

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w KRAKOWIE

P/09/I43

Nr ewid. I 79/2009/P09I43/LKR

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA
W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM
I ŚWIĘTOKRZYSKIM

Kraków, grudzień 2009 r.

Misją

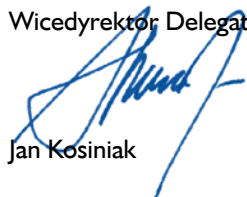
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim

Wicedyrektor Delegatury:



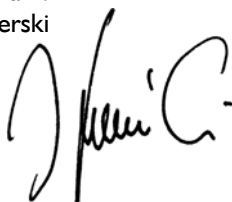
Jan Kosiniak

Akceptuję:
Stanisław Jarosz



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 22 grudnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel. 0-22-444-50-00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Plany ochrony przed powodzią	17
3.2.2. Plany operacyjne ochrony przed powodzią	19
3.2.3. Urządzenia wodne	20
3.2.4. Utrzymanie cieków wodnych	24
3.2.5. Zagospodarowanie przestrzenne	25
3.2.6. Edukacja	27
3.2.7. Prewencja	28
3.2.8. Magazyny przeciwpowodziowe	30
3.2.9. Zarządzanie kryzysowe	32
3.2.10. Koordynacja działań	33
3.2.11. Finanse	35
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	37
4.1. Przygotowanie kontroli	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
5. Załączniki	41
Załącznik nr 1. Wykaz skrótów i słowniczek wybranych pojęć	42
Załącznik nr 2. Główne założenia europejskiego podejścia do ochrony przed powodzią	43
Załącznik nr 3. Wykaz szkód spowodowanych powodzią w latach 2007–2008 w kontrolowanych powiatach i gminach	44
Załącznik nr 4. Straty powodziowe i dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w województwie małopolskim i świętokrzyskim	45
Załącznik nr 5. Charakterystyka stanu prawnego	46
Załącznik nr 6. Studia ochrony przed powodzią województwa małopolskiego i świętokrzyskiego	51
Załącznik nr 7. Bazy danych prowadzone przez ośrodek koordynacyjno-informacyjny ochrony przeciwpowodziowej w RZGW w Krakowie	52
Załącznik nr 8. Sposób tworzenia scenariusza powodziowego i wizualizacji	54
Załącznik nr 9. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	55
Załącznik nr 10. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	56
Załącznik nr 11. Bibliografia	57
Załącznik nr 12. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58

Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 stycznia 2010 r.

Stanowisko Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 5 stycznia 2010 r.

Opinia Wiceprezesa NIK do stanowiska Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 8 stycznia 2010 r.

I WPROWADZENIE

TEMAT I NUMER KONTROLI

Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim (P/09/I43).

UZASADNIENIE PODJĘCIA KONTROLI

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK w związku z propozycją sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

CEL KONTROLI

Celem kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony ludzi i mienia przed powodzią oraz koordynacji tych działań. W szczególności celem kontroli była ocena:

- 1) stanu ochrony ludzi i mienia przed powodzią,
- 2) spójności systemu ochrony przeciwpowodziowej,
- 3) działań wynikających z doświadczeń związanych z wcześniejszymi powodzią, których celem było ograniczenie negatywnych skutków powodzi w przyszłości,
- 4) wykorzystania przez jednostki odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową różnych działań technicznych, w szczególności sprzyjających środowisku (np. poldery przepływowe, suche zbiorniki, boczne zbiorniki retencyjne), oraz nietechnicznych (np. systemy monitoringu i ostrzegania, planowanie przestrzenne, edukacja).

TEMATYKA KONTROLI

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności zagadnienia zapobiegania powstawaniu szkód wywołanych powodzią (plany operacyjne ochrony przed powodzią, studia ochrony przed powodzią, zagospodarowanie przestrzenne), podejmowania działań w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi (stan urządzeń służących ochronie prze-

ciwpowodziowej, edukacja i prewencja), opracowania planów zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia powodzi.

ORGANIZACJA KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono w okresie od kwietnia do sierpnia 2009 r. w 12 jednostkach: w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie, w Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie oraz Świętokrzyskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach, w jednym powiecie (sandomierski) i dwóch gminach (Samborzec, Wilczyce) w województwie świętokrzyskim oraz w dwóch powiatach (gorlicki i proszowicki) i czterech gminach (Sękowa, Uście Gorlickie, Proszowice, Koniusza) w województwie małopolskim.

Kontrolą objęto lata 2007–2008. Badania bezpośrednie obejmowały bieżącą działalność kontrolowanych jednostek, jak również wcześniejsze działania bądź zaniechania, których skutki miały wpływ na skuteczność ochrony przed powodzią. Dobór powiatów i gmin do kontroli nastąpił na podstawie wysokości strat powodziowych z lat 2007–2008¹, tj. straty powodziowe wynosiły minimum 1 mln zł, i kontrolowane gminy wchodziły w skład kontrolowanego powiatu.

Podstawą prowadzenia badań kontrolnych był art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² – w przypadku jednostek państwowych i art. 2 ust. 2 – w przypadku jednostek samorządowych.

W RZGW w Krakowie kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w zarządach melioracji i urządzeń wodnych (Kielce, Kraków) oraz w jednostkach samorządu terytorialnego – legalności, gospodarności i rzetelności³. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Krakowie wzięła udział Delegatura NIK w Kielcach.

¹ Wykaz strat w kontrolowanych powiatach i gminach przedstawiono w załączniku nr 3. Zbiorcze zestawienie strat w województwie małopolskim i świętokrzyskim przedstawiono w załączniku nr 4.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

³ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK



**2.1.****OGÓLNA OCENA
KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej⁴ w województwie małopolskim i świętokrzyskim. O niskiej skuteczności obecnego systemu świadczy wzrastająca wysokość corocznych szkód i strat powodziowych, które wyniosły łącznie 194 mln zł w 2007 r., 261 mln zł w 2008 r. i 519 mln zł w 2009 r.⁵

Spośród pięciu elementów zarządzania ryzykiem powodziowym – zapobieganie, ochrona, gotowość, postępowanie awaryjne, wyciąganie wniosków⁶ – organy odpowiedzialne za realizację zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową, skoncentrowały się na postępowaniu awaryjnym, a nie przykładały należytej wagi do pozostałych lub wręcz je zaniedbywały.

Organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z Prawa wodnego. Dyrektor RZGW w Krakowie nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego w województwie małopolskim i świętokrzyskim. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych nie utrzymywały w należyтым stopniu budowli służących ochronie przeciwpowodziowej oraz cieków wodnych.

Zdaniem NIK w znikomym stopniu, lub wcale, wykorzystywane były nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej. Z kolei w przypadku budowli przeciwpowodziowych brakowało rzetelnych i wiarygodnych danych na temat ich stanu technicznego, bowiem obowiązkowe kontrole stanu i przydatności do użytkowania tych obiektów, które winny być wykonane co najmniej raz na 5 lat, nie były przeprowadzane.

Brak zintegrowanej strategii ochrony przeciwpowodziowej oraz rzetelnych danych o stanie technicznym budowli służących ochronie przeciwpowodziowej, a także nieprawidłowa organizacja i podział zadań w tym zakresie, miały wpływ na nieprawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony przed powodzią, a co za tym idzie na zaniedbania w systematycznym i efektywnym rozwoju potencjału środków ochrony. Nie sprzyjało to również oszacowaniu realnych potrzeb w tym zakresie.

⁴ Współczesny system ochrony przed powodzią przedstawiono w załączniku nr 2.

⁵ Zbiorcze zestawienie strat w kontrolowanych województwach przedstawiono w załączniku nr 4.

⁶ Według Komunikatu Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”. Zob. też rozdział 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz załącznik nr 2.

2.2.**SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI**

1. Dyrektor RZGW w Krakowie nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego dla województwa małopolskiego i świętokrzyskiego, co było niezgodne z art. 92 ust. 3 pkt 6 Prawa wodnego. Negatywnie należy ocenić także działania dyrektora RZGW w Krakowie w zakresie opracowania studiów ochrony przeciwpowodziowej, gdyż na osiem wyodrębnionych zlewni na terenie województwa małopolskiego i świętokrzyskiego: dla jednej zlewni nie opracowano studium, dla dwóch zlewni opracowanie studium zlecono w 2009 r., a dla pięciu zlewni opracowane w 2004 r. studia dotyczyły tylko obszarów nieobwałowanych i nie spełniały wymogów określonych w Prawie wodnym. (patrz str. 17-19)
2. Wyniki kontroli NIK dowodzą, że gminne i powiatowe plany operacyjne ochrony przed powodzią były bardziej opisem działań, które należy podjąć w trakcie zaistniałego zagrożenia, niż wieloletnią strategią działań gminy/powiatu zaplanowanych w celu zapobiegania i ograniczenia strat na wypadek wystąpienia powodzi. Świadczyła o tym treść tych dokumentów oraz fakt włączania ich jako załączniki do planów reagowania kryzysowego. Na dziewięć skontrolowanych jednostek dwie gminy nie posiadały planu operacyjnego ochrony przed powodzią, co było niezgodne z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym. Tylko cztery jednostki opracowały mapy z zaznaczeniem terenów zagrożonych niebezpieczeństwem powodzi. (patrz str. 19-20)
3. Danych o stanie technicznym wałów przeciwpowodziowych, nie można uznać za rzetelne, bowiem aktualne badania w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, które należy przeprowadzić co najmniej raz na 5 lat, wykonano tylko dla 5% długości wałów w województwie małopolskim oraz dla 12% w województwie świętokrzyskim. Nieprzeprowadzanie kontroli obiektów budowlanych jest działaniem nielegalnym, tj. niezgodnym z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Ponadto wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych nie stosowały jednolitych kryteriów oceny rocznej, przez co dane uzyskiwane z poszczególnych zarządów mogą być nieporównywalne. (patrz str. 20-22)
4. Planowanie, organizacja i monitoring remontów i modernizacji urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej nie były prowadzone rzetelnie. Na taki stan rzeczy składał się m.in. brak zestawianych ocen stanu technicznego urządzeń, niewykorzystywanie posiadanych ocen z przeglądów do opracowania harmonogramu i rankingu wykonywanych prac, niesporządzanie analizy kosztów i korzyści oraz analiz wariantowych, niewystarczający nadzór nad jakością odbieranych robót remontowych. (patrz str. 22-24)
5. Utrzymania i konserwacji, administrowanych przez MZMiUW i SZMiUW, cieków wodnych istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa i pozostałych wód niewymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 1-3 Prawa wodnego nie można uznać za rzetelne, gdyż w badanym okresie utrzymaniem objętych było od 7% do 15% cieków rolnych w województwie małopolskim i 36% w województwie świętokrzyskim, a cieków pozostałych nie utrzymywano wcale. (patrz str. 24-25)
6. Realizacja ochrony ludzi i mienia przed powodzią poprzez kształtowanie zagospodarowania prze-

strzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych była nierzetelna. Na sześć skontrolowanych gmin tylko dwie posiadały plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy, a kolejne dwie – dla części. O nieprawidłowym wykorzystaniu tego instrumentu do ochrony przed powodzią świadczy także wskaźnik odmownych postanowień dyrektora RZGW w sprawie uzgodnienia planu zagospodarowania przestrzennego (także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) wynoszący aż 15% rozpatrywanych spraw w latach 2007–2008. (patrz str. 25-27)

7. Gminy i powiaty nie podejmowały rzetelnych działań dotyczących edukacji mieszkańców odnośnie ochrony przed powodzią, gdyż na dziewięć skontrolowanych jednostek, pięć nie podejmowało żadnych starań w tym zakresie, jedna ograniczyła się do zamieszczenia informacji tylko na stronie internetowej, a dwie przeprowadzały akcje sporadycznie. (patrz str. 27-28)
8. Kontrolowane jednostki nie podejmowały skutecznych i rzetelnych działań prewencyjnych związanych z zabezpieczeniem infrastruktury komunalnej przed powodzią. Na dziewięć skontrolowanych jednostek trzy nie oczyszczały rowów przy własnych drogach, osiem nie sporządzało harmonogramów czyszczenia rowów, żadna kontrolowana gmina nie miała ewidencji rowów znajdujących się przy drogach gminnych, pomimo istnienia takiego obowiązku⁷. Powiaty oczyszczały zaledwie od 1,5% do 9% posiadanych rowów. Nieprzewodzenie ewidencji rowów i przepustów oraz brak systematycznego oczyszczania rowów jest działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, w szczególności gdy największe straty i szkody związane z powodzią odnotowywane były w infrastrukturze drogowej, a oględziny przeprowadzone w czasie kontroli wykazały znaczne potrzeby w tym zakresie. (patrz str. 28-30)
9. Gospodarka magazynowa w magazynach przeciwpowodziowych prowadzona była nierzetelnie. Co prawda na jedenaście skontrolowanych jednostek tylko jedna w ogóle nie miała magazynu, a dwie powierzyły prowadzenie magazynu

innemu podmiotowi, przy czym jedna bez zawarcia stosownego porozumienia, to siedem (na osiem jednostek posiadających własne magazyny) nie posiadało zasad korzystania ze sprzętu znajdującego się w magazynie, jedna w ogóle nie wyznaczyła pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie magazynu, a w kolejnych trzech pracownikom nie przypisano odpowiedzialności za magazyn w zakresach czynności. Analizy posiadanego sprzętu i potrzeb w tym zakresie dokonało pięć jednostek. Cztery jednostki w ogóle nie wykorzystywały sprzętu znajdującego się w magazynie w prowadzonych akcjach ratunkowych. (patrz str. 30-32)

10. Powiaty i gminy wykonywały ustawowe zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Wszystkie kontrolowane powiaty i gminy powołały zespoły reagowania kryzysowego, przydzieliły zadania z tego zakresu odpowiednim komórkom w urzędach, zapewniły pełnienie dyżurów oraz opracowały systemy alarmowania. Na dziewięć skontrolowanych jednostek dwie nie opracowały planu zarządzania kryzysowego, co było niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Trzy jednostki nie organizowały żadnych ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, pomimo że miały taki ustawowy obowiązek. (patrz str. 32-33)
11. Ośrodek Koordynacyjno-Informacyjny Ochrony Przeciwpowodziowej (OKI) w RZGW w Krakowie posiadał odpowiednie wyposażenie oraz bazy danych dla potrzeb koordynowania działań związanych z ochroną przed powodzią. Niemniej jednak ze względu na brak studiów ochrony przeciwpowodziowej dla niektórych zlewni w województwie małopolskim i świętokrzyskim, nie wszystkie bazy były kompletne oraz nie wszystkie opracowane materiały były dotychczas udostępniane innym podmiotom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową w celu podejmowania przez nie odpowiednich działań w tym zakresie. (patrz str. 33-35)

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogą, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).



2.3.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

- NIK zwraca uwagę, że z powodu braku środków finansowych organy administracji publicznej nie wykonują zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.
- Zważywszy na fakt, że działania w kontrolowanym obszarze winny być koordynowane na poziomie rządowym Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Rady Ministrów o:
 1. wyznaczenie w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa osoby odpowiedzialnej za koordynację działań w zakresie ochrony przed powodzią pomiędzy poszczególnymi ministerstwami,
 2. nadzór nad procesem wdrażania i realizacji przepisów koniecznych do wykonania Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.
- W związku z transpozycją do prawa polskiego Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim oraz koniecznością zmiany Prawa wodnego w zakresie ochrony przed powodzią, a co za tym idzie, z obowiązkiem przygotowania nowych dokumentów planistycznych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o niezwłoczne przystąpienie do opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, przy wykorzystaniu zasobów rzeczowych i osobowych regionalnych zarządów gospodarki wodnej.





3.1.

CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH

Problematyka ochrony przed powodzią została uregulowana m.in. w następujących aktach prawnych: Dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dyrektywie 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸.

Powodzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób zapobiec. Niemniej jednak niektóre działania człowieka (np. przyrost zabudowy mieszkaniowej i wzrost wartości majątku na obszarach zalewowych, a także obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów) i zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostroszenia ich negatywnych skutków.

Doświadczenie wykazuje, że obwałowania i zbiorniki retencyjne ograniczają skutki małych i przeciętnych wezbrań, okazują się jednak zawodne podczas większych powodzi. Budowle ochronne stwarzają ponadto fałszywe poczucie bezpieczeństwa w dolinach rzek, które mają być przez nie chronione. Tworzą przez to zachętę do wkraczania z zabudową i inwestowaniem w „chronionej” dolinie, zwiększając potencjalne zagrożenie powodziowe i w konsekwencji powodują coraz większe żądania podniesienia stopnia ochrony przeciwpowodziowej. Powstaje błędne koło: ochrona – zabudowa – straty – większa ochrona – większa zabudowa – większe

straty itd. W wielu krajach zauważono, że zwiększone wydatki na budowle ochronne nie zmniejszają, lecz odwrotnie – powodują zwiększenie wydatków na likwidację szkód powodziowych, powodują odpływ środków pochodzących od ogółu podatników na rzecz mniejszości mieszkającej na terenach zagrożonych. Ochrona przeciwpowodziowa rozumiana zatem głównie jako budowa coraz większych wałów i zbiorników jest klasycznym przykładem wydatków publicznych powodujących dalsze zwiększone wydatki publiczne na likwidację wzrastających szkód powodziowych⁹.

Wzrost strat powodziowych jest spowodowany¹⁰:

- zagospodarowaniem terenów zalewowych – w strefie zagrożonej powodzią jest coraz więcej budynków mieszkalnych, więcej obiektów użyteczności publicznej, usługowych oraz mogących spowodować dodatkowe nieszczęścia (np. składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków, magazyny środków chemicznych),
- zlokalizowaniem na tych terenach obiektów, które mogą spowodować podpiętrzenie wody i w efekcie szersze rozlewiska – dotyczy to sztucznych zwężeń dolin rzecznych, źle zaprojektowanych mostów itp.,
- stosowaniem do ochrony przed powodzią wyłącznie urządzeń technicznych – wiara w ich niezawodność powoduje, że zagrożeni ludzie nie

⁹ E. Bobiński, J. Żelaziński, Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej, *Gospodarka Wodna* 1996 Nr 3.

¹⁰ Na podstawie projektu Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/75/7077/Program_ochrony_przed_powodzią_w_dorzeczu_gornej_Wisly.html

⁸ Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego została przedstawiona w załączniku nr 5.

Tabela nr 1. Wysokość strat powodziowych w województwie małopolskim i świętokrzyskim oraz dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (w mln zł).

Województwo	2007		2008		2009	
	Straty	Dotacje	Straty	Dotacje	Straty	Dotacje
małopolskie	136,6	57,5	217,2	101,5	426,6	116,1
świętokrzyskie	57,8	8,5	43,7	11,2	92,1	15,5

podejmują żadnych innych działań zabezpieczających.

Zagrożenie powodziowe składa się z dwóch nierozłącznych elementów – ryzyka (wielkość powodzi) oraz podatności (wrażliwości) na straty powodziowe wynikające ze stanu zabudowy i zainwestowania w dolinie zalewowej¹¹.

W obecnym stanie prawnym prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz zarządzanie obiektami ochrony przeciwpowodziowej, wykonywane są przez cztery różne organy – ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, Prezesa KZGW, dyrektora parku narodowego, marszałka województwa. Zarządzanie obiektami przez administratorów, reprezentujących własne i odmienne interesy, nie sprzyja konstruktywnej współpracy. Według Prawa wodnego ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Przepis ten jest bardzo ogólnikowy, nie precyzujący kompetencji poszczególnych organów, a obecnie różne jednostki odpowiadają za różne elementy ochrony przeciwpowodziowej. Dodatkowo brak jest jednolitego nadzoru i koordynacji działań na poziomie rządowym, gdyż gospodarowanie wodami przypisano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, zarządzanie kryzysowe Radzie Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a nadzór budowlany i zagospodarowanie przestrzenne ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Poziom zagrożenia powodziowego w województwie małopolskim jest wyższy co najmniej o 15% od przeciętnego zagrożenia powodziowego w Polsce. Na ogólną liczbę 182 gmin województwa 146 (80%) jest zagrożonych możliwością wystąpienia powodzi. W szczególnym stopniu zagrożone jest około 48% obszaru województwa. Wezbrania i powodzie wy-

stępują na tych terenach kilka razy w roku, a średnio co 10 lat przybierają rozmiary klęski żywiołowej. Katastrofalne powodzie pod względem zasięgu i hydrologicznego znaczenia wystąpiły m.in. w latach 1970, 1972, 1997 oraz w 2001 r. Na terenie Małopolski występują również liczne lokalne wezbrania powodziowe wskutek intensywnych opadów atmosferycznych. Począwszy od 2004 r. występowały one co roku.

W województwie świętokrzyskim największym zagrożeniem są wylewy Wisły spowodowane opadami występującymi na Podkarpaciu, w Beskidach i w Tatrach. Także intensywne opady atmosferyczne oraz gwałtowne roztopy wiosenne w paśmie Gór Świętokrzyskich są przyczyną wezbrań rzek i strumieni górskich.

Lokalne powodzie ze względu na częstotliwość występowania i gwałtowność są przyczyną istotnych strat w infrastrukturze, budynkach użyteczności publicznej, rolnictwie i gospodarstwach domowych. Wysokość strat powodziowych w województwie małopolskim i świętokrzyskim oraz dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przedstawiono w tabeli nr 1¹².

Zarządzanie zagrożeniem powodziowym ma na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa i/lub wpływu powodzi. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że najbardziej skutecznym podejściem jest podejmowanie działań w ramach programów zarządzania zagrożeniem powodziowym, obejmujących następujące elementy¹³:

- **ZAPOBIEGANIE:** zapobieganie powstawaniu szkód wywołanych powodzią poprzez rezygnację z budowy domów mieszkalnych i obiektów

¹¹ R. Wawręty, J. Żelaziński (red.), Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, Oświęcim – Kraków 2007, s.21.

¹² Dane uzyskane z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego na dzień 20 października 2009 r. Zob. też załącznik nr 4.

¹³ Na podstawie Komunikatu Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0472:FIN:PL:PDF> Zob. też załącznik nr 2.

- tów przemysłowych obecnie i w przyszłości na terenach zagrożonych powodzią; poprzez dostosowywanie obiektów, które powstaną w przyszłości, do zagrożenia powodziowego, oraz przez wspieranie właściwego zagospodarowania terenu, praktyk rolniczych i leśnych.
- OCHRONA: podejmowanie środków, strukturalnych i niestukturalnych, w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i/lub wpływu powodzi w określonych miejscach.
 - GOTOWOŚĆ: informowanie ludności o zagrożeniu powodziowym oraz o zasadach postępowania w wypadku powodzi.
 - POSTĘPOWANIE AWARYJNE: opracowanie planów awaryjnych na wypadek wystąpienia powodzi.
 - PRZYWRACANIE NORMALNYCH WARUNKÓW I WYCIĄGANIE WNIOSKÓW: powracanie możliwie najszybciej do normalnych warunków i łagodzenie skutków społecznych i gospodarczych w wypadku osób dotkniętych powodzią.

**3.2.****ISTOTNE USTALENIA KONTROLI****3.2.1. PLANY OCHRONY PRZED POWODZIĄ**

Ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Za opracowanie planu na obszarze kraju odpowiedzialny jest Prezes KZGW. Plan ten powinien uwzględniać w szczególności powiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych oraz rezerw pojemności powodziowej, poprawę gospodarowania rezerwami pojemności retencyjnej oraz powodziowej, kształtowanie dolin rzecznych oraz wykorzystanie naturalnej retencji, budowę oraz rozbudowę lub przebudowę urządzeń wodnych, wskazanie obszarów wymagających ochrony, propozycje niezbędnych zmian w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Plan ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju stanowi podstawę do opracowania planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego¹⁴.

Z kolei dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające 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 na¹⁵:

- 1) obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, tj. obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Studia stanowią podstawę do opracowania zarówno planu ochrony na obszarze kraju, jak i regionu wodnego.

Od dnia wejścia w życie Prawa wodnego, tj. od 1 stycznia 2002 r., nie został opracowany plan ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a od zmiany tej ustawy, tj. od 30 lipca 2005 r., plan ochrony regionu wodnego dla województwa małopolskiego i świętokrzyskiego. Co prawda przepisy ustawy Prawo wodne nie określiły terminu sporządzenia wymienionych dokumentów, to niepodjęcie skutecznych działań przez Prezesa KZGW oraz Dyrektora RZGW w Krakowie należy uznać jako niezgodne z prawem¹⁶ oraz nierzetelne, gdyż dokumenty te powinny stanowić plan działań strategicznych dla wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialnych za ochronę przed powodzią.

Prezes KZGW poinformował¹⁷, że ze względu na brak środków budżetowych, możliwości sporządzania kolejnych studiów ochrony przeciwpowodziowej są znacznie ograniczone. Ponieważ studia ochrony przeciwpowodziowej nie pokrywały jeszcze obszaru całego kraju, nie można było opracować planu ochro-

¹⁴ Art. 79 ust. 1, art. 90 ust. 1 pkt 2, art. 117 Prawa wodnego. Zob. też załącznik nr 5.

¹⁵ Art. 79 ust. 2, art. 92 ust. 3 pkt 5 Prawa wodnego. Zob. też załącznik nr 5.

¹⁶ Art. 90 ust. 1 pkt 2 oraz art. 92 ust. 3 pkt 5 i 6 Prawa wodnego.

¹⁷ Pismo Prezesa KZGW – Leszka Karwowskiego znak DPZWop-07-322/2/09 z dnia 4 września 2009 r. Informacja uzyskana na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

ny przeciwpowodziowej. Zarówno KZGW, jak i poszczególne rzgwy, wnioskowały co roku o przyznanie środków budżetowych, które pozwoliłyby na wykonanie obowiązków statutowych. Przydzielane limity stanowiły jedynie ok. 20% potrzeb. W związku z powyższym, ze względu na corocznie zmniejszane środki z budżetu państwa przeznaczone na gospodarkę wodną, w tym na ochronę przeciwpowodziową, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej przeznaczali przyznane im limity wydatków w pierwszej kolejności na bezpośrednie zapewnienie bezpieczeństwa, czyli działania interwencyjne związane z usuwaniem skutków ostatnich powodzi, a nie na działania planistyczne.

Dyrektor RZGW w Krakowie nie wykonał ustawowego obowiązku w zakresie opracowania studiów ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym, gdyż na osiem wyodrębnionych zlewni na terenie województwa małopolskiego i świętokrzyskiego:

- dla jednej zlewni – Wisły z pozostałymi dopływami oraz dopływami Dunaju w granicach kraju obejmującej ogółem 33 rzeki z obszaru województwa małopolskiego oraz częściowo dla Wisły i pozostałych dopływów obejmującej ogółem 5 rzek z obszaru województwa świętokrzyskiego – nie opracowano studium,
- dla dwóch zlewni – Raby (w granicach województwa małopolskiego) oraz Nidy i dla rzeki Czarnej Staszowskiej na odcinku od zapory Chańcza do ujścia rzeki Czarnej Staszowskiej do Wisły (w granicach województwa świętokrzyskiego) – opracowanie studium zlecono dopiero w 2009 r.,
- dla pięciu zlewni – Soły, Skawy, górnego Dunajca do ujścia Popradu, dolnego Dunajca od ujścia Popradu oraz Wisłoki – opracowane w 2004 r. studia dotyczyły tylko obszarów nieobwałowanych i nie spełniały wymogów określonych w art. 79 ust. 2 Prawo wodne. Studia te nie zawierały kierunków ochrony przed powodzią oraz podziału obszarów, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, na obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Posiadane przez RZGW mapy zagrożenia powodziowego terenów gminy Samborzec (województwo świętokrzyskie) oraz obejmujące powiaty: proszo-

wicki (województwo małopolskie) i sandomierski (województwo świętokrzyskie), stanowiły materiał wyłącznie informacyjny oraz nie miały rangi studium ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast RZGW nie posiadał żadnych materiałów dotyczących stref zalewowych dla gmin Proszowice oraz Koniusza z województwa małopolskiego i gminy Wilczyce z województwa świętokrzyskiego.

Wszystkie opracowane do tej pory studia finansowane były ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ramach „Projektu Usuwania Skutków Powodzi II”. W listopadzie 2008 r. RZGW zawarł umowę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie projektu „Rozwój narzędzi zarządzania wodami w zlewni Raby” ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Według umowy projekt będzie obejmował m.in. wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodziowego w zlewni Raby, w tym zestaw map zagrożenia powodziowego. Przyznane środki finansowe wynosiły 503 048 euro, szacowany całkowity koszt realizacji projektu wynosi równowartość 591 821 euro. Planowaną datę zakończenia realizacji projektu ustalono na listopad 2010 r.

W związku z koniecznością implementacji do prawa polskiego dyrektywy powodziowej, a co za tym idzie zmianą Prawa wodnego, konieczne będzie opracowanie nowych dokumentów, tj. map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem¹⁸. Według informacji otrzymanej od Ministra Środowiska oraz Prezesa KZGW¹⁹, na dzień 10 listopada 2009 r., przedmiotowy projekt ustawy był przygotowany do przedłożenia do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów. Przedłożenie projektu ustawy pod obrady Komisji Prawniczej w Rządowym Centrum Legislacji oraz do rozpatrzenia przez Radę Ministrów nastąpi po rozpatrzeniu i przyjęciu projektu ustawy przez Komitet Stały Rady Ministrów.

MZMiUW i SZMiUW zleciły wykonanie „Studium ochrony przed powodzią ze względu na ochronę ludzi i mienia województwa małopolskiego na obszarze zlewni górnej Wisły” oraz „Studium ochrony przed powodzią ze względu na ochronę ludzi i mie-

¹⁸ Szczegółowe dane dotyczące nowych dokumentów planistycznych przedstawiono w załączniku nr 5.

¹⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska – Izabeli Wereśniak-Masri znak DP-078-1970/09/AK z 10 listopada 2009 r. oraz Prezesa KZGW – Leszka Karwowskiego znak DPZWop-07-438/09 z 13 listopada 2009 r. Informacja uzyskana na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

nia województwa świętokrzyskiego”. Studia zostały opracowane przez Instytut Inżynierii i Gospodarki Wodnej Politechniki Krakowskiej w 2008 r.²⁰

3.2.2. PLANY OPERACYJNE OCHRONY PRZED POWODZIĄ

Zarówno gminy, jak i powiaty zostały zobowiązane do opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią²¹. Przepisy prawa nie określają co taki plan powinien zawierać. Generalnie plan powinien pomóc społeczności lokalnej w opracowaniu i realizacji strategii zmniejszania skutków powodzi na obszarze gminy/powiatu. Dobrą praktyką jest, aby plan zawierał m.in. następujące elementy²²:

- Identyfikację zagrożeń, w tym ustalenie obszarów zagrożonych zalaniem i podtopieniami, zinventaryzowanie infrastruktury, budynków i liczby osób podlegających zagrożeniu, ustalenie przyczyn zagrożenia poszczególnych obszarów, opracowanie mapy miasta/gminy z naniesionymi obszarami zalewowymi i opisanymi przyczynami zalewów.
- Ustalenie celów planu ograniczenia skutków powodzi i prewencji, które powinny stanowić podstawową wytyczną dla budowanego planu.
- Ustalenie zakresu możliwych działań i rozwiązań, przykładowo:
 - zmniejszenie podatności terenów zalewowych na straty (lokalne przepisy ograniczające zabudowę na terenach zalewowych, standardy konstrukcyjne obiektów lokalizowanych na terenach zalewowych);
 - „uodpornienie” istniejącej zabudowy na terenach zalewowych na oddziaływanie powodzi, najczęściej poprzez dostosowanie jej konstrukcji do istniejących zagrożeń;
 - dobre praktyki rozwoju zabudowy zlewni, których celem jest ograniczenie uszczelniania gruntu, a tym samym zachowanie w maksymalnie możliwym stopniu naturalnego potencjału retencyjnego terenu;

- dobre praktyki stosowane w rolnictwie, których celem jest ograniczenie erozji glebowej i spływu zanieczyszczeń rolniczych do wód;
- dobre praktyki w podnoszeniu lesistości i w planowaniu struktury zalesień, które podnoszą retencyjność terenu oraz ograniczają spływ powierzchniowy ze zlewni wyżej położonej;
- przygotowanie mieszkańców i użytkowników do reagowania na powódź (lokalne systemy ostrzeżeń powodziowych, lokalne systemy reagowania na powódź, edukacja i informacja).

- Analizę kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań.
- Wybór najlepszych rozwiązań dla poszczególnych obszarów zagrożeń.
- Ocenę oddziaływania przyjętych rozwiązań. Wiele z proponowanych rozwiązań może powodować negatywne skutki dla środowiska przyrodniczego (budowa wałów i zapór) lub prowadzić do konfliktu społecznego (np. ograniczanie zabudowy terenów). Konieczne jest zidentyfikowanie tych konfliktów, ustalenie ich siły i zaproponowanie środków zaradczych.

Na dziewięć skontrolowanych jednostek dwie gminy (Koniusza i Wilczyce) nie posiadały planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Pozostałe gminy i powiaty włączyły te plany do planów reagowania kryzysowego w formie załączników²³. W ocenie NIK dokumenty te były jednak bardziej opisem działań, które należy podjąć w trakcie zaistniałego zagrożenia, niż wieloletnią strategią działań gminy/powiatu zaplanowanych w celu zapobiegania i ograniczania strat na wypadek powodzi. Żaden plan nie zawierał danych historycznych dotyczących zalanych terenów oraz uszkodzonej infrastruktury, pomimo że powodzie występowały corocznie. Tylko cztery jednostki (gminy Proszowice, Uście Gorlickie, Samborzec oraz powiat gorlicki) opracowały mapy z zaznaczeniem terenów zagrożonych niebezpieczeństwem powodzi, przy czym powiat gorlicki dysponował jedynie mapą opracowaną przez RZGW w Krakowie, czyli dla terenów nieobwałowanych. Zaledwie dwa plany powiatowe (gorlicki i proszowicki) oraz jeden gminny (Proszowice) zawierały szczegółowe dane dotyczące zagrożonej infrastruktury (użytki rolne, nieużytki, drogi, mosty, przepusty, budynki mieszkalne, budynki użyteczności publicznej, zakłady pracy) i liczby ludności. Jednakże we wszystkich przypadkach

²⁰ Informacje na temat studiów przedstawiono w załączniku nr 6.

²¹ Art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

²² Na podstawie projektu Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/75/7077/Program_ochrony_przed_powodzią_w_dorzeczu_gornej_Wisly.html. Zob. też załącznik nr 2.

²³ Zob. rozdział 3.2.9. Zarządzanie kryzysowe.

dane te były różne w różnych częściach planu, a jeszcze inne w informacji o planowanej ewakuacji ludności z terenów zagrożonych powodzią, którą przekazano w lutym 2009 r. do wykorzystania w pracach nad krajowym planem reagowania kryzysowego. Dwa plany gminne (Sękowa, Uście Gorlickie) zawierały dane dotyczące tylko zagrożonych budynków mieszkalnych i liczby ludności, przy czym dane dotyczące gminy Uście Gorlickie były nierzetelne, gdyż w planie uwzględniono tylko dwa gospodarstwa narażone na ujemne działania powodzi, podczas gdy liczba rodzin poszkodowanych w wyniku klęski wynosiła: 22 w 2002 r., 50 w 2004 r., 225 rodzin w 2006 r., 50 w 2009 r. Ponadto niektóre z tych gospodarstw podtapiane były w każdym roku, w którym wystąpiła powódź – np. w latach 2006 i 2009 dotyczyło to 19 gospodarstw. Z kolei powiat sandomierski oraz gmina Samborzec podały tylko ogólne dane dotyczące zagrożonej powierzchni oraz liczby mieszkańców, bez wskazania konkretnych miejsc. Brak szczegółowych danych dotyczących zagrożonej infrastruktury i liczby ludności oraz ich bieżącej aktualizacji nie sprzyja rzetelnemu monitorowaniu i ocenie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

Żadna z kontrolowanych gmin, ani żaden z kontrolowanych powiatów nie dokonywały analizy w zakresie powiązania źródeł i przyczyn skutków powodzi, które wystąpiły na terenie gminy w poprzednich latach, z ich rodzajem i wielkością, a także powiązań struktury i wielkości opadu ze skutkami nim wywołanymi.

Cele do realizacji związane z ochroną przed powodzią i zmierzające do ograniczenia skutków powodzi ustaliły tylko trzy jednostki (gminy Proszowice i Sękowa oraz powiat sandomierski).

3.2.3. URZĄDZENIA WODNE

Długość cieków wodnych oraz budowle i urządzenia służące ochronie przeciwpowodziowej będące w administracji MZMiUW i ŚZMiUW, według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r., przedstawiono w tabeli nr 2.

RZGW administruje czterema urządzeniami wodnymi – zbiornikami wodnymi, służącymi ochronie przeciwpowodziowej, tj. Klimkówka, Dobczyce, Świnna Poręba (w budowie) w województwie małopolskim i Chańcza w świętokrzyskim.

3.2.3.1. OCENA STANU TECHNICZNEGO

Kontrole obiektów budowlanych winny być prowadzone²⁴:

- 1) co najmniej raz w roku w zakresie sprawdzenia stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
- 2) co najmniej raz na 5 lat w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego.

Brak było obowiązkowych standardów zarówno w przypadku metodyki przeprowadzania poszczególnych kontroli urządzeń wodnych, jak i skali ocen, przez co dane uzyskiwane z poszczególnych zarządów mogą być nieporównywalne. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach opracował *Wytyczne wykonania okresowej (rocznej) kontroli stanu technicznego wału przeciwpowodziowego*. Standaryzowały one m.in.: zakres kontroli, dokumentowanie

²⁴ Art. 62 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).

Tabela nr 2. Cieki wodne, budowle i urządzenia wodne, służące ochronie przeciwpowodziowej, administrowane przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych w Krakowie i w Kielcach.

Rodzaj urządzenia/budowli	Jednostka	Małopolskie	Świętokrzyskie
Cieki naturalne	km	3 677,7	2 534,7
Cieki uregulowane	km	1 484,0	1 310,7
Wały przeciwpowodziowe	km	1 016,3	347,3
Wały objęte utrzymaniem	km	641,9	332,3
Obszar chroniony przez wały	ha	108 503	50 080
Przepompownie	szt.	20	8
Obszar oddziaływania przepompowni	ha	36 985	3 326
Zbiorniki wodne	szt.	1	13
Pojemność użytkowa zbiorników	tys. m ³	420	5 760

Tabela nr 3. Ocena stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych w województwie małopolskim.

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.06		Stan na 31.12.08	
	km	udział %	km	udział %
Ogólna długość wałów	1016,3	100,0	1016,3	100,0
Brak oceny	173,5	17,1	0	0
Zagrożenie bezpieczeństwa	17,7	1,7	5,9	0,6
Mogący zagrażać bezpieczeństwu	642,5	63,2	462,1	45,5
Dobry	182,6	18,0	548,3	54,0

Tabela nr 4. Długość wałów przeciwpowodziowych wymagających odbudowy lub modernizacji.

Wyszczególnienie	Małopolskie		Świętokrzyskie	
	Stan na 31.12.07	Stan na 31.12.08	Stan na 31.12.07	Stan na 31.12.08
Ogólna długość wałów (km)	1016,3	1016,3	344,5	347,3
Długość wałów przeciwpowodziowych wymagających modernizacji (km)	326,2	289,4	123,8	132,5
Udział procentowy	32,1	28,5	35,9	38,1

ustaleń kontroli (wzór protokołu kontroli), ocenę stanu technicznego wału przeciwpowodziowego. Wprowadzono trzy oceny stanu technicznego:

- 1) stan zagrożenia bezpieczeństwa,
- 2) stan mogący zagrażać bezpieczeństwu,
- 3) stan techniczny dobry, niezagrażający bezpieczeństwu.

Wytyczne były zalecane przez Ministra Rolnictwa do stosowania, jednakże nie jako obowiązkowe. Z dwóch kontrolowanych zarządów melioracji i urządzeń wodnych wprowadził je tylko MZMiUW, jednakże nie sporządzał corocznego zestawienia według zaproponowanej skali ocen. Oceny stanu technicznego wałów według zaproponowanej skali ocen dokonywano tylko na prośbę Instytutu w Falentach, a nie wykorzystywano jej do własnych potrzeb.

Zarówno MZMiUW, jak i ŚZMiUW, przeprowadzał kontrole wszystkich wałów przeciwpowodziowych dwa razy w roku (wiosna/jesień), polegające na komisyjnych oględzinach. W wyniku kontroli sporządzano zestawienia dotyczące zakresu i szacunkowego kosztu robót (Małopolska) oraz zalecenia dla poszczególnych rejonowych oddziałów (Świętokrzyskie).

Oceny stanu technicznego obwałowań w województwie małopolskim, według skali ocen zaproponowanej przez Instytut w Falentach, na dzień 31.12.2006 r. oraz 31.12.2008 r. zostały przedstawione w tabeli nr 3.

W Świętokrzyskiem, na 31.12.2007 r., stan obwałowań o niezadowalającym stanie technicznym i zagrażający bezpieczeństwu wynosił 92,31 km, co

stanowiło 26,8% ich ogólnej długości. Z kolei na 31.12.2008 r., niezadowalający stan techniczny stwierdzono w przypadku 103,45 km wałów, co stanowiło 29,8% ich ogólnej długości.

W tabeli nr 4 przedstawiono dane dotyczące długości wałów przeciwpowodziowych wymagających odbudowy lub modernizacji według sprawozdań ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych RRW-10.

Zarówno MZMiUW, jak i ŚZMiUW, nie wywiązały się z ustawowego obowiązku kontroli w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego²⁵, którą należy przeprowadzić co najmniej raz na 5 lat, bowiem aktualne badania stanu technicznego posiadało tylko 52,96 km, tj. 5,2% wałów w Małopolsce i tylko 41,61 km, tj. 12% wałów w Świętokrzyskiem²⁶. Ocena stanu technicznego daje pełen obraz stanu funkcjonalności wałów i służy ustaleniu pełnego zakresu robót, tak więc według stanu na listopad 2009 r. nie było wystarczającej i rzetelnej wiedzy na ten temat. Oba Zarządy, poza zgłaszanymi wnioskami o zwiększenie niewystarczających środków finansowych na konserwację i utrzymanie urządzeń wodnych, w tym na badania techniczne wałów, nie podjęły kroków mających na celu lepszą organizację tego zadania, tj. nie

²⁵ Art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

²⁶ Zgodnie z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego, kto nie spełnia obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1 (kontrola obiektów budowlanych) podlega karze grzywny. NIK skierował zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia do odpowiednich wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

opracowały harmonogramu przeprowadzania kontroli pięcioletnich, uznając, że przy tak dużych brakach finansowych mija się to z celem. Ponadto w MZMiUW środków na badania techniczne wałów nie planowano i nie rozliczano we właściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, tj. w § 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, a w § 4270 – zakup usług remontowych, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁷, a także uniemożliwiało bieżącą kontrolę realizacji tego zadania i monitorowanie wydatkowania środków.

Ocena stanu technicznego i bezpieczeństwa trzech zbiorników wodnych, będących w administracji RZGW i służących ochronie przeciwpowodziowej, została wykonana przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Ośrodek Technicznej Kontroli Zapor w grudniu 2007 i 2008 r. Użytkowane zapory były w dobrym stanie technicznym oraz zostały dopuszczone do eksploatacji. Ponadto przedmiotowe urządzenia podlegały okresowym przeglądom komisyjnym dwukrotnie w ciągu roku (przegląd wiosenny i jesienny). RZGW, ze względu na brak środków, nie wykonał wszystkich wniosków z przeprowadzonych w latach 2007–2008 komisyjnych przeglądów okresowych obiektów hydrotechnicznych na użytkowanych zbiornikach wodnych (Klimkówka, Dobczyce oraz Chańcza). W 2007 r. na 42 wydane przez ww. komisję wnioski 28 nie zostało zrealizowanych, zaś w 2008 r. wykonano 9 wniosków na 46 wydanych. Wartość prac do wykonania podana w protokołach z przeprowadzonych przeglądów okresowych do realizacji w 2009 r. szacowana była na 5,73 mln zł.

3.2.3.2. REMONTY I MODERNIZACJE

Oba Zarządy nie posiadały szczegółowych danych na temat liczby ludności, budynków czy rodzaju infrastruktury zagrożonych powodzią, poza informacją o ogólnej powierzchni chronionej przez wały i przepompownie. Zdaniem NIK dane te odgrywają dużą rolę przy planowaniu zadań do realizacji, a w szczególności przy sporządzaniu analizy kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia, tak aby środki publiczne wydatkowane były w sposób celowy

i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów²⁸. Na 19 skontrolowanych zadań (13 Małopolskie, 6 Świętokrzyskie) w przypadku 14 zadań (wszystkie w Małopolsce i jedno w Świętokrzyskiem) nie sporządzono analizy kosztów i korzyści, uznając, że skoro remont lub modernizacja dotyczy budowli istniejącej, to należy doprowadzić ją do parametrów technicznych określonych w przepisach, a nie analizować, przykładowo, ich rozbiórkę. Natomiast w pozostałych przypadkach odnoszono się tylko do pośrednich korzyści społeczności lokalnej w postaci ogólnych stwierdzeń, że inwestycja przyczyni się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej oraz do ochrony elementów infrastruktury technicznej i komunalnej, a nie do określonych wartością pieniężną unikniętych ewentualnych strat. Należy podkreślić, że analiza kosztów i korzyści jest jedną z metod oceny opłacalności inwestycji i ma zasadnicze znaczenie dla oszacowania gospodarczych korzyści płynących z realizacji danego projektu, w szczególności tak kosztownego, jakim jest urządzenie wodne. Co do zasady należy poddać ocenie oddziaływanie projektu na wszystkich płaszczyznach: finansowej, gospodarczej, społecznej, ochrony środowiska itp. Celem analizy kosztów i korzyści jest dokonanie oceny, czy korzyści danego projektu przewyższają jego koszty lub w przypadku kilku projektów, który projekt oferuje największe korzyści w stosunku do swoich kosztów²⁹.

W MZMiUW stwierdzono m.in. niewywiązywanie się pracownika z obowiązku wycinki zakrzaczeń na obwałowaniach, nieodnotowanie w kosztorysie powykonawczym zmian w zakresie wykonanych robót na potoku oraz niesporządzenie dokumentacji fotograficznej przed i po remoncie, którego przedmiotem były roboty zanikowe. W ocenie NIK świadczy to o niewystarczającej rzetelności przy odbiorze robót po stronie MZMiUW dla zapewnienia uzyskania dobrej jakości zleconych usług.

Porównanie oceny stanu technicznego obwałowań w Małopolsce na 31.12.2006 r. z planowanymi inwestycjami na lata 2007–2013 i zakresem wykonanych remontów obwałowań w 2007 i 2008 r. wyka-

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

²⁸ Art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

²⁹ Na podstawie dokumentu Komisji Europejskiej „Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści” http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_pl.pdf oraz „Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Przewodnik.” http://www.mk.gov.pl/eog/wazne_dokumenty/eog_przew_koszty_korzysci.pdf.

zało, iż z 17,73 km odcinków z oceną *zagrożającą bezpieczeństwem* 9,57 km (tj. 54%) nie zostało ujętych w wieloletnim planie inwestycyjnym, ani nie dokonano ich remontu. Z odcinków *mogących zagrażać bezpieczeństwem* – prace prowadzono na 3 odcinkach, a pozostałe 42 odcinki o łącznej długości 231 km z 502,71 km (tj. 46%) nie zostały ujęte w wieloletnim planie inwestycyjnym, ani nie dokonano ich remontu. Wieloletnie planowanie inwestycyjne odbywało się na podstawie posiadanych ocen, koncepcji i dokumentacji oraz prognozowania dostępności finansowania. Przy modernizacji wałów przeciwpowodziowych założono, że w pierwszej kolejności powinno się zabezpieczyć mocno zurbanizowane tereny.

W Świętokrzyskiem długość obwałowań z niezadowalającym stanem technicznym na 5 rzekach, na łącznej długości 31 km, nie uległa zmianie w 2008 r., w porównaniu do długości i rodzaju uszkodzeń stwierdzonych w 2007 r. Przyczyną niewykonania remontów były niewystarczające środki finansowe.

3.2.3.3. NOWE INWESTYCJE

W badanym okresie zrealizowano jedno nowe zadanie inwestycyjne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej pn. „Budowa lewego wału rzeki Wisły w miejscowości Piotrowice, gmina Zawichost, powiat Sandomierz”. Całkowita długość obwałowań zamykających obszar doliny wynosiła 10,9 km, a powierzchnia znajdująca się w granicach zalewu wód o prawdopodobieństwie pojawienia się $Q_p = 1\%$ ³⁰ wynosiła 1610 ha. Objęty projektem wał stanowił 3% ogólnej długości wałów chroniących tę dolinę. Zadanie to wykonano w 2007 r. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Zadanie zostało prawidłowo zaplanowane, gdyż przeprowadzono rzetelną analizę kosztów i korzyści. Straty materialne, obliczone dla powodzi raz na sto lat, oszacowano na 303,64 mln zł, w tym w produkcji rolniczej na powierzchni użytków rolniczych 1 288 ha na 3 605 tys. zł, w drogach o długości 25 km na 41 058 tys. zł i w zabudowie (osiedla, wsie) z liczbą 1 122 gospodarstw na 258 980 tys. zł. Ponadto analizie poddano koszty utrzymania wału oraz korzyści wynikające z realizacji projektu. Koszt zadania wyniósł 1 536 tys. zł.

Planowania i realizacji inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej nie można uznać za rzetelne, gdyż stwierdzono m.in., że:

- W programie inwestycyjnym województwa małopolskiego na lata 2007–2013 nie umieszczono żadnego zbiornika jednozadaniowego – przeciwpowodziowego oraz żadnego polderu, pomimo iż były proponowane do realizacji w Programie małej retencji województwa małopolskiego jako zadania pierwszej kolejności. Jako przyczyny podano trudności w pozyskaniu terenów oraz protesty lokalnej społeczności.
- Zaplanowane w programie inwestycyjnym na lata 2007–2013 trzy zbiorniki wielozadaniowe Grodna, Joniny, Skrzyszów, według opinii zamieszczonej w Studium ochrony przeciwpowodziowej województwa małopolskiego, przy obecnych parametrach odgrywają niewielką rolę w ograniczaniu strat powodziowych i zadanie ochrony przeciwpowodziowej stanowi tylko czynnik uzupełniający. O umieszczeniu zbiorników w planie zdecydowały m.in. deklaracje gmin o partycypowaniu w kosztach realizacji i utrzymania zbiorników.
- W przypadku budowy nowych obwałowań na rzekach Poprad (gmina Muszyna) i Biała (gmina Grybów), jako nowego zadania w planie inwestycyjnym na lata 2007–2013, nie została przeprowadzona analiza kosztów i korzyści, a wariantowanie zadania w opracowanej koncepcji polegało głównie na wyborze pomiędzy rozwiązaniami bulwar czy wał ziemny.
- W przypadku ww. zadania na rzece Biała brak było odpowiednich uzgodnień pomiędzy MZMiUW, projektantem a gminą na etapie przygotowania inwestycji, podczas którego gmina kilkakrotnie zmieniała plan zagospodarowania przestrzennego; w efekcie z zaplanowanych obustronnych obwałowań (koncepcja z 2003 r.), według stanu na czerwiec 2009 r., realizowane będzie tylko obwałowanie lewostronne (pozwolenie wodnoprawne z 2009 r.) i na zmienionym odcinku rzeki od pierwotnie zakładanego. Szacowany koszt, który został poniesiony przez MZMiUW na dokumentację projektowo-kosztorysową dla etapu II, tj. nierealizowanego obwałowania prawobrzeżnego, wyniósł 10 915 zł.
- RZGW nie zaopiniował pozytywnie zadania na rzece Biała i pozostawił podjęcie decyzji właściwemu organowi administracyjnemu, bowiem wątpliwości budził wpływ budowli lewego brzegu na wzrost zagrożenia powodziowego na brzegu prawym, brak propozycji ochrony zlokalizowanych tam obiektów oraz zaniżenie rzędnych

³⁰ Prawdopodobieństwo pojawienia się powodzi raz na 100 lat.

korony wału. Również analizy opracowane przez pracowników naukowych Politechniki Krakowskiej, zawarte w Studium ochrony przeciwpowodziowej województwa małopolskiego, wskazywały na konieczność ponownego przeanalizowania projektu z RZGW, czego MZMiUW nie uczynił, wyjaśniając, iż RZGW, jako strona postępowania, miało prawo wnoszenia uwag na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego.

- Wartości inwestycji Poprad i Biała podane przez MZMiUW do planu inwestycyjnego województwa małopolskiego, wynoszące, odpowiednio, 14 705 tys. zł i 11 194 tys. zł, nie odpowiadały wartości z kosztorysów inwestorskich. Wartość zadań według kosztorysów wynosiła, odpowiednio, 23 374 tys. zł i 5 338 tys. zł.
- W województwie świętokrzyskim, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgłoszono sześć zadań polegających na remoncie lub rozbudowie wałów rzeki Wisły o łącznej długości 17,06 km, jednakże dokumentacja techniczna była gotowa dla czterech zadań, a w wieloletnim programie inwestycyjnym województwa świętokrzyskiego na lata 2010–2012 umieszczono trzy zadania, które zakwalifikowały się do finansowania ze środków UE.

Problemami występującymi przy modernizacji infrastruktury służącej ochronie przeciwpowodziowej, oprócz niewystarczających środków finansowych, były: brak jednolitej koncepcji ochrony przeciwpowodziowej, protesty lokalnych społeczności przeciwko lokalizacji urządzeń wodnych (zwłaszcza polderów, suchych zbiorników, zbiorników małej retencji), kłopoty z wykupem gruntów pod inwestycje, skomplikowane i uciążliwe procedury administracyjne (np. miasto Kraków przez 2,5 roku wydawało decyzję lokalizacyjną na modernizację 6 km wałów), nieuregulowane stosunki własnościowe terenów, na których znajdują się wały przeciwpowodziowe.

RZGW w ramach projektu „Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni Nidy w związku z obszarami Natura 2000”, zgłoszonego do Programu Operacyj-

nego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), zaplanowało na terenie województwa świętokrzyskiego trzy zadania służące ochronie przeciwpowodziowej, a jednocześnie przyjazne dla środowiska, tj. przywrócenie retencji dolinowej rzeki Nidy (na określonym odcinku), odtworzenie naturalnego biegu głównego koryta Nidy (na określonym odcinku), budowę trzech polderów przeciwpowodziowych. Ponadto zaplanowano trzy programy ochrony przeciwpowodziowej dla określonych regionów. Program został opracowany przy współudziale samorządu województwa świętokrzyskiego, który zobowiązał się także do współfinansowania wykonywanych prac.

RZGW otrzymał w 2009 r. dotację z WFOŚiGW w wysokości 195 tys. zł, tj. 65% kosztów, na opracowanie Programu ochrony przeciwpowodziowej doliny potoku Białka na odcinku w km 0,000-24,500 na terenie powiatu nowotarskiego i tatrzańskiego woj. małopolskiego. Program ten obejmował będzie określenie niezbędnych do wykonania prac w ramach ochrony przeciwpowodziowej gmin położonych wzdłuż potoku Białka. W 2008 r. zgłoszono do dofinansowania w ramach III osi priorytetowej POLiŚ także projekt „Kompleksowa ochrona przeciwpowodziowa Miasta Nowy Sącz”, który ma być realizowany wspólnie z Miastem Nowy Sącz.

Wymienione projekty są przykładem współpracy pomiędzy administracją rządową oraz samorządową.

3.2.4. UTRZYMANIE CIEKÓW WODNYCH

Szczegółowe dane dotyczące cieków rolnych oraz ich utrzymania, według stanu na koniec 2007 i 2008 r., przedstawiono w tabeli nr 5.

W Małopolsce długość cieków rolnych objętych utrzymaniem w 2008 r. spadła aż dwukrotnie w stosunku do 2007 r. Zarówno jeden, jak i drugi Zarząd, nie utrzymywał i nie konserwował cieków pozostałych. Cieki te nie są objęte żadnymi sprawozdaniami lub ewidencją, w związku z czym nie ma dokładnych danych dotyczących ich ilości, stanu i długości. Zarówno wykonywanie praw właścicielskich przez marszałka w stosunku do cieków rolnych, jak i cieków pozostałych, jest zadaniem z zakresu admini-

Tabela nr 5. Dane dotyczące cieków rolnych.

Wyszczególnienie	Małopolskie		Świętokrzyskie	
	2007	2008	2007	2008
Ogólna długość cieków rolnych (km)	3 668,9	3 677,7	2 536,3	2 534,7
Długość cieków objętych utrzymaniem (km)	562,3	256,4	861,8	900,6
Udział procentowy	15	7	34	36

stracji rządowej³¹. Utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela i polega na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wody³². W Małopolsce zinwentaryzowana długość cieków pozostałych wynosiła ponad 5,5 tys. km. ŚZMiUW nie posiadał danych na ten temat.

Kierownictwo obu Zarządów, jako wyjaśnienie nienależytego utrzymywania cieków rolnych i pozostałych, wskazało na niewystarczające środki finansowe otrzymywane na ten cel. W okresie 2007–2008, na utrzymanie cieków pozostałych, MZMiUW nie otrzymał żadnych środków z budżetu państwa, a ŚZMiUW otrzymał w 2008 r. 60 tys. zł. W ocenie kierownictwa ŚZMiUW kwota ta była niezwykle mała w stosunku do potrzeb szacowanych na 500 tys. zł.

Po ostatniej sytuacji powodziowej w Małopolsce (dane z 29.06.2009 r.), to właśnie na ciekach rolnych doszło do najwyższych strat, tj. 82 % wartości oszacowanych szkód na kwotę 45,9 mln zł, w dalszej kolejności wały przeciwpowodziowe – 13%, ciek pozostałe – 0,6%.

Raz w roku oba zarządy dokonywały przeglądu administrowanych cieków wodnych. Nieprawidłowości jakie stwierdzano podczas tych przeglądów to m.in. nielegalne odprowadzanie ścieków bytowo-gospodarczych, nielegalne piętrzenia i pobór wody bez pozwoleń wodnoprawnych, występowanie licznych dzikich wysypisk śmieci oraz ogrodzeń uniemożliwiających dostęp do rzeki. W związku z tym kierowano pisma z interwencjami do odpowiednich organów administracji publicznej i osób prywatnych oraz wykonywano prace w zakresie usuwania zatorów i śmieci.

Pomimo nakładu pracy na dokonywanie corocznych przeglądów cieków wodnych, nie wprowadzono zestandaryzowanych ocen stanu technicznego, tak jak to miało miejsce w przypadku przeglądu wałów, i które winny stanowić skuteczne narzędzie w zarządzaniu i planowaniu. Nie opracowywano także zestawień/analiz oceny stanu technicznego cieków wodnych, co umożliwiłoby przeanalizowanie zasadności potrzeb i ułożenie rankingu realizacji robót konserwacyjnych/remontowych do wykonania w pierwszej kolejności. Samodzielne planowanie remontów przez inspektoraty rejonowe w Małopolsce, w kontekście nieokreślenia ww. ocen, skutkowało niegospodarnością, czego wymownym przykładem

było powtórzenie – po roku – prac remontowych na tym samym odcinku jednego z potoków (koszt remontu wyniósł 10,5 tys. zł w 2007 r. i 42,9 tys. zł w 2008 r.), w sytuacji, gdy innych potoków, wymagających generalnego remontu, nie ujmowano w planach. MZMiUW remontował też potoki kwalifikujące się do bieżącej konserwacji, a nie remontował potoków wymagających remontów generalnych. W ocenie NIK zgłaszane prośby społeczności lokalnych, podniesione w wyjaśnieniu kierownika inspektoratu rejonowego, są istotne, niemniej jednak nie mogą być czynnikiem decydującym dla planowania, które winno być długofalowe i spójne w przypadku polityki przeciwpowodziowej i przy niewystarczających środkach finansowych.

3.2.5. ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Zgodnie z ustawą Prawo wodne ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się m.in. przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych³³. Główną przyczyną rosnących szkód powodziowych jest wzrost zasiedlenia, zabudowy i zainwestowania na terenach zagrożonych. Wyznaczenie stref zagrożeń na terenach zalewowych powinno stanowić podstawę do określenia warunków ich zagospodarowania. Obowiązujące przepisy³⁴ wprowadzają ograniczenia jedynie w użytkowaniu terenów przyległych do wałów przeciwpowodziowych oraz zakazują wznoszenia jakichkolwiek obiektów oraz zmian ukształtowania terenu i sadzenia drzew i krzewów na terenie międzywali. Obecne uwarunkowania prawne umożliwiają jedynie ograniczenie zagospodarowania na wyznaczonych w ramach studiów ochrony przed powodzią obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego, jednakże nie określają, jakie rodzaje zabudowy są dopuszczalne na tych terenach³⁵.

Na sześć skontrolowanych gmin tylko dwie (Koniusza i Sękowa) posiadały plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy, a dwie (Uście Gorlickie i Samborzec) posiadały punktowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W gminie Uście Gorlickie 33 plany punktowe łącznie obejmowały zaledwie 0,55% ogólnej powierzchni terenów wskazanych w studium do sporządzenia planu. Gmina Wilczyce była w trakcie opiniowania opraco-

³¹ Art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego.

³² Art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1 Prawa wodnego.

³³ Art. 80 pkt 4 Prawa wodnego.

³⁴ Art. 82 ust. 2 Prawa wodnego.

³⁵ Szczegółowe uregulowania prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego przedstawiono w załączniku nr 5.

wanego planu dla obszaru całej gminy. Wójtowie, jako przyczynę niesporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego gminy, podawali duże koszty opracowania.

W gminie Koniusza, w planie zagospodarowania przestrzennego na terenach zagrożonych zalaniem, terenach podmakających oraz bezodpływowych, nie wprowadzono zakazu zabudowy. Dla tych terenów ustalono dodatkowe, następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu:

- indywidualne uzgadnianie projektu zabudowy na etapie wydawania pozwolenia na budowę z administratorem cieków – dla terenów zalewowych, bądź odpowiednich służb geologicznych – dla terenów podmakających, bezodpływowych,
- zastosowanie rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych uwzględniających okresowe wylewy wód, przy czym nie określono, na czym te rozwiązania mają polegać.

W gminie Sękowa w planie zagospodarowania przestrzennego nie wyszczególniono obszarów określonych w ustawie Prawo wodne oraz nie ustalono granic i sposobów zagospodarowania tych terenów, gdyż w trakcie opracowania planu RZGW nie dysponowało jeszcze studium ochrony przeciwpowodziowej. Tereny zagrożone zostały wyznaczone innymi metodami – na podstawie opracowań ekofizjograficznych i wizji w terenie oraz uzgodnień z administratorami rzek i potoków. W planie określono strefy ochronne obudowy biologicznej cieków, w których wprowadzono zakaz nowej zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe.

Z uwagi na brak studium ochrony przeciwpowodziowej dla województwa świętokrzyskiego w planie zagospodarowania miejscowego dla części miejscowości Choborzany (gmina Samborzec) nie wyznaczono terenów bezpośredniego oraz potencjalnego zagrożenia powodzią. Jednakże, z uwagi na możliwość wystąpienia lokalnych podtopień wzdłuż rzeki Gorzyczanki, wprowadzono na terenach oznaczonych symbolem RZ (tereny rolnicze stanowiące trwałe użytki zielone) zakaz zabudowy zgodnie z ustaleniami szczegółowymi.

Wszystkie kontrolowane gminy posiadały studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wszystkie studia gmin małopolskich były uzgadniane z RZGW w Krakowie w zakresie obszarów narażonych na bezpośrednie zagrożenia powodzią. Nie było to możliwe w odniesieniu do gmin świętokrzyskich, z uwagi na brak studiów ochrony przeciwpowodziowej dla obszaru tego województwa.

W badanym okresie Izba nie stwierdziła nowej zabudowy w terenach zalewowych w żadnej z kontrolowanych gmin. Niemniej jednak kontrola w gminie Proszowice ujawniła wydanie w 2008 r. dwóch decyzji o warunkach zabudowy w strefach zalewowych rzeki Szreniawa i potoku Ścieklec. Projektowane inwestycje to kryta pływalnia w Proszowicach oraz jednorodzinny budynek mieszkalny w Opatkowicach, a mimo to w decyzjach o warunkach zabudowy nie było wzmianki o takim położeniu działek i nie określono warunków związanych z oddziaływaniem wód powodziowych, a w szczególności parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy (np. zakaz stosowania podpiwniczeń, wyniesienie rzędnej parteru powyżej rzędnej wody Q1%, konieczność uszczelnienia budynku, itp.). Narady techniczne odbyte 7 lipca 2009 r. (w trakcie trwania kontroli) z projektantami basenu wykazały, że decyzja o warunkach zabudowy powinna zostać zmieniona – zasugerowano między innymi wyższe rzędne posadowienia parteru, co niewątpliwie przyczyniłoby się do lepszego zabezpieczenia przeciwpowodziowego obiektu.

RZGW w Krakowie, w okresie od 2005 do 2008 r., uzgodnił projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi dla 50 gmin z województwa małopolskiego, przy czym tylko 5 gmin (10%) przedstawiło plany zagospodarowania dla obszaru całej gminy. Natomiast w tym samym okresie dokumenty z zakresu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zaopiniowano dla 20 gmin, z tego dla 13 gmin studia dotyczyły całego obszaru gminy. W badanym okresie (2007–2008) opiniowano łącznie 124 sprawy

Tabela nr 6. Opinie RZGW w Krakowie dotyczące planowanych inwestycji.

Rodzaj opiniowanego dokumentu	Łączna liczba wydanych opinii	Liczba opinii negatywnych
Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenia warunków zabudowy	39	7
Uzgodnienia dokumentacji technicznych i operatów wodnoprawnych	28	6
Określenie zagrożenia powodziowego obiektów planowanych	37	6
Określenie zagrożenia powodziowego obiektów istniejących	13	2

dla 38 gmin, przy czym w 19 przypadkach (15%) odmówiono uzgodnienia, z tego w 10 sprawach odmówiono uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w 5 – projektu zmiany miejscowego planu, a w 4 – projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pozostałe opinie wydawane przez RZGW w latach 2007–2008 przedstawiono w tabeli nr 6.

3.2.6. EDUKACJA

Nowoczesne metody ochrony przed powodzią³⁶ zakładają, że społeczności lokalne, w tym użytkownicy terenów zalewowych (mieszkańcy, instytucje, obiekty użyteczności publicznej, zakłady produkcyjne zlokalizowane na terenach zalewowych), mogą same skutecznie chronić siebie i swój dobytek. Podstawowym warunkiem jest wiedza mieszkańców, właścicieli firm oraz pracowników samorządów lokalnych o zagrożeniu powodzią, znajomość potencjalnych skutków powodzi oraz metod ochrony przed tymi skutkami. Skutki powodzi można znacznie zmniejszyć przez właściwe przygotowanie się do niej, trwałe zabezpieczenie mienia (zastosowanie specjalnych konstrukcji budynków, materiałów wodoodpornych), opracowanie instrukcji postępowania w czasie powodzi (również przez mieszkańców).

Osiągnięcie wymaganego poziomu wiedzy na temat zagrożeń – to pierwszy problem, drugi – to podtrzymanie tej wiedzy przez długie okresy bez powodzi. Mieszkańcy i użytkownicy terenów zagrożonych powinni być informowani, w miarę systematycznie, o następujących sprawach³⁷:

- zasięgu przewidywanej powodzi (np. „stuletniej”) i usytuowaniu obiektów na tym terenie, czyli o stopniu zagrożenia,
- lokalnym systemie ochrony przed powodzią,
- zasadach działania lokalnego systemu rozposzczerniania ostrzeżeń i systemu reagowania na powódź,
- właściwych sposobach zachowania się w czasie powodzi,
- metodach zabezpieczenia budynków przed powodzią,
- metodach likwidacji skutków powodzi.

³⁶ Na podstawie informacji Ośrodka Koordynacyjno-Informacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, <http://oki.krakow.rzgw.gov.pl/Article.aspx?tid=tabEdukacja&id=eduOs>. Zob. też załącznik nr 2.

³⁷ Jw.

Do dyspozycji jest bardzo wiele sposobów prowadzenia akcji informacyjnych. Podstawową sprawą jest osiągnięcie możliwie dużej skuteczności, dlatego najlepsze efekty daje równoczesne stosowanie różnych form dostosowanych do poziomu świadomości odbiorcy, jego wieku, wykształcenia, a także rodzaju informacji jaka ma być przekazana.

Na dziewięć skontrolowanych jednostek, pięć (powiat gorlicki, gminy Uście Gorlickie, Koniusza, Samborzec, Wilczyce) nie prowadziło żadnej akcji edukacyjnej, jedna (powiat sandomierski) zamieściła informację tylko na stronie internetowej, a dwie (powiat proszowicki, gmina Proszowice) przeprowadzały akcje sporadycznie. Powiat proszowicki ograniczył się do przekazania w 2007 r. szkołom ulotek informujących o zachowaniach w czasie powodzi oraz do oceny prac wpływających do Starostwa w ramach ogólnopolskiego konkursu plastycznego pod hasłem *Kłęska – powódź czy huragan – straż pożarna ci pomaga*. Z kolei gmina Proszowice zorganizowała okresową prezentację w 2007 r. zdjęć ze szkód w infrastrukturze, spowodowanych gwałtownymi opadami deszczu. Kontrolowane jednostki nie przykładały należytej wagi do tego problemu.

W gminie Sękowa w 2008 r. w trakcie sesji Rady Gminy radni i sołtysi otrzymali informacje „Jak zachowywać się w czasie powodzi” i na spotkaniach mieli poinformować o tym mieszkańców. Informator opublikowano także na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy Sękowa. Dostęp do informacji na temat zachowań w czasie zagrożenia powodziowego mieszkańcy mieli poprzez informacje na stronie internetowej gminy, u sołtysów, na tablicach ogłoszeń. Urząd, za pośrednictwem sołtysów, przypominał właścicielom posesji o obowiązku uporządkowania i wykaszania rowów przydrożnych oraz utrzymania drożności przepustów. Podczas powodzi w lipcu 2008 r., wraz z komunikatem o stanie powodziowym otrzymanym z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Urząd rozesłał do sołtysów pisemną informację dotyczącą zachowania się w czasie powodzi.

W 2006 r. w Zespole Szkół w Siarach (gmina Sękowa) zostały przeprowadzone sześciogodzinne warsztaty, przygotowane przez ratowników Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego. W programie, oprócz bezpieczeństwa w górach, znalazły się tematy związane z ochroną przeciwpowodziową i przeciwpowodziową. Omówiono rodzaje powodzi, zagrożenie powodziowe, plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz poradnik na wypadek

zagrożenia powodziowego. Uczestnikami warsztatów była młodzież gimnazjalna z terenu miejscowości Siary i Owczary.

W badanym okresie edukacja związana z ochroną przed powodzią prowadzona była w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie gminy Proszowice. W szkołach corocznie organizowano szkolenia pracowników na temat ochrony przed powodzią i jej skutkami, przeprowadzano próbne ewakuacje z budynku szkoły na wypadek różnych zagrożeń, nauczyciele zobowiązani byli do systematycznego przypominania zasad bezpieczeństwa, w tym w sytuacjach zagrożenia powodziowego, na lekcjach wychowawczych, przyrody i techniki, geografii oraz wiedzy o społeczeństwie organizowano spotkania uczniów z przedstawicielami państwowej lub ochotniczej straży pożarnej oraz konkursy plastyczne na temat zagrożeń.

Ponadto:

- w Szkole Podstawowej w Proszowicach corocznie w pierwszym dniu wiosny wystawiano spektakle profilaktyczne na temat różnego typu zagrożeń;
- uczniowie Szkoły Podstawowej w Proszowicach i Zespołu Szkół w Koczanowie corocznie uczestniczyli w akcjach *Wielkie sprzątnięcie Szreniawy*, *Zaadoptuj rzekę*, *Oglądanie wierzby głowiastej*, *Światowy dzień Ziemi*, mających bezpośredni wpływ na ochronę przeciwpowodziową oraz podniesienie świadomości uczniów w zakresie m.in. zagrożenia powodziowego, zapobiegania powodziom i ochrony środowiska;
- przy Szkole Podstawowej w Proszowicach i Gimnazjum w Proszowicach funkcjonowały różne organizacje uczniowskie, m.in. Klub „Gaja”, podejmujące akcje związane z edukacją obronną;
- w Zespole Szkół w Koczanowie uczniowie podczas wycieczek po okolicy tej miejscowości, odbywanych w ramach lekcji przyrody, określali punkty w których można się chronić w czasie powodzi, a w młodszych klasach omawiano zachowania podczas powodzi z wykorzystaniem fragmentów książek.

Ośrodek Koordynacyjno-Informacyjny w RZGW w Krakowie prowadził działalność szkoleniową dla osób związanych z prewencją i walką z powodzią, a także przedstawił szeroką informację związaną z ochroną przeciwpowodziową na stronie internetowej. Jednakże z kontroli prowadzonych przez NIK wynika, że nie wszystkie gminy posiadały dostateczną wiedzę na temat informacji i danych gromadzo-

nych przez Ośrodek. O niskim zainteresowaniu danymi posiadanymi przez OKI świadczył też fakt, że w badanym okresie zaledwie 9 instytucji (firm, jednostek samorządowych, urzędów gmin) zwróciło się z prośbą o udostępnienie informacji na temat zagrożenia powodziowego.

Edukacja w zakresie ochrony przed powodzią nie jest obowiązkiem statutowym IMiGW, jednakże Instytut prowadził działalność szkoleniową i edukacyjną, częściowo w ramach prac własnych, częściowo w oparciu o środki pozyskane w ramach projektów krajowych i międzynarodowych. W Instytucie powołane zostało Biuro ds. Współpracy z Samorządami, którego głównym celem jest badanie potrzeb użytkowników produktów Instytutu, a jednym z celów dodatkowych – rozpropagowanie nietechnicznych metod ochrony przed powodzią, w tym wspieranie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych. Instytut organizował szkolenia i warsztaty dla służb kryzysowych szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, a także opracowywał materiały edukacyjne, poradniki, broszury i ulotki dotyczące tematyki powodziowej. Instytut opracował także materiały dydaktyczne dla nauczycieli, które mogą służyć jako pomoc do prowadzenia w szkole zajęć dotyczących tematyki powodziowej. W ramach Centrum Edukacji Hydrologiczno-Meteorologicznej w 2008 r. przeszkolono przedstawicieli wojewódzkich, powiatowych i gminnych służb kryzysowych (67 osób w województwie małopolskim oraz 118 osób w województwie świętokrzyskim).

3.2.7. PREWENCJA

Zagrożenie powodziowe może być zwiększone np. poprzez niewłaściwe parametry mostów i przepustów, ograniczające przekrój koryta wielkiej wody, co skutkuje nie tylko wylewami, ale także uszkodzeniami konstrukcji samych dróg oraz infrastruktury drogowej. Bardzo wiele szkód spowodowanych jest źle działającą siecią odwadniającą. Wiele rowów jest zaniedbanych, pozbawionych okresowej konserwacji i w efekcie zarośniętych lub zanieczyszczonych odpadami. Nagminne jest zasypywanie fragmentów rowów przy budowie przejazdów do pojedynczych posesji lub budowanie przepustów rurowych o zbyt małej średnicy. Wielu mieszkańców nie rozumie zagrożenia, jakie stwarzają sobie, blokując przepływ w rowach i kanałach odwadniających. Poprawę można osiągnąć poprzez lokalne inicjatywy, organizowane pod patronatem samorządu lokalnego, obejmujące inwentaryzację istniejącej sieci rowów i kanałów

odwadniających, jej oczyszczenie i prawidłową eksploatację.³⁸

Wszystkie kontrolowane powiaty posiadały ewidencję rowów znajdujących się przy drogach powiatowych. Dane dotyczące długości dróg powiatowych, rowów oraz rowów oczyszczonych w badanym okresie przedstawiono w tabeli nr 7.

Żadna z kontrolowanych gmin nie prowadziła ewidencji rowów znajdujących się przy drogach gminnych, pomimo istnienia takiego obowiązku³⁹. Drogi gminne posiadały różną nawierzchnię – bitumiczną, tłuczniową lub nieutwardzoną. Dane dotyczące długości dróg gminnych przedstawiono w tabeli nr 8.

Powiaty oraz gmina Proszowice prowadziły także prace związane ze ścinaniem poboczy. Regularne coroczne kontrole stanu rowów przeprowadzały wszystkie powiaty oraz gminy Koniusza i Sękowa, przy czym w Koniuszy kontroli dokonywała komisja rady gminy, a w Sękowej – sołtysi. Uwagi dotyczące utrzymania rowów i przepustów zgłaszali także radni w formie interpelacji na posiedzeniach rady gminy

lub powiatu. Harmonogram czyszczenia rowów posiadał tylko powiat proszowicki. Pozostałe jednostki nie widziały potrzeby jego sporządzania. W przypadku gmin czyszczenie rowów wykonywały gminy Koniusza, Proszowice i Sękowa. Powiaty gorlicki i sandomierski oraz gmina Sękowa posiadały własny sprzęt (koparki) do oczyszczania rowów, a gmina Sękowa korzystała także z pracowników w ramach robót publicznych.

Ogłędziny drogi powiatowej Bobin-Hebdów (powiat proszowicki) wykazały, że na odcinku od mostu na rzece Szreniawie do miejscowości Gruszów, odbudowanym w 2008 r. z udziałem dotacji z budżetu państwa w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych, rowy i pobocza do zabudowań w Gruszowie były zarośnięte wysokimi trawami i chwastami, a powyżej tego odcinka po prawej stronie drogi rów był zamulony, miejscami niewidoczny, przepusty pod zjazdami na posesje były zamulone. Jako przyczynę istniejącego stanu rzeczy podano brak środków finansowych na regularne wykonywanie tych prac.

W gminie Sękowa stwierdzono trzy przypadki niemontowania przepustów pod przejazdami na posesje oraz niedrożnych rowów i przepustów (ogłędziny przeprowadzono na odcinkach wybranych czterech dróg gminnych⁴⁰), zwłaszcza na terenach zalewowych.

⁴⁰ Do ogłędzin wytypowano drogi leżące w terenach zalewowych oraz drogi, które w badanym okresie wyremontowano ze środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

³⁸ Na podstawie projektu Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/75/7077/Program_ochrony_przed_powodzią_w_dorzeczu_gornej_Wisly.html.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

Tabela nr 7. Długość dróg powiatowych, rowów przy drogach powiatowych oraz rowów oczyszczonych.

Powiat	Długość dróg (km)	Długość rowów (km)	Rowy oczyszczone w 2007 r. (w km)	Stosunek % 3:2	Rowy oczyszczone w 2008 r. (w km)	Stosunek % 5:2
	1	2	3	4	5	6
Proszowice	257,3	250,0	3,8	1,52	5,3	2,11
Gorlice	315,0	363,2	26,1	7,19	31,9	8,78
Sandomierz	244,8	109,0	3,5	3,18	2,6	2,40

Tabela nr 8. Długość dróg gminnych i rowów oczyszczonych.

Gmina	Długość dróg (km)	Rowy oczyszczone w 2007 r. (w km)	Rowy oczyszczone w 2008 r. (w km)
Koniusza	106,9	4,8	12,6
Proszowice	137,7	10,8	8,7
Sękowa	153	10,0*	10,0*
Uście Gorlickie	71,2	0	0
Wilczyce	67	0	0
Samorzec	78,1	0	0

*Dane szacunkowe gminy

W gminie Koniusza na niektórych odcinkach brak było rowów odwadniających (ogłędziny przeprowadzono na wybranych odcinkach czterech dróg gminnych), w tym na drogach odbudowanych w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych.

Ogłędziny w gminie Uście Gorlickie ujawniły zamulone rowy i przepusty (ogłędziny przeprowadzono na wybranych odcinkach czterech dróg gminnych), a także przepusty o nieodpowiedniej średnicy, co przyczyniało się m.in. do zalewania niektórych gospodarstw.

Wójtowie, jako przyczyny takiego stanu rzeczy, podawali ograniczenie w szerokościach dróg gminnych, niechęć mieszkańców do bezpłatnego lub płatnego przekazania gruntów, położonych wzdłuż dróg gminnych, na wykonanie odwodnienia, brak środków w budżetach gmin na wykup terenów na poszerzenie poboczy i wykonanie rowów odwadniających, a także na ich regularne oczyszczanie.

Roboty na drogach gminnych polegały głównie na wzmocnieniu nawierzchni jezdni poprzez wykonanie nawierzchni mineralno-bitumicznej lub bitumicznej. W gminie Proszowice w dwóch przypadkach wykonano dodatkowo roboty zabezpieczające zalewanie korpusu drogowego przez wody opadowe i zalewanie gospodarstwa rolnego.

W czterech kontrolowanych gminach (Proszowice, Sękowa, Wilczyce, Samborzec) budynki komunalne (hala sportowa, 3 szkoły, ośrodek zdrowia, świetlica, urząd) znajdowały się w terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W żadnym budynku, poza urzędem w Wilczycach, nie było sprzętu (worki, łopaty) koniecznego do jego zabezpieczenia w trakcie zagrożenia. Wójtowie nie uznawali tego za konieczne. W gminie Sękowa w przypadku ośrodka zdrowia przygotowano projekt i dokumentację kanalizacji burzowej, odprowadzającej i osuszającej teren wokół budynku oraz, w ramach termomodernizacji, izolację przeciwwilgotnościową.

Jedna gmina (Proszowice) dokonywała przeglądów cieków wodnych znajdujących się na jej terenie, pomimo że nie należy to do zadań gminy, i przekazywała informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach do administratorów. Pozostałe kontrolowane gminy i powiaty uznały, że nie mają takiego obowiązku, i nie wykonywały tej czynności.

Monitoring Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej znajdował się tylko na terenie jednego powiatu (sandomierski). Żadna z kontrolowanych gmin i żaden z kontrolowanych powiatów nie posiadały własnej sieci monitoringu, uzasadniając, że nie jest to

ich zadanie⁴¹. Z informacji uzyskanej z IMiGW Oddział w Krakowie⁴² wynika, że na obszarze województwa małopolskiego zlokalizowanych jest 189 stacji pomiarowo-obsługowych założonych w zlewniach 44 cieków, a na obszarze województwa świętokrzyskiego – 61 stacji w zlewniach 12 cieków. Zdaniem Instytutu dla potrzeb osłony ogólnej w przypadku obu województw gęstość sieci jest wystarczająca. Jednak nie będzie wystarczająca dla potrzeb osłony szczegółowej z punktu widzenia lokalnych potrzeb, zwłaszcza na obszarach górskich i podgórskich, gdzie częściej występują szybkie, lokalne wezbrania, czy zjawiska gwałtownego spływu powierzchniowego. Instytut starał się doradzać samorządom w kwestii budowy lokalnych sieci pomiarowych i konsultować takie przedsięwzięcia, a także brał udział w ich budowie. Jednakże ta aktywność mieściła się w domenie działalności komercyjnej Instytutu, a nie wynikała ze statutowych i ustawowych zobowiązań Instytutu. Przykładami lokalnych sieci pomiarowych są sieci eksploatowane przez starostwo powiatowe w Staszowie (świętokrzyskie) i gminę Brzesko (małopolskie). W pierwszym przypadku Instytut był członkiem konsorcjum, które wygrało przetarg na budowę lokalnego systemu ostrzeżeń powodziowych. W przypadku gminy Brzesko lokalna sieć pomiarowa eksploatowana przez gminę została zmodernizowana przez Instytut i jest przez niego serwisowana w ramach umowy komercyjnej.

3.2.8. MAGAZYNY PRZECIWPOWODZIOWE

Do wyposażenia i prowadzenia magazynów przeciwpowodziowych zobowiązane są samorządy województwa⁴³, powiaty⁴⁴ i gminy⁴⁵. Obowiązek prowadzenia magazynu istnieje na każdym szczeblu samorządu terytorialnego, bez względu na występowanie realnego zagrożenia powodziowego. W za-

⁴¹ Zgodnie z art. 102 Prawa wodnego państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna, którą pełni Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, wykonuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa oraz gospodarki, a także na potrzeby rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju.

⁴² Informacja uzyskana na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴³ Art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

⁴⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

⁴⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

kresie warunków tworzenia oraz wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych brak jest jakichkolwiek uregulowań lub wytycznych.

MZMiUW dysponował 1 magazynem wojewódzkim, 3 rejonowymi i 16 lokalnymi. Z kolei SZMiUW administrował 21 magazynami, przy czym materiały i sprzęt przeciwpowodziowy znajdował się na stanie ewidencyjnym 10 magazynów. W odniesieniu do 11 nieużytkowanych magazynków przywałowych, SZMiUW podjął działania zmierzające m.in. do ich wyceny i sprzedaży właścicielom działek lub ich rozbioru, gdyż nie nadawały się na magazyny przeciwpowodziowe lub były w złym stanie technicznym.

Na trzy skontrolowane powiaty tylko jeden (powiat gorlicki) posiadał własny magazyn przeciwpowodziowy. Jeden powiat (proszowicki) przekazał wyposażenie swojego magazynu komendzie powiatowej Państwowej Straży Pożarnej jednakże na tę okoliczność, nie została zawarta umowa lub porozumienie w zakresie administrowania powiatowym magazynem przeciwpowodziowym i sprawowania nad nim nadzoru. Porozumienie określające zasady dysponowania magazynem przeciwpowodziowym, zdeponowanym w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Proszowicach, w wypadku zaistnienia zagrożenia życia i mienia zostało zawarte w trakcie trwania kontroli NIK. W trzecim powiecie (sandomierski) Starosta jako przewodniczący Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego powierzył kierownikowi Świętokrzyskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach Rejonowy Oddział w Sandomierzu nadzór nad przedsięwzięciami związanymi z gospodarką wodną, z ochroną przeciwpowodziową, w tym z utrzymaniem i wyposażeniem magazynów przeciwpowodziowych.

Z kolei na sześć skontrolowanych gmin tylko jedna (Koniusza) nie posiadała własnego magazynu przeciwpowodziowego. Magazyny gminne oraz powiatowy zlokalizowane były w budynku urzędu (Proszowice, powiat gorlicki), budynku gimnazjum (Uście Gorlickie), budynku ośrodka zdrowia (Sękowa), budynku OSP (Wilczyce), budynku domu kultury (Samborzec). Gminy i powiat prowadziły magazyny przeciwpowodziowe wspólnie z magazynami OC, co jest rozwiązaniem zasadnym i gospodarnym. Oznakowanie posiadał tylko jeden magazyn (Proszowice). Z wyjątkiem dwóch magazynów (Samborzec, Wilczyce), wszystkie magazyny były odpowiednio zabezpieczone przed kradzieżą. Jeden z magazynów (Samborzec) zlokalizowano na poddaszu ośrodka kulturalno-sportowego. Dostęp do niego był utrud-

niony, gdyż wszystkie komplety kluczy do budynku przechowywano w jednym miejscu, a klucz od tego pomieszczenia zabierany był przez pracownika urzędu do domu. Wejście do magazynu prowadziło przez klapę umieszczoną w suficie na wysokości 2,6 m oraz rozkładaną drabinę. W magazynie nie było oświetlenia. W razie zagrożenia niezbędne wyposażenie wyrzucano przez okno, pod które nie było możliwości dojazdu.

Wyposażenie magazynów wojewódzkich było odpowiednie do potrzeb i obejmowało m.in. sprzęt roboczy (łopaty, piły, taczki, bosaki, kilofy itp.), materiały robocze (worki, liny), sprzęt oświetleniowy, pływający, ratunkowy, odwadniający, odzież ochronną. Wartość ewidencyjna wyposażenia i sprzętu służącego do akcji powodziowych w magazynach województwa małopolskiego wynosiła 2 260 tys. zł, a województwa świętokrzyskiego – 1 377 tys. zł.

W 2008 r. MZMiUW dokonał doposażenia magazynów w najbardziej niezbędne materiały i sprzęt, tj. worki oraz agregaty pompowe na łączną kwotę 665 tys. zł. Z kolei SZMiUW w kontrolowanym okresie zakupił materiały i sprzęt do nowowybudowanego magazynu wojewódzkiego w Kępie Chwałowskiej o wartości 3 11 tys. zł, a były to m.in. worki, pochodnie, pilarka, agregaty pompowe, zestaw pływający, odzież ochronna. Ze sprzętu znajdującego się na stanie magazynów SZMiUW, a głównie na stanie magazynu wojewódzkiego w Grotnikach Dużych, użyczono bezpłatnie dla jednostek państwowej i ochotniczej straży pożarnej m.in. pompy spalinowe, agregaty prądotwórcze i oświetleniowe, łodzie metalowe, a dla WOPR w Kielcach – zespół pływający powodziowo-ratunkowy. W powyższym zakresie zostały zawarte umowy użyczenia, z których wynikało m.in., że wszystkie naprawy i konserwacje w czasie trwania umowy przeprowadzał będzie na własny koszt biorący do używania. Ponadto biorący zobowiązali się do wykorzystania ww. sprzętu podczas akcji powodziowej na terenie województwa świętokrzyskiego.

Na wyposażeniu magazynów powiatowych i gminnych znajdowały się najczęściej worki na piasek, narzędzia typu: łopaty, bosaki, odzież ochronna i przeciwdeszczowa, latarki, radiotelefony. W gminie Wilczyce jedynym wyposażeniem magazynu były worki na piasek. Gmina Proszowice nie miała w magazynie worków na piasek, licząc, że można je będzie pozyskać z magazynu powiatowego lub wojewódzkiego, ewentualnie doraźnie zakupić. W ocenie NIK takie rozwiązanie jest nierzetelne, bowiem w przypadku nagłego przyboru wód, w szczególności w po-

rze nocnej lub w dni wolne od pracy, brak możliwości skorzystania z własnych zapasów magazynowych powoduje konieczność podejmowania dodatkowych czynności organizacyjnych w celu pozyskania worków, i naraża na opóźnienie zabezpieczenia zagrożonych obiektów. Gmina posiadała natomiast łódź wiosłową, która od czasu jej nabycia w 1987 r. w ogóle nie była wykorzystywana.

Analizy posiadanego sprzętu i potrzeb w tym zakresie dokonało pięć jednostek (gminy Sękowa i Proszowice, powiat gorlicki, zarządy melioracji i urzędów wodnych w Krakowie i Kielcach). Cztery jednostki (gminy Uście Gorlickie, Wilczyce, Samborzec, powiat proszowski) stwierdziły, że w akcjach ratunkowych w ogóle nie wykorzystywały sprzętu znajdującego się w magazynach przeciwpowodziowych (wykorzystywano sprzęt będący na wyposażeniu ochotniczych straży pożarnych, w szczególności piły elektryczne i pompy).

Zasady korzystania ze sprzętu znajdującego się w magazynie (wydawanie, zwrot, likwidacja) zostały opracowane tylko przez MZMiUW w Krakowie. W trakcie kontroli instrukcje magazynowe zostały opracowane przez kolejne trzy jednostki (ZMiUW w Kielcach, gminy Sękowa i Proszowice). Pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie magazynu nie wyznaczono w jednej jednostce (gmina Wilczyce), natomiast w trzech (powiat gorlicki, gminy Proszowice, Sękowa) pracownikom w zakresach czynności nie przypisano takiej odpowiedzialności.

Dokonane w toku kontroli oględziny uzasadniają pozytywną ocenę stanu dbałości o poszczególne magazyny przeciwpowodziowe. Nieprawidłowości stwierdzono w magazynie rejonowym w Tarnowie (MZMiUW), Sękowej i Samborcu.

W Tarnowie magazynier nie prowadził ewidencji wydawanego sprzętu do akcji ratunkowych. Znajdował się tam stary nieprzydatny sprzęt (okres użytkowania pow. 30 lat), wymagający utylizacji (stare apteczki, lampy akumulatorowe z widocznymi wyciekami kwasu). Oznakowanie na sprzęcie, tj. na pompach i agregatach, nie odpowiadało numerom z księgi inwentarzowej, co uniemożliwiało w toku oględzin stwierdzenie pełnej zgodności sprzętu z ewidencją.

W Sękowej pracownik urzędu gminy, odpowiedzialny za utrzymanie magazynu, w trakcie oględzin nie potrafił udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy brama na teren posesji, gdzie zlokalizowany był magazyn, jest na noc zamykana, a jeśli tak, to kto dysponuje kluczem od bramy. W magazynie stwierdzono brak worków na piasek, pomimo że zo-

stały wpisane do gminnego planu operacyjnego ochrony przed powodzią jako wyposażenie magazynu przeciwpowodziowego, a pracownik nie potrafił wyjaśnić, gdzie się znajdują.

W Samborcu stwierdzono częściową likwidację wyposażenia (m.in. wszystkich łopat), i niezastąpienia go nowym. Dwa spośród trzech radiotelefonów były niesprawne, a z jedyne go sprawnego pracownikowi Urzędu nie udało się uzyskać połączenia z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Sandomierzu.

3.2.9. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nałożyła na powiaty i gminy obowiązek sporządzenia, odpowiednio, powiatowych i gminnych planów reagowania kryzysowego⁴⁶. Plany miały być opracowane do 22 sierpnia 2008 r.⁴⁷, a następnie zatwierdzone przez wojewodę (plany powiatowe) lub starostę (plany gminne). Na trzy kontrolowane powiaty i sześć gmin, dwie gminy (Wilczyce, Samborzec) w ogóle nie opracowały planu reagowania kryzysowego, tłumacząc się brakami kadrowymi, w powiecie sandomierskim opracowano projekt planu, który nie został jeszcze zatwierdzony przez wojewodę świętokrzyskiego, a kolejne dwie gminy (Koniusza, Uście Gorlickie) opracowały plan w 2009 r. Wszystkie plany oraz ich projekty odpowiadały ustawowym wymaganiom.

W kontrolowanych powiatach i gminach, odpowiednio, starosta lub wójt/burmistrz, powołał zespoły reagowania kryzysowego, a także określili tryb ich pracy. Jednakże w powiecie gorlickim i proszowskim oraz w gminie Koniusza posiedzenia zespołu nie odbywały się z częstotliwością określoną w planie pracy, a w gminie Wilczyce i Uście Gorlickie zespół odbył tylko jedno posiedzenie w badanym okresie. Oceny zagrożenia powodziowego dokonał tylko zespół reagowania kryzysowego w gminie Sękowa, a w konsekwencji skierował odpowiednie wnioski do wójta gminy.

Wszystkie kontrolowane powiaty utworzyły powiatowe centra zarządzania kryzysowego. W godzinach pracy starostwa centra obsługiwane były przez pracowników, natomiast po godzinach pracy – przez stanowiska utworzone w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej na podstawie stosowanych porozumień. Zarówno powiaty, jak i gminy, zapewniły funkcjonowanie całodobowego dyżuru

⁴⁶ Szczegółową analizę stanu prawnego przedstawiono w załączniku nr 5.

⁴⁷ Art. 34 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

w celu zapewnienia przepływu informacji oraz opracowały systemy alarmowania oraz ostrzegania ludności. Na dobrą ocenę zasługuje opracowanie w gminie Uście Gorlickie zasad ogłaszania (odwoływania) pogotowia przeciwpowodziowego i alarmu przeciwpowodziowego na podstawie stanu wód w rzekach i potokach. Gmina nie posiadała jednak żadnych wodowskazów do pomiaru stanu wody na wymienionych rzekach i potokach, co wskazuje na brak rzetelnej realizacji ustalonych zasad.

Starostowie oraz wójtowie/burmistrzowie zobowiązani są do zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia⁴⁸. Żadnych przedsięwzięć w tym zakresie nie podejmowali wójtowie gmin Koniusza, Samborzec i Wilczyce, tłumacząc to przeoczeniem przepisów lub szkoleniem jednostek OSP, które biorą udział w akcjach ratunkowych, w ramach struktur Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast ćwiczenia związane z zagrożeniem powodziowym w badanym okresie zorganizował tylko powiat sandomierski. Gminy Koniusza i Sękowa przeprowadziły takie treningi w trakcie trwania kontroli NIK.

Współpraca pomiędzy zespołami reagowania kryzysowego różnego szczebla ograniczała się do wymiany informacji o istniejącym zagrożeniu, poprzez przesyłanie komunikatów o niekorzystnej sytuacji meteorologicznej oraz wspólnego organizowania ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia. Komunikaty od służb wojewody przesyłane były do powiatów, a powiaty przekazywały je dalej do gmin. Należy zaznaczyć, że komunikaty o sytuacji meteorologicznej są bardzo ogólne, w szczególności gdy chodzi o teren ich wystąpienia. IMiGW poinformował, że uszczegółowienie prognozy do obszaru danej miejscowości lub gminy jest bardzo trudne, gdyż zależy to od typu pogody, cyrkulacji powietrza, pory roku, ukształtowania terenu, także modelu numerycznego. Wystąpienie i wielkość opadów są bardzo często zależne od lokalnych czynników, np. rzeźby terenu, rodzaju podłoża oraz od istnienia w atmosferze jąder kondensacji, a są to elementy, co do których często brak jest pełnych informacji lub też nie ma ich wcale. Opady konwekcyjne, szczególnie wysokie w porze letniej, są skutkiem zachodzących w atmosferze procesów chaotycznych, ich pojawienie się jest więc najczęściej losowe, przez co niemożliwe do prognozowania z oczekiwaną dokładnością. Dane uzyskiwane z radarów mete-

orologicznych dostarczają informacji o aktualnie występujących opadach, jednak nie o ich wysokości, a tylko o chwilowym natężeniu. Jest to wartość bardzo zmienna w czasie, co za tym idzie nie daje pełnej możliwości prognozowania wysokości opadów w poszczególnych punktach w dłuższym horyzoncie czasowym, np. powyżej 1 godziny. Instytut przekazuje bezpośrednie informacje, ostrzeżenia i prognozy do centrów kryzysowych szczebla centralnego i wojewódzkiego⁴⁹. Instytut przekazywał także informacje do centrów szczebla powiatowego, ale odbywało się to na podstawie porozumienia danego centrum powiatowego z Instytutem. Inicjatywa zawarcia takiego porozumienia leży po stronie powiatu. Zakres przekazywanej informacji, ostrzeżeń i prognoz określany jest podczas tworzenia porozumienia. Przykładami takiej współpracy jest centrum zarządzania kryzysowego w Żywcu. Ponadto Instytut przekazywał różne formy informacji do lokalnych systemów ochrony przeciwpowodziowej, z którymi współpracuje bądź uczestniczy w różnych formach swojej działalności. W zasadzie Instytut nie przekazywał bezpośrednio informacji do centrów szczebla gminnego, ale możliwe jest zawarcie porozumienia dotyczącego osłony hydrologiczno-meteorologicznej (np. gmina Borowa nad Wisłą). Natomiast wszystkie szczeble zarządzania kryzysowego mają bieżący dostęp do informacji w sposób pośredni, za pośrednictwem stron internetowych Instytutu, które aktualizowane są na bieżąco⁵⁰.

3.2.10. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ

Koordinowanie działań związanych z ochroną przed powodzią należy do zadań dyrektora RZGW⁵¹. Zadanie to wykonywał ośrodek koordynacyjno-informacyjny ochrony przeciwpowodziowej (OKI).

Ośrodek posiadał odpowiednie wyposażenie oraz bazy danych dla potrzeb koordynowania działań związanych z ochroną przed powodzią⁵².

Na uwagę zasługuje fakt posiadania w bazie danych OKI 119 scenariuszy powodziowych (z tego

⁴⁸ Art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz. U. Nr 158, poz. 1114).

⁵⁰ Na podstawie informacji uzyskanej z IMiGW Oddział w Krakowie.

⁵¹ Art. 92 ust. 3 pkt 7 ustawy Prawo wodne.

⁵² Wykaz baz prowadzonych przez OKI przedstawiono w załączniku nr 7.

98 scenariuszy w swym zakresie obejmuje obszar województw małopolskiego i świętokrzyskiego) oraz 48 wizualizacji zagrożenia powodziowego powstałych w wyniku testów przeprowadzonych na przełomie lat 2008/2009⁵³. Posiadane dane nie były jednak dotychczas udostępniane innym podmiotom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową, co w ocenie NIK jest działaniem nierzetelnym, w sytuacji gdy te właśnie podmioty odpowiadają w dużej mierze za zabezpieczenie przed powodzią oraz prowadzenie akcji ratunkowych. Opisane wyżej możliwości techniczne interpretacji zagrożenia powodziowego były dostępne tylko i wyłącznie w OKI i traktowano je jako przedsięwzięcia pilotażowe w skali całego kraju.

W okresie badanym OKI prowadził analizy z zakresu powiązań źródeł i skutków powodzi z ich rodzajami i wielkością. Sporządzone przez OKI analizy hydrologiczne roku 2007 i 2008 obejmowały obszar działania RZGW. W analizach brano pod uwagę m.in. wysokości opadów zmierzone na posterunkach opadowych, wskazania w przekrojach wodowskazowych na rzekach i potokach oraz parametry pracy zbiorników retencyjnych. Szczegółowe analizy wezbrań (obejmujące lata 2007–2008) zamieszczono na stronie internetowej. Każdorazowo w czasie wezbrań analizowano pracę zbiorników retencyjnych w zakresie zgodności dyspozycji odpływu i poziomu piętrzenia z instrukcją gospodarowania wodami. Po przejściu fali powodziowej wykonywane były graficzne analizy pracy zbiorników.

OKI prowadził także całodobowy monitoring sytuacji hydro-meteorologicznej na obszarze działania RZGW oraz gospodarki wodnej prowadzonej na zbiornikach. Monitoring prowadzony był w oparciu o aplikację IT-GIS OKI oraz aplikacje służące do zasilania systemu IT-GIS OKI w dane zainstalowane w poszczególnych zarządach zlewni RZGW oraz na obiektach hydrotechnicznych będących w administracji Zarządu, a także innych administratorów. Poczta e-mail otrzymywano codzienne prognozy meteorologiczne z IMiGW. W przypadku zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi informacje dla potrzeb centrum zarządzania kryzysowego oraz innych instytucji udostępniano poprzez telefon, fax, e-mail oraz stronę internetową OKI.

Koordinowanie działań ochrony przeciwpowodziowej w czasie wezbrań realizowano w toku całodobowych dyżurów pełnionych w siedzibie RZGW.

W czasie dyżurów prowadzono na bieżąco dokumentację powodzi w postaci książki meldunkowej, w której rejestrowano wszystkie informacje i polecenia wpływające i wychodzące z OKI. W oparciu o aplikację IT-GIS OKI (przełączaną na czas powodzi w tryb pracy alarmowej) prowadzono całodobowy monitoring sytuacji hydro-meteorologicznej w dorzeczu górnej Wisły oraz gospodarki wodnej na zbiornikach wodnych znajdujących się na obszarze działania RZGW. Monitoring ten realizowany był w systemie co 3 godziny i polegał na importowaniu za pomocą aplikacji IT-GIS OKI następujących danych:

- dane z posterunków wodowskazowych (stany wody na wodowskazach oraz odpowiadające im wartości przepływów),
- dane ze stacji klimatyczno-opadowych (wielkości opadu na posterunkach opadowych, dane o opadach za ostatnią dobę),
- dane dotyczące pracy zbiorników retencyjnych (rzędna wody górnej, napełnianie, rezerwa powodziowa, dopływ i odpływ chwilowy i średni).

Oprócz powyższego gromadzono, przesyłane przy pomocy poczty elektronicznej, pochodzące z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej informacje o aktualnej sytuacji i możliwych zagrożeniach. Należały do nich: prognozy meteorologiczne, komunikaty IMiGW o aktualnej sytuacji hydrologicznej w dorzeczu górnej Wisły, ostrzeżenia o niekorzystnej sytuacji synoptycznej w dorzeczu górnej Wisły, stwarzającej zagrożenia powodziowe, ostrzeżenia o prognozowanych intensywnych opadach deszczu, ostrzeżenia hydrologiczne o przekroczeniu stanów ostrzegawczych i alarmowych.

Informacje te stanowiły podstawę do oceny sytuacji w dorzeczu i informowania przez OKI służb kryzysowych i organów administracji państwowej i samorządowej, jak również innych zainteresowanych, o aktualnym zagrożeniu powodziowym. Głównym narzędziem wykorzystywanym do informowania była strona internetowa OKI, na której udostępniano aktualizowane na bieżąco dane o stanie zbiorników retencyjnych (a w okresie zimowym o zjawiskach lodowych). Informacje te były niezależnie przygotowywane w formie raportów i na żądanie rozsyłane zainteresowanym stronom.

Należy zaznaczyć, że koordynacja działań ze strony RZGW sprawdzała się na obszarach, ciekach i zbiornikach wodnych, które objęto monitoringiem RZGW lub IMiGW⁵⁴. Natomiast RZGW nie obejmo-

⁵³ Szczegółowe informacje na temat tworzenia scenariuszy powodziowych i wizualizacji przedstawiono w załączniku nr 8.

⁵⁴ Zob. rozdział 3.2.7. Prewencja w zakresie monitoringu IMiGW.

wał swoim zasięgiem pozostałych niemonitorowanych cieków, które były przyczyną lokalnych powodzi.

3.2.11. FINANSE

Zestawienie wydatków na zadania inwestycyjne w zakresie utrzymania urządzeń wodnych, realizowane przez MZMiUW i ŚZMiUW w latach 2007–2008, z podziałem na źródła finansowania, przedstawiono w tabeli nr 9.

Zestawienie wydatków bieżących na utrzymanie wałów przeciwpowodziowych, cieków wodnych, przepompowni przedstawiono w tabeli nr 10.

W przypadku obu województw w 2008 r. nastąpił znaczny spadek zarówno wydatków inwestycyjnych, jak i wydatków bieżących w stosunku do 2007 r. Jednakże oba Zarządy otrzymywały także środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – MZMiUW

9 400 tys. zł w 2007 r. i 34 200 tys. zł w 2008 r., ŚZMiUW 372 tys. zł w 2007 r. i 21 890 tys. w 2008 r. Porównanie łącznych kwot wydatków inwestycyjnych, bieżących i na usuwanie skutków klęsk żywiołowych wskazuje, że MZMiUW wydatkował w 2008 r. o 7% więcej w stosunku do 2007 r., a ŚZMiUW aż o 132% więcej. Należy także zauważyć, że w przypadku finansowania zadań bieżących w województwie małopolskim nastąpiła istotna zmiana źródeł finansowania w 2008 r. w stosunku do 2007 r., tj. spadek udziału budżetu państwa, wzrost zaangażowania budżetu województwa małopolskiego oraz wzrost udziałów gmin. Natomiast w przypadku województwa świętokrzyskiego nie ma tak dużego zaangażowania środków budżetu województwa i innych samorządów.

Tabela nr 9. Wydatki na zadania inwestycyjne w zakresie utrzymania urządzeń wodnych realizowane przez MZMiUW i ŚZMiUW w latach 2007-2008.

Źródło finansowania	Małopolskie					Świętokrzyskie				
	2007		2008		Stosunek 3:1	2007		2008		Stosunek 8:6
	Kwota (zł)	Udział %	Kwota (zł)	Udział %		Kwota (zł)	Udział %	Kwota (zł)	Udział %	
	1	2	3	4		6	7	8	9	
Budżet państwa	6 557 872	23,4	1 443 989	11,8	22,0	636 042	11,1	1 352 489	94,6	212,6
Środki UE	17 152 451	61,3	2 267 602	18,6	13,2	4 881 272	85,5	0		0,0
WFOŚiGW	2 822 637	10,1	4 863 936	39,9	172,3	0		0		
GFOŚiGW	397 792	1,4	200 000	1,6	50,3	0		0		
Budżet województwa	734 561	2,6	3 307 599	27,1	450,3	190 000	3,3	0		0,0
Środki innych samorządów	306 968	1,1	114 263	0,9	37,2	0		77 702	5,4	
RAZEM	27 972 281	100	12 197 389	100	43,6	5 707 314	100	1 430 191	100	25,1

Tabela nr 10. Wydatki bieżące na utrzymanie wałów przeciwpowodziowych, cieków wodnych, przepompowni w województwie małopolskim i świętokrzyskim.

Źródło finansowania	Małopolskie					Świętokrzyskie				
	2007		2008		Stosunek 3:1	2007		2008		Stosunek 8:6
	Kwota (zł)	Udział %	Kwota (zł)	Udział %		Kwota (zł)	Udział %	Kwota (zł)	Udział %	
	1	2	3	4		6	7	8	9	
Budżet państwa	12 935 114	97,9	6 101 851	78,8	47,2	5 474 018	95,0	4 125 796	98,5	75,4
Budżet województwa	88 020	0,7	1 146 719	14,8	1302,8	220 000	3,8	0		0,0
Środki innych samorządów	190 511	1,4	498 718	6,4	261,8	69 813	1,2	63 052	1,5	90,3
RAZEM	13 213 645	100	7 747 288	100	58,6	5 763 831	100	4 188 848	100	72,7

Pozytywnie należy ocenić poszukiwanie przez MZMiUW dodatkowych źródeł finansowania, czego przykładem są m.in.:

- udział w programach Bezpieczny wał w 2007 r., Zielona praca (prace w terenie od 2009 r.) – przy utrzymaniu wałów przeciwpowodziowych,
- wprowadzenie w MZMiUW od 2008 r. procedury współfinansowania zadań z zakresu inwestycji oraz bieżącego utrzymania cieków naturalnych i urządzeń wodnych przez samorządy i inne podmioty zainteresowane odpowiednim poziomem bezpieczeństwa powodziowego.

Kontrolowane gminy i powiaty nie ponosiły wydatków bezpośrednio związanych z ochroną przeciwpowodziową. Wydatki ponoszone przez gminy i powiaty dotyczyły zarządzania kryzysowego, i przeznaczano je na zakup wyposażenia magazynów OC i przeciwpowodziowych, szkolenia lub organizację ćwiczeń. Łączne wydatki gmin i powiatów wynosiły 13 tys. w 2007 r. (1,6 tys. zł gminy i 11,7 tys. zł powiaty) oraz 20 tys. zł w 2008 r. (8 tys. zł gminy i 12 tys. zł powiaty). Ponadto powiat gorlicki przeznaczył w badanym okresie po 25 tys. zł dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gorlicach na utrzymanie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, a w 2008 r. dodatkowo 20 tys. zł na zakup

przez KP PSP namiotu pneumatycznego, służącego jako doraźny punkt ewakuacyjny podczas prowadzenia długotrwałych akcji. Powiat sandomierski otrzymał w 2008 r. dotację od wojewody świętokrzyskiego w wysokości 17,9 tys. zł na zakup sprzętu komputerowego i łączności dla powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. Powiat proszowicki przeznaczył 29,9 tys. zł dla KP PSP w Proszowicach na zakup pompy szlamowej i agregatu prądotwórczego.

Kontrolowane gminy i powiaty nie wydatkowały środków z gminnego lub powiatowego funduszu ochrony środowiska i nie pozyskiwały środków z funduszy europejskich na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową (np. edukację). Pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego udzieliła tylko gmina Koniusza – w wysokości 34 tys. zł dla województwa małopolskiego na bieżącą konserwację potoku Ropotok, w miejscowości Wierzbno i Sarbia (gmina Koniusza). Z kolei powiat gorlicki zawarł porozumienie z województwem małopolskim oraz gminą Biecz w zakresie współfinansowania opracowania dokumentacji technicznej dotyczącej przebudowy obwałowań potoku Libuszanka w miejscowościach Libusza i Korczyna w gminie Biecz. Szacunkowa wartość zadania wynosiła 400 tys. zł.



4.1.

PRZYGOTOWANIE KONTROLI

NIK w latach 2000–2008 nie przeprowadzał kontroli w zakresie stanu ochrony przed powodzią w województwie małopolskim i świętokrzyskim.

W związku z przygotowaniem niniejszej kontroli dokonano analizy stanu prawnego, zapoznano się z publikacjami i informacjami pochodzącymi m.in. ze stron internetowych Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Komisji Europejskiej, organizacji zajmujących się problematyką powodziową – WWF oraz Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci.

Od jednostek zewnętrznych uzyskano następujące informacje:

- od Ministra Środowiska w zakresie stanu prac dotyczących zmiany ustawy Prawo wodne celem

transpozycji do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy powodziowej,

- od Prezesa KZGW na temat planu ochrony przeciwpowodziowej na terenie kraju,
- od wojewody małopolskiego oraz świętokrzyskiego w zakresie strat spowodowanych powodzią w latach 2001–2009, środków wydatkowanych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz na temat oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa i planu operacyjnego ochrony przed powodzią,
- od IMiGW Oddział w Krakowie dotyczące monitoringu opadów i wód oraz działalności edukacyjnej.



4.2.

POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Przekazane protokoły kontroli zostały podpisane przez wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Odbyło się 8 narad pokontrolnych z udziałem osób odpowiedzialnych za realizację zadań w kontrolowanym obszarze.

W czterostopniowej skali ocen – pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna – żadnej jednostki nie oceniono pozytywnie, ocenę pozytywną mimo stwierdzonych uchybień otrzymały 2 jednostki (powiat gorlicki i proszowski), pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości – 7 jednostek (RZGW w Krakowie, MZMiUW w Krakowie, ŚZMiUW w Kielcach, powiat sandomierski, gminy Proszowice, Sękowa, Uście Gorlickie), natomiast negatywnie oceniono 3 jednostki (gminy Koniusza, Samborzec, Wilczyce). Wystąpienia pokontrolne zostały przyjęte bez zastrzeżeń, przy czym do kierowników jednostek skierowano łącznie 46 wniosków.

Wnioski dotyczyły m.in.:

RZGW w Krakowie:

- udostępnienia opracowanych wizualizacji zagrożenia powodziowego oraz scenariuszy powodziowych innym podmiotom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową;
- realizowania na bieżąco wniosków i zaleceń z przeprowadzonych komisyjnych przeglądów obiektów hydrotechnicznych;

Zarządy melioracji i urządzeń wodnych:

- przeprowadzania przez zarządy melioracji i urządzeń wodnych kontroli stanu technicznego, o których stanowi art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (kontrole pięcioletnie);

- przeprowadzania analizy kosztów i korzyści oraz analiz wariantowych dla planowanych zadań inwestycyjnych;
- zwiększenia nadzoru nad jakością i rozliczeniem odbieranych usług od wykonawców prowadzących prace inwestycyjno-remontowe oraz konserwacyjne;
- podjęcia działań mających na celu stworzenie spójnego systemu oceny stanu technicznego/bezpieczeństwa cieków wodnych i związanego z tym systemu planowania robót konserwacyjnych/remontowych do wykonania w pierwszej kolejności;

Powiaty i gminy:

- sporządzenia planu operacyjnego ochrony przed powodzią gminy wraz z mapą przeciwpowodziową;
- opracowania gminnego planu reagowania kryzysowego, zgodnie z wymogami ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
- opracowania przez powiaty i gminy harmonogramu szkoleń, ćwiczeń, treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenie i jego realizację;
- prowadzenia przez powiaty i gminy cyklicznej akcji edukacyjnej wśród mieszkańców powiatu, odnośnie profilaktyki przeciwpowodziowej i ograniczania rozmiarów strat;
- założenia przez gminy ewidencji rowów przy drogach gminnych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o działaniach podjętych w celu usunięcia nieprawidłowości:

RZGW:

- RZGW udostępnił innym podmiotom odpowiedzialnym za ochronę przeciwpowodziową, tj. wojewódzkim centróm zarządzania kryzysowego w województwie śląskim, małopolskim, podkarpackim, lubelskim, świętokrzyskim, opracowane wizualizacje zagrożenia powodziowego bazujące na studiach ochrony przeciwpowodziowej oraz scenariuszach powodziowych. W drugim etapie działań uruchomiono proces tworzenia i prezentowania powyższych wizualizacji wykonywanych raz dziennie od poniedziałku do piątku, a w okresach pełnienia przez pracowników OKI dyżuru powodziowego przez całą dobę z 3 godzinnym krokiem czasowym.

Zarządy melioracji i urządzeń wodnych

- MZMiUW po raz kolejny w sierpniu 2009 r., w części opisowej do projektu budżetu państwa na 2010 rok, zgłosił potrzebę przydziału 72 mln zł na realizację zadań statutowych, w tym 8,5 mln zł na badania stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych. Według pisma Wydziału Rolnictwa Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 12.08.2009 r. na ówczesnym etapie planowania przydzielono kwotę 5 370 tys. zł. Niezależnie od powyższego MZMiUW – realizując zalecenia NIK – opracuje harmonogram realizacji 5-letnich ocen stanu technicznego administrowanych wałów przeciwpowodziowych, jak również będzie występował o środki z budżetu państwa na ten cel.
- Zobowiązano pracownika ŚZMiUW do sporządzenia w terminie do 5 października 2009 r. ewidencji wykonanych pięcioletnich ocen stanu technicznego i przydatności do użytkowania oraz harmonogramu pięcioletnich kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych i urządzeń słu-

żących ochronie przeciwpowodziowej. Po sporządzeniu ewidencji i harmonogramu oraz dokonaniu szacunku kosztów, Zarząd wystąpi do Wojewody Świętokrzyskiego o zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych na zlecenie ocen wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

- Dyrektor MZMiUW zwiększył nadzór nad planowaniem i rozliczaniem robót zarówno utrzymaniowych, jak i modernizacyjnych. W tym celu przygotowana jest obecnie zmiana regulaminu organizacyjnego jednostki, która zakłada wyodrębnienie pionu utrzymania i pionu inwestycji. Pozwoli to między innymi zwiększyć nadzór nad realizacją poszczególnych zadań.
- Rozważana jest możliwość wprowadzenia jednolitego systemu ocen stanu technicznego dla cieków naturalnych, które będą decydować o kolejności robót konserwacyjnych. Ponieważ brak odgórnych wytycznych w tym zakresie MZMiUW będzie starał się opracować taki system do końca 2009 r.

Gminy i powiaty

- Gminy zobowiązały się do opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią w wyznaczonych przez siebie terminach.
- Opracowano i zatwierdzono gminne plany reagowania kryzysowego.
- Opracowano harmonogramy szkoleń, ćwiczeń, treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenie i jego realizację.
- Powiaty i gminy zobowiązały się do prowadzenia cyklicznej akcji edukacyjnej.
- Gminy zobowiązały się do założenia ewidencji rowów w wyznaczonych przez siebie terminach.



ZAŁĄCZNIK NR I

WYKAZ SKRÓTÓW I SŁOWNICZEK WYBRANYCH POJĘĆ

WYKAZ SKRÓTÓW

IMiGW	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
MZMiUW	Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
OKI	Ośrodek koordynacyjno-informacyjny ochrony przeciwpowodziowej
POLiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
RDW	Ramowa Dyrektywa Wodna
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
ŚZMiUW	Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych

SŁOWNICZEK WYBRANYCH POJĘĆ

Ciek naturalny	rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami
Dorzecze	obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza
Obszar dorzecza	obszar lądu i morza, składający się z jednego lub wielu sąsiadujących ze sobą dorzeczy wraz ze związanymi z nimi wodami podziemnymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi i wodami przybrzeżnymi, będący główną jednostką przestrzenną gospodarowania wodami
Powódź (wg dyrektywy powodziowej)	czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą (definicja ta obejmuje powodzie wywołane przez rzeki, potoki górskie, śródlądowe okresowe cieki wodne oraz powodzie sztormowe na obszarach wybrzeża, natomiast może nie uwzględniać powodzi wywołanych przez systemy kanalizacyjne)
Powódź (wg ustawy Prawo wodne)	wzbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia
Region wodny	część obszaru dorzecza wyodrębnioną na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza
Ryzyko powodziowe (wg dyrektywy powodziowej)	kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej
Typy powodzi	opadowe – spowodowane deszczem, zatorowe – zimowe, roztopowe – wywołane topnieniem śniegu, spowodowane uszkodzeniem lub całkowitym zniszczeniem ochronnych budowli hydrotechnicznych (zapór, wałów i in. obiektów)
Urządzenia wodne	urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także poldery przeciwpowodziowe, kanały i rowy
Zlewnia	obszar lądu, z którego cały spływ powierzchniowy wód jest odprowadzany przez system strug, strumieni, potoków, rzek i kanałów do wybranego punktu biegu cieku

ZAŁĄCZNIK NR 2

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA EUROPEJSKIEGO PODEJŚCIA
DO OCHRONY PRZED POWODZIĄ⁵⁵

Do składowych współczesnego systemu ochrony przed powodzią należą:

I. INFORMACJA o zagrożeniu i jego skutkach, obejmująca:

- a) mapy zagrożenia powodziowego (lub/i ryzyka powodziowego) oraz dróg komunikacji,
- b) prognozy powodzi i system wczesnego ostrzegania przed powodzią,
- c) najlepsze praktyki postępowania dla ograniczenia zagrożenia i skutków powodzi (oparte na doświadczeniu oraz materiałach informacyjnych i edukacyjnych), powszechnie akceptowane w wyniku przekonania o ich skuteczności,
- d) plany operacyjnych działań w warunkach zagrożenia.

II. PREWENCJA, czyli działania wyprzedzające na terenach zagrożonych powodzią, w efekcie których możliwe jest ograniczenie szkód i strat powodziowych. Są to następujące grupy działań:

- a) ograniczenie rozwoju zagospodarowania terenów zalewowych poprzez działania organizacyjno – prawne (ograniczenie zabudowy, standardy konstrukcyjne obiektów lokalizowanych na tym terenie, określony sposób wykorzystania przyziomu w obiektach, ubezpieczenia powodziowe, itd.),
- b) „uodpornienie” istniejącej zabudowy na terenach zalewowych na oddziaływanie powodzi, najczęściej poprzez wzmocnienie jej konstrukcji,
- c) dobre praktyki stosowane w warunkach rozwoju zabudowy zlewni (związanej zwłaszcza z urbanizacją), których celem jest ograniczenie uszczelnienia gruntu w wyniku tej zabudowy a tym samym zachowanie w maksymalnym stopniu naturalnego potencjału retencyjnego tego terenu,
- d) dobre praktyki stosowane w rolnictwie, których celem jest ograniczenie erozji glebowej i spływu zanieczyszczeń rolniczych do wód,
- e) dobre praktyki w podnoszeniu lesistości i w planowaniu struktury zalesień, które podnoszą retencyjność terenu zagrożonego oraz ograniczają spływ powierzchniowy ze zlewni wyżej położonej, a tym samym przeciwdziałają zjawiskom osuwania się gruntu.

Działania prewencyjne w zakresie sterowania użytkowaniem terenu ułatwiają także realizację technicznych środków bezpośredniej ochrony poprzez uzasadnione udostępnianie(rezerwację) terenu pod te inwestycje.

III. BEZPOŚREDNIA OCHRONA, obejmująca działania ograniczające wielkość powodzi. Zaliczają się do niej następujące grupy środków ochrony:

- a) środki techniczne, takie jak: sterowana retencja zbiornikowa, mała retencja oraz retencyjne przysposobienie dorzecza rekompensujące zabudowę i rozwój infrastruktury, poldery powodziowe,
- b) środki nietechniczne, czyli powiększenie naturalnej retencji połączone z ochroną ekosystemów.

IV. BEZPOŚREDNIA OCHRONA, obejmująca działania dla ograniczenia zasięgu oraz skutków powodzi. Zalicza się do niej zabudowę i umocnienie łóżysk cieków, wały przeciwpowodziowe, kanały ulgi oraz inne obiekty bądź środki realizujące tę ochronę.**V. REAGOWANIE NA POWÓDŹ**, czyli działania prowadzone w trakcie powodzi dla ochrony życia i zdrowia ludzi, ograniczenia szkód i strat powodziowych.**VI. ODBUDOWA PO POWODZI**, czyli działania przywracające w możliwie najkrótszym czasie stan normalny, nie obciążony skutkami powodzi.

⁵⁵ Na podstawie Studium ochrony przed powodzią ze względu na ochronę ludzi i mienia województwa małopolskiego na obszarze zlewni górnej Wisły, opracowanie Instytutu Inżynierii i Gospodarki Wodnej Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008

ZAŁĄCZNIK NR 3

**WYKAZ SZKÓD SPOWODOWANYCH POWODZIĄ
W LATACH 2007–2008
W KONTROLOWANYCH POWIATACH I GMINACH⁵⁶**

Jednostka	2007		2008	
	Rodzaj szkód	Kwota (zł)	Rodzaj szkód	Kwota (zł)
Powiat proszowski	Drogi (4,6 km), 2 przepusty	1 443 900	Drogi (16,1 km)	4 543 200
Gmina Koniusza	Drogi gminne (9,9 km), most drewniany, przepusty	1 945 000	Drogi gminne (7,9 km), sieć kanalizacyjna 500 m	1 093 440
Gmina Proszowice	Drogi (2,1 km), 3 przepusty	255 100	Drogi (24,6 km), 3 przepusty	3 359 800
Powiat gorlicki*	Drogi (65 km), 17 mostów, 26 przepustów, 3,323 km sieci kanalizacji deszczowej	19 021 850	Drogi (18,508 km), 2 mosty, 14 przepustów	5 150 000
Gmina Sękowa	Drogi (7,55 km), 1 przepust, zniszczone żwirowe przejazdy w bród – 8 szt., wymiecie wodociągu na potoku Siarka na długości ok. 30 mb	739 500	Drogi (21,5 km), podmyte przyczółki 2 mostów, naruszona konstrukcja 1 mostu, 2 kładki, Ośrodek Zdrowia w Sękowej (zniszczone ściany, zalana biblioteka w przyziemiach), Szkoła Podstawowa w Siarach (zniszczona nawierzchnia boiska sportowego, placu wokół szkoły i parkingu), sieć wodociągowa, stacje uzdatniania i ujęcia wody, sieć kanalizacyjna i obiekty	2 925 000
Gmina Uście Gorlickie	Drogi (37,29 km), 1 most, kładka	1 327 025	Drogi (26,77 km), 5 mostów, 2 przepusty, kładka	3 737 100
Powiat sandomierski	Drogi (22,77 km)	5 568 605	Drogi (23,77 km)	7 299 225
Gmina Samborzec	Drogi (4,9 km)	1 578 300	Drogi gminne (12, 6 km)	3 506 300
Gmina Wilczyce	Drogi (9,13 km), 73 gospodarstwa rolne, budynki mieszkalne i gospodarcze	1 168 050	Drogi gminne (4,88 km), 51 gospodarstw, uprawy rolnicze	1 492 290

* W powiecie gorlickim straty z 2006 i 2008 r.

⁵⁶ Na podstawie protokołów sporządzonych przez komisje wojewódzkie ds. weryfikowania szacunku szkód spowodowanych przez klęski żywiołowe.

ZAŁĄCZNIK NR 4

STRATY POWODZIOWE I DOTACJE NA USUWANIE SKUTKÓW KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM I ŚWIĘTOKRZYSKIM⁵⁷

Straty powstałe w infrastrukturze komunalnej gmin i powiatów w województwie małopolskim i świętokrzyskim w latach 2001–2009

(w zł)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Województwo małopolskie									
Powiaty	106 004 624	16 868 645	4 971 230	46 095 831	14 412 200	60 347 284	11 801 995	74 620 373	134 793 481
Gminy	393 602 814	40 193 445	26 401 243	123 165 783	57 758 481	102 468 230	82 632 982	134 968 293	258 394 415
RAZEM	499 607 438	57 062 090	31 372 473	169 261 614	72 170 681	162 815 514	94 434 977	209 588 666	393 187 896
Województwo świętokrzyskie									
Powiaty	58 965 000	1 046 000		1 484 000	1 054 000	29 708 731	19 930 730	10 899 013	33 869 286
Gminy	112 116 000	3 930 000		1 276 000	3 317 000	18 154 417	37 148 390	32 532 614	58 237 914
RAZEM	171 081 000	4 976 000	0	2 760 000	4 371 000	47 863 148	57 079 120	43 431 627	92 107 200

Dotacje przyznane z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze komunalnej gmin i powiatów w województwie małopolskim i świętokrzyskim w latach 2001–2009

(w zł)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Województwo małopolskie									
Powiaty	15 476 024	7 378 931	6 514 478	5 935 245	6 286 130	9 318 142	9 696 988	28 991 621	30 110 000
Gminy	29 305 030	386 588 40	23 166 573	29 985 298	29 441 326	31 652 871	47 847 447	72 509 369	86 006 000
RAZEM	44 781 054	46 037 771	29 681 051	35 920 543	35 727 456	40 971 013	57 544 435	101 500 990	116 116 000
Województwo świętokrzyskie									
Powiaty	2 559 300	3 396 050	3 435 285	2 306 780	2 115 420	1 260 000	3 740 000	3 740 000	5 280 000
Gminy	5 701 100	11 057 273	6 016 393	3 908 997	4 407 403	2 520 000	4 780 000	7 460 000	10 176 000
RAZEM	8 260 400	14 453 323	9 451 678	6 215 777	6 522 823	3 780 000	8 520 000	11 200 000	15 456 000

W latach 2002–2004 gminy i powiaty w województwie małopolskim otrzymały dodatkowo 33 017 905 zł w ramach programu Phare ODBUDOWA 2001.

⁵⁷ Dane uzyskane z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego i Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego na dzień 20 października 2009 r.

ZAŁĄCZNIK NR 5

CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

DYREKTYWY UNIJNE

Polityka wodna Unii Europejskiej została uregulowana w Dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁵⁸, która zwana jest Ramową Dyrektywą Wodną (RDW). Celem dyrektywy jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód do 2015 r. RDW ustala ramy dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które m.in. przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz.

Ponieważ RDW pominęła pewne aspekty ważne dla gospodarowania wodami, w tym przede wszystkim kwestie powodzi, 26 listopada 2007 r. weszła w życie Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁵⁹, zwana dyrektywą powodziową. Celem dyrektywy powodziowej jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium Wspólnoty. Zobowiązania nałożone na państwa członkowskie wynikające z dyrektywy polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ich publicznego udostępnienia.

Na mapach zagrożenia i ryzyka powodziowego mają być wskazane obszary, na których prawdopodobieństwo powodzi jest niskie (w tym obszary, na których powódź będzie miała charakter zdarzenia ekstremalnego), średnie (występowanie powodzi nie częściej niż co 100 lat), a także wysokie. Mapy muszą uwzględniać również informacje na temat szacunkowej liczby mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią, rodzaju działalności gospodarczej i ważnych instalacji na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi.

Na podstawie tych map sporządzone zostaną plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Plany te, skoordynowane na poziomie obszaru dorzecza, muszą obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności działania ukierunkowane na zapobieganie, ochronę i właściwe przygotowanie, w tym prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów dorzecza. Dla obszarów, gdzie występuje lub może wystąpić istotne ryzyko powodzi, ustalone zostaną odpowiednie cele zarządzania ryzykiem powodziowym, kładąc nacisk na ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi przy wykorzystaniu w możliwych przypadkach nietechnicznych środków ochrony przeciwpowodziowej.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniać będą m.in. analizę kosztów i korzyści, zasięg powodzi i trasy przejścia fali powodziowej, obszary o potencjalnych możliwościach retencyjnych, a także cele środowiskowe zawarte w Ramowej Dyrektywie Wodnej, zasady gospodarowania wodą i gruntami, elementy planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, ochronę przyrody oraz żeglugę i infrastrukturę portową.

Dyrektywa wymaga długoterminowego procesu planowania, który odbywać się będzie w trzech etapach:

- do grudnia 2011 r. – sporządzenie wstępnej oceny ryzyka powodziowego,
- do grudnia 2013 r. – opracowanie map zagrożeń i map ryzyka powodziowego,
- do grudnia 2015 r. – przygotowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Państwa członkowskie winny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 listopada 2009 r. Minister Środowiska opracował

⁵⁸ Dz. U. UE L nr 327 z 22 grudnia 2000 r., str. 1. Dyrektywa zmieniona decyzją nr 2455/2001/WE (Dz. U. L nr 331 z 15 grudnia 2001 r., str. 1) oraz Dyrektywą 2008/32/WE (Dz. U. L nr 81 z 20 marca 2008 r., str. 60).

⁵⁹ Dz. U. UE L Nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27.

projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, który został przekazany do opiniowania międzyresortowego i uwzględniający dostosowanie prawodawstwa polskiego do prawa unijnego⁶⁰.

W pierwszym etapie, tj. do grudnia 2011 r., państwa członkowskie winny przygotować wstępną ocenę ryzyka powodziowego. Według projektu zmiany ustawy Prawo wodne, wstępna ocena ryzyka powodziowego zawiera w szczególności:

- 1) mapy obszarów dorzeczy z zaznaczeniem granic dorzeczy, granic zlewni, granicy pasa nadbrzeżnego, ukazującą topografię terenu oraz jego zagospodarowanie;
- 2) opis powodzi, które wystąpiły w przeszłości i spowodowały znaczące negatywne skutki dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, ocenę tych skutków, zasięg powodzi oraz trasy przejścia fali powodziowej;
- 3) opis powodzi, do których doszło w przeszłości, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że podobne zjawiska będą miały znaczące negatywne skutki dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej;
- 4) ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości, dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, z uwzględnieniem następujących elementów:
 - a) topografii terenu,
 - b) położenia cieków wodnych i ich ogólnych cech hydrologicznych oraz geomorfologicznych, w tym obszarów zalewowych jako naturalnych obszarów retencyjnych,
 - c) skuteczności istniejących budowli przeciwpowodziowych i regulacyjnych,
 - d) położenia obszarów zamieszkałych,
 - e) położenia obszarów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza;
- 5) w miarę możliwości prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w szczególności wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi.

We wstępnej ocenie ryzyka powodziowego określa się obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi jest prawdopodobne. Wstępną ocenę ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy sporządza Prezes KZGW we współpracy z dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

PRAWO WODNE

Problematyka zabezpieczenia przed powodzią została uregulowana w ustawie Prawo wodne⁶¹. Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez:

- 1) zachowanie i tworzenie wszelkich systemów retencji wód, budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników przeciwpowodziowych oraz polderów przeciwpowodziowych;
- 2) racjonalne retencionowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
- 3) funkcjonowanie systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze oraz hydrosferze;
- 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi.

Ochrona przed powodzią winna być prowadzona zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także regionu wodnego. Dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające 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 na:

- 1) obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową;

⁶⁰ Projekt 20/08/08, www.mos.gov.pl/bip/pliki_do_pobrania/080827_1407461589projekt_ustawy_20.08.2008.pdf

⁶¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) – dział V ustawy „Ochrona przed powodzią oraz suszą” art. 79-88.

- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych;
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią obejmują:

- 1) tereny między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska,
- 2) obszar pasa nadbrzeżnego w rozumieniu ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,
- 3) strefę przepływów wezbrań powodziowych określoną w planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie studium ochrony przeciwpowodziowej.

Obszary potencjalnego zagrożenia powodzią obejmują tereny narażone na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego.

Obszary wymagające ochrony przed zalaniem, służące przepuszczaniu wód powodziowych oraz potencjalnego zagrożenia powodzią, uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

Ochrona przed powodzią jest zadaniem zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej, przy czym w Prawie wodnym mówi się o Prezesie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorze regionalnego zarządu gospodarki oraz marszałku województwa.

ZARZĄD GOSPODARKI WODNEJ⁶²

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód. Do zadań prezesa należy m.in. opracowanie projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Prezes wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji rządowej niezespolonej właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, w zakresie określonym w ustawie. Do zadań dyrektora regionalnego zarządu należy m.in.: opracowywanie studiów ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym, opracowywanie projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego, koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej, wykonywanie kontroli gospodarowania wodami.

W ramach koordynacji działań związanych z ochroną przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje dla potrzeb planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego.

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA

Marszałek województwa wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej upraw, oraz w stosunku do pozostałych wód, w przypadku których prawa właścicielskiego nie wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor parku narodowego. Do zadań marszałka należy programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych i urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się m.in. budowle przeciwpowodziowe.

⁶² Art. 89-101 Prawa wodnego

Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji. Regulacja koryt cieków naturalnych służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej. Regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których zakres wykracza poza działania związane z utrzymywaniem wód, a w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieków naturalnych.

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶³, należy do zadań własnych gminy.

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad gospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. W studium określa się m.in. obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej o opinię w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Studium uchwała rada gminy.

Dla ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta uzgadnia projekt planu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej m.in. w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Plan miejscowy uchwała rada gminy.

W przypadku braku planu miejscowego, zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z odpowiednimi organami wymienionymi w ustawie.

USTAWA O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM⁶⁴

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁶⁵ określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.

Na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego, w skład których wchodzi m.in. plan główny zawierający charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

⁶³ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

⁶⁴ W dniu 19 września 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076). W niniejszej informacji przedstawiono stan prawny jaki obowiązywał w czasie prowadzenia czynności kontrolnych.

⁶⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).

Starosta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.:

- 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym m.in. opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

Starosta wykonuje wymienione wyżej zadania przy pomocy komórki organizacyjnej starostwa powiatowego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego oraz przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu m.in. następujące zadania:

- 1) ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie reagowania kryzysowego,
- 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- 4) opiniowanie powiatowego planu reagowania kryzysowego.

W powiatach winny zostać utworzone powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego wykonują m.in. następujące zadania:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.:

- 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy,
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
 - b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego,
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje wymienione wyżej zadania przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu powiatowego.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację m.in. następujących zadań:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

ZAŁĄCZNIK NR 6

STUDIA OCHRONY PRZED POWODZIĄ
WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO I ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Studium ochrony przed powodzią województwa małopolskiego zawiera:

- 1) szczegółową analizę wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI) województwa małopolskiego na lata 2007–2013 w zakresie ochrony powodziowej opartą na uzasadnionej interpretacji regionalnych i lokalnych warunków,
- 2) analizę i ocenę uwarunkowań przestrzennych, technicznych i środowiskowych możliwości realizacji przedsięwzięć zabezpieczających przed powodzią i obniżających zagrożenie powodziowe na poziomie regionalnym i lokalnym dla inwestycji określonych w WPI,
- 3) analizę możliwości zwiększenia rezerw powodziowych na dużych zbiornikach wodnych wpływających na bezpieczeństwo powodziowe Małopolski z uwzględnieniem skutków ekonomicznych utraconych korzyści zarządzających zbiornikami oraz obniżenia niezbędnych nakładów inwestycyjnych na doprowadzenie do właściwego poziomu bezpieczeństwa powodziowego istniejącego systemu bezpieczeństwa powodziowego województwa małopolskiego,
- 4) możliwości zwiększenia małej retencji w Małopolsce (z wyłączeniem istniejących planowanych zbiorników wodnych) wraz z określeniem niezbędnych kierunków działań,
- 5) analizę i ocenę uwarunkowań przestrzennych, technicznych oraz środowiskowych możliwości realizacji przedsięwzięć zabezpieczających przed powodzią i obniżających zagrożenie powodziowe na poziomie regionalnym i lokalnym dla inwestycji planowanych przez RZGW na terenie województwa małopolskiego,
- 6) weryfikację w/w programów inwestycyjnych z uwzględnieniem:
 - weryfikacji funkcjonalnej na bazie efektów oraz weryfikacji ekonomicznej na bazie efektów i kosztów,
 - warunków realizacji i hierarchizacji inwestycji,
 - opracowania skorygowanej w stosunku do załącznika określonego w Programie ochrony przed powodzią Górnej Wisły listy przedsięwzięć zabezpieczających przed powodzią i obniżających zagrożenie powodziowe.

Studium ochrony przed powodzią dla województwa świętokrzyskiego zawiera:

- 1) analizę głównych źródeł powstawania zagrożenia powodziowego na terenie województwa świętokrzyskiego oraz ocenę możliwości ograniczenia źródeł i skutków powodzi z uwzględnieniem:
 - analizy czynników sprawczych, presji, stanu i skutków powodzi według procedury DPSIR (Driver-Pressure-State-Impact-Response),
 - opracowania, dostosowanego do lokalnych warunków, systemu kryteriów zabezpieczenia przed powodzią i ograniczenia zagrożenia wraz z propozycją ich ilościowego zastosowania,
 - oceny skuteczności istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej,
 - opracowania wariantowej analizy i oceny działań w województwie świętokrzyskim dla ograniczenia istniejącego zagrożenia z określeniem ich ilościowych efektów,
- 2) analizę do weryfikacji programu inwestycyjnego województwa świętokrzyskiego zawartego w „Programie ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”,
- 3) weryfikację programu inwestycyjnego, opartą na uzasadnionej interpretacji regionalnych i lokalnych warunków województwa świętokrzyskiego.

ZAŁĄCZNIK NR 7

BAZY DANYCH PROWADZONE PRZEZ OŚRODEK KOORDYNACYJNO-INFORMACYJNY OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W RZGW W KRAKOWIE

- Baza danych aplikacji IT-GIS OKI – główna baza danych OKI. Łącznie w bazie tej znajdowało się 91 klas obiektów, w tym m.in. granice państwa, granice województw, granice powiatu, granice gminy, granice RZGW, granice zarządu zlewni, granice nadzoru wodnego, granice numerycznego modelu terenu, izoliny, jaz, jezioro, krzywa konsumpcyjna, krzywa napełniania, odcinek rzeki, odcinek wału, posterunek wód gruntowych, poziom wody, predestynowane miejsce zatoru, przekrój poprzeczny, punkt modelowania Mike (w tym punkcie określa się rzędną zwierciadła wody i wartość przepływu), punkt pomiaru meldunku lodowego, rzeka, sekcja, stacja opadowa, śluza wałowa, śluza żeglugowa, stopień wodny, strefa zalewowa, wał przeciwpowodziowy, wizualizacja procentu zlodzenia, wizualizacja stanów zagrożenia powodziowego, wodowskaz, zapor, zator lodowy, zbiornik, zlewnia, zlewnia cząstkowa. W bazie aplikacji IT-GIS OKI znajdowały się rastry map topograficznych, na które składały się: 62 mapy w skali 1:100.000, 226 map w skali 1:50.000 oraz 2.598 map w skali 1:10.000, ortofotomapy w ilości 3.954 arkuszy oraz numeryczny model terenu w ilości 2.178 arkuszy. Baza danych aplikacji IT-GIS OKI zawierała także, w swej strukturze ogółem 119 scenariuszy powodziowych (dla 17 odcinków rzek i 7 prawdopodobieństw wystąpienia powodzi), które pozwalają na ocenę zagrożenia powodziowego w czasie rzeczywistym podczas wezbrania. Główna baza danych OKI umożliwia wizualizację zagrożenia powodziowego poprzez przypisanie do danego odcinka rzeki konkretnej strefy zalewowej dla przepływu o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia.
- Baza danych obiektów mostowych. W bazie tej znajdowało się 256 obiektów. Głównym jej elementem była warstwa przestrzenna zawierająca informacje o lokalizacji i parametrach obiektów mostowych.
- Baza danych przekrojów poprzecznych dolin rzecznych, która zawierała informacje o 875 przekrojach dolinowych rzeki Wisły oraz jej ważniejszych dopływów,
- Baza danych dotyczących studiów określających granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla terenów nieobwałowanych zawierała dane na temat poziomów wód oraz zasięgów stref zalewowych dla wód prawdopodobnych ($p = 50\%, 20\%, 10\%, 5\%, 3,33\%, 2\%, 1\%, 0,2\%$) dla wybranych rzek 6 zlewni (dla których wykonano studium), tj.: Soły, Skawy, górnego Dunajca, dolnego Dunajca, Wisłoki oraz Wisłoka. Scalala ona szereg informacji dotyczących struktury administracyjnej, hydrograficznej, hydrotechnicznej i inżynierskiej na obszarze wymienionych sześciu zlewni (bazę opracowano w oparciu o podkłady rastrowe w skali 1:10.000). Ww. baza nie pokrywała całości obszaru RZGW, ze względu na brak studiów dla wszystkich zlewni.
- Baza danych map zagrożenia powodziowego obejmowała 223 arkusze map w skali 1:10.000 w formie drukowanej, zawierające informacje o zasięgu strefy zalewowej (dla wody o prawdopodobieństwie przewyższenia $p = 1\%$ dla obszaru objętego modelowaniem hydraulicznym) dla zlewni rzeki Wisły od ujścia rzeki Przemszy do ujścia rzeki San, rzeki Nidy od połączenia Białej i Czarnej Nidy do ujścia do rzeki Wisły, rzeki Raby od zbiornika Dobczyce do ujścia do rzeki Wisły. Posiadane przez RZGW mapy zagrożenia powodziowego obejmują uzupełniająco zlewnie rzek, dla których nie zostały wykonane studia ochrony przeciwpowodziowej. W związku z powyższym prowadzona przez OKI baza danych w/w map nie obejmuje informacji o strefach zalewowych w następujących zlewniach położonych w województwie małopolskim w zakresie rzek uwzględnionych w studium dla zlewni: Soły, Skawy, Górnego Dunajca do ujścia Popradu, Dolnego Dunajca do ujścia Popradu, Wisłoki. Ponadto mapy zagrożenia powodziowego z zakresu rzek zaplanowanych do uwzględnienia w studium dla Wisły i pozostałych dopływów oraz dopływów Dunaju obejmują wyłącznie Wisłę, a zatem nie pokazują zagrożenia powodziowego na dopływach Wisły i dopływach Dunaju. W ramach województwa świętokrzyskiego mapy zagrożenia powodziowego z zakresu rzek

zaplanowanych do uwzględnienia w studium Wisły i pozostałych dopływów nie pokazują zagrożenia powodziowego na dopływach Wisły (tj. rzek: Czarna Staszowska, Wschodnia, Koprzywianka, Opatówka).

- Baza danych o sytuacji hydrometeorologicznej na obszarze działania RZGW – zawierała zeskanowane i skatalogowane informacje pochodzące z lat 1996–2003 związane z sytuacją hydrometeorologiczną, gospodarką wodną na zbiornikach, stanach wody na posterunkach wodowskazowych, stanach wody na stopniach wodnych oraz przebiegiem wezbrań i powodzi.
- Baza danych o wezbraniach historycznych – zawierała opisy wezbrań powodziowych z obszaru RZGW, które miały miejsce w latach 2000–2008.
- Baza danych dotycząca 387 zbiorników wodnych (dużej i małej retencji) znajdujących się w dorzeczu górnej Wisły – zawierała informacje techniczne o parametrach zbiornika, jego położeniu oraz administrato-rze.
- Baza danych dotycząca zaleceń z przeglądów hydrotechnicznych zawierała zestawienie tabelaryczne zaleceń komisji przeprowadzających okresowe przeglądy obiektów hydrotechnicznych z lat 2001–2008.
- Baza danych dotycząca modernizacji obwałowań zawierała informacje o wykonanych w latach 2004–2008, modernizacjach obwałowań przeciwpowodziowych na rzekach znajdujących się na obszarze działania RZGW.

ZAŁĄCZNIK NR 8

SPOSÓB TWORZENIA SCENARIUSZA POWODZIOWEGO
I WIZUALIZACJI

Scenariusz powodziowy stanowi zbiór informacji o zagrożeniu powodziowym dla określonego obszaru reprezentowanego przez odcinek rzeki, np. pomiędzy dwoma wodowskazami, któremu przyporządkowano zasięgi powodzi o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia. Każdy scenariusz powodziowy zawiera następujące elementy: informację na temat rzędnych zwierciadła wody, informację o wielkości przepływu, informację o rzędnych korony obwałowań lub brzegu w przypadku rzek, informację o wielkości przepływu, który przeleje się przez wał w przypadku jego niedostatecznej wysokości, przekroje poprzeczne rzeki z naniesioną rzędną zwierciadła wody, profil podłużny rzeki z naniesioną rzędną zwierciadła wody oraz korony obwałowań, strefę zalewową. Scenariusz powodziowy jest w rzeczywistości wynikiem zaawansowanych analiz wykonanych na różnego rodzaju danych – przestrzennych, hydrologicznych, liczbowych i opisowych. Wykorzystuje on dane, które zostały przetworzone i wprowadzone do jednolitego środowiska jakim jest aplikacja IT-GIS OKI. W toku postępowania przy doborze scenariusza powodziowego do bieżącej sytuacji powodziowej pierwszym krokiem po uruchomieniu aplikacji jest pobranie danych hydrologicznych z Systemu Hydrologii IMGW oraz informacji o sytuacji na zbiornikach retencyjnych. Po zaimportowaniu aktualnych danych pomiarowych, aplikacja automatycznie informuje użytkownika o charakterze sytuacji w dorzeczu, tj. o przekroczeniach stanów ostrzegawczych i alarmowych na posterunkach wodowskazowych. Następnie dla danej sytuacji aplikacja dobiera z bazy danych najbardziej prawdopodobne scenariusze, które można następnie wyświetlić i wizualizować na mapach. Tak przygotowane scenariusze w sytuacji wystąpienia zjawiska powodzi będą podstawą do udzielania informacji służbom kryzysowym.

Mechanizm wizualizacji polega na analizie porównawczej rzędnych zwierciadła wody pochodzących z aktualnych danych hydrologicznych (stanu wody na wodowskazach) oraz danych dotyczących rzędnych wód prawdopodobnych w przekrojach wodowskazowych wyznaczonych w oparciu o studia ochrony przeciwpowodziowej, a w przypadku ich braku na danym obszarze o dane z Projektu Banku Światowego. Na podstawie takiego porównania dokonywane jest przypisanie do każdego odcinka rzeki konkretnej strefy zalewowej dla wody o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia. Zagrożenie powodziowe przedstawiające zasięg przypisanych stref dla określonych prawdopodobieństw jest następnie wizualizowane dla całej sieci rzecznej RZGW. Wynikiem finalnym wizualizacji jest mapa sieci rzecznej przedstawiająca odcinki rzek w kolorze odpowiadającym występowaniu aktualnie prawdopodobieństwu na danym odcinku, poszerzona ewentualnie o zasięgi stref zalewowych dla danego prawdopodobieństwa.

ZAŁĄCZNIK NR 9

LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA,
ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika	Okres pełnienia funkcji
1.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	Jerzy Grela Elżbieta Seltenreich	od 01.08.2008 22.04.2006-31.07.2008
2.	Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie	p.o. Adam Cebula Zbigniew Kot	od 01.06.2009 15.09.1999-31.05.2009
3.	Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach	Janusz Kubiakowski	od 01.04.2003
4.	Starostwo Powiatowe w Proszowicach	Zbigniew Wójcik	od 06.12.2006
5.	Starostwo Powiatowe w Gorlicach	Mirosław Wędrychowicz	od 29.12.2005
6.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Stanisław Masternak	od 06.12.2006
7.	Urząd Gminy i Miasta w Proszowicach	Jan Makowski	od 18.11.2002
8.	Urząd Gminy w Koniuszy	Wiesław Rudek	od 18.11.2002
9.	Urząd Gminy w Sękowej	Małgorzata Małuch	od 04.12.2006
10.	Urząd Gminy w Uściu Gorlickim	Dymitr Rydzanicz	od 03.10.2001
11.	Urząd Gminy w Wilczycach	Adam Bodura	od 06.12.2006
12.	Urząd Gminy w Samborcu	Witold Garnuszek	od 05.12.2006

ZAŁĄCZNIK NR 10

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH
DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L nr 327 z 22 grudnia 2000 r., str. 1. Dyrektywa zmieniona decyzją nr 2455/2001/WE (Dz. U. L nr 331 z 15 grudnia 2001 r., str. 1) oraz Dyrektywą 2008/32/WE (Dz. U. L nr 81 z 20 marca 2008 r., str. 60)
2. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L Nr 288 z 6 listopada 2007 r., str. 27)
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)

ZAŁĄCZNIK NR I I

BIBLIOGRAFIA

1. E. Bobiński, J. Żelaziński, Czy można przerwać błędne koło ochrony przeciwpowodziowej, *Gospodarka Wodna* 1996 Nr 3
2. R. Wawręty, J. Żelaziński (red.), Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii europejskiej. Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, Oświęcim – Kraków 2007
3. R. Wawręty, J. Żelaziński (red.), Zapory a powódzie. Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, Oświęcim – Kraków 2006
4. R. Wawręty, J. Żelaziński (red.), Przyjazna środowisku ochrona przed powodzią, Oświęcim 2005
5. A. Bojarski, J. Jeleński, M. Jelonek, T. Litewka, B. Wyżga, J. Zalewski, Zasady dobrej praktyki w utrzymaniu rzek i potoków górskich, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005
6. Hochwasserschutz für Kommunen – Praxisratgeber (Ochrona przeciwpowodziowa dla gmin – praktyczny poradnik), München 2003
7. Schutz vor Hochwasser in Bayern. Strategie und Beispiele (Ochrona przed powodzią w Bawarii. Strategia i przykłady), Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Bawarskie Ministerstwo Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumenta), München 2005
8. Komunikat Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. dla Rady, Parlamentu Europejskiego, europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0472:FIN:PL:PDF>
9. Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści – dokument Komisji Europejskiej
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_pl.pdf
10. Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Przewodnik. – dokument Komisji Europejskiej
http://www.mk.gov.pl/eog/wazne_dokumenty/eog_przew_koszty_korzysci.pdf

ZAŁĄCZNIK NR 12

WYKAZ ORGANÓW,
KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Minister Środowiska
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
17. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
18. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
19. Regionalne zarządy gospodarki wodnej
20. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej
21. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych
22. Wojewodowie
23. Marszałkowie województw
24. Wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych
25. Gminy i powiaty w województwie małopolskim i świętokrzyskim

STANOWISKO MINISTRA ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

STANOWISKO PREZESA
KRAJOWEGO ZARZĄDU
MELIORACJI I URZĄDZEŃ WODNYCH

OPINIA WICEPREZESA NIK



Warszawa, 2010.01. 04

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

GZ mw 513-65/09

PAN

STANISŁAW JAROSZ

WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Dr. Kajmów

Szanowny Panie Prezencie

Odpowiadając na pismo z dnia 24 grudnia 2009 r. znak: P/09/143 (LKR-41010/04/2009), przy którym została przesłana informacja o wynikach kontroli P/09/143 „Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim”, uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do przesłanej informacji.

z poważaniem

M. Zalewski

Zap. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PODSEKRETAŃ STANU

Marian Zalewski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza

L.dz. 5 data wpływu 05.01.2010 r.



Warszawa, dn. 05 .01. 2010 r.

**PREZES
KRAJOWEGO ZARZĄDU
GOSPODARKI WODNEJ**

LESZEK KARWOWSKI

DPZWop – 07 - 01/2010

Pan

STANISŁAW JAROSZ

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Ustosunkowując się do przesłanej przez Pana Prezesa przy piśmie z dnia 24 grudnia 2009r. znak: LKR-41010/04/2009, „Informacji o wynikach kontroli – Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim przedstawiam poniższe stanowisko.

Podstawową przesłanką do negatywnej oceny funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim i świętokrzyskim jest wzrastająca wysokość corocznych strat powodziowych oraz brak wykonywania przez poszczególne organy zapisów ustawowych związanych z ochroną przed powodzią. Obowiązujący dotychczas model ochrony przeciwpowodziowej, oparty przede wszystkim na technicznych zabezpieczeniach przed powodzią okazał się nie w pełni wydolny.

Zabudowywanie dolin rzecznych w powiązaniu z porastaniem ich bujną roślinnością i działaniami ochronnymi prowadzonymi przez przyrodników, powoduje ograniczone możliwości przepływu wód powodziowych, a w konsekwencji coraz większe straty. Obowiązujące zapisy ustawowe w tej materii okazały się niewystarczające. Wprowadzenie pojęcia obszarów bezpośredniego i pośredniego zagrożenia powodzią oraz określenie katalogu zakazów i ograniczeń na tych obszarach w praktyce się nie sprawdziły. Wyniki opracowywanych przez dyrektorów RZGW studiów ochrony przeciwpowodziowej, w których określano te obszary, mogły być egzekwowane dopiero w przypadku wprowadzenia ich ustaleń do planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Dowolność działania gmin w tym zakresie,

doprowadziła niejednokrotnie do nie uwzględniania wyników studiów w planach przestrzennych, gdyż ograniczało to zagospodarowanie atrakcyjnych terenów i lokalny rozwój, pomimo że był prowadzony na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Dodatkowo w 2005 r. wprowadzono do ustawy Prawo wodne jeszcze jedną kategorię - obszary potencjalnego zagrożenia powodzią np. w wyniku przerwania obwałowania. Można tam było wprowadzić podobne ograniczenia jak na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, jednakże należało z tego tytułu płacić odszkodowanie za utratę wartości zagrożonych terenów. Ze względu na brak środków finansowych na ewentualne odszkodowania przepis ten pozostał całkowicie martwy.

Drugim zarzutem stawianym przez kontrolujących był brak opracowania dokumentów planistycznych związanych z ochroną przed powodzią. Wprowadzenie do ustawy Prawo wodne przepisów dotyczących opracowywania studiów ochrony przeciwpowodziowej nie było powiązane z zabezpieczeniem środków finansowych na ten cel. Przyjmowano zasadę, że można wpisać dodatkowe obowiązki dla instytucji zarządzających gospodarką wodną, jednakże nie powinno powodować to dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Należy wyraźnie zaznaczyć, że obszary objęte kontrolą NIK, od powodzi 1997 roku, były zdecydowanie wyróżniane w zakresie przydzielania środków finansowych oraz wdrażania projektów finansowanych np. z pożyczki Banku Światowego. Stąd właśnie Ośrodek Koordynacyjno - Informacyjny Ochrony Przeciwpowodziowej w Krakowie, osiągnął znaczny stopień nasycenia studiami ochrony przeciwpowodziowej obszaru swojego działania. Inne obszary kraju nie uzyskały dodatkowych środków na ten cel, dlatego studia wykonywane były na ograniczonym obszarze i w niepełnym zakresie. Z powodu nie wykonania wszystkich studiów, nie został opracowany plan ochrony przeciwpowodziowej dla obszaru kraju, a w konsekwencji plan ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego, do którego zobligowany był dyrektor RZGW w Krakowie.

Należy zauważyć, że przytaczany wielokrotnie w „Informacji...” Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 12 lipca 2004 r. nie jest dokumentem wiążącym dla Polski jako państwa członkowskiego UE. Jest jedynie dokumentem informacyjnym wskazujący proponowany przez KE kierunek zarządzania ryzykiem powodziowym i jako taki nie powinien stanowić podstawy weryfikacji obecnego systemu ochrony przeciwpowodziowej w naszym kraju. Dokumentem o znacznie wyższej randze, który bezwzględnie musi zostać transponowany do polskiego systemu prawnego jest Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Jednocześnie pragnę nadmienić, że w dniu 21 grudnia 2009r. Komitet Stały Rady Ministrów przyjął i rekomendował Radzie Ministrów przygotowany w KZGW projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Od dnia 4 stycznia 2010 r. projekt ten jest przedmiotem prac Komisji Prawniczej RCL.

W myśl projektowanej ustawy obecnie obowiązujące studia ochrony przeciwpowodziowej zastąpione zostaną mapami zagrożenia i mapami ryzyka powodziowego. Jednakże zgodnie z art. 12 projektowanej zmiany ustawy Prawo wodne, do czasu opracowania map zagrożenia powodziowego (jednak nie później niż do dnia 22 grudnia 2013 r.) zachowują ważność studia ochrony przeciwpowodziowej sporządzone na podstawie art. 79 ust. 2 obowiązującej obecnie ustawy Prawo wodne. Zakłada się, że mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, będą stanowiły podstawę dla racjonalnego planowania przestrzennego na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a tym samym dla zapobiegania powstawaniu szkód powodziowych. Granice obszarów zagrożonych powodzią wyznaczone na powyższych mapach mają być uwzględniane w planach zagospodarowania przestrzennego. Projekt ustawy przewiduje zmiany w zakresie planowania przestrzennego poprzez wprowadzenie obligatoryjnego terminu 18 miesięcy na uwzględnienie granic terenów zagrożonych powodzią w planach zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie jednak zwraca uwagę obecne podejście do przebiegu legislacji zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z której wykreślono wymóg twardego uzgadniania z dyrektorem RZGW wszelkich inwestycji lokalizowanych na obszarach zagrożenia powodziowego i planów zagospodarowania przestrzennego, pozostawiając jedynie ich opiniowanie. Ewentualne interwencja dyrektora RZGW w postaci wydania aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w zabudowie skutkować będzie koniecznością zapłaty przez Skarb Państwa odszkodowania za zmniejszenie wartości gruntów, które znajdują się w strefie objętej zagrożeniem powodziowym. Może to spowodować urbanizację na terenach narażonych i wzrost zagrożenia, a tym samym coraz większe straty. Jednakże należy mieć nadzieję, iż w dalszym ciągu prac legislacyjnych uniknie się przyjmowania rozwiązań, które nie zapewnią należytego bezpieczeństwa powodziowego, ale przyczynią się do rozpowszechniania działań nietechnicznych, poprzez właściwe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

Ponadto chciałbym nadmienić, iż zgodnie z nowelizacją ustawy Prawo wodne, zamiast planów ochrony przeciwpowodziowej sporządzane będą plany zarządzania ryzykiem powodziowym, za opracowanie których odpowiedzialny będzie Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Plany powstaną m.in. w wyniku sporządzenia map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniać będą m.in. analizę kosztów i korzyści, zasięg powodzi i trasy przejścia wezbrań powodziowych, obszary o potencjalnych możliwościach retencyjnych, a także cele środowiskowe zawarte w Ramowej Dyrektywie Wodnej, zasady gospodarowania wodą i formy użytkowania gruntów, elementy planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochronę przyrody, żeglugę i infrastrukturę portową, prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania oraz infrastrukturę krytyczną w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu

kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590). Opracowywanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym będzie skoordynowane z opracowywaniem planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy wymaganych Ramową Dyrektywą Wodną.

Odnosnie stanu technicznego budowli piętrzących, uprzejmie informuję, iż w obowiązującym stanie prawnym regulowanym ustawą z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne oraz ustawą z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane na właścicieli urządzeń wodnych nałożony jest obowiązek zapewnienia przeprowadzenia badań i pomiarów umożliwiających ocenę stanu oraz bezpieczeństwa budowli – co określa art. 64 ust. 3 Prawa wodnego. Częstotliwość i zakres przeprowadzania kontroli określa Prawo budowlane. Mając jednak na uwadze znaczenie obiektów gospodarki wodnej, potencjalne szkody, jakie wywołać może ich awaria bądź katastrofa budowlana, a także strukturę administrowania tych obiektów, zasadnym jest opracowanie nowych uregulowań prawnych przeprowadzania ocen stanu i bezpieczeństwa tych budowli. W opracowanym projekcie nowelizacji ustawy Prawo wodne znalazły się przepisy dotyczące ustanowienia nowej państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, która będzie wykonywać zadania państwa w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i bezpieczeństwem budowli piętrzących. Kontrola będzie obejmowała wykonanie okresowych badań, pomiarów, ocen stanu technicznego i ocen stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących stanowiących własność Skarbu Państwa, zaliczonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane do I lub II klasy, oraz innych budowli piętrzących Skarbu Państwa, istotnych dla bezpieczeństwa publicznego, wskazanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących będzie pełnił Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Oprócz nadzoru nad stanem technicznym i bezpieczeństwem budowli piętrzących w zakresie obowiązków powoływanej służby znajdują się:

- analiza i weryfikacja wytycznych w zakresie wykonywania badań, pomiarów i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących w odniesieniu do aktualnej wiedzy technicznej;
- organizowanie szkoleń i seminariów dotyczących bezpieczeństwa budowli piętrzących.

Kolejnym krokiem zmierzającym do ujednolicenia standardów wykonywania ocen stanu oraz bezpieczeństwa budowli, będzie rozważenie propozycji wprowadzenia rozporządzenia określającego szczegółowy zakres przeprowadzenia kontroli obiektów hydrotechnicznych, na wzór obowiązującego rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych.

Ze względu na brak wystarczających środków finansowych z budżetu państwa na zadania związane m.in. z transpozycją dyrektywy „powodziowej”, w resorcie środowiska podejmowane są działania mające na celu pozyskanie pozabudżetowych środków na ten cel.

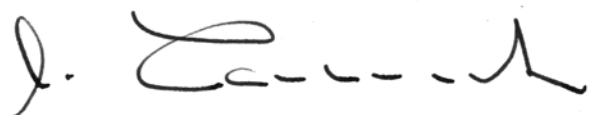
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej we współpracy z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii oraz Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej zgłosił do realizacji w ramach 7 osi priorytetowej (Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji) Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, projekt pn. „System informatyczno-informacyjny wspomagający zarządzanie ryzykiem powodziowym”. Projekt znajduje się na pierwszym miejscu listy rezerwowej POIG. W ramach powyższego projektu planowane jest m.in. opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem studium wykonalności przedmiotowego projektu.

Co więcej, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej zgłosił do realizacji, również w ramach 7 osi priorytetowej POIG, projekt „Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”. Partnerami projektu są: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Instytut Łączności. Projekt znajduje się na liście projektów podstawowych POIG. Głównym celem powyższego projektu jest stworzenie systemu osłony społeczeństwa, gospodarki i środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami. Będzie on służył powiadamianiu i ostrzeganiu ludności oraz instytucji o zagrożeniach. Zakłada się także, że w ramach tego projektu zostanie opracowana wstępna ocena ryzyka powodziowego. Studium wykonalności tego projektu wraz z wnioskiem o dofinansowanie zostało już pozytywnie zaopiniowane przez JASPERS.

Pragnę także nadmienić, iż gospodarowanie wodami, w tym koordynacja ochrony przeciwpowodziowej powinna odbywać się w układzie zlewniowym, co jest zgodnie z prawodawstwem Wspólnotowym. W związku z powyższym zwłaszcza dokumenty planistyczne, które zawierać mają elementy systemu zarządzania ryzykiem powodziowym nie powinny być opracowywane dla poszczególnych województw, powiatów, czy gmin, natomiast muszą obejmować obszary zlewni, regionów wodnych lub w odpowiednich przypadkach obszarów całych dorzeczy przy uwzględnieniu odpowiedniej szczegółowości tych dokumentów na poszczególnych poziomach. Ustalenia z powyższych dokumentów planistycznych powinny być wykorzystywane przy opracowywaniu planów zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządowym

Na zakończenie uprzejmie informuję, iż zgadzam się z wynikami kontroli wskazującymi na niedostateczną koordynację działań służących ochronie przeciwpowodziowej pomiędzy poszczególnymi resortami. Natomiast w zakresie wdrażania postanowień omawianej powyżej dyrektywy powodziowej, zasadnym wydaje się dla zapewnienia koordynacji procesu wdrażania dyrektywy w Polsce, powołanie międzyresortowego zespołu koordynującego pod przewodnictwem ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, a nie ustanawianie osobnego dodatkowego nadzoru nad procesem wdrażania postanowień dyrektywy, przez Prezesa RM.

Z poważaniem,





Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 8 stycznia 2010 r.

Pan
Leszek Karwowski
Prezes Krajowego Zarządu
Gospodarki Wodnej
Ul. Świętokrzyska 36, kl. IV
00-116 Warszawa

P/09/143
LKR-41010/04/2009

Henryk Pomiński Prezencja

Dziękuję Panu Prezesowi za zajęcie stanowiska do przedstawionej informacji o wynikach kontroli „Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim”. Przedstawione przez Pana problemy związane z zapewnieniem właściwej ochrony przeciwpowodziowej pokrywają się z ustaleniami kontroli.

W odniesieniu do Pana propozycji, aby dla zapewnienia koordynacji procesu wdrażania dyrektywy powodziowej powołać międzyresortowy zespół koordynujący pod przewodnictwem ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, NIK stoi na stanowisku, że skierowany do Prezesa Rady Ministrów wniosek o nadzór nad procesem wdrażania i realizacji przepisów koniecznych do wykonania dyrektywy powodziowej jest zgodny z Pana sugestią. W ramach swoich konstytucyjnych obowiązków Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów oraz zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania. Sposób realizacji przedstawionego w informacji wniosku należy więc do kompetencji Premiera.

powiższe
[Signature]

