jednostek

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 11 stycznia 2023 r.

Znak sprawy: DGWiŻŚ-5.0813.1.2023

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), w odpowiedzi na pismo z dnia 21 grudnia 2022 r., znak: LKR.430.002.2022, przy którym przekazano Informację o wynikach kontroli nr P/22/063 „Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią”, przedstawiam następujące stanowisko.

We wnioskach z ww. kontroli, zawartych na str. 12 ww. Informacji, sformułowano następujące wnioski skierowane do **Ministra Infrastruktury**:

- 1) podjęcie działań mających na celu uzupełnienie art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, w taki sposób, aby w odniesieniu do **Planu operacyjnego ochrony przed powodzią** określone zostały: zawartość merytoryczna (ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej), terminy i forma jego aktualizacji oraz sposoby wykorzystania w procesach zarządczych;
- 2) podjęcie działań służących uzupełnieniu ustawy Prawo wodne o procedurę postępowania w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wydanych na terenach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego powstałymi w wyniku kolejnych aktualizacji.

Ad.1

W zakresie wykonania wniosku z pkt 1 wskazuję, że Ministerstwo Infrastruktury nie jest organem wiodącym w zakresie zarządzania kryzysowego i nie jest właściwe w zakresie ustalania zakresu merytorycznego planów operacyjnych ochrony przed powodzią.

Zgodnie z art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 z późn. zm.) wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, natomiast zgodnie z art. 34. ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

W myśl art. 22. pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 z późn. zm.) wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Należy podkreślić, że Plany operacyjne, o których mowa powyżej są elementem reagowania w przypadku wystąpienia powodzi, które jest koordynowane w ramach struktur zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512) dział gospodarka wodna (pozostający we właściwości Ministra Infrastruktury) obejmuje m.in. sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa. Jednak w myśl art. 29 ust. 1 pkt 3, a także art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ww. ustawy to odpowiednio działy spraw wewnętrznych oraz administracji publicznej (będące we właściwości Ministra

Spraw Wewnętrznych i Administracji) obejmują m.in. sprawy zarządzania kryzysowego, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. W związku z powyższym Minister Infrastruktury nie jest właściwy do kwestii operacyjnych zarządzania kryzysowego, które przewidziane są w **Planie operacyjnych ochrony przed powodzią**.

Warto dodać, że zgodnie z art. 163 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pw”, ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w przepisach odrębnych. Przeciwdziałanie presji inwestycyjnej na obszarach zagrożonych powodzią jest elementem zapobiegania wystąpienia strat związanych z powodzią, natomiast plany operacyjne, o których mowa powyżej są elementem reagowania w przypadku wystąpienia powodzi, które jest koordynowane w ramach struktur zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, zaś za zakres merytoryczny planów odpowiada minister właściwy ds. wewnętrznych i administracji.

Analizując wnioski z przedmiotowej kontroli NIK, należy podjąć działania przez organy odpowiedzialne za planowanie przestrzenne, w celu zapewnienia uwzględnienia zagrożenia powodziowego w dokumentach kształtujących zagospodarowanie przestrzenne. W tym miejscu należy podkreślić, że plan operacyjny ochrony przed powodzią nie jest aktem prawa miejscowego i nie jest dokumentem uwzględnianym w danym procesie.

Należy również podkreślić, że organy administracji samorządowej, otrzymują od Ministra Infrastruktury na podstawie art. 171 ust. 4 ustawy Pw mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, które są również udostępniane publicznie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie na Hydroportalu <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>, jak również udostępniane na Geoportalu przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Na podstawie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego opracowywane są plany zarządzania ryzykiem powodziowym, które zawierają listy działań mających na celu minimalizację ryzyka powodziowego wraz z określeniem miejsca ich realizacji. Realizacja działań ma na celu redukcję ryzyka powodziowego w wybranych obszarach.

Zgodnie z art. 326 ust. 1 ustawy Pw ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym, uwzględnia się w strategii rozwoju województwa, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że to właśnie mapy zagrożenia powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym stanowią narzędzie do zapewnienia właściwej polityki w zakresie planowania przestrzennego, w tym możliwości ograniczenia presji inwestycyjnej na obszary zagrożenia powodziowego.

2. W odniesieniu do wniosku z pkt 2, przedstawiam następujące stanowisko, które dotyczy przede wszystkim problematyki decyzji o warunkach zabudowy.

W przypadku aktualizacji map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w pełni zasadnym jest aby zmiany dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią były uwzględniane w dokumentach, które określają ramy planowanej zabudowy i zagospodarowania terenu, położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Należy podkreślić, że aktualizacja map zagrożenia powodziowego może wiązać się ze zmianą zagrożenia powodziowego, która przejawia się zwiększeniem zagrożenia, jego zmniejszeniem (w tym może pojawić się sytuacja, że na danym terenie nie będzie już występować zagrożenie powodziowe) lub może nie wprowadzać żadnych zmian w stosunku do określonego pierwotnie zagrożenia. Ponadto w chwili wydania decyzji o warunkach zabudowy, gdy teren objęty decyzją nie stanowi obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, to projekt takiej decyzji nie podlega uzgodnieniu z właściwym organem PGW WP w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na ww. obszarach. Zaznaczyć również należy, że przepis art. 171 ust. 8 oraz 9 ustawy Pw stanowi, że mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego mogą zostać poddane przeglądowi oraz w razie potrzeby aktualizacji, co 6 lat lub częściej.

W przypadku podjęcia próby określenia zakresu działań służących uzupełnieniu ustawy Pw o procedurę postępowania w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wydanych na terenach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego powstałymi w wyniku kolejnych aktualizacji, niezbędnym byłoby w pierwszej kolejności, aby właściwy organ do wydania decyzji tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, dokonał *de facto* analizy wszystkich wydanych decyzji z określonej jednostki ewidencyjnej, wydanych od czasu opublikowania ostatnich map zagrożenia powodziowego do dnia publikacji zaktualizowanych map (lub dla wszystkich spraw w odniesieniu do terenów objętych opracowanymi nowymi mapami zagrożenia powodziowego). Zgodnie z posiadaną wiedzą, obecnie organy gminy nie są zobowiązane do prowadzenia przestrzennego rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, tak aby móc określić w oparciu o dane wektorowe map zagrożenia powodziowego, czy teren objęty decyzją znajduje się w granicy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią czy też nie.

Ponadto aktualizacja map zagrożenia powodziowego, jak wskazano na wstępie, może obejmować różne sytuacje (zwiększenie, zmniejszenie lub brak zmian w odniesieniu do zagrożenia powodziowego dla danego terenu). Należy również mieć na uwadze, że przegląd decyzji o warunkach zabudowy wydanych przed aktualizacją map zagrożenia powodziowego, mógłby doprowadzić do sytuacji, w której bardzo duży odsetek decyzji już wydanych, podlegałby ponownie analizie, przez właściwe organy PGW WP, a nie w każdym przypadku przeprowadzenie takiej analizy byłoby zasadne.

Powyżej przedstawione sytuacje obrazują niepewność inwestycyjną, która wiązałaby się również z faktem, że inwestor nie wiedziałby, w chwili uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy, kiedy następną aktualizacją map zagrożenia powodziowego byłaby dokonywana (czyli do kiedy obowiązywałaby wydana decyzja o warunkach zabudowy).

Na marginesie nadmieniam się, że przekazanie w krótkim czasie zwiększonej ilości projektów decyzji o warunkach zabudowy celem uzgodnienia, mogłoby doprowadzić do sytuacji, w których urzędy stałyby się niewydolne i ze względu na organizacyjne, nie mogłyby spełniać swojego obowiązku i prowadzić spraw w terminach kodeksowych.

Należy wskazać, że Ustawodawca w postępowaniach prowadzonych o wydanie decyzji zwalniających od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy Pw, wskazał, że decyzje, o których mowa w art. 77 ust. 3 ww. ustawy, wygasają, jeżeli w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganej zgody wodnoprawnej (z uwagi na specyfikę spraw Ustawodawca przewidział również możliwość przedłużenia decyzji na czas nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli wnioskodawca przed wygaśnięciem decyzji wystąpi z wnioskiem do tego organu – zgodnie z art. 77 ust. 14 ustawy Pw).

Odnosząc powyższe do problematyki obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego, można rozważyć w tym zakresie zastosowanie powyżej przedstawionego rozwiązania *per analogiam* w celu rozwiązania przedmiotowego problemu, tj. można rozważyć wskazanie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), że decyzje o warunkach zabudowy są ważne przez określony przez ustawodawcę termin. Jednak z uwagi na znaczny zakres oddziaływania przedmiotowych rozwiązań, wymagają one szczególnej analizy.

Reasumując, odnosząc się do wniosku nr 2 Najwyższej Izby Kontroli zgadzam się z potrzebą uwzględnienia aktualizacji map zagrożenia powodziowego w decyzjach o warunkach zabudowy, jednak zmiany w tym zakresie potencjalnie mogą uwzględniać zmiany w przepisach m.in. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. obejmujące wprowadzenie czasu obowiązywania wydawanych decyzji o warunkach zabudowy), który to akt prawny pozostaje obecnie we właściwości Ministra Rozwoju i Technologii.

Z poważaniem,
Z upoważnienia Ministra
Dokument podpisany elektronicznie przez:
Marek Gróbarczyk
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKR.430.002.2022
P/22/063

Warszawa, 25 stycznia 2023 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury**

przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli *Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią*

Uprzejmie dziękując za przedstawione stanowisko, z satysfakcją przyjmuję do wiadomości, iż Pan Minister dostrzega potrzebę podjęcia działań służących uzupełnieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne² o procedurę postępowania w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wydanych na terenach objętych mapami ryzyka i zagrożenia powodziowego powstającymi w wyniku kolejnych aktualizacji. Zgadzam się również ze stanowiskiem Pana Ministra odnoszącym się do złożoności problemu i potwierdzającym potrzebę szczegółowej analizy związanej z zakresem oddziaływania proponowanego przez NIK wniosku, co w konsekwencji implikuje konieczność współpracy z Ministrem, w którego właściwości pozostaje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do przedstawionych przez Pana Ministra argumentów, iż nie jest organem wiodącym w zakresie realizacji wniosku o treści: *podjęcie działań mających na celu uzupełnienie art. 31a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, w taki sposób aby w odniesieniu do Planu operacyjnego ochrony przed powodzią określone zostały: zawartość merytoryczna (ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej), terminy i forma jego aktualizacji oraz sposób wykorzystania w procesach zarządczych*, muszę podkreślić, że istotnie krzyżują się w tym obszarze kompetencje zarządzania kryzysowego i ochrony przed powodzią. Jednakże, jak wykazała kontrola NIK, plany operacyjne co do zasady zawierały mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego lub odnosiły się do nich. Mapy te są nietechnicznym środkiem ochrony przeciwpowodziowej mającym na celu ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi poprzez informowanie inwestorów o zasięgu obszarów zagrożonych powodzią i ryzyku wiążącym się z wystąpieniem powodzi na danym obszarze. Tworzenie tych map, zgodnie z Prawem wodnym, jest zadaniem przypisanym Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie nadzorowanemu i podległemu Panu Ministrowi.

W świetle powyższego, pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że Pan Minister jako posiadający kompetencje i uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej, podejmie działania których celem będzie proponowane przez NIK uzupełnienie ustaw o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.

6.7. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do informacji o wynikach kontroli



Minister Rozwoju i Technologii

Waldemar Buda

Znak pisma: DKT-IV.0814.1.2023
Warszawa, 11 stycznia 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli nr P/22/063 „Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią”

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach ww. kontroli².

I. Ustalenia pokontrolne

1. Odnosząc się do ustaleń Izby stwierdzających, że w żadnej ze skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczących terenów zagrożonych powodzią nie przeprowadzono analizy kosztów związanych z ewentualnym usuwaniem w przyszłości skutków powodzi (str. 11 i 26), wyjaśniam, że w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.) nie wprowadzono przepisu prawnego, na podstawie którego organy administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem pozwolenia na budowę miałyby dokonywać analizy kosztów związanych z ewentualnym usuwaniem w przyszłości skutków powodzi. Również Najwyższa Izba Kontroli w przedmiotowej Informacji nie wskazuje podstawy prawnej, z której wynikałby przedmiotowy obowiązek. Zgodnie z obowiązującą zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) oraz z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), organy administracji publicznej, w tym organy administracji architektoniczno-budowlanej, działają na podstawie i w granicach prawa. Stąd też brak podejmowania działań przez ww. organy w analizowanej kwestii w żadnym razie nie może zostać ocenione jako nieprawidłowość. W konsekwencji zarzuty sformułowane wobec tych organów z przedmiotowej Informacji powinny zostać usunięte.
2. Odnosząc się do ustaleń Izby wskazujących, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie przeprowadzały w terenie kontroli mającej na celu zweryfikowanie zgodności realizowanej zabudowy z decyzją o pozwoleniu na budowę dla terenów szczególnego zagrożenia powodzią (str. 11 i 26) należy wyjaśnić, że opisany w art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy - *Prawo budowlane* obowiązek kontroli zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do organów administracji

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

² Dalej: Informacji.

architektoniczno-budowlanej ogranicza się do kontroli dokumentacji (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy – *Prawo budowlane*). Natomiast kontrola zgodności wykonywania robót budowlanych z pozwoleniem na budowę, należy do zadań organów nadzoru budowlanego (art. 84a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 84 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). To organy nadzoru budowlanego, kontrolując w terenie stosowanie przepisów prawa budowlanego, sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego (art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy – *Prawo budowlane*).

3. Odnosząc się z kolei do ustaleń Izby (str. 26) wskazujących, że zabudowa obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie była w latach 2018-2022 przedmiotem kontroli ze strony organów nadzoru budowlanego należy wyjaśnić, że kontroli zgodności wybudowanego obiektu budowlanego z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym, organy te dokonują każdorazowo, na wezwanie inwestora także na obszarach zagrożenia powodzią, w ramach procedury wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w trakcie obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ww. ustawy – *Prawo budowlane*. Co prawda art. 31zy1 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.) ograniczył ilość przeprowadzanych kontroli w trakcie trwania pandemii, to jednak w latach 2018-2019 przepis ten nie obowiązywał. Tym samym, jeśli jakiś obiekt budowlany zrealizowany na terenie zagrożonym powodzią był oddawany do użytkowania w trybie pozwolenia na użytkowanie w latach 2018-2019, organ nadzoru musiał przeprowadzić w terenie kontrolę zgodności tej zabudowy z pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym. W związku z powyższym, zamieszczony na str. 26 Informacji fragment dotyczący działań realizowanych przez inspektorów nadzoru budowlanego wymaga doprecyzowania w zakresie wskazania o jaką kontrolę w tym przypadku chodzi.
4. W Informacji błędnie wskazano ponadto (str. 11, 24 i 39), że pozwolenie wodnoprawne stanowi część projektu budowlanego, w konsekwencji czego, w przekazanych wynikach kontroli znalazła się informacja o tym, że organy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nierzetelnie zweryfikowały kompletność „dokumentacji projektowej”. Jak wynika z art. 388 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, z późn. zm.), pozwolenie wodnoprawne dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie do projektu, w związku z tym pozwolenie to nie jest częścią „dokumentacji projektowej”.
5. Nieprawidłowe jest również ujęte w Informacji ustalenie, zgodnie z którym pozwolenia na budowę „nie zawierały pozwoleń wodnoprawnych”. Takie sformułowanie wskazuje bowiem, że pozwolenie wodnoprawne powinno stanowić załącznik do pozwolenia na budowę, co nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa.

II. Wnioski pokontrolne NIK

6. Odnosząc się natomiast do sformułowanego przez Izbę wniosku dotyczącego „rozważenia wprowadzenia w ustawie o planowaniu przestrzennym uproszczonej procedury aktualizacji mpzp umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, bez konieczności wdrożenia ustawowej procedury zmiany przedmiotowego dokumentu planistycznego” informuję, że powyższe zagadnienie było przedmiotem analiz prowadzonych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. W ich następstwie w ramach procedowanego obecnie przez Departament Planowania Przestrzennego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (nr UD369 w wykazie prac

legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) przygotowywane są stosowne rozwiązania legislacyjne. Projekt ustawy stanowi pierwszy etap reformy systemu planowania przestrzennego i przewiduje m.in. możliwość zastosowania do sporządzania i uchwalania planu miejscowego postępowania uproszczonego, określając przypadki, w których może to nastąpić oraz wskazując konkretne kroki tej procedury.

Tryb ten będzie można zastosować m.in. w przypadku zmiany planu miejscowego, która nie wynika z rozstrzygnięć czynionych przez gminę w ramach władztwa planistycznego, a prowadzi do uwzględnienia uwarunkowań naturalnych lub ograniczeń w zagospodarowaniu wynikających z innych przepisów. Jako jeden z przypadków umożliwiających zastosowanie postępowania uproszczonego w projekcie ustawy wskazano wprowadzenie ustaleń wynikających z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych, dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych. O możliwości zastosowania procedury uproszczonej wypowiadać się będzie wojewoda – wydanie przez niego zgody zależne będzie od oceny, czy spełnione zostały kryteria określone w ww. projekcie ustawy.

Postępowanie uproszczone w kształcie przedstawionym w przedmiotowym projekcie zawiera szereg ułatwień wpływających na znaczne skrócenie czasu procedowania planu miejscowego, obejmujących m.in.:

- pominięcie etapu zbierania wniosków (procedura ma dotyczyć jedynie konkretnych zmian i inwestycji, znanych już na etapie przystąpienia do sporządzenia planu),
- umożliwienie jednoczesnego wystąpienia do wojewody o wyrażenie zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego, wystąpienia o opinie i uzgodnienia oraz ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji społecznych,
- dopuszczenie ograniczenia zakresu konsultacji społecznych, a także skrócenia terminu konsultacji, uzgadniania i opiniowania,
- możliwość kontynuowania procedury na zasadach ogólnych w niezbędnym zakresie, jeżeli warunki zastosowania postępowania uproszczonego nie zostaną spełnione w toku procedury (brak konieczności jej ponawiania od początku).

Zmiany proponowane w reformie systemu planowania przestrzennego mają na celu m.in. uproszczenie i przyspieszenie procedur planistycznych. Opisane rozwiązanie jest jednym z elementów realizujących te cele, aby umożliwić gminom szybszą i sprawniejszą aktualizację planu miejscowego, w tym w wyniku zmiany zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Z wyrazami szacunku

Waldemar Buda

Minister Rozwoju i Technologii

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LKR.430.002.2022
P/22/063

Warszawa, 5 stycznia 2023 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii

przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli *Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią*

Upzejmie dziękując za przedstawione stanowisko, z satysfakcją przyjmuję do wiadomości, iż Pan Minister dostrzega potrzebę podjęcia działań służących uzupełnieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² polegających na wprowadzeniu uproszczonej procedury aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, bez konieczności wdrażania ustawowej procedury zmiany przedmiotowego dokumentu planistycznego. Dlatego z tym większym zadowoleniem przyjmuję do wiadomości informację o procedowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, w którym przygotowano zostały rozwiązania umożliwiające szybszą i sprawniejszą aktualizację planów miejscowych, w tym podyktowaną zmianą zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Jak słusznie podnosi Pan Minister, nie istnieje przepis prawny zobowiązujący wprost organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę na terenach zagrożonych powodzią do analizy kosztów jakie jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała ponieść np. w związku usuwaniem skutków powodzi. Podkreślenia jednak wymaga, że wynikająca z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ zasada gospodarnego wydatkowania środków publicznych dotyczy również jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenia kontroli opisują stan faktyczny, który nie został zakwalifikowany jako nieprawidłowość. Pokazują jednak, że konsekwencją niedokonywania takich analiz było ponoszenie wydatków przez samorząd na inwestycje (np. przepompownie wody) chroniące mieszkańców przed zmaterializowaniem się ryzyka powodziowego. W informacji o wynikach kontroli wskazano więc związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy wydawaniem pozwoleń na budowę na terenach zagrożonych powodzią, a przyszłymi wydatkami samorządu związanymi z ochroną mienia i zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Problem ten podnoszony był również w wynikach innych kontroli NIK w ubiegłych latach.

W odniesieniu do uwagi Pana Ministra dotyczącej pozwoleń wodnoprawnych jako części projektu budowlanego, wskazać należy, że nie można rozpatrywać art. 388 ust. 5 Prawa wodnego w oderwaniu od przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Według art. 34 ust. 3 pkt 5 Prawa budowlanego projekt budowlany zawiera opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Według tego ostatniego, do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci papierowej albo elektronicznej wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych, lub kopiami tych dokumentów. Przedstawione w informacji o wynikach kontroli oceny dotyczą kompletności dokumentacji projektowej.

W odniesieniu do uprawnień kontrolnych administracji architektoniczno-budowlanej wskazanych w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego i poruszonych w informacji o wynikach kontroli, pragnę zauważyć, że ich realizacja w tzw.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 zew zm.

ZAŁĄCZNIKI

teren jest możliwa w ramach wspólnych działań z organami nadzoru budowlanego przewidzianymi w art. 85 przedmiotowej ustawy. Zaznaczyć również należy, że z informacji otrzymanych od właściwych terytorialnie inspektorów nadzoru budowlanego wynikało, że w okresie od stycznia 2018 r. nie były przeprowadzane kontrole, które dotyczyłyby zakresu przedmiotowego objętego kontrolą NIK.

W świetle powyższego, pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że z uwagi na istotność problemów w tym specyficznym obszarze, zainicjowany przez Pana Ministra proces legislacyjny dotyczący reformy systemu planowania przestrzennego zakończy się uproszczeniem i przyspieszeniem procedur planistycznych, w tym w odniesieniu do zmian zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

