



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN – 4101-02-02/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Mirosława Wnuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85911 z dnia 24 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Adam Bandosz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89915 z dnia 8 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (dalej zwany Urzędem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Maria Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Prezydenta Miasta Krakowa podejmowane w kierunku zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na terenach zagrożonych powodzią.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono, obszary narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych oraz wskazano działania dotyczące prowadzenia profilaktyki przeciwpowodziowej w skali miejskiej i regionalnej.

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, wprowadzano całkowity zakaz zabudowy, a dla terenów potencjalnego zagrożenia powodzią, wprowadzono zapisy, dotyczące stosowania rozwiązań technicznych zmierzających do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia powodzi.

W treści uzasadnienia do decyzji o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanych dla inwestycji lokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, zgodnie z zaleceniami Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla Krakowa², wprowadzano informacje dla inwestorów o zagrożeniu powodziowym wraz z zaleceniami, które miały służyć zmniejszeniu strat w przypadku wystąpienia powodzi. Decyzje te były uzgadniane z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

Podejmowano działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa miasta przed skutkami powodzi, m.in. poprzez poprawę przepustowości rowów melioracyjnych, potoków i kanałów, budowę i udrożnienie kanalizacji oraz odbudowę zniszczonych urządzeń hydrotechnicznych, a także zidentyfikowano skalę zagrożeń i słabe punkty infrastruktury przeciwpowodziowej. Dodatkowo w celu przeciwdziałania skutkom powodzi przejęto w administrowanie od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, obwałowania portu Płaszów oraz część „bulwarów wysokich” rzeki Wisły.

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

² Uchwała nr LXVII/554/Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki powodziowej dla Krakowa.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż jedynie 30% powierzchni terenów Miasta Krakowa, na których mogą wystąpić zjawiska powodziowe, objętych jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Powodowało to, że kształtowanie przestrzeni na terenach potencjalnego zagrożenia powodziowego, w tym jego zabudowa, odbywało się głównie w oparciu o wydawane decyzje o warunkach zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego.

NIK zwraca również uwagę na fakt, iż część obwałowań, chroniących Miasto Kraków przed skutkami powodzi nie spełnia wymogów normatywnych dla I klasy obwałowań³, w zakresie ich wysokości, a obwałowania we wschodniej części Miasta, z uwagi na zbyt niski wskaźnik zagęszczenia gruntu, są budowlami o słabych parametrach wytrzymałościowych. W konsekwencji może nastąpić przelanie się wód przez koronę przeciwpowodziowych budowli hydrotechnicznych, przy wezbraniach większych niż woda dwustuletnia, lub ich awaria we wschodniej części Miasta, co skutkować może zalaniem lub podtopieniem obiektów budowlanych znajdujących się na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie i realizacja działań służących ochronie przed powodzią i ograniczaniu jej skutków

Opis stanu
faktycznego

Powierzchnia miasta Krakowa narażona na potencjalne zagrożenie powodzią wynosiła 9.015,6 ha⁴, co stanowiło ok. 28% powierzchni miasta, w tym tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę stanowiły 4.131 ha, tj. 12,6 % powierzchni miasta. Na terenach potencjalnie zagrożonych powodzią, w granicach występowania wody $Q_{0,1\%}$ (wody 1000-letniej), znajdowało się łącznie 30.235 obiektów użyteczności publicznej, obiektów technicznych, mostowych i innych⁵, w tym: 10.717 budynków mieszkalnych, 246 budynków oświaty, nauki, kultury i sportu, 140 budynków przemysłowych, 71 budynków szpitali i zakładów opieki medycznej oraz 6.217,7 km infrastruktury technicznej (137,9 km sieci wodociągowej, 1.276,8 km sieci kanalizacyjnej, 749,2 km sieci gazowej i 2.637,8 km sieci energetycznej) oraz zameldowanych było około 119 tys. osób.

(dowód: akta kontroli str. 649-653, 1020-1023)

Zabezpieczenia przeciwpowodziowe, tj. około 97 km wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami z nimi związanymi⁶ oraz około 9 km murów oporowych, chronią Miasto Kraków przed wodą dwustuletnią, tj. wodą o prawdopodobieństwie pojawienia się raz na dwieście lat. Wielkość obszaru gminy zabezpieczonego przez te budowle wynosiła 8.431 ha⁷, co stanowi 25,8% powierzchni miasta, jednakże z uwagi na obecny stan techniczny części obwałowań, występuje wysokie zagrożenie powodzią. Z ogólnej długości wałów przeciwpowodziowych chroniących Kraków przed skutkami powodzi 83,788 km wałów administrowanych było przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, z których 71,815 km to obwałowania klasy I, 5,250 km to obwałowania klasy II i 6,723 km to obwałowania klasy III⁸. Spośród 71,815 km wałów klasy I, 29,272 km, co stanowi 40,7% nie spełniało warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych), tj. nie posiadało odpowiedniej wysokości, zapewniającej odpowiednią rzędną przewyższenia korony ponad rzędną zwierciadła wody miarodajnej i kontrolnej dla obwałowań o określonej

³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, obwałowania klasy I powinny przepuszczać przepływ kontrolny $Q_{0,1\%}$ (woda tysiącletnia) z 30 centymetrowym zapasem - Dz.U. z 2007 r. Nr 86, poz. 579.

⁴ Obszar wody $Q_{0,1\%}$ - „wody tysiącletniej” wyznaczony na podstawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, przyjętego Uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XII/87/03.

⁵ Stan na maj 2013 r.

⁶ Śluzy, pompy, stanowiska pod pompy przewożne.

⁷ Powierzchnia obszaru zagrożonego powodzią stuletnią w wyniku przerwania obwałowań, wyznaczona na podstawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, przyjętego uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa.

⁸ Dane uzyskane od Małopolskiego Zarządu Melioracji i Gospodarki Wodnej, w trybie art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

klasie budowli, a dla 23,323 km wałów klasy I (prawy wał Wisły), nie określono takiego przewyższenia korony.

(dowód: kontroli str. 1008-1023)

W opracowaniu pn.: „Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Krakowa” stwierdzono, że stan wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły o łącznej długości 38 km⁹ został określony jako mogący zagrozić bezpieczeństwu, a na długości 14 km na zagrażający bezpieczeństwu¹⁰. Ponadto stan całości obwałowań rzeki Rudawki na odcinku znajdującym się w granicach administracyjnych miasta został uznany za mogący zagrozić bezpieczeństwu¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 197, 199)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa, wały przeciwpowodziowe nie spełniają wymogów normatywnych dla klasy I, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych powinny przepuszczać przepływ kontrolny $Q_{0,1\%}$ (woda tysiącletnia) z 30 centymetrowym zapasem. Dodatkowo obwałowania we wschodniej części miasta z uwagi na zbyt niski wskaźnik zagęszczenia gruntu $I_s = 0,85$, są obecnie budowlami bardzo zawodnymi. Oceniając stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego Krakowa trzeba mieć na uwadze fakt, że wezbranie większe od wody dwustuletniej, w tym powódź tysiącletnia, spowoduje zalanie znacznego obszaru miasta poprzez przelanie się wód ponad koronę przeciwpowodziowych budowli ochronnych Krakowa. Ponadto we wschodniej części miasta istnieje duże ryzyko zalania terenów wskutek awarii wałów przeciwpowodziowych o słabych parametrach wytrzymałościowych przy przepływach większych od wody brzegowej, a mniejszych lub równych wodzie 200-letniej. Zagrożenie to jest tym większe im bardziej i dłużej wypełnione jest międzywałe przez wezbrane wody. Potwierdzają to doświadczenia z powodzi z 2010 r., kiedy to długo utrzymujący się wysoki stan Wisły doprowadził do awarii obwałowania portu Płaszów.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1021)

W celu przeciwdziałania skutkom powodzi Prezydent Miasta Krakowa Porozumieniami z dnia 1 kwietnia 2010 r. oraz z dnia 8 lutego 2011 r. przejął od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: Dyrektora RZGW) administrowanie budowlami hydrotechnicznymi, tj. obwałowaniami portu Płaszów oraz murami bulwarów wysokich rzeki Wisły – mur oporowy górny na lewym brzegu rzeki (km 74+400 – 79+680) i mur oporowy górny na prawym brzegu rzeki (km 75+500 – 79+200).

(dowód: akta kontroli str. 213-226)

W latach 2010-2012 na terenie Miasta Krakowa wystąpiły dwie powodzie tj. na przełomie maja i czerwca oraz sierpnia i września 2010 r. Szacunkowa powierzchnia obszaru miasta zalanego podczas powodzi wyniosła 3.150 ha¹², co stanowiło 9,64 % całkowitej powierzchni gminy. W czasie powodzi doszło do podtopień około 120 ulic, w tym podtopienie 80 ulic spowodowane było wylewami mniejszych potoków w wyniku zamknięcia śluz wałowych, a pozostałych 40 ulic w wyniku zamknięcia przelewów burzowych. Podczas powodzi doszło do uszkodzenia wałów wiślanych przy ulicy Wioślarskiej i Na Zakolu Wisły. Straty w infrastrukturze komunalnej powstałe po powodzi w maju i czerwcu 2010 r. wyniosły około 170.000 tys. zł, w tym: straty w infrastrukturze drogowej wyniosły blisko 60.000 tys. zł, uszkodzenia obiektów mostowych 6.580 tys. zł, straty w placówkach oświatowych, szpitalach, obiektach sportowych i turystycznych oraz placówkach kultury wyniosły łącznie 17.016,7 tys. zł. Straty w innych obiektach komunalnych (głównie sieci ciepłowniczej) wyniosły 82.703 tys. zł. Odbudowa uszkodzonego obwałowania portu Płaszów o długość 420 m, wyniosła 1.687,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 76-130, 1001-1007, 1020-1022)

⁹ Stan wałów przeciwpowodziowych mogących zagrozić bezpieczeństwu występował po prawej stronie Wisły, do 60 km do 75 km i od 79 km do 92 km, a po lewej stronie Wisły od 68 km do 69 km, od 80 km do 82 km i od 96 km do 103 km.

¹⁰ Stan wałów przeciwpowodziowych zagrażający bezpieczeństwu występował po prawej stronie Wisły od 82 km do 96 km.

¹¹ Mapa stanu wałów przeciwpowodziowych na obszarze Krakowa – Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Krakowa.

¹² Powierzchnia wyznaczona na podstawie Raportu po powodzi z maja i czerwca 2010 r.

Jednym z podstawowych dokumentów dotyczących powodzi określającym m.in. tereny narażone na występowanie zjawisk powodziowych¹³, obowiązującym w badanym okresie był Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla Krakowa z 2000 r.¹⁴ (zwany dalej Lokalnym Planem). Zawierał on analizę zagrożenia powodziowego Krakowa, w której wyznaczono m.in. granice obszarów występowania wody stuletniej ($Q_{1\%}$) oraz wody tysiącletniej ($Q_{0,1\%}$). W Lokalnym Planie w zakresie działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym wskazano m.in., że uwzględnienie problematyki ochrony przed powodzią winno być realizowane w szczególności w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, poprzez zapisy i ustalenia ograniczające możliwość realizacji na terenach zalewowych ($Q_{1\%}$), m.in. obiektów mogących stanowić zagrożenie (magazyny chemiczne, obiekty gospodarki odpadami), a także stosowania procedury zapewniającej opiniowanie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na terenach potencjalnego zagrożenia powodziowego, w celu formułowania zaleceń dla inwestorów. Ponadto określono zadania związane z bieżącym utrzymaniem i remontami infrastruktury, takiej jak: rowy melioracyjne i potoki, zasuwy na przelewach burzowych oraz zadania inwestycyjne i modernizacyjne polegające m.in. na budowie i odbudowie rowów melioracyjnych, kanalizacji opadowej.

W ramach realizacji zadań leżących w kompetencjach Urzędu Miasta Krakowa, określonych w Lokalnym Planie w okresie 2010 – 2012 r. wykonano m.in.: odbudowę i udrożnienia 45,6 km rowów przydrożnych, budowę 27,4 km nowej kanalizacji opadowej, regulację potoków i remonty kanałów, budowę stanowisk dla przewoźnych pomp dla ochrony przed powodzią. Łączne wydatki na inwestycje programowe związane z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym w latach 2010 – 2012 wyniosły 6.810,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-75, 638-648)

W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa uchwalonym w 2003 r.¹⁵ (zwane dalej Studium), obowiązującym w kontrolowanym okresie, określono m.in. tereny potencjalnego zagrożenia powodzią jak i tereny wymagające rozwiązania problemu podtopień. Zagrożenie powodziowe Miasta Krakowa zaliczone zostało, do uwarunkowań ograniczających rozwój miasta wymagających rozwiązań w skali miejskiej i regionalnej. Studium zawierało również zapisy dotyczące prowadzenia profilaktyki przeciwpowodziowej w ramach podejmowania działań związanych z zagospodarowaniem terenu, w tym m.in.: uwzględnianie w dokumentach planistycznych miasta zadań wynikających z Lokalnego Planu oraz wprowadzenie procedury zapewniającej opiniowanie i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem potencjalnego zagrożenia powodzią. W głównych kierunkach rozwoju i ochrony środowiska przyrodniczego uwzględniono, m.in. realizację zabezpieczeń przeciwpowodziowych zapewniających ograniczenie skutków powodzi. Wskazano, że ochronę przed powodzią i jej negatywnymi skutkami należy realizować poprzez stosowanie ustaleń i zaleceń wynikających z Lokalnego Planu, a w szczególności poprzez: kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie infrastruktury przeciwpowodziowej, tworzenie możliwości realizacji zbiorników małej retencji na obszarze miasta lub gmin ościennych w celu ochrony przed powodzią zagospodarowanych dolin cieków znajdujących się na terenie Krakowa, kontynuację inwestycji obwałowań na obszarze Miasta (od stopnia wodnego „Kościuszk” do stopnia „Dąbie”) oraz modernizację obwałowań na wschód od stopnia „Dąbie”, zabezpieczenie rezerwy terenowej dla planowanego „Kanału Krakowskiego”, a także polderów zalewowych „Góra Grodzisko” oraz „Kraków”, wspieranie działań o zasięgu ponadlokalnym, związanych z budową zbiornika Świnna Poręba, a także innych zbiorników retencyjnych, usytuowanych w zlewni Wisły powyżej Krakowa, mających wpływ na

¹³ Zwane również terenami potencjalnego zagrożenia powodzią.

¹⁴ Zob. przypis nr 2.

¹⁵ Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. zmieniona uchwałą Nr XCIII/1256/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz przyjęcia tekstu jednolitego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa wynikającego z tej zmiany Studium.

zmniejszenie zagrożenia powodziowego Miasta, zapewnienie właściwego poziomu retencji wód opadowych przez zwiększenie powierzchni czynnej biologicznie w obszarach zabudowanych, w tym zwłaszcza na powierzchniach dużych parkingów (np. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych).

(dowód: akta kontroli str. 722-965)

W kontrolowanym okresie obowiązywał również „Plan operacyjny ochrony przed powodzią miasta Krakowa”¹⁶, stanowiący załącznik do Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Grodzkiego Kraków oraz Gminy Miejskiej Kraków. Plan ten został kompleksowo zaktualizowany w styczniu 2012 r. W Planie zidentyfikowano zagrożenie powodziowe w tym m.in.: określono obszary zagrożone zalaniem lub podtopieniami, w tym obszary potencjalnie zagrożone powodzią, określono obszary zalewów historycznych, zinwentaryzowano istniejące obwałowania oraz podano ich stan techniczny oraz określono administratorów wałów i zarządców cieków wodnych na terenie Krakowa. Plan określał harmonogram realizacji podstawowych zadań podczas powodzi, systemów ostrzegania mieszkańców i reagowania na zagrożenia powodziowe, wykaz instytucji i zakładów użytkujących niebezpieczne substancje chemiczne na obszarze zagrożonym powodzią, plan sygnalizacji przeciwpowodziowej, wykaz obiektów na trasie wodnej, wykaz ujęć wody, zestawienie cieków wodnych do ochrony podczas spodziewanej akcji przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 197, 199)

Dodatkowo podstawą programowania działań służących profilaktyce przeciwpowodziowej były m.in.: „Raport po powodzi z maja i czerwca 2010 r.”, „Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego dla miasta Krakowa z 2011 r.” oraz „Ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Krakowa z 20.12.2012 r.”

(dowód: akta kontroli str. 76-196, 198-199)

Prezydent Miasta Krakowa nie otrzymał¹⁷ od właściwego Dyrektora RZGW „Studium ochrony przeciwpowodziowej dla rzeki Wisły” wraz ze zlewniami mniejszych bezpośrednich jej dopływów, ustalającego granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, jak również map zagrożenia powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 200-212, 666-677)

W związku z brakiem opracowania „Studium ochrony przeciwpowodziowej dla zlewni rzeki Wisły”, jak również map zagrożenia powodziowego Prezydent Miasta Krakowa występował do Dyrektora RZGW o udzielenie informacji dotyczących m.in. terminu sporządzenia ww. studium oraz planów ochrony przeciwpowodziowej dla rzeki Wisły.

(dowód: akta kontroli str. 200-210)

Z informacji przekazanych przez Dyrektora RZGW wynika, że z uwagi na wprowadzone zmiany do ustawy – Prawo wodne¹⁸, odstąpił od sporządzenia studium ochrony przeciwpowodziowej dla rzeki Wisły i jej dopływów, jednocześnie informując, że studium zostanie zastąpione mapami ryzyka powodziowego z terminem opracowania do 22 grudnia 2013 r., a także planem zarządzania ryzykiem powodziowym z terminem opracowania do 22 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-210)

¹⁶ Plan operacyjny ochrony przed powodzią miasta Krakowa jest kontynuacją pierwszego planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przed powodzią zwanego „operatem przeciwpowodziowym”, opracowanego na podstawie §5 pkt 5 zarządzenia Wojewody Krakowskiego nr 83/90 z dnia 19 października 1990 r. w sprawie powołania gminnych komitetów przeciwpowodziowych. Od 2002 r. przedmiotowy plan stał się załącznikiem do planu reagowania kryzysowego, a następnie od 2007 r. planu zarządzania kryzysowego.

¹⁷ Art. 79 ust 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) nakłada na dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej obowiązek sporządzenia studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalającego granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje podziału obszarów - według stanu prawnego obowiązującego w okresie objętym kontrolą, tj. przed dniem 18 marca 2011 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159) dostosowująca polskie prawodawstwo do Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Dyrektywa z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

W grudniu 2011 r. opracowano Wstępną ocenę ryzyka powodziowego dla województwa małopolskiego (dalej: WOPR). W związku z brakiem ujęcia w WOPR, dopływów Wisły, znajdujących się w granicach administracyjnych miasta¹⁹, a tym samym brakiem zakwalifikowania ich do opracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, Prezydent Miasta Krakowa, w lutym 2013 r., zwrócił się do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o aktualizację WOPR. Z informacji przekazanej przez Zastępcę Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynika, że najbliższa aktualizacja WOPR zostanie wykonana do 22 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 211-212)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia w sytuacji zagrożenia powodzią, Prezydent Miasta Krakowa ustalił wykaz 997 instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych, położonych na terenach zalewowych i innych rejonach zagrożonych²⁰, które miały obowiązek opracowania planów obrony cywilnej, zawierających m.in. informacje o zagrożeniu powodziowym oraz czynnościach jakie należy podjąć w sytuacji wystąpienia takiego zagrożenia. Instytucje te posiadały aktualne plany obrony cywilnej, co potwierdziły przeprowadzone przez Urząd Miasta kontrole²¹.

Wykonując zadania określone w ustawie o samorządzie gminnym²², Urząd Miasta prowadził magazyn przeciwpowodziowy, co było zgodne z art. 7 ust 1 pkt 14 ww. ustawy. Magazyn przeciwpowodziowy był w pełni wyposażony w materiały i sprzęt niezbędny do przeprowadzenia akcji ratunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 253-287)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że 29,272 km wałów przeciwpowodziowych nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie z uwagi na ich niewystarczającą wysokość. Jednocześnie, ze względu na stan techniczny wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły, 38 km wałów uznano jako mogące zagrożić bezpieczeństwu, a na długości 14 km za zagrażające bezpieczeństwu. Ponadto stan całości obwałowań rzeki Rudawki na odcinku znajdującym się w granicach administracyjnych miasta został uznany za mogący zagrożić bezpieczeństwu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęte działania w zakresie programowania i realizacji zadań mających na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi.

¹⁹ Rzeka Serafa, potoki: Kościelnicki, Baranówka i Sudół, częściowe uwzględnienie rzek: Rudawa, Prądnik i Dłubnia.

²⁰ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1111/2006 z dnia 29 maja 2006 r. w sprawie ustalenia wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na terenie Gminy Miejskiej Kraków, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej, zmienione Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 816/2013 z dnia 26 marca 2013 r.

²¹ Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu przeprowadzał około 100 kontroli rocznie instytucji wskazanych w wykazie stanowiącym załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 1111/2006 z dnia 29 maja 2006 r. oraz do Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 816/2013 z dnia 26 marca 2013 r. Przeprowadzone kontrole potwierdziły aktualność posiadanych przez ww. instytucje planów obrony cywilnej.

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

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

2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu faktycznego

W obowiązującym w latach 2010 – 2012 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa²³, zostały wyznaczone granice i obszary zagrożone wodą stuletnią $Q_{1\%}$, wodą tysiącletnią $Q_{0,1\%}$ oraz obszary wymagające rozwiązania problemu podtopień. Obszar Miasta Krakowa narażony na wystąpienie zjawisk powodziowych, tj. obszar zagrożony wodą tysiącletnią, został określony w Studium i obejmował 9.015,6 ha, co stanowi ok. 27,6% powierzchni miasta ogółem, w tym tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę zajmują 4.131,0 ha, tj. 12,6% powierzchni miasta.

W Studium zawarto zapisy dotyczące prowadzenia profilaktyki przeciwpowodziowej w ramach podejmowania działań związanych z zagospodarowaniem terenu, w tym m.in.: uwzględnianie w dokumentach planistycznych miasta zadań wynikających z Lokalnego Planu oraz wprowadzenie procedury zapewniającej opiniowanie i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem potencjalnego zagrożenia powodzią. W głównych kierunkach rozwoju i ochrony środowiska przyrodniczego, sformułowanych w Studium uwzględniono, m.in. realizację zabezpieczeń przeciwpowodziowych zapewniających ograniczenie skutków powodzi. Wskazano, że ochronę przed powodzią i jej negatywnymi skutkami należy realizować poprzez stosowanie ustaleń i zaleceń wynikających z Lokalnego Planu, a w szczególności:

- stosowanie ograniczeń (zakazów) wynikających z ustawy - Prawo wodne (art. 83 i 85), dotyczących wykonywania na wale przeciwpowodziowym lub w jego pobliżu, albo na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią robót lub innych czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią;
- przeprowadzanie analizy ograniczeń zabudowy na terenach zalewowych wodą $Q_{1\%}$ w oparciu o Lokalny Plan przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności dotyczy to ograniczeń realizacji budownictwa mieszkaniowego wysokiej intensywności oraz obiektów mogących stanowić zagrożenie (np. magazyny chemiczne, obiekty gospodarki odpadami itp.);
- ustalanie w planach miejscowych, na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi $Q_{1\%}$, m.in.:
 - obszarów wymagających wykluczenia zabudowy oraz wykonywania robót i czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią (art. 83 ust 1 i 2 ustawy - Prawo wodne),
 - zasady lokalizacji i ochrony obiektów użyteczności publicznej,
 - ograniczenia lokalizacji obiektów, które mogą stanowić zagrożenie w przypadku powodzi, w szczególności obiektów znacząco wpływających na środowisko,
 - zasad rozwiązań technicznych w obiektach lokalizowanych w strefach zagrożenia,
 - zasad zabezpieczania infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 722-965)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną zmianę Studium dotyczącą rejonu Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach, nad którą prace zostały zakończone

²³ Zob. przypis nr 16.

w 2010 r. oraz kontynuowano prace nad rozpoczętą w 2007 r. aktualizacją Studium²⁴ w pozostałym zakresie. Zapoczątkowane prace nad zmianą Studium nie były związane bezpośrednio z występowaniem zjawisk powodziowych na terenie Miasta Krakowa, a wynikały z konieczności m.in. korekty przebiegu niektórych tras drogowych i konieczności ochrony terenów przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str. 699-721, 964-1000B)

Oba dokumenty: projekt zmian Studium w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz projekt zmian Studium wyłożony w dniu 18.06.2013 r. do publicznego wglądu, zostały poddane niezbędnym uzgodnieniom i opiniom, o których mowa w art. 11 pkt 5-8 oraz w art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵ (dalej: upzp) a w szczególności zostały uzgodnione z Zarządem Województwa Małopolskiego w zakresie ich zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i Wojewodą Małopolskim w zakresie zgodności proponowanych zmian Studium z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ujmowania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią oraz dokonywania zmian w studium nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

Powierzchnia miasta objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), wg stanu na dzień 31 maja 2013 r. wynosiła – 13.957,5 ha, co stanowiło 42,7% powierzchni miasta ogółem. W badanym okresie, liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych, wzrosła z 29 planów w 2010 r. do 40 w 2012 r., a ich powierzchnia obejmująca tereny zalewowe z 1.376,4 ha w 2010 r. do 2.692,6 ha w 2012 r. - tj. ok. 30,0% powierzchni miasta zagrożonej wodą tysiącletnią $Q_{0,1\%}$ w tym 1.286,5 ha, stanowiły tereny zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1123, 1481-1483)

Wyjaśniając przyczyny braku pełnego objęcia przedmiotowych terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, dyrektor Biura Planowania Przestrzennego Urzędu wskazała m.in., że: przepisy upzp nie nakładają obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów zagrożonych powodzią. Obowiązku takiego nie nakłada również ustawa - Prawo wodne, w której zawarto wymóg wprowadzania do mpzp granic obszarów przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego, przekazanych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez właściwy organ. Na organach planistycznych obowiązek wprowadzania do mpzp granic obszarów przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego, spoczywa po przekazaniu przedmiotowych map opracowanych przez prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (mapy powinny zostać przekazane do dnia 22.12.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1118)

Szczegółowemu badaniu poddano osiem spośród czterdziestu obowiązujących²⁶ na terenach narażonych na występowanie zjawisk powodziowych mpzp, wybranych wg największego wskaźnika powierzchni terenów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, w stosunku do powierzchni planu na terenach zalewowych. W planach, zgodnie z art. 15 ust. 2 upzp, określano w szczególności: zasady ochrony i kształtowania ładu

²⁴ Uchwała Nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa”.

²⁵ Ustawa o z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

²⁶ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a projekty tych planów uzgadniane były z Dyrektorem RZGW, w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnie zagrożonych powodzią.

W przypadku wyznaczenia obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne, w celu ochrony osób i mienia, wprowadzano całkowity zakaz zabudowy oraz inne zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych²⁷. Ponadto, w celu ochrony osób i mienia, ze względu na położenie terenów inwestycyjnych w obszarze, na którym występuje zagrożenie powodzią w przypadku awarii wałów lub przelania wody przez ich koronę, w planach wyznaczana była strefa terenów zagrożenia powodziowego. Dla strefy tej, w planach zawierano zapisy informujące, iż działalność inwestycyjną na tym obszarze należy prowadzić ze świadomością możliwości wystąpienia powodzi. Wskazywano, że użytkownicy obiektów budowlanych zlokalizowanych na tych obszarach oraz przyszli inwestorzy winni podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia zagrożenia powodziowego, polegające m.in. na odstępowaniu od realizacji obiektów z podpiwniczeniem lub zastosowaniu środków technicznych zabezpieczających, jak w szczególności: szczelne izolacje oraz zastosowania materiałów budowlanych odpornych na wodę.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1480)

W latach 2010-2012 na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dokonano dwóch zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla następujących terenów: "TS Wisła" w 2011 r.²⁸ oraz „rejon ulicy Pachońskiego" w 2012 r.²⁹ Zmiany wymienionych planów nie wynikały z analizy skutków powodzi, które wystąpiły na terenie Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 1120)

W badanym okresie Urząd nie prowadził analiz porównawczych kosztów, które poniosłoby miasto w przypadku uchwalenia mpzp, zawierających ograniczenia bądź zakaz lokalizowania inwestycji dla terenów zagrożonych powodzią z kosztami poniesionymi na usuwanie skutków powodzi spowodowanych zalaniem zlokalizowanych na tych terenach inwestycji. Nie stwierdzono również przypadków wystąpienia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z żądaniem wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, w wyniku czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 655)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu zwiększenia powierzchni miasta objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza terenów narażonych na niebezpieczeństwo występowania zjawisk powodziowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie ujmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisów warunkujących ograniczenie realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

²⁷ W okresie 2010-2012 r. na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, Dyrektor RZGW na podstawie art. 88l ust 2 ustawy – Prawo wodne, wydał łącznie 38 decyzji (12 w 2010 r., 14 w 2011 r. i 12 w 2012 r.) dotyczących zwolnienia z zakazu wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, o których mowa w art. 88l ust 1 ww. ustawy. Spośród 38 decyzji, jedna dotyczyła budowy budynku Klubu Wspinaczkowego, pozostałe decyzje dotyczyły m.in. budowy kanalizacji sanitarnej, przyłączy kanalizacyjnych, wykonania otworów badawczych i wydobywczych oraz pali cumowniczych.

²⁸ Uchwała Nr XXIII/292/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 31 sierpnia 2011 r.

²⁹ Uchwała Nr LII/689/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r.

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

Opis stanu
faktycznego

W celu realizacji inwestycji na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią w 2010 r., inwestorzy złożyli łącznie 874³⁰ wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego i o ustalenie warunków zabudowy oraz wydano łącznie 802 ww. decyzje. W okresie 2011-2012, złożono 189 wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wydano 152 decyzje. W latach 2011-2012, na terenach zagrożonych powodzią, złożono 1.324 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz wydano 1.179 decyzji ustalających warunki zabudowy.

Szczegółowe badanie 60 dokumentacji związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (30 decyzji) i decyzji o warunkach zabudowy (30 decyzji) na terenach zagrożonych powodzią wykazało, że wydawane decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 pkt upzp, oraz opiniowane były przez właściwe jednostki organizacyjne Urzędu, w tym m.in. zgodnie z zapisami Lokalnego Planu przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa.

W wydanych decyzjach dla inwestycji na obszarach potencjalnie zagrożonych powodzią, nie formułowano niezbędnych warunków i ograniczeń po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na wskazanym terenie. Wszystkie spośród 60 zbadanych decyzji zawierały informacje o specyfice danego obszaru oraz zaleceniach, których zachowanie zwiększy poziom bezpieczeństwa w razie wystąpienia powodzi. Zalecenia te miały dla inwestorów i projektantów charakter informacyjny i dotyczyły w szczególności: parametrów rzędnej zalania terenu powodzią stuletnią i tysiącletnią, rekomendowano stosowanie m.in. odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych zabezpieczających realizowaną inwestycję przed negatywnymi skutkami zalania wodami powodziowymi, ubezpieczenie inwestycji od powodzi i jej skutków.

Dyrektor Wydziału Architektury i Urbanistyki, wyjaśniła że w sytuacji gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wprowadzają generalnego zakazu lokalizowania obiektów na terenach, na których występuje zagrożenie powodzią, ani innych szczegółowych obowiązków dotyczących realizacji tak usytuowanych obiektów, brak jest podstaw do wiążącego ukształtowania sytuacji prawnej inwestora, poprzez wprowadzenie w decyzji o warunkach zabudowy czy o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego konkretnego nakazu lub zakazu dotyczącego zasad lokalizowania obiektu na terenie potencjalnie zagrożonym powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 382-575, 656-665)

W 2010 r. Prezydent Miasta Krakowa wydał decyzję dotyczącą ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego realizowanego przez Krakowski Holding Komunalny S.A. pn. „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów w Krakowie”, wraz z infrastrukturą techniczną zlokalizowanego na terenie zawała rzeki Wisły, tj. terenie potencjalnego zagrożenia powodzią. Decyzja ta została wydana dla terenu, dla którego - zgodnie z mapą stanów wałów przeciwpowodziowych na obszarze Krakowa, stanowiącą załącznik do Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią Miasta Krakowa - stan wałów rzeki Wisły został uznany za zagrażający bezpieczeństwu. Również w opinii Dyrektora RZGW przedmiotowy teren w przypadku awarii lub przerwania obwałowań zostanie zalany wodami powodziowymi rzeki Wisły³¹. W wyniku zaskarżenia przedmiotowej decyzji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 29 lutego 2012 r. sygn. II S.A./Kr1221/11 uchylił pierwotną decyzję Prezydenta Miasta Krakowa o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla budowy Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów³².

³⁰ Ze względu na prowadzony wspólny rejestr wniosków dotyczących wydania dlcp i dwz, w 2010 r. podano łączną liczbę tych wniosków – 874. W roku 2011 i 2012 prowadzono odrębne rejestry wniosków dla dlcp i dwz.

³¹ Pismo Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 9 grudnia 2008 r. znak: OKI-533/99jo/08.

³² Decyzja z dnia 6 października 2010 r. znak: AU-2/7331/3008/10.

W nowej decyzji lokalizacyjnej³³ zrezygnowano z nałożenia na inwestora obowiązku budowy przepompowni na wysokie stany oraz podjęcia działań zmierzających do remontu wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły, z uwagi na brak podstawy prawnej do ich nałożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1733-2225)

Pomimo nieopracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, o których mowa w art. 88a ustawy – Prawo wodne, jak również studium ochrony przeciwpowodziowej³⁴ dla terenów zalewowych i zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych położonych w obrębie Miasta Krakowa, wykonywano obowiązek wynikający z art. 53 ust 3 pkt 11 upzp, uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego z Dyrektorem RZGW dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Podstawą wyznaczenia terenów zalewowych i zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych były obszary wystąpienia tzw. wody $Q_{1\%}$ i $Q_{0,1\%}$, wskazane m.in. w Studium. Każdorazowo, w postępowaniach administracyjnych związanych z wydaniem ww. decyzji dla inwestycji zlokalizowanych na terenach zagrożenia powodziowego, występowało do Dyrektora RZGW o uzgodnienie przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 576-637)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta Miasta Krakowa w powyższym obszarze, w szczególności w zakresie wydawania zaleceń w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zwiększających poziom bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia powodzi.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 inwestorzy złożyli łącznie 13.806 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 1.779 na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią. W poszczególnych latach liczby złożonych wniosków wyniosły:

- w 2010 r. – 4.534 wnioski ogółem, w tym 742 na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią,
- w 2011 r. – 4.540, w tym 650 na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią,
- w 2012 r. – 4.732, w tym 387 na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią.

W badanym okresie wydano ogółem 10.168 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym na terenach potencjalnego zagrożenia wystąpieniem zjawisk powodziowych 1.664 decyzje. W większości przypadków pozwolenia na budowę dotyczyły budowy, rozbudowy lub nadbudowy budynków mieszkalnych jedno i wielorodzinnych oraz zespołów budynków mieszkalnych. W okresie 2010 – 2012 na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią wydano łącznie 17 decyzji o pozwoleniu na budowę dla nowobudowanych budynków kultury, oświaty i nauki i 15 decyzji o pozwoleniu na budowę dla rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy ww. budynków, oraz 3 decyzje na budowę dla nowobudowanych obiektów służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej oraz 2 decyzje na przebudowę lub rozbudowę obiektów już istniejących.

³³ Decyzja Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 26 czerwca 2012 r. znak: AU-2/6733/206/2012 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów w Krakowie, jako elementu projektu „Programu gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie”, wraz z infrastrukturą techniczną – na działach nr 64/32, 64/10, 64/17, 64/41, 64/42, 64/9, 103/3, 64/40, 64/15, 64/35, 36/7, 36/8, 48/4, 48/3, 3/1, 3/5, 3/6, 107, 108, 109, 2/4, 2/5, 100/1, 1/1, 1/5, 1/8, 1/7, 101/3 obręb 43 Nowa Huta; 1/565, 1/566, 1/228, 39/6, 1/349, 36, 42, 35/3, obręb 20 Nowa Huta; 264/15, 264/16, 263/11, 51/25, 51/27, 51/24, 249 obręb 47 Nowa Huta, przy ulicy Giedroycia w Krakowie”.

³⁴ Dokumenty te sporządzane są przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 288-381, 659-665)

Szczegółowa analiza dokumentacji 30 spraw, dotyczących wydanych pozwoleń na budowę obiektów na terenach zagrożonych powodzią wykazała, że w każdej decyzji informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią. W decyzjach o warunkach zabudowy, na podstawie których wydano ww. decyzje o pozwoleniu na budowę, zawierano informacje o specyfice danego obszaru oraz zalecenia, których zachowanie zwiększy poziom bezpieczeństwa w razie wystąpienia powodzi. Zalecenia te, dotyczyły w szczególności: parametrów rzędnej zalania terenu powodzią stuletnią i tysiącletnią. Rekomendowano stosowanie m.in. odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych zabezpieczających realizowaną inwestycję przed negatywnymi skutkami zalania wodami powodziowymi, ubezpieczenie inwestycji od powodzi i jej skutków.

W wydawanych pozwoleniach nakładano obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane³⁵. W decyzjach potwierdzano zgodność projektu budowlanego z warunkami określonymi w decyzjach o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego lub miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 608-637, 680-698)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

5.1. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 zarejestrowano łącznie 3.523 wnioski o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie i zgłoszeń zakończenia budowy na obszarze całego miasta, w tym 2.494 dotyczyło budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków zamieszkania zbiorowego, obiektów użyteczności publicznej, budynków gospodarczych inwentarskich oraz budynków przemysłowych i magazynowych³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 678-1110-1117)

Szczegółowa analiza danych, przekazanych przez Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie (PINB) dla terenów Krakowa zagrożonych wystąpieniem wody $Q_{0,1\%}$ wykazała, że w latach 2010-2012, do użytkowania przekazano łącznie 539 nowowzniesionych obiektów budowlanych oraz 414 obiektów przebudowanych, rozbudowanych i nadbudowanych na ww. terenach. Informacje o wydaniu przedmiotowych decyzji PINB, przesyłał niezwłocznie do Prezydenta Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1117)

W badanym okresie, w przypadku stwierdzenia użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, wg informacji uzyskanych z PINB w Krakowie – Powiat Grodzki, na przedmiotowym terenie w 102 przypadkach prowadzone było postępowanie naprawcze zakończone wydaniem:

- 68 decyzji legalizujących,
- 30 decyzji rozbiórkowych,
- 4 decyzje zawierające nakaz doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego.

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

³⁶ Dane uzyskane w trybie 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

W badanym okresie, na terenach potencjalnego zagrożenia powodzią, prowadzono 12 postępowań dotyczących obiektów budowlanych zrealizowanych z istotnym odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego, z których 8 zakończono wydaniem decyzji legalizujących, a 4 postępowania rozpoczęte w latach 2010-2012, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 28 czerwca 2013 r., nie zostały rozstrzygnięte.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1117)

5.2. Kontrola wewnętrzna i audyt

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 Biuro Kontroli Wewnętrznej przeprowadziło łącznie 83 kontrole organizacyjno-prawne, z czego jedną w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa, w zakresie wykonania zadań dotyczących sporządzania i aktualizacji operacyjnego planu ochrony przed powodzią. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano zalecenia, dotyczące m.in.: dokonania aktualizacji dokumentów wchodzących w skład planu operacyjnego, zapewnienia jego bieżącej aktualizacji oraz umożliwienia członkom Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zapoznania się z bieżącą treścią planu. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane, zmieniony plan został podpisany przez Prezydenta Miasta Krakowa.

Ponadto, w latach 2010-2012 w Biurze Kontroli Wewnętrznej odnotowano łącznie 28 spraw (skarg, interwencji, wniosków), których zakres tematyczny związany był z występowaniem lub zagrożeniem zjawiskami powodzi lub osuwiskami.

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć spraw, z których trzy dotyczyły inwestycji realizowanych na terenach zagrożonych powodzią, tj. budowy zespołu mieszkaniowego zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w bezpośrednim sąsiedztwie wału przeciwpowodziowego rzeki Rudawy, budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami usługowymi na parterze oraz realizacji 19 budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie Podgórze. Badanie wykazało, że w każdym przypadku inwestorzy uzyskali wymagane przepisami prawa decyzje oraz spełnili wszelkie wymagania związane z realizacją inwestycji na ww. terenie.

(dowód: akta kontroli str. 1484-1732)

Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził w okresie objętym kontrolą 41 zadań audytowych. Zadania te nie dotyczyły planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 1648-1653)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia kontroli wewnętrznej i audytu nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia powierzchni miasta objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem terenów potencjalnego zagrożenia powodzią, jako działania priorytetowego.
2. Rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań, we współpracy z podmiotami administrującymi wałami przeciwpowodziowymi w granicach administracyjnych Miasta Krakowa, mających na celu dostosowanie stanu technicznego wałów do parametrów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 30 lipca 2013 r.

Kontroler
Adam Bandosz
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektora
Stanisław Jarosz


RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

.....
podpis Stanisław Jarosz

