



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.02.2022

Pan  
Stanisław Chęć  
Starosta Powiatu Sanockiego  
ul. Rynek 1  
38-500 Sanok

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | <b>I. Dane identyfikacyjne</b><br>Starostwo Powiatowe w Sanoku, 38-500 Sanok, ul. Rynek 11.   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Stanisław Chęć – Starosta Powiatu Sanockiego <sup>2</sup> , od dnia 3 grudnia 2018 r., poprzednio, od dnia 1 grudnia 2014 r. do dnia 3 grudnia 2018 r., Starostą Sanockim był Roman Konieczny.  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych i planistycznych zadań wynikających m.in. ze zmiany Prawa wodnego w odniesieniu do zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.</li> <li>2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.</li> </ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli).  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>3</sup> .  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.   |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Robert Szwagiel, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/38/2022 z dnia 28 marca 2022 r.</li> <li>2. Roman Chrzęszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/36/2022 z dnia 28 marca 2022 r.</li> </ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-6)</p>  |

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 Starosta Sanocki podejmował skuteczne i prawidłowe działania na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią<sup>5</sup> w ramach swoich kompetencji.

W ocenie NIK Starosta dysponował wiedzą nt. terenów zagrożonych powodzią leżących przy ciekach wodnych na obszarze powiatu sanockiego. Miała ona źródło przede wszystkim w przeprowadzonych w Starostwie analizach historycznych, ujętych m.in. w załączniku mapowym do Planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu sanockiego, dokumencie pn. Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu

<sup>1</sup> Zwany dalej: „Starostwem” lub „placówką”.

<sup>2</sup> Zwany dalej: „Dyrektorem”.

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwanej dalej: „ustawą o NIK”.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary zagrożone powodzią.

Sanockiego, a także z przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP).

Wiedza ta umożliwiła Staroście podejmowanie prawidłowych i skutecznych działań na rzecz zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią<sup>6</sup> i zagrożonych powodzią<sup>7</sup>. Wydane przez Starostę decyzje o pozwoleniu na budowę w lokalizacjach znajdujących się na terenach szczególnego zagrożenia powodzią były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach o WZ oraz w mpzp.

Stosownie do przepisu art. 34 ust. 1 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*<sup>8</sup> – opracowany został Plan operacyjny ochrony przed powodzią. Mapa występowania terenów zagrożonych powodzią została sporządzona z uwzględnieniem danych historycznych oraz informacji pozyskanych z gminnych komitetów ochrony przeciwpowodziowej. Plan jak i załącznik mapowy nie został jednak zaktualizowany i uszczegółowiony o dane i informacje wynikające z przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska MZP i MRP.

Stosownie do przepisu art. 390 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne – decyzje Starosty o pozwoleniu na budowę dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych, usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – z wyjątkiem trzech spośród 21 decyzji oraz jednego z 12 zgłoszeń – zawierały wydane przez dyrektora PGW Wody Polskie decyzje wodnoprawne.

Niezawarcie w niektórych przypadkach rozwiązań uwzględniających ograniczenia zabudowy, określone w decyzjach o WZ lub w mpzp, wynikało z faktu, iż zamierzenia budowlane projektowane były na częściach działek położonych poza granicami tych obszarów, dotyczyły przebudowy czy zmiany sposobu użytkowania istniejących budynków, bądź budowy urządzeń budowlanych, takich jak wykonanie instalacji bądź przyłączy, a nie budowy sieci czy nowych obiektów budowlanych.

Starosta należycie zadbał o przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią, chroniąc bezpieczeństwo i mienie inwestorów. Pomimo braku zapisów w sześciu decyzjach burmistrzów o WZ, dotyczących ograniczeń zabudowy – Starosta w pozwoleniach na budowę zawarł rozwiązania projektowe uwzględniające ograniczenia, wynikające z decyzji dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie o pozwoleniu wodnoprawnym. W jednej z decyzji o WZ zawarta została informacja o położeniu terenu inwestycji poza terenami zagrożenia powodziowego. Po dacie wydania decyzji o WZ zmianie uległy mapy zagrożenia powodziowego i działka znalazła się w terenach szczególnego zagrożenia powodzią. Dlatego też Starosta w decyzji o pozwoleniu na budowę zawarł ograniczenia w zabudowie działek.

W ocenie NIK działania te świadczą o przeprowadzaniu analiz zarówno warunków ustalonych w decyzjach o WZ oraz w mpzp, jak i w dokumentacji projektowej, umożliwiających Staroście wydawanie prawidłowych – zgodnych z decyzjami o WZ i

---

<sup>6</sup> Obszary: a) na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%; b) 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 przmuliska, o których mowa w art. 224 Prawa wodnego, stanowiące działki ewidencyjne, d) pas techniczny.

<sup>7</sup> Obszary, na których występowały powodzie historyczne, lecz dla których nie zostały sporządzone przez Wody Polskie mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 528 tekst jedn.

ograniczeniami wskazanymi w mpzp – decyzji o pozwoleniu na budowę w terenach szczególnie zagrożonych powodzią.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis  
faktycznego

stanu

1. W dniu 10 listopada 2020 r. do Starosty wpłynęło pismo Ministra Klimatu i Środowiska przekazujące mapy zagrożenia powodziowego (MZP) i mapy ryzyka powodziowego (MRP). Mapy te przekazane zostały w postaci bazy danych przestrzennych oraz w wersjach kartograficznych. Minister informował ponadto, że w dniu 22 października 2020 r. MZP i MRP podane zostały do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska i są dostępne na Hydroportalu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP). Załącznikami do cyt. pisma były m.in.: aktualna baza danych przestrzennych MZP i MRP; zbiór obowiązujących wersji kartograficznych MZP i MRP w postaci plików PDF i geotiff, zawierający mapy podlegające aktualizacji (końcówka „2019v1”), jak i mapy na których nie dokonano zmian; biblioteka stylów i znaków umownych wykorzystywanych na MZP i MRP; metadane MZP i MRP; raport z wykonania przeglądu i aktualizacji tych map.

(dowód: akta kontroli str.7-8)

Starosta wyjaśnił, że od 2015 r. posiadał wiedzę nt. terenów, w tym numerów działek i obrębów, zagrożonych powodzią na obszarze powiatu sanockiego. Dostęp do tych danych możliwy był poprzez warstwy mapowe, zawierające ww. informacje, zamieszczone w portalu Hydroportal [www.isok.gov.pl](http://www.isok.gov.pl) prowadzonym przez Wody Polskie oraz w portalu webewid [www.webewid.sanok.pl](http://www.webewid.sanok.pl), prowadzonym przez Starostę – umożliwiające identyfikację ww. danych. Wody Polskie do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zakwalifikowały obszary położone wzdłuż cieków wodnych wg MZP i MRP przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska.

W Starostwie nie dokonano szacunku (wyliczenia) liczby działek w Powiecie położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią i nie przeprowadzono analiz obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego lub obszarów zagrożenia powodzią wg numerów działek i obrębów, z uwagi na fakt, iż nie wystąpiła taka potrzeba, a samo wyliczenie ich liczby nie wpłynie na zmniejszenie zagrożeń powodziowych. Sprawdzenie dopuszczalności inwestycji na takich działkach analizowane jest w każdym indywidualnym przypadku w postępowaniach administracyjnych przy udzielaniu pozwoleń na budowę i przyjmowaniu zgłoszeń budowy.

Nie ustalano i nie analizowano terenów zagrożonych powodzią nieujętych przez Wody Polskie jako obszary zagrożenia powodzią z powodu, iż zakres obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wskazany w przekazanych MRP i MZP był znacznie szerszy i obejmował większą liczbę cieków i odcinków cieków wodnych niż

te ujęte w załączniku mapowym do planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu sanockiego, a także w studium ochrony przeciwpowodziowej.

Analizy zagrożeń powodziowych przeprowadzono w Starostwie każdorazowo po otrzymaniu nowych wersji MRP i MZP dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią odpowiednio w 2015 i 2020 r. Polegały one przede wszystkim na porównaniu i stwierdzeniu różnic pomiędzy wersjami tych map, poinformowaniu merytorycznych pracowników o naniesionych w nowych wersjach zmianach i możliwościach ich wykorzystania przy udzielaniu pozwoleń na realizację inwestycji oraz w Wydziale Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str.174)

Na pytanie czy poza terenami wskazanymi przez Wody Polskie jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią w Starostwie określono i poddano analizom jeszcze inne tereny zagrożone możliwością wystąpienia powodzi na skutek wystąpienia tzw. deszczu (opadu) nawalnego, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa oświadczył, że w Starostwie nie prowadzono szczegółowej analizy identyfikującej tereny i obszary szczególnie narażone na wystąpienie intensywnych deszczów nawalnych. W trakcie wprowadzania systemu ostrzegania powodziowego analizowano możliwość rozmieszczenia na terenie powiatu sanockiego automatycznych stacji pomiarowych mierzących opad deszczu. Stwierdzono jednak, że lokalne intensywne lub nawalne opady deszczu (punktowe typu tzw. oberwanie chmury) i powstałe w ich wyniku wezbrania powodziowe, ze względu na ich nieprzewidywalność oraz brak możliwości przewidzenia miejsca wystąpienia i wielkości opadu, nie są możliwe do opracowania w formie mapy potencjalnego wystąpienia i ewentualnego zamontowania na tych terenach stacji pomiarowych. Stwierdził ponadto, że dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż wystąpienia tego typu lokalnych podtopień spowodowanych opadami nawalnymi mają charakter prawie całkowicie nieprzewidywalny.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

W kwestii występowania na ciekach wodnych położonych w granicach Gminy Miejskiej Sanok i Gminy Zagórz aktualnych studiów ochrony przeciwpowodziowej, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa oświadczył, że pierwsze kompleksowe opracowanie identyfikujące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią zawarte zostały w opracowaniu pn.: „Wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Sanu jako integralny element studium ochrony przeciwpowodziowej”, zatwierdzonym do stosowania przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie w dniu 5 października 2010 r. W postępowaniach planistycznych i administracyjnych stosowano ustalenia i zalecenia zawarte w powyższym Studium. W dniu 15 kwietnia 2015 r. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przekazał do stosowania nowe mapy zagrożenia powodzią. Przekazane w tym czasie do Starosty nowe mapy nie obejmowały wszystkich cieków wodnych na terenie powiatu sanockiego, dla których zostało wykonane tzw. Studium. Zgodnie z zaleceniem Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dla cieków i terenów nieobjętych przekazanymi w 2015 r. mapami zagrożenia powodziowego należało stosować zasięgi wód powodziowych określone w Studium.

Hydroportal Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW), na którym w tamtym okresie prezentowano szczegółowe rozmieszczenie obszarów zagrożonych

powodzią zawierał warstwy mapowe zarówno obszarów wskazanych w tzw. Studium (wg stanu na rok 2010) oraz warstwy map zagrożenia powodziowego wg stanu na rok 2015. Na terenie powiatu sanockiego znajdowały się oba tego rodzaju obszary.

W roku 2020 po przeprowadzeniu przez Ministra Klimatu i Środowiska aktualizacji map zagrożenia powodzią i map ryzyka powodziowego zostały one podane do publicznej wiadomości w dniu 22 października 2020 r. (dostępne pod adresem <https://wody.isok.gov.pl>). Mapy powyższe obejmują wszystkie ciek wodne, które były przedmiotem opracowań z lat 2010 i 2015.

Wszystkie ciek na terenie powiatu sanockiego, które były objęte tzw. Studium z roku 2010 są w chwili obecnej objęte mapami zagrożenia powodzią z roku 2020, stąd też nie stosuje się obecnie map z tzw. Studium<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str.101-102)

2. Pismem z dnia 20 października 2015 r. Starosta wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (RDOŚ) z prośbą o wskazanie zakresu uzgodnień i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w Prognozie oddziaływania na środowisko (zwanej dalej Prognozą), sporządzanej do projektu dokumentu *Strategia Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2016-2022*, zwanego dalej Strategią. W odpowiedzi dyrektor RDOŚ wskazał, że prognoza winna zawierać m.in. opis lokalizacji terenu objętego przedmiotowym projektem Strategii względem terenów zagrożonych zalewaniem wodami powodziowymi.

Pismem z dnia 22 lutego 2016 r. dyrektor RDOŚ negatywnie zaopiniował projekt Strategii wraz z przedmiotową Prognozą, z uwagi na brak m.in. określenia lokalizacji terenów objętych projektem Strategii względem obszarów szczególnego zagrożenia zalewaniem powodzią.

(dowód: akta kontroli str.105-108)

Uchwałą<sup>10</sup> z dnia 5 kwietnia 2016 r. Rada Powiatu Sanockiego przyjęła *Strategię*. Treść tego dokumentu nie zawierała odniesień do terenów szczególnego zagrożenia powodzią. Nie wskazano w niej też działań odnoszących się do zapobiegania lub ograniczenia presji inwestycyjnych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią. Od daty jej uchwalenia Strategia nie była zmieniana.

(dowód: akta kontroli str. 9-20)

Starosta wyjaśnił, że prace związane z opracowaniem Strategii rozpoczęły się w 2015 r. W powyższym okresie obowiązująca ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (wg stanu prawnego jak w tekście jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 469) nie wskazywała, aby w strategiach rozwoju ponadlokalnego zawarte były działania lub odniesienia do zagrożenia powodziowego lub do obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z obowiązującą w tym okresie art. 88f ust. 5 ustawy Prawo wodne zobowiązane były do uwzględnienia granic obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego m.in. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, we wskazanym w ustawie 30 miesięcznym terminem na wprowadzenie zmian w tych dokumentach (art. 88f ust. 7).

Stąd też w przyjętej przez Radę Powiatu Strategii Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2016 – 2022 nie określono celów strategicznych, celów operacyjnych lub zadań z zakresu ochrony ludności i mienia przed powodzią.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 549 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)

<sup>10</sup> Nr XXIV/179/2016

Informacje dotyczące rozmieszczenia obszarów zagrożenia powodziowego na terenie powiatu sanockiego znalazły się w Prognozie oddziaływania na środowisko opracowanej do projektu w/w Strategii Rozwoju.

Prognoza została sporządzona jako wykonanie obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ustawa powyższa nakłada na organy opracowujące dokumenty o charakterze planistycznym obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46), której elementem jest m.in. opracowanie i poddanie uzgodnieniom Prognozy dla projektu takiego dokumentu.

W trakcie tego postępowania sporządzona została Prognoza oddziaływania na środowisko dla projektu Strategii. W powyższej Prognozie oraz w jej późniejszym uzupełnieniu zamieszczono informacje dotyczące lokalizacji terenów objętych projektem Strategii względem terenów zagrożonych zalewaniem wodami powodziowymi.

W okresie opracowywania i przyjęcia Strategii opisy działań związanych z ochroną ludzi i mienia przed powodzią znajdowały się w opracowanych przez Powiat Sanocki i obowiązujących dokumentach o charakterze planistycznym tj. Planie operacyjnym ochrony przed powodzią oraz w Planie Zarządzania Kryzysowego.

Z tego też powodu, mając na uwadze, że dokumenty powyższe zawierają bardziej szczegółowe informacje i ustalenia z zakresu ochrony ludzi i mienia przed powodzią, w Strategii nie zostały uwzględnione sprawy z tego zakresu.

Obowiązująca od roku 2018 ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne w art. 166 nakłada na jednostki samorządu terytorialnego opracowujące strategie rozwoju, w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obowiązek uwzględnienia w nich występujących obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. W rozpoczętych w roku bieżącym pracach koncepcyjnych związanych z opracowaniem nowej Strategii Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2023 – 2028 zostaną uwzględnione wymagania określone w art. 166 Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne nie wymienia strategii powiatu jako dokumentu, który ma zawierać wskazanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przepisie tym jest wymieniona strategia rozwoju ponadlokalnego, która nie jest tożsama ze strategią powiatu. W świetle przepisów oraz daty powstania Strategii, nie jest ona strategią rozwoju ponadlokalnego, stąd uwzględnienie wymagania z art. 166 ustawy Prawo wodne będzie wymagane jedynie w sytuacji, jeśli Strategia Powiatu będzie spełniać definicję strategii rozwoju ponadlokalnego. Z kolei uwzględnienie w Strategii na kolejne lata terenów zagrożonych powodzią można będzie potraktować jako należyłą dbałość przez władze Powiatu o bezpieczeństwo mieszkańców i ich mienie oraz tych, którzy rozpatrują możliwość inwestowania na takich terenach.

*W Uzupełnieniu do Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Strategii z lutego 2016 r. zapisano, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie negatywnie zaopiniował projekt Strategii wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W opinii wskazał m.in., że w projekcie Strategii nie wskazano lokalizacji terenów objętych projektem Strategii względem obszarów szczególnego zagrożenia*

powodzią. W Uzupełnieniu w pkt. nr 5, dotyczącym *Określenia lokalizacji terenów objętych projektem Strategii, względem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią* zapisano m.in., że tereny szczególnego zagrożenia powodzią zostały wskazane przez prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, który opublikował mapy zagrożenia powodziowego. Dla powiatu sanockiego opublikowano mapy rzeki San (na całym odcinku rzeki w obrębie Powiatu) oraz dla wybranych odcinków rzek: Oślawa, Kalniczka, Pielnica, Sanoczek, Tyrawka i Wisłok. Dla pozostałych odcinków ww. rzek oraz innych niewymienionych powyżej, obowiązującym aktem określającym lokalizację obszarów zagrożonych powodzią jest dokument pn. *Wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Sanu, jako integralnego elementu Studium Ochrony Przeciwpowodziowej*, opracowany i zatwierdzony przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

Zaplanowane w Strategii przedsięwzięcia dotyczą w większości terenów położonych w znacznej odległości od obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Część przedsięwzięć, zwłaszcza związanych z przebudową dróg, obejmuje tereny w sąsiedztwie cieków wodnych. Z analizy położenia dróg wynika, że część wskazanych do przebudowy odcinków dróg powiatowych znajduje się w zasięgu wody Q1%, tj.:

- rzeka San – droga 2229R Sanok – Dobra w miejscowościach Międzybrodzie, Dębna, Mrzyglód i Hłomcza,

- potok Tyrawka – droga 2220R Mrzyglód – Tyrawa Wołoska w miejscowościach Siemuszowa i Hołuczków.

(dowód: akta kontroli str.21-32)

Wg map zagrożenia powodziowego z wyznaczonymi obszarami szczególnego zagrożenia powodzią oraz mapy ryzyka powodziowego, w powiecie sanockim występują niżej wymienione cieki wodne:

- rzeka San – na całym odcinku znajdującym się w granicach powiatu sanockiego
  - potok Tyrawka (Tyrawski) – odcinek od ujścia do rzeki San do granicy powiatu sanockiego z powiatem bieszczadzkim
    - potok Berezka – odcinek od ujścia do potoku Tyrawska do granicy powiatu sanockiego i przemyskiego
    - potok Borsukowiec – odcinek od ujścia do potoku Tyrawska do granicy powiatu sanockiego z powiatem bieszczadzkim
  - rzeka Sanoczek – odcinek od ujścia do rzeki San do miejscowości Nagórzany
    - potok Rossawa (Różowy) – od ujścia do rzeki Sanoczek do miejscowości Strachocina,
  - potok Płowiecki – odcinek od ujścia do rzeki San do miejscowości Płowce (gm. Sanok)
  - rzeka Oślawa – odcinek od ujścia do rzeki San do miejscowości Szczerbanówka (gm. Komańcza)
    - Kalniczka – odcinek od ujścia do rzeki Oślawa do miejscowości Sukowate (gm. Zagórz)
    - Oślawica – odcinek od ujścia do rzeki Oślawa do miejscowości Nowy Łupków (gm. Komańcza)
  - rzeka Wisłok – odcinek od zapory w m. Sieniawa do granicy z powiatem krośnieńskim



- Pielnica – odcinek od ujścia do rzeki Wisłok do miejscowości Nadolany (gm. Bukowsko)

(dowód: akta kontroli str. 33)

Zapisy dotyczące możliwego oddziaływania skutków powodzi na lokalną ludność, środowisko, mienie i infrastrukturę zostały zawarte w Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Sanockiego (dalej: PZK) w części pt. „Mapa Ryzyka i Mapa Zagrożeń Powiatu Sanockiego”, w której zapisano m.in., że ukształtowanie terenu podkarpacia powoduje, że obszar ten charakteryzuje się częstym występowaniem powodzi. Powodzie powodują letnie wezbrania wód wywołane intensywnymi bądź długotrwałymi opadami deszczu oraz wiosenne spływy wód roztopowych i kry lodowej spowodowane gwałtownym topnieniem śniegu i lodu.

Stopień zagrożenia powodziami na terenie powiatu sanockiego jest różny i jest determinowany gęstością zaludnienia, sposobem użytkowania dolin i terenów zalewowych, infrastrukturą techniczną, komunikacyjną itp.

Przez teren powiatu sanockiego przepływa 5 rzek, tj. San (przepływa przez gminę Zagórz, miasto Sanok i gminę Sanok), Oślawa (przepływa przez gminę Komańczy i gminę Zagórz), Wisłok (przepływa przez granicę gminy Zarszyn i gminę Besko), Pielnica (przepływa przez gminę Bukowsko i gminę Zarszyn), Sanoczek (przepływa przez Bukowsko, miasto Sanok i gminę Sanok).

Z przeprowadzonych analiz wynika, że największe zagrożenia stanowią powodzie:

- opadowe – wywołane przez opady deszczu i mogą różnić się istotnie przebiegiem i zasięgiem terytorialnym. Występują od kwietnia do listopada. Największe ich nasilenie przypada na lipiec. Mają one najbardziej gwałtowny przebieg spośród wszystkich typów powodzi.

- roztopowe - spowodowane są gwałtownym na topnieniem śniegu, wywołanym nagłym, silnym wzrostem temperatury. Wielkość i zasięg powodzi roztopowych zależy przede wszystkim od grubości pokrywy śnieżnej, zawartości wody w śniegu, wielkości powierzchni na której zachodzi proces topnienia śniegu i od gwałtowności tego procesu.

- zimowe (zatorowe) – ich przyczyną jest częściowe lub całkowite zmniejszenie przepustowości koryta rzeki w wyniku zjawisk lodowych (śryż i lód). W obrębie powiatu sanockiego, szczególnie narażone na zatory lodowe są rzeki w rejonach: Sanu pomiędzy Sanokiem a Dynowem, Oślawy w Zagórz, Pielnicy w Nowosielcach. Wg danych historycznych powódź taka wystąpiła w styczniu 2017 r. w Zagórz na rzece Żabnik – ujście Oślawy.

Analizy z ostatnich lat wykazały trzy zdarzenia o charakterze powodzi – dwa mające charakter lokalny obejmujący swym zasięgiem teren jednej gminy oraz powódź z 2004 i 2008 r., obejmująca swoim zasięgiem teren całego Powiatu. Wszystkie te zdarzenia wystąpiły w lipcu i były następstwem bardzo wilgotnego niżu znad morza Śródziemnego. W Komańczy w dniu 25 lipca 2001 r. miało miejsce oberwanie chmury, co spowodowało gwałtowny przybór wody na rzece Oślawa i Oślawa. W wyniku powodzi podtopionych zostało 39 budynków mieszkalnych, 55 gospodarczych, ujęcie wody w Szczawnem, oczyszczalnia ścieków w Komańczy.

W lipcu 2004 r. w wyniku kilkudniowych obfitych opadów deszczu na wszystkich rzekach powiatu sanockiego zostały przekroczone stany ostrzegawcze. Na rzece Pielnica poziom wody przez trzy kolejne dni powracał do stanu powyżej alarmowego, a w dniu 30 lipca był przekroczony o 64 cm. Również na rzece San w tym dniu stan

alarmowy był przekroczony o 82 cm. Podtopionych było 35 budynków mieszkalnych, 26 budynków gospodarczych, 5 użyteczności publicznej. Obszar zalany wodą wynosił około 1000 ha. Około 600 rodzin zostało dotkniętych powodzią. Uszkodzonych zostało około 100 km dróg powiatowych i gminnych.

W dniu 26 lipca 2005 r. w miało miejsce oberwanie chmury nad gminą Zagórz, co spowodowało gwałtowny przybór wody na rzece Oślawa. W wyniku powodzi podtopionych było 14 budynków. Ewakuowano 3 osoby z budynku mieszkalnego oraz 80 wczasowiczów odpoczywających pod namiotami wzdłuż rzeki San.

W lipcu 2008 r. w wyniku kilkudniowych obfitych opadów deszczu na wszystkich rzekach powiatu sanockiego zostały przekroczone stany ostrzegawcze. Na rzece Pielnica poziom wody przez trzy kolejne dni powracał do stanu powyżej alarmowego, a w nocy 24/25 lipca przekroczył 100 cm. Również na rzece San w dniu 25 lipca stan alarmowy był przekroczony o 102 cm. Obszar zalany wodą wynosił około 2700 ha. Około 570 rodzin zostało dotkniętych powodzią. Uszkodzonych zostało około 150 km dróg powiatowych i gminnych. Straty w infrastrukturze oszacowano na około 40 mln zł. Była to największa powódź w powiecie sanockim od 1980 r.

W cyt. PZK w zakresie *Zagrożenia meteorologicznego*, w tym intensywnych opadów deszczu, zapisano m.in., że na przestrzeni ostatnich 10 lat częstotliwość występowania intensywnych opadów deszczu oraz gwałtownych burz wzrasta w skali makroregionalnej, w tym również na terenie powiatu sanockiego. W szczególności zdarzenia te mają miejsce w okresie wiosenno-letnim. Intensywne i długotrwałe opady deszczu (trwające przez dwie doby lub więcej) najczęściej powodują wystąpienie realnego zagrożenia powodziowego na terenie powiatu sanockiego. Woda deszczowa spływając ze zlewni do rzek i potoków (San, Oślawa, Pielnica, Sanoczek) powoduje relatywnie szybki wzrost stanu wód. Intensywne lub długotrwałe opady deszczu powodujące wystąpienie rzeczywistej powodzi na terenie jednej lub więcej niż jednej gminy powiatu sanockiego zdarzają się raz na kilka lat. Należy jednak liczyć się z możliwością coraz częstszego ich występowania, ze względu na globalne zmiany klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 110-170)

Poza ww. opracowaniami w Starostwie nie opracowano innego dokumentu planistycznego, który zawierałby zagadnienia dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa mienia, zdrowia i życia mieszkańców związane z zagrożeniami powodziowymi. Starosta wyjaśnił, że obowiązek wykonania takiego dokumentu nie jest na poziomie powiatu prawnie uregulowany. Wskazał, że bieżące zagadnienia, dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa mienia i zdrowia mieszkańców powiatu sanockiego (również w kontekście zagrożeń powodziowych), były na przestrzeni lat niejednokrotnie podejmowane na posiedzeniach Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK) oraz Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Starosty Sanockiego. Zagadnienia te podejmowane były przez członków PZZK w formie dyskusji podczas narad roboczych, celem wypracowania decyzji w czasie sytuacji kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 93; 98)

W cyt. PZK, zatwierdzonym przez Wojewodę Podkarpackiego w dniu 10 września 2018 r., zapisano, że w powiecie sanockim w strefie zagrożenia powodzią zamieszkuje około 2 300 osób. Jako możliwe oddziaływanie na ludność wskazano na:

- bezpośrednio zagrożenie dla życia i zdrowia osób,
- negatywny wpływ na zdrowie psychiczne,
- okresowe utrudnienia w przemieszczaniu się,
- brak dostępu do żywności i wody pitnej,
- możliwa konieczność ewakuacji zagrożonej ludności,
- możliwość paniki wśród zagrożonej ludności oraz zagrożenie zakłócenia porządku publicznego,
- możliwy wzrost przestępczości o charakterze kryminalnym.

W zakresie oddziaływania na środowisko zapisano, że zagrożonych zalaniem jest około 2 800 ha użytków rolnych. Wskazano na możliwość skażenia ujęć wody (głównie studni przydomowych) oraz prawdopodobne skażenie wody spowodowane fekaliami. Z kolei w zakresie oddziaływania na mienie, infrastrukturę oraz gospodarkę wskazano, że zagrożonych zalaniem lub zniszczeniem jest 20 miejscowości, 110 budynków mieszkalnych, 5 budynków użyteczności publicznej, 121 km dróg, 19 mostów, 2 ujęcia wody pitnej i 6 oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 110-170)

3. *Plan operacyjny ochrony przed powodzią powiatu sanockiego*<sup>11</sup> Starosta Sanocki zatwierdził w dniu 22 października 2004 r. Został on opracowany przez inspektora ds. obrony cywilnej wspólnie z naczelnikiem Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

W kwestii daty i sposobu udostępnienia planu mieszkańcom Powiatu Starosta wyjaśnił, że nie był on powszechnie udostępniony mieszkańcom powiatu. *W okresie jego tworzenia brak było przepisów obligujących do publicznego udostępnienia jego projektu lub dokumentu końcowego. Jako dokument wytworzony przez Starostę dostęp do niego możliwy jest dla każdego na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Plan został wykonany jako dokument o charakterze instrukcji regulującej sposób funkcjonowania i działania służb powiatowych w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego. Informacje i dane w nim zawarte dotyczą zasad postępowania, np. ogłoszenia pogotowia lub alarmu powodziowego, kontaktowania się oraz współdziałania służb powiatowych z innymi jednostkami funkcjonującymi na terenie Powiatu, w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego w zależności od skali tego zagrożenia.*

Plan stanowił narzędzie Starosty oraz Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK) podczas działań w sytuacji wystąpienia powodzi na skalę wymagającą koordynacji akcji ratowniczej i zaangażowania w nią sił i środków szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Plan ma zastosowanie do operacyjnych działań przeciwpowodziowych w fazie reagowania, a nie ma zastosowania do lokalnego zagrożenia przeciwpowodziowego. Plan określał w szczególności:

- funkcje poszczególnych organów zapewniających właściwe prowadzenie działań,
- zasady prowadzenia działań ratowniczych przez różne rodzaje służb,
- zasady współdziałania różnych szczebli administracyjnych, w zależności od skali powstałego zagrożenia powodziowego,
- zasady dokumentowania przeciwpowodziowych działań operacyjnych.

W Planie wymieniono zadania dotyczące m.in. ostrzegania i alarmowania ludności, monitoringu, wymiany informacji i analiz, które winny być realizowane przez

---

<sup>11</sup> Zwany dalej „Planem”

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) Starosty Sanockiego w ścisłej współpracy ze służbą dyżurną Powiatowego Stanowiska Kierowania Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Wskazano sposoby realizacji akcji ratowniczej na terenach zalanych i logistyczne zabezpieczenie działań, zakresy realizowanych działań w podziale na fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Określono zasady ogłaszania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, sposób działania w sytuacjach kryzysowych, procedury uruchamiania realizacji zadania oraz wskazano 18 jednostek i instytucji wspomagających.

Integralną część Planu stanowiły 23 załączniki, z tego: cztery odnoszące się do zarządzeń i regulaminów, 11 – danych teleadresowych i wykazów (m.in. jednostek gospodarki wodnej, zapór wodnych, magazynów przeciwpowodziowych, organizacji pozarządowych mogących udzielić pomocy powodziom), siedem obejmujących: wykaz wodowskazów IMGW; posterunki opadowe w dorzeczach rzek San i Wisłok; wykazy: dolin obwałowanych; obiektów wymagających szczególnej ochrony w czasie powodzi; rzek i dorzeczy powiatu sanockiego; zbiorników wodnych oraz załącznik pn. Wielkie wody prawdopodobne dla rzeki San, zawierający informacje nt. lokalizacji wodowskazów w Olchowcach i Lesku i jeden – mapę powiatu sanockiego ze wskazaniem obszarów zalewowych w dolinach rzek San, Oślawa i Pielnica. Obszary zalewowe na terenie Powiatu, w ww. w dolinach rzek San, Oślawa, i Pielnica zostały przedstawione w formie graficznej na mapie stanowiącej załącznik nr IV. niniejszego Planu. Mapa została sporządzona w oparciu o dane historyczne i obserwacyjne pozyskane z gminnych komitetów ochrony przeciwpowodziowej. W Planie zapisano też, że z uwagi na łatwość dostępu z dowolnego miejsca i stanowiska komputerowego oraz ze względu na lepsze odwzorowanie danych, zasadne jest korzystanie w warunkach operacyjnych w pierwszej kolejności z opracowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska cyfrowych map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, dostępnych na witrynie internetowej <https://wody.isok.gov.pl>. Ustalono, że w przypadku braku możliwości połączenia z siecią internetową, do analizy operacyjnej sytuacji powodziowej będą wykorzystywane cyfrowe mapy zagrożenia powodziowego(pdf), znajdujące się na jednostkach komputerowych w Wydziale Zarządzania Kryzysowego oraz w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa. Mapa z załącznika nr IV, będzie wykorzystywana w sytuacji niemożliwości pracy na mapach cyfrowych.

W Planie nie zawarto zapisów odnoszących się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią bądź bezpośrednio do działań zapobiegających ich zabudowie. Wymieniono jedynie, że obszary zalewowe na terenie powiatu sanockiego, tj. w dolinie rzek San, Oślawa i Pielnica zostały przedstawione w formie graficznej na mapie stanowiącej załącznik nr IV.4 do Planu. Ww. plan operacyjny został zaktualizowany 30 kwietnia 2009 r. W metryczce dotyczącej numerów aktualizowanych stron lub załączników zapisano „cały dokument”.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wyjaśnił, że prace aktualizacyjne zostały przeprowadzone w 2009 r. przez ówczynie zatrudnionego Inspektora ds. Obrony Cywilnej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej (wcześniejsza nazwa Wydziału Zarządzania Kryzysowego). Aktualizacja została wykonana po 5 latach od chwili wytworzenia pierwotnej wersji dokumentu i polegała głównie na wprowadzeniu zmian aktualizacyjnych w obrębie danych personalnych osób oraz danych teleadresowych podmiotów wyszczególnionych w Planie. Prawdopodobnie zostały także wprowadzone pewne zmiany edytorskie (układ,

zczionka). Ponieważ zmiany zostały wprowadzone „jedną aktualizacją” na co najmniej kilku lub kilkunastu stronach, wykonawca aktualizacji użył uproszczenia, polegającego na umieszczeniu ogólnego zapisu pt. „całość planu”. Inspektor, który wykonał przedmiotową aktualizację, w 2016 r. zakończył pracę etatową w Starostwie.

Kolejne nowelizacje Planu miały miejsce w 2016 r. (trzykrotne), w 2017 r. oraz w 2021 r., dotyczyły aktualizacji nazwy Wydziału Zarządzania Kryzysowego, zarządzenia Starosty i łącznie 19 załączników.

(dowód: akta kontroli str. 34-91; 93; 96; 99-100)

W planie operacyjnym nie uwzględniono i nie wskazano lokalizacji na terenie Powiatu suchych polderów zalewowych i tym samym nie dokonywano analizy ryzyk związanych z ich zabudową.

Starosta wyjaśnił, że *na etapie opracowywania planu operacyjnego, po przeprowadzeniu analizy charakteru powodzi występujących na terenie powiatu (lokalne szybkie wezbrania o dużej prędkości przepływu) oraz ukształtowania terenów nadrzecznych (wąskie doliny rzeczne o dużych przewyższeniach) stwierdzono, że powiat sanocki nie posiada dogodnych terenów umożliwiających wykonanie suchych polderów zalewowych, które spełniałyby swoją funkcję oraz istotnie redukowały fałę powodziową lub zmniejszyły zagrożenie powodziowe na terenach położonych w dolnym biegu cieku wodnego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym i kompetencyjnym analizę występowania terenów mogących pełnić rolę naturalnych polderów zalewowych powinny przeprowadzić PGW Wody Polskie jako jednostka odpowiedzialna za planowanie występowania i minimalizacji zagrożeń powodziowych. Z tego też względu powiat sanocki nie prowadził analiz możliwej lokalizacji takich polderów.*

(dowód: akta kontroli str. 34-91; 93; 96)

Załącznik mapowy do Planu dotyczący terenów zagrożonych powodzią nie pokrywał się obszarami wskazanymi w MRP i MZP. Informacje w MRP i MZP miały szerszy zakres niż w załączniku mapowym do planu operacyjnego

W kwestii weryfikacji zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) z planem operacyjnym Starosta wyjaśnił, że opracowywane przez gminy mpzp w większości mają charakter lokalny ograniczony do niewielkich fragmentów miejscowości. W większości przypadków plany te obejmują obszary poza terenami zagrożonymi powodzią. W przypadkach wykonania planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią weryfikowana była treść projektów tych planów oraz załączniki mapowe pod kątem uwidocznienia w nich terenów zagrożonych powodzią, oraz czy wystąpiono o uzgodnienia tych planów do właściwych RZGW lub do PGW Wody Polskie. Zapisy i ustalenia zawarte w planie operacyjnym wykonanym na poziomie Powiatu ze względu na odmienny charakter co do jego zakresu i treści nie mogą stanowić wytycznych do opracowania planów mpzp oraz nie mogą być podstawą do ewentualnej weryfikacji treści mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 93; 96-97; 172-174)

Na pytanie czy tworząc plan operacyjny brano pod uwagę powodzie historyczne spowodowane przez ciek wodne w odniesieniu do terenów, które nie zostały wskazane przez Wody Polskie jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią Starosta wyjaśnił, że *na etapie opracowywania planu operacyjnego dla powiatu sanockiego (lata 2003-2004) załącznik mapowy występowania terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi wykonany został w oparciu o mapy otrzymane od gminnych komitetów ochrony przeciwpowodziowej. Na mapach otrzymanych od gmin zaznaczone były tereny zagrożone powodzią wyznaczone w oparciu o dane historyczne, doświadczenia i obserwacje zebrane przez gminne komitety przeciwpowodziowe. Przekazane przez gminy mapy były dodatkowo konsultowane i weryfikowane ze służbami gminnymi w celu uzyskania dodatkowych danych lub wyjaśnień.*

(dowód: akta kontroli str. 93; 97-98)

4. W Starostwie nie prowadzono własnych prac związanych z identyfikacją zagrożeń powodziowych spowodowanych intensywnymi opadami oraz nie zlecano wykonania takich opracowań. W powyższej sprawie nie zwracano się do Wód Polskich.

Uznano, że identyfikacja terenów zagrożonych powodzią oraz przeprowadzona ocena ryzyka powodziowego przedstawiona na przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska do Starostwa MZP i MRP została wykonana prawidłowo i nie zawiera błędów lub pomyłek.

Miejsca szczególnie zagrożone powodzią, w których duże prawdopodobieństwo podtopienia istnieje przy prawie każdej powodzi są zidentyfikowane i objęte szczególnym nadzorem w pierwszej kolejności przez służby gminne.

Wezbrania powodziowe powstałe wskutek lokalnych intensywnych lub nawalnych opadów (punktowych typu tzw. oberwanie chmury), ze względu na ich nieprzewidywalność, ograniczony lokalnie zasięg oddziaływania oraz brak możliwości przewidzenia miejsca jego wystąpienia i wielkości opadu, nie są możliwe do opracowania w formie mapy potencjalnego wystąpienia.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wystąpienia tego typu lokalnych podtopień spowodowanych opadami nawalnymi mają charakter prawie całkowicie nieprzewidywalny.

(dowód: akta kontroli str. 92; 94)

5. Na pytanie czy opracowano inne dokumenty niż *Strategia Rozwoju Powiatu* i *Plan operacyjny ochrony przed powodzią*, ograniczające zabudowę terenów szczególnie zagrożonych powodzią Starosta wyjaśnił, że charakter oraz treść dokumentów strategicznych, tj.: *Strategia Rozwoju Powiatu* oraz *Plan operacyjny ochrony przed powodzią*, nie mogą nakładać nieprzewidzianych prawem zakazów lub ograniczeń zabudowy terenów szczególnie zagrożonych powodzią. Wprowadzenie ograniczeń w lokalizowaniu przedsięwzięć na terenach szczególnie zagrożonych powodzią jest kompetencją samorządu gminnego i odbywa się na etapie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia oraz zakazy zawarte w mpzp mogą być uwzględnione w dokumentach strategicznych opracowywanych przez samorząd powiatowy jako informacja dodatkowa i nie może być rozszerzona o własne ustalenia.

(dowód: akta kontroli str. 92; 95-95)

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

**2. 1. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Powiatu Sanockiego jak i załącznik mapowy do planu nie został zaktualizowany o dane i informacje przekazane przez Ministra Klimatu i Środowiska zawarte w MRP i MZP. W planie nie zawarto zapisów odnoszących się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią bądź bezpośrednio do działań zapobiegających ich zabudowie.**

(dowód: akta kontroli str. 34-91)

Starosta wyjaśnił, że zatwierdzony w 2004 r. plan operacyjny zawierał mapę występowania terenów zagrożonych powodzią sporządzoną w oparciu o dane historyczne. Po wykonaniu przez Ministra Klimatu i Środowiska i przekazaniu do Starostwa map zagrożenia powodzią i map ryzyka powodziowego uznano, że nie będzie aktualizowany lub sporządzany nowy papierowy załącznik mapowy.

Ze względu na to, że mapy powyższe są powszechnie i łatwo dostępne w formie elektronicznej na stronie internetowej <https://wody.isok.gov.pl/> w planie operacyjnym zamieszczona została informacja o sposobie dostępu do powyższych map. W planie zawarto także informację, że w przypadku braku dostępu do internetu, mapy zagrożenia powodziowego w formie plików pdf dostępne będą na jednostkach komputerowych Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Wydziału Ochrony Środowiska.

Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego, wskazanych do stosowania przez uprawnione organy 2015 r. oraz w 2020 r., obszary szczególnego zagrożenia powodziowego pokrywają się z terenami zagrożonymi powodzią jakie zostały wskazane na mapie w planie operacyjnym. Ze względu na większą szczegółowość, ilość i jakość danych zawartych w internetowych wersjach obecnie używanych MZP (np. głębokość i prędkość wody, rozdzielenie warstw zasięgu wód Q1% i Q10%, zasięgi potencjalnych zniszczeń obiektów piętrzących, warstwy działek ewidencyjnych) aktualizacja mapy zawartej w powiatowym planie operacyjnym jest niecelowa i sprowadzałaby się tylko do przeniesienia danych zawartych w mapach wykonanych przez Wody Polskie. Otrzymanie funkcjonalności mapy dla planu operacyjnego porównywalnej z mapą znajdującą się na stronie <https://wody.isok.gov.pl/> wymagałoby poniesienia przez powiat sanocki nakładów finansowych rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych.

(dowód: akta kontroli str. 93; 96-97)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Starosta miał wiedzę na temat terenów zagrożonych powodzią leżących przy ciekach wodnych na obszarze powiatu sanockiego. Wynikała ona przede wszystkim z przeprowadzonych w Starostwie analiz historycznych oraz przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska MZP i MRP.

Stosownie do przepisu art. 34 ust. 1 a ustawy o *samorządzie powiatowym* w Starostwie opracowano Plan operacyjny ochrony przed powodzią. Zawarto w nim

informacje o obszarach zalewowych. Obszary te wskazano także w Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Sanockiego. W żadnym z tych dokumentów jak też w treści Strategii Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2016-2022 nie zawarto odniesień do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią. Wzmiankowano o nich dopiero w innym dokumencie, tj. w Uzupełnieniu do Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla ww. Strategii.

W przytoczonej dokumentacji nie zawarto też żadnych zapisów czy wskazań odnoszących się do ograniczeń realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią czy zagrożonych powodzią. Żaden z tych dokumentów, w tym załączniki mapowe nie został zaktualizowany w oparciu o dane przekazane przez Ministra Klimatu i Środowiska listopadzie 2020 r.

OBSZAR

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

Opis  
faktycznego  
stanu

1. Poddane kontroli wydane przez Starostę decyzje o pozwoleniu na budowę w terenie znajdującym się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach o warunkach zabudowy (WZ) przez Burmistrza Miasta Sanoka oraz Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz.

Dla inwestycji lokalizowanych na działkach znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią z terenu Miasta Sanoka Starosta wydał 14 decyzji o pozwoleniu na budowę, obejmujących łącznie 21 działek, a na terenach Miasta i Gminy Zagórz – 5, obejmujących łącznie 8 działek.

Decyzje Starosty nr 242/21 oraz nr 138/22 uwzględniały ograniczenia zabudowy dla przedsięwzięć usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określone w decyzjach Burmistrza Miasta Sanoka. Inwestycje polegały odpowiednio na rozbudowie, nadbudowie i przebudowie istniejącego budynku usługowego oraz budowie budynku garażu.

(dowód: akta kontroli str. 380)

W czterech decyzjach Starosty o pozwoleniu na budowę (z 19 badanych) nie zawarto rozwiązań uwzględniających ograniczenia zabudowy dla przedsięwzięć usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w decyzjach Burmistrza Miasta Sanoka oraz Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz o warunkach zabudowy, w przypadku:

- decyzji nr 87/20, decyzji nr 137/20 oraz decyzji nr 452/19 – przedsięwzięcia polegały na budowie budynku mieszkalno-usługowego,
- decyzji nr 200/22 – przedsięwzięcie polegało na budowie kontenera magazynowego przy istniejącej stacji paliw.

(dowód: akta kontroli str.176-187; 290-300; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że przedsięwzięcia te projektowane i sytuowane były wprawdzie na działkach objętych szczególnym zagrożeniem powodzią, lecz tylko na częściach działek położonych poza granicami tych obszarów. Stąd też w decyzjach Starosty o pozwoleniu na budowę, a w



szczegółności w projektach budowlanych stanowiących załączniki do decyzji nie zawarto rozwiązań uwzględniających ograniczenia zabudowy dla przedsięwzięć usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w decyzjach Burmistrza Miasta Sanoka oraz Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.188-193)

W czterech decyzjach Starosty o pozwoleniu na budowę (z 19 badanych), w tym w projektach budowlanych stanowiących załączniki do decyzji nie zawarto rozwiązań uwzględniających ograniczenia zabudowy dla przedsięwzięć usytuowanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w decyzjach Burmistrza Miasta Sanoka oraz Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz o warunkach zabudowy, w przypadku:

- decyzji nr 28/20 – przedsięwzięcie polegało na przebudowie i rozbudowie o dźwig zewnętrzny istniejącego budynku MOSiR,
- decyzji nr 488/18 – przedsięwzięcie polegało na przebudowie i nadbudowie konstrukcji dachu istniejącego budynku mieszkalnego,
- decyzji nr 88/19 – przedsięwzięcie polegało na przebudowie i nadbudowie istniejącego budynku mieszkalnego ze zmianą sposobu użytkowania poddasza na cele mieszkalne,
- decyzji nr 236/19 – przedsięwzięcie polegało na przebudowie, nadbudowie i zmianie sposobu użytkowania poddasza istniejącego budynku mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli str.194-204; 276-289; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że inwestycje powyższe dotyczyły istniejących budynków, a nie nowych obiektów budowlanych. Wiązały się one z wykonaniem robót w istniejącej substancji – bez wpływu na obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Inwestycje te nie wymagały ograniczeń, albowiem – w myśl art. 390 ust. 2 ustawy z dnia 17 lipca 2017 r. Prawo wodne w związku z ust. 1 pkt 1 lit. b cyt. ustawy – nie wymagały też pozwoleń wodnoprawnych określających wymagania dla tych obiektów. Stąd też, udzielając zezwoleń na budowę, Starosta nie zawierał w nich ograniczeń wskazanych w decyzjach Burmistrza Miasta Sanoka oraz Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.188-193)

Przy braku zapisów w decyzjach burmistrzów o warunkach zabudowy dotyczących ograniczeń zabudowy – poza lakonicznymi informacjami o położeniu działek, na których projektowane były przedsięwzięcia w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i terminie prowadzenia robót poza okresem zagrożenia powodziowego – Starosta w pozwoleniach na budowę zawierał rozwiązania projektowe uwzględniające ograniczenia zabudowy, wynikające z warunków i ograniczeń określonych w decyzjach Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie o pozwoleniu wodnoprawnym. Zawarto je w sześciu nw. decyzjach o pozwoleniu na budowę, tj.: nr 68/19, nr 202/19, nr 418/21, nr 490/21, nr 585/20, nr 384/18.

Na przykład w tabeli nr 1 (Sanok) w poz. A-452, A- 455, A-456 oraz A-716 w decyzji Burmistrza Miasta Sanoka o WZ znak: WGP.6730.71.2020 z dnia 7 października

2020 r. zawarta została informacja o położeniu terenu inwestycji poza terenami zagrożenia powodziowego. Po dacie wydania decyzji o WZ zmianie uległy mapy zagrożenia powodziowego i działka znalazła się w terenach szczególnego zagrożenia powodzią. Dlatego też Starosta w decyzji 418/21 o pozwoleniu na budowę zawarł ograniczenia w zabudowie działek o nr. 540/1, 540/2, 540/3 i 540/4.

(dowód: akta kontroli str.205-242; 380)

Decyzje Starosty o pozwoleniu na budowę, zawierały wydane przez Dyrektora RZGW Wody Polskie postanowienia decyzji wodnoprawnych dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych, usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, za wyjątkiem trzech decyzji (nr 413/20, nr 396/19 oraz nr 638/19), których opis przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku ww. decyzji Starosty, pomimo braku decyzji dyrektora RZGW Wody Polskie o pozwoleniu wodnoprawnym, rozwiązania projektowe zatwierdzone przez Starostę, zawarte w projekcie budowlanym uwzględniały ograniczenia zabudowy określone w decyzjach burmistrzów o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 243-270; 380)

2. Na terenie Powiatu obowiązywało łącznie 427 mpzp, w tym na terenie Gminy Miasta Sanok – 62, a na terenie Miasta i Gminy Zagórz – 40. Na terenie Gminy Miasta Sanok uchwalono pięć mpzp obejmujących obszary szczególnego zagrożenia powodzią i zawierających informacje o tych terenach oraz osiem, które nie zawierały takich informacji. Na terenie Miasta i Gminy Zagórz uchwalono cztery mpzp obejmujące obszary szczególnego zagrożenia powodzią i zawierające informacje o tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 109)

Przyjęte rozwiązanie w wydanych przez Starostę dwóch decyzjach o pozwoleniu na budowę na terenach znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie naruszały ustaleń określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

Starosta nie wydawał decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji lokalizowanych na działkach z terenu Miasta Sanoka znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których obowiązują ustalenia mpzp.

Na terenie Miasta i Gminy Zagórz Starosta wydał dwie decyzje o pozwoleniu na budowę dla inwestycji lokalizowanych na działkach z terenu Miasta i Gminy Zagórz znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których obowiązują ustalenia mpzp „Stary Zagórz I<sup>12</sup>”.

W mpzp „Stary Zagórz odnośnie do *Obszaru mieszkaniowo-usługowego* zapisano m.in., że przeznaczony jest on pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wraz z towarzyszącymi obiektami usługowymi. Obiekty i urządzenia mogą być lokalizowane przed wybudowaniem obwałowań pod warunkiem, że rzędna terenu na którym lokalizowany będzie obiekt nie może być mniejsza niż 302,55 m nad poziomem morza (n.p.m.).

---

<sup>12</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Zagórzku nr XIV/81/96 z dnia 17 grudnia 1996 r.

Projekt budowlany będący załącznikiem do decyzji Starosty nr 450/19 o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia usytuowanego w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią stanowił o wykonaniu instalacji gazowej na zewnątrz kontenera myjni samochodowej. Budowa instalacji zewnętrznej (niebędącej siecią) do istniejącego budynku nie wymaga stosowania ograniczeń zawartych w obowiązującym mpzp „Stary Zagórz I”.

Przedsięwzięcie określone decyzji Starosty nr 461/20 polegało na rozbudowie, nadbudowie oraz zmianie sposobu użytkowania istniejącego budynku usytuowanego na działce w części, która nie leży w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Rzędna poziomu posadowienia parteru istniejącego budynku wynosi 304,4 m n.p.m., tj. 1.85 m powyżej rzędnej wskazanej jako ograniczenie w zabudowie w mpzp dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str.271-275; 380; 380-388)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że powyższe przedsięwzięcia dotyczą odpowiednio urządzenia budowlanego, tj. instalacji na zewnątrz budynku, a nie nowego obiektu budowlanego oraz robót budowlanych związanych z istniejącym już obiektem budowlanym, bez wpływu na obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Inwestycje te nie wymagały ograniczeń, albowiem w myśl artykułu 390 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 lipca 2017 r. Prawo wodne – nie wymagały pozwoleń wodnoprawnych, określających wymagania dla tych obiektów. Stąd też udzielając zezwoleń na budowę Starosta nie zawierał ograniczeń ujętych w mpzp.

(dowód: akta kontroli str.188-193)

3. Z terenu Gminy i Miasta Zagórz do Starosty wpłynęło siedem zgłoszeń, obejmujących łącznie 113 lokalizacji projektowanych obiektów budowlanych na działkach znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Z terenu Gminy Miejskiej Sanok do Starosty wpłynęło 5 zgłoszeń, obejmujących łącznie 22 lokalizacje projektowanych obiektów budowlanych na 22 działkach znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgłoszenia budowy, wykonania robót budowlanych przyjęte przez Starostę, dotyczące budowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, były zgodne z mpzp i decyzjami o WZ.

Przedłożony do zgłoszenia projekt dla przedsięwzięcia polegającego na wykonaniu wiat nad istniejącymi dystrybutorami paliw, wymianie dystrybutorów paliw, zainstalowaniu baneru na istniejącym budynku stacji paliw, zgłoszenie znak: AB.6743.1.168.2020 nie zawierał ograniczeń zabudowy, pomimo że inwestycja usytuowana była w terenie szczególnego zagrożenia powodzią, dla którego uchwalono mpzp, zawierający ograniczenia w zabudowie

(dowód: akta kontroli str.301-309; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że zgłoszone prace dotyczyły wykonania robót budowlanych związanych z istniejącym już obiektem budowlanym na terenie funkcjonującego przedsiębiorstwa (teren zabudowany już kilkoma budynkami administracyjno-usługowymi w odległości większej niż 15 m od

linii brzegowej rzeki San), co jest ograniczeniem wymienionym w mpzp i nie doszło do naruszenia ograniczeń zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 188-193)

W nw. zgłoszeniach dotyczących wykonania robót budowlanych położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie wystąpiły ograniczenia zabudowy ujęte w załączonych do zgłoszeń projektach budowlanych, dla których wydano decyzje o WZ:

- zgłoszenia znak: AB.6743.1.206.2022, przedsięwzięcie polegało na zmianie sposobu użytkowania parteru istniejącego budynku,
- zgłoszenia znak: AB.6743.1.21.2021, przedsięwzięcie polegało na zmianie sposobu użytkowania istniejącego budynku,
- zgłoszenia znak: AB.6743.1.198.2021, przedsięwzięcie polegało na zmianie sposobu użytkowania istniejącego budynku,
- zgłoszenia znak: AB.6743.1.207.2020, przedsięwzięcie polegało na zmianie sposobu użytkowania istniejącego budynku.

(dowód: akta kontroli str.310-327; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że zgłoszone prace dotyczyły wykonania robót budowlanych związanych z istniejącym obiektem budowlanym i nie naruszały ustaleń wydanych decyzji o WZ.

(dowód: akta kontroli str.188-193)

W zgłoszeniu znak: AB.674.6.180.2019 (Zagórz, tabela 1, lp. 880, 921) dla przedsięwzięcia polegającego na budowie sieci kanalizacji sanitarnej, w projekcie nie zawarto wymaganego dla budowy nowego obiektu budowlanego pozwolenia wodnoprawnego, co zostało przedstawione w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 328-338; 380)

Oprócz ww. zgłoszeń zawartych w tabelach analitycznych, dotyczących przedsięwzięć usytuowanych w terenach obowiązywania mpzp oraz przedsięwzięć dla których wydano decyzje o WZ, Starosta przyjął od inwestorów 357 zgłoszeń wykonania robót budowlanych określonych w art. 29 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 poz. 2351 ze zm.), które nie wymagają decyzji o WZ i związane są z budową budynków gospodarczych, garaży, wiat, ganków, oranżerii, przydomowych oczyszczalni ścieków i szamb (zbiorników bezodpływowych). Zgłoszeń obiektów usytuowanych na działkach leżących w terenach szczególnego zagrożenia powodzią było 16, z tego: siedem na terenie Miasta Sanoka i dziewięć z terenu Gminy Zagórz.

Starosta weryfikował zgłoszenia niewymagające decyzji o WZ pod kątem położenia działki w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią i usytuowania na tej działce projektowanych obiektów budowlanych. W przypadku usytuowania obiektu budowlanego w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Starosta nakładał obowiązek uzupełnienia zgłoszenia – przedłożenia decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym. Po zweryfikowaniu 14 zgłoszeń i stwierdzeniu, że obiekt leży poza granicami ww. obszarów Starosta przyjął zgłoszenia, co było równoznaczne z zezwoleniem na wykonanie robót budowlanych. Do dwóch zgłoszeń Starosta wniósł sprzeciw z uwagi na nieprzedłożenie przez inwestorów wymaganego przepisem art.

390 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo Wodne pozwolenia wodnoprawnego, określającego ograniczenia w zabudowie z tytułu zagrożenia przeciwpowodziowego.  
(dowód: akta kontroli str. 273; 339-379)

4. Powiat Sanocki nie posiadał we władaniu urządzeń i budowli przeciwpowodziowych. Nie realizował też inwestycji związanych z wykonaniem budowli przeciwpowodziowych na terenach szczególnie zagrożonych powodzią. Wykonywanie inwestycji, utrzymanie urządzeń i budowli przeciwpowodziowych nie należy do zadań samorządu powiatowego. Realizacja inwestycji powiatowych nie wymagała także konieczności wykonywania nowych lub przebudowy istniejących budowli lub urządzeń przeciwpowodziowych.

Wszelkie analizy porównawcze ewentualnych kosztów usuwania skutków powodzi związanych z zabudową terenów zagrożonych powodzią, mogą być prowadzone przez właściwego wójta lub burmistrza na etapie opracowywania mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy bądź celu publicznego. Z uwagi na brak kompetencji Starostwo nie uczestniczy w procesie decyzyjnym w powyższych postępowaniach, stąd też nie uczestniczy także w analizie porównawczej ww. kosztów. Ze względu na brak konieczności oraz potrzeb, w Starostwie nie prowadzono analiz porównawczych kosztów poniesionych na usuwanie skutków powodzi, z kosztami realizacji inwestycji, związanych z wydanymi pozwoleniami na budowę. Realizacja własnych inwestycji zlokalizowanych w obrębie lub w sąsiedztwie obszarów zagrożonych powodzią (głównie odbudowa lub przebudowa istniejących dróg) odbywała się w związku z ich złym stanem technicznym lub usuwaniem uszkodzeń spowodowanych powodzią.

Na pytanie czy na terenie powiatu sanockiego realizowano inwestycje zapobiegające zalaniu danego terenu, np. w postaci przepompowni, mimo że teren ten w dokumentach planistycznych nie jest wskazany jako zagrożony powodzią, Starosta oświadczył, że powiat sanocki nie realizował inwestycji w postaci np. przepompowni, zapobiegających zalaniu terenów niezagrażonych wystąpieniem powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 92-93; 95-98)

5. Na pytanie czy i jakie działania podejmowano w Powiecie w celu przeciwdziałania skutkom powodzi, w tym przeciwdziałania zabudowie terenów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią Starosta wyjaśnił, że ze względu na brak posiadanych kompetencji Starostwo Powiatowe w Sanoku nie prowadziło działań związanych z przeciwdziałaniem zabudowie terenów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Możliwość wprowadzenia ograniczeń w zabudowie lub zakazu zabudowy tych terenów posiada samorząd gminny. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o *samorządzie powiatowym* powiat wykonuje zadania m.in. z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Starostwo prowadzi powiatowy magazyn przeciwpowodziowy, umiejscowiony w budynku Państwowej Powiatowej Komendy Straży Pożarnej w Sanoku przy u. Witosa 60. Przyjęta lokalizacja magazynu podyktowana była faktem, że w głównej mierze to służby straży pożarnej, cechujące się dużą mobilnością i szybkością reakcji, wykorzystują zapasy zgromadzone w magazynie. Stan wyposażenia magazynu jest

na bieżąco kontrolowany i uzupełniany w miarę potrzeb i ubytków związanych z prowadzonymi akcjami zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

Starosta wyjaśnił ponadto, że na terenie powiatu sanockiego nie zostały wyodrębnione suche poldery zalewowe, stąd też brak jest możliwości oceny dot. zagrożeń związanych z zabudową tych terenów.

(dowód: akta kontroli str. 92-93; 95-96)

Starosta wyjaśnił, że jako organ administracji architektoniczno-budowlanej w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 27 czerwca 2002 r. nie przeprowadził samodzielnie kontroli w zakresie sprawdzenia spełnienia przez Inwestorów warunków zawartych w decyzjach o pozwoleniu na budowę odnośnie realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Przedmiotowa czynność nie należy do kompetencji i właściwości Starosty Sanockiego.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 84a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca Prawo budowlane „kontrola zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę” należy do zadań organów nadzoru budowlanego.

Starosta Sanocki wyjaśnił ponadto, że jako organ administracji architektoniczno-budowlanej w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 27 czerwca 2002 r. nie uczestniczył w kontroli z udziałem pracowników Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sanoku w zakresie sprawdzenia spełnienia przez Inwestorów warunków zawartych w decyzjach o pozwoleniu na budowę odnośnie realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż nie był wzywany do uczestniczenia w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych – co zapisano w art. 82b ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy - przez organy nadzoru budowlanego.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sanoku, odnośnie do liczby kontroli przeprowadzonych od 1 stycznia 2018 r. samodzielnie przez inspektorów PINB lub z udziałem administracji architektoniczno-budowlanej, których zakres dotyczył sprawdzenia spełnienia przez inwestorów warunków zawartych w decyzjach o pozwoleniu na budowę przy realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią poinformował, że nie przeprowadzał kontroli w podanym zakresie. Spowodowane to było tym, że w udzielonych dla inwestorów pozwoleniach na budowę brak było ww. warunków dotyczących realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (nie były takie obiekty wytypowane do kontroli) oraz nie przewidywały tego plany kontroli. Ponadto w okresie obowiązywania stanu epidemii działalność kontrolna była znacząco ograniczona.

(dowód: akta kontroli str. 103-104; 175)

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1. Trzy decyzje<sup>13</sup> Starosty o pozwoleniu na budowę nie zawierały decyzji wodnoprawnych wymaganych dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych, usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a to:

<sup>13</sup> Spośród 21 udzielonych decyzji o pozwoleniu na budowę

- decyzja nr 413/20 (Sanok, tabela 1, lp. 274) dla przedsięwzięcia polegającego na budowie pylonu reklamowego,
- decyzja nr 396/19 (Sanok, tabela 1, lp. 790, tabela 5 lp. 44) dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego,
- decyzja nr 638/19 (Zagórz, tabela 1, lp. 310, tabela 6 lp. 2) dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Lokalizowanie przedsięwzięć na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią regulowane jest przepisem art. 390 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, który stanowi, że pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią:

- a) nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko
- b) nowych obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 243-270; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że brak wspomnianych decyzji wodnoprawnych spowodowany był niezajomością obowiązujących przepisów przez ówczesnych pracowników prowadzących wymienione sprawy. Osoby te nie są obecnie pracownikami Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.188-193)

2. W zgłoszeniu<sup>14</sup> znak: AB.674.6.180.2019 (Zagórz, tabela 1, lp. 880, 921) dla przedsięwzięcia polegającego na budowie sieci kanalizacji sanitarnej, w załączonym do zgłoszenia projekcie budowlanym nie występują ograniczenia dotyczące zabudowy z uwagi na usytuowanie inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ograniczeń zabudowy nie zawierała również decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Projekt nie zawierał wymaganego dla budowy nowego obiektu budowlanego (jakim jest zgłaszana sieć kanalizacji sanitarnej) pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str.328-338; 380)

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że projekt nie zawiera wymaganego dla budowy nowego obiektu budowlanego pozwolenia wodnoprawnego z uwagi na niezajomość obowiązujących przepisów przez ówczesnego pracownika prowadzącego sprawę. Osoba ta nie jest obecnie pracownikiem Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 188-193)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował skuteczne działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów zagrożonych powodzią. Wydane przez Starostę decyzje o pozwoleniu na budowy w terenie znajdującym się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią były zgodne z warunkami określonymi w

<sup>14</sup> Spośród 12 rozpatrzonych zgłoszeń budowy, wykonania robót budowlanych poprzedzonych uzyskaniem wymaganej decyzji o WZ

decyzjach o WZ oraz w mpzp. Niezawieranie w niektórych przypadkach rozwiązań uwzględniających ograniczenia zabudowy, określone w decyzjach o WZ lub w mpzp, spowodowane było faktem, iż zamierzenia budowlane projektowane i sytuowane były na częściach działek położonych poza granicami tych obszarów, dotyczyły przebudowy czy zmiany sposobu użytkowania istniejących budynków, bądź budowy urządzenia budowlanego, w tym wykonania instalacji gazowej, a nie budowy nowych obiektów budowlanych.

Pomimo braku zapisów w sześciu decyzjach burmistrzów o WZ, dotyczących ograniczeń zabudowy – Starosta w pozwoleniach na budowę zawarł rozwiązania uwzględniające ograniczenia wynikające z decyzji dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie o pozwoleniu wodnoprawnym.

W jednej z decyzji burmistrza o WZ zawarta została informacja o położeniu terenu inwestycji poza terenami zagrożenia powodziowego. Po dacie wydania decyzji o WZ zmianie uległy mapy zagrożenia powodziowego i działka znalazła się w terenach szczególnego zagrożenia powodzią. Dlatego też Starosta w decyzji o pozwoleniu na budowę zawarł ograniczenia w zabudowie działek.

Dla przedsięwzięć polegających na budowie obiektów budowlanych, usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, za wyjątkiem trzech – pozostałe 18 decyzji Starosty o pozwoleniu na budowę zawierały wydane przez dyrektora RZGW Wody Polskie decyzje wodnoprawne.

W ocenie NIK, wydając 21 pozwoleń na budowę oraz rozpatrując 12 zgłoszeń, poza czterema przypadkami (12%), rzetelnie analizowano zgodność warunków ustalonych w decyzjach o WZ oraz w mpzp, jak i w dokumentacji projektowej. Działania te umożliwiły Staroście wydanie prawidłowych – zgodnych z decyzjami o WZ i ograniczeniami wskazanymi w mpzp – decyzji o pozwoleniu na budowę w terenach szczególnie zagrożonych powodzią.

## **IV. Wnioski**

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

Wnioski

1. Zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania związane z wydawaniem pozwoleń na budowę w celu zapewnienia występowania do PGW Wody Polskie o wydanie decyzji wodnoprawnych wymaganych dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów budowlanych, usytuowanych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.
2. Zaktualizowanie Planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu sanockiego o dane i informacje zawarte w MRP i MZP.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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



|  |  |
|--|--|
| Prawo zgłoszenia zastrzeżeń                                | Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.                  |
| Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków | Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.<br>W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego. |

Rzeszów, 12 lipca 2022 r.

Kontroler  
Robert Szwagiel

Doradca techniczny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/