

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 122)
z dnia 13 kwietnia 2023 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 122)

13 kwietnia 2023 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działań organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Motylow** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Paweł Jabłoński** zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Łukasz Marciniak** zastępca dyrektora Departamentu Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz **Agnieszka Piórkowska** dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Na dzisiejszym posiedzeniu mamy rozpatrzyć informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działań organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu wszystkich pracowników Najwyższej Izby Kontroli razem z panią wiceprezes Małgorzatą Motylow.

Widzę, że to jest sprawa, która była prowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie. Jest z nami wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie, pan Marcin Kopeć razem ze współpracownikami. Witam państwa.

Proszę o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Małgorzata Motylow:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą działań organów publicznych na rzecz ograniczania zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Kontrolę tę podjęliśmy w związku z wejściem w życie ustawy Prawo wodne. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2018 roku i nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego określone zadania i obowiązki w związku z kwestiami zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Głównym celem naszej kontroli było ustalenie, czy organy publiczne podejmowały prawidłowe i skuteczne działania na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

Postawiliśmy sobie dwa szczegółowe pytania – czy jednostki samorządu terytorialnego uwzględniały w dokumentach strategicznych i planistycznych zapisy oraz działania dotyczące realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią oraz czy jednostki te podejmowały skuteczne działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.

Jednostki do kontroli dobraliśmy w sposób celowy. To znaczy w taki sposób, że wzięliśmy pod uwagę występujące na obszarze jednostek kontrolowanych kryterium takie jak teren zagrożony powodzią, w tym obszar szczególnego zagrożenia powodzią, a także zabu-

dowę i zagospodarowanie na tym terenie. W efekcie objęliśmy kontrolą łącznie 15 jednostek – 3 miasta na prawach powiatu, 4 starostwa powiatowe oraz 8 urzędów gmin. Ponadto w informacji wykorzystaliśmy również wyniki naszej kontroli rozpoznawczej dotyczącej działania prezydenta miasta Tarnowa na rzecz ochrony mieszkańców przed powodzią, a także ograniczania zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to o szczegółową prezentację wyników poproszę dyrektora Delegatury w Krakowie, pana Marcina Kopcia. Delegatura Krakowska – jak już pan przewodniczący wspomniał – kontrolę tę koordynowała.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze przed oddaniem panu głosu chciałbym przywitać i poinformować członków Komisji, że w naszym posiedzeniu biorą udział przedstawiciele Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Bardzo proszę.

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie Marcin Kopeć:

Szanowna Komisjo, szanowni goście, w ramach uzupełnienia słów pani prezes chciałbym jeszcze dodać, że kontrolę prowadziliśmy na terenie 4 województw. Były to województwa małopolskie, lubuskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Zajmowaliśmy się miastami zlokalizowanymi nad głównymi ciekami jak Wisła, Odra, Warta, ale również zajmowaliśmy się mniejszymi rzekami jak San, Wisłok, Dunajec. Ostatnie lata wskazują, że jednak główne zagrożenie powodziowe, które mamy, wynika z tych mniejszych cieków wodnych. Są to tak zwane powodzie błyskawiczne, wynikające przede wszystkim z nagłego przyboru wód po gwałtownych opadach. O przybliżenie szczegółowych wyników kontroli poproszę koordynatora kontroli, pana Huberta Brzozowskiego. Proszę.

Doradca ekonomiczny w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie Hubert Brzozowski:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, zarówno Wody Polskie, jak i ich jednostki są organami wyspecjalizowanymi, uprawnionymi do oceny, czy i z jakiego punktu widzenia ochrony przed powodzią będzie miała realizacja danej inwestycji. Są organami, które na mocy Prawa wodnego podejmują decyzję, konsultują dokumenty takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, warunki zabudowy, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są uzgadniać z nimi warunki zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

W trakcie kontroli stwierdziliśmy, że w 9 z 11 skontrolowanych gmin doszło do niezgodnienia w ogóle projektów warunków zabudowy czy też do niepełnego uwzględnienia w wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyzjach. Decyzje nie uwzględniały, bądź też były wybiórczo traktowane przez samorząd, a miały się odnosić bezpośrednio do decyzji wydanych przez Wody Polskie. Wody Polskie, konsultując projekty, wydają swoje decyzje, w których zawierają warunki bądź też odmawiają uzgodnienia warunków zabudowy. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść odwołanie, mogą się odwołać od decyzji – tego nie stwierdziliśmy. Mimo to w 9 z 11 skontrolowanych gmin stwierdzono naruszenie właśnie art. 166 ust. 1, 2, 5, 7 i 8 Prawa wodnego polegające na nieprawidłowościach, które wymieniłem przed chwilą.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdziliśmy, że żadna z jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, czy też pozwolenia na budowę, nie analizowała, wydając te decyzje, przyszłych kosztów. Oczywiście mówimy tutaj o terenach szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią. Nie analizowała kosztów przyszłych inwestycji, jakie będzie musiał ponieść samorząd z tytułu zabezpieczenia później interesu mieszkańców, a właściwie ochrony ich przed powodzią. To zagadnienie było już badane przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2013 roku. Mieliśmy wtedy również kontrolę pod tytułem „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią”. Również wówczas był stwierdzony ten fakt. Skutkuje to w późniejszym okresie ponoszeniem kosztów przez gminę. Na przykład w trakcie kontroli rozpoznawczej w Tarnowie stwierdziliśmy, gdzie jedno z osiedli

było notorycznie zalewane wodami lokalnego cieku wodnego, że prezydent po namowach i interwencjach mieszkańców – oczywiście to nie jest wina obecnie urzędującego prezydenta – dokonał inwestycji w wysokości ponad 5 mln zł polegającej na wybudowaniu przepompowni wody po to, żeby tych mieszkańców zabezpieczyć i chronić ich dobytek przed zatapianiem.

Nowe Prawo wodne, wchodząc w życie, spowodowało również, że z mocy prawa zostały wygaszone dotychczas funkcjonujące między innymi warunki zabudowy. Stwierdziliśmy tutaj, że na podstawie wygaszonych dwóch decyzji w Urzędzie Miasta Krakowa – pomimo że te decyzje zostały wygaszone z mocy prawa – zostały wydane 3 pozwolenia na budowę. Chcieliśmy również dodać, że ustawa nie precyzuje, czy przy tworzeniu kolejnych map ryzyka i zagrożenia powodziowego będą wygaszane decyzje o warunkach zabudowy.

W trakcie kontroli również poruszyliśmy temat dotyczący planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o samorządzie powiatowym, nakłada obowiązki stworzenia takiego planu operacyjnego. Niemniej jednak nie jest doprecyzowane, jak ten plan operacyjny ma być wykorzystywany w procesach zarządczych, w jaki sposób ma być wprowadzony w życie. To było przedmiotem naszych badań. Między innymi stwierdziliśmy, że pomimo ustawowego obowiązku wprowadzonego już 2002 roku w jednej gminie nie utworzono planu operacyjnego, natomiast w innej gminie sporządzony został dopiero po upływie 18 lat. W trzech jednostkach został stworzony nierzetelnie. W dwóch plan operacyjny nie był aktualizowany. Niektóre z planów operacyjnych zawierały zadania przypisane bezpośrednio lub pośrednio kierownikom jednostek samorządu terytorialnego. Badanie to było między innymi przeprowadzane również w 2013 roku – również wtedy był to temat naszego zainteresowania. Uznaliśmy, że przy tej kontroli chcielibyśmy usystematyzować podejście do planu operacyjnego. Wszystkie te plany operacyjne zawierały w swoich dokumentach w załącznikach – bo to jest plik dokumentów – odniesienie, albo bezpośrednio mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego. I w związku z tym stwierdziliśmy – tu już później pan dyrektor pewnie będzie do tego powracał – że będziemy formułować w tym zakresie wnioski de lege ferenda.

Stwierdziliśmy również, że na obszarach zagrożonych powodzią, czyli tych, które nie są zdefiniowane jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w dwóch gminach warunki zabudowy terenów zagrożonych powodzią, zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach o warunkach zabudowy, były formułowane w niejednolity oraz niespójny sposób. To w konsekwencji prowadziło do tego, iż inwestorzy byli nierówno traktowani w odniesieniu do stawianych im wymogów dotyczących warunków zabudowy tych terenów. Również przekazywana w ten sposób informacja o treści norm prawnych była niekompletna, a przez to nierzetelna.

Myślę, że to są najistotniejsze ustalenia wynikające z tej kontroli, wskazujące, że po prostu badane samorzady nie do końca sprostały ograniczeniu zabudowy, czyli regulowaniu zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

Wicedyrektor Delegatury NIK w Krakowie Marcin Kopeć:

Reasumując, mamy nieprawidłowości w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczy kwestii planowania i dokumentów strategicznych – czyli uwzględnienia obostrzeń i warunków zagrożenia powodziowego – takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dokumenty strategiczne również związane z ochroną przeciwpowodziową. Tutaj jest znaczny dysonans. Następnie mieliśmy zastrzeżenia co do realizacji warunków ustalonych przez Wody Polskie w decyzjach uzgodnieniowych na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod przyszłe inwestycje.

Należy zwrócić uwagę, że większość z badanych samorządów miała niewielki obszar pokryty planami. Największy miało miasto Kraków oraz gmina i miasto Tarnów. Ale jeżeli chodzi o pokrycie planami i uwzględnienia w planach także spraw dotyczących zagrożeń powodziowych, to sytuacja jest niekorzystna.

Sformułowaliśmy naszą ocenę ogólną w ten sposób, że działania skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego uznaliśmy za niewystarczające, aby skutecznie

ograniczyć zabudowę terenów zagrożonych powodzią. Wynikało to właśnie 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 obowiązków wynikających z przepisów Prawa wodnego.

W wyniku kontroli sformułowaliśmy oczywiście szereg wniosków pokontrolnych do kontrolowanych jednostek, a w informacji o wynikach kontroli zawarliśmy wnioski do dwóch ministrów dotyczące naszym zdaniem działań, które należałoby podjąć, według ich właściwości. Do ministra infrastruktury wystąpiliśmy o 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.

Drugi wniosek to 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. Musimy pamiętać, że te mapy są aktualizowane o to, co się w ostatnim czasie działo. O ile dobrze pamiętam, taka aktualizacja ma miejsce raz na 5 lat.

Do ministra rozwoju i technologii wystąpiliśmy o rozważenie wprowadzenia w ustawie o planowaniu przestrzennym uproszczonej procedury aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią bez konieczności wdrożenia ustawowej procedury zmiany przedmiotowego dokumentu planistycznego. Chodzi o to, żeby informacje dotyczące terenów zalewowych były jak najbardziej aktualne. Obecna procedura opracowania, uzgodnienia, zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest bardzo karkołomna i czasochłonna. Zajmuje niejednokrotnie wiele lat i jest bardzo kosztowna, a chodzi o to, żeby inwestorzy i mieszkańcy mieli informację jak najpełniejszą, jak najbardziej aktualną i jak najszybciej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, kto z państwa chciał zabrać głos? Są jakieś pytania do przedstawicieli Izby albo ministerstw? Nie ma. Informacja jest jasna i precyzyjna.

Rzeczywiście jest to poważny problem. Ponieważ ministerstwa zgodziły się co do idei pewnych zmian, które będą uściślały te procedury i umożliwiły samorządom ograniczenie działalności budowlanej na terenach, na których mogą wystąpić powodzie, po prostu trzeba to robić. Tutaj jest ważna uwaga, że Ministerstwo Infrastruktury w sumie jest odpowiedzialne za tworzenie tych map związanych z zagrożeniem przeciwpowodziowym, a więc tutaj musi być współdziałanie poszczególnych ministerstw.

Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.