



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-20-01/2012

P/12/143

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/143 – Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafy ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Anna Stochel-Lukasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82070 z dnia 27 sierpnia 2012 r. 2. Mariusz Gorczyca, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82071 z dnia 27 sierpnia 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 – 4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3/4, 31-004 Kraków, zwany dalej UMK.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia ochrony przed powodzią na obszarze zlewni Serafy³ w okresie od 2001 r. do 2012 r.

UMK gromadził dane o stratach powodziowych, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, dla celów statystycznych bądź dla uzyskania środków z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Dane te były gromadzone dla obszaru całej gminy bez podziału na poszczególne ciek wodne.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Urząd planu operacyjnego ochrony przed powodzią (który stanowił część planu zarządzania kryzysowego w mieście) oraz innych opracowań służących określeniu działań niezbędnych do zapobiegania skutkom powodzi, w tym: „Lokalnego Planu Ograniczenia Skutków Powodzi i Profilaktyki Przeciwpowodziowej dla miasta Krakowa” oraz „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”.

Na pozytywną ocenę Izby zasługuje przejście do realizacji przez jednostkę miejską Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT) zadań związanych z bieżącym utrzymaniem niektórych cieków wodnych, w tym Serafy w granicach administracyjnych Krakowa, co sprzyjało poprawie ochrony przeciwpowodziowej na tych terenach.

Pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych w zlewni Serafy wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Zgodnie z obowiązującymi wymogami sporządzane projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujące część zlewni Serafy były przesyłane do uzgodnienia do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW). W przypadku, gdy na obszarze objętym planem znajdowały się obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią w myśl przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴

¹ Serafa – rzeka w województwie małopolskim, prawy dopływ Wisły w kilometrze 93,5 jej biegu. Długość rzeki wynosi 12,7 km, powierzchnia zlewni 72,4 km². Początek swój Serafa bierze w Wieliczce (w okolicach stawu w Parku Mickiewicza), następnie przepływa przez miasto Kraków (rejon Bieżanowa), by w Brzegach (gmina Wieliczka) tuż za stopniem wodnym Przewóz ująć do Wisły. Główne dopływy Serafy to: Drwina Długa, Malinówka i Zabawka.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W granicach administracyjnych miasta Krakowa.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

(tj. obszary położone między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym) w projekcie planu zawierano stosowne zapisy dotyczące ograniczeń w zabudowie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na występowanie czynników ograniczających prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej, o których mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia. Likwidacja tych barier wymaga jednak wprowadzenia rozwiązań o charakterze systemowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie zagrożeń powodziowych w dolinie Serafy

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z postanowieniami art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne, ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej (do dnia 17 marca 2011 r. obowiązki te wynikały z art. 81 cyt. ustawy). Równocześnie w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ określono, że zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy ochrony przeciwpowodziowej, a w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ wskazano, że do zadań publicznych powiatu o charakterze ponadgminnym należy ochrona przeciwpowodziowa.

1.1. Dane dotyczące skutków powodzi spowodowanych przez Serafę

Urząd nie gromadził danych w zakresie strat i szkód spowodowanych przez powódzie w podziale na poszczególne ciek wodne, dane zbierane były dla całego miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli, str. 258)

W zakresie sposobu monitorowania strat i szkód spowodowanych przez powódzie (bez podziału na poszczególne ciek wodne) Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – Adam Młot wyjaśnił (cyt.): *UMK zbierał i zbiera dane dotyczące szkód powodziowych zgodnie z obowiązującymi przepisami. W 2001 r. obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27.12.2000 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2001 (Dz. U. z 2001 r., Nr 1 poz. 2). Zgodnie z tym rozporządzeniem Miejski Komitet Przeciwpowodziowy był zobligowany do przesyłania sprawozdania OŚZ-1 do Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego. Sprawozdanie OŚZ-1 to sprawozdanie ze szkód i strat powodziowych oraz akcji przeciwpowodziowej. W kontrolowanym okresie sprawozdanie OŚZ-1 było wysyłane po powodzi w 2001 r. – 27.08.2001 r. i 11.01.2002 r.(...) Na podstawie ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne oraz ustawy z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiłowej, komitety przeciwpowodziowe (działające na podstawie art. 75 ustawy z 1974 r. Prawo wodne) zostały rozwiązane, a na ich miejsce powstały (na podstawie ustawy o stanie kłęski żywiłowej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 3.12.2002 r. zespoły reagowania kryzysowego. W ślad za ww. zmianą w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 7.01.2004 r. nie zamieszczono wzoru sprawozdania ze szkód i strat powodziowych. Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590) zmieniła zespoły reagowania kryzysowego w zespoły zarządzania kryzysowego. Po powodzi w 2010 r. szacowanie szkód i strat odbywało się na podstawie zatwierdzonych przez Wojewodę Małopolskiego druków, który z kolei przygotowywał je na podstawie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń niosących znamiona kłęsk żywiłowych. Obecnie są to wytyczne ministra Administracji i Cyfryzacji. Obowiązujące przepisy nie wymagały i nie wymagają szacowania*

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

strat powodziowych z uwzględnieniem układu zlewniowego, czyli z podziałem na poszczególne cieki, zatem dane o stratach w tym układzie nie były opracowywane.

(dowód: akta kontroli, str. 261 – 270)

Po powodzi w 2010 r. Zarządzeniami Nr 1155/2010, Nr 1196/2010, Nr 1197/2010 Prezydenta Miasta Krakowa powołano trzy komisje: komisję do spraw ustalania szkód i szacowania strat powstałych wskutek klęski żywiołowej w mieniu komunalnym, komisję do spraw oszacowania szkód powstałych w gospodarstwach domowych wskutek niekorzystnych warunków atmosferycznych na terenie Gminy Miejskiej Kraków oraz gminną komisję do spraw szacunkowego określania wielkości skutków klęsk żywiołowych w rolnictwie na terenie Miasta Krakowa. W skład komisji do spraw ustalania szkód i szacowania strat powstałych wskutek klęski żywiołowej w mieniu komunalnym weszli przedstawiciele Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie (MOPS). Odpowiedzialność za prace komisji powierzono dyrektorowi MOPS. Z prac komisji do spraw ustalania szkód i szacowania strat powstałych wskutek klęski żywiołowej w mieniu komunalnym zostały sporządzone protokoły, które zostały przesłane do Wojewody Małopolskiego, celem weryfikacji przez Komisję Wojewódzką.

(dowód: akta kontroli, str. 271 – 284)

1.2. Środki publiczne przeznaczone na usuwanie skutków powodzi spowodowanych przez Serafę

UMK nie dysponował dokładnymi danymi dotyczącymi wielkości środków przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi spowodowanych przez rzekę Serafę.

(dowód: akta kontroli, str. 259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że UMK nie gromadził danych o liczbie i skutkach powodzi spowodowanych przez poszczególne cieki wodne na obszarze Miasta Krakowa. Po powodzi w 2001 r. Urząd zbierał dane o skutkach powodzi dla celów statystycznych, zgodnie wytycznymi w tym zakresie.⁷ Po powodziach w kolejnych latach dane o szkodach spowodowanych w wyniku działania niekorzystnych zjawisk atmosferycznych – w tym również powodzi – gromadzone były wg podziału administracyjnego, tj. dla obszaru całej gminy, bez uwzględnienia podziału na obszary zlewni poszczególnych cieków wodnych. Ponadto oszacowane szkody mogły występować na skutek działania różnych niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, np. deszczu nawalnego, powodzi, obsunięcia się ziemi, co również uniemożliwiało dokładne określenie strat powodziowych. Podkreślić także należy, że szacowanie szkód powstałych w wyniku wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych nie było prowadzone dla celów ochrony przeciwpowodziowej, lecz w ramach procesu ustalania wysokości i przyznawania dla poszczególnych jednostek środków z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Zdaniem NIK gromadzenie i analizowanie danych o liczbie i skutkach powodzi oraz przyczynach i przebiegu wezbrań powodziowych w układzie zlewni poszczególnych cieków wodnych powinno być jednym z elementów prowadzonej polityki ochrony przed powodzią i stanowić narzędzie wspomagające dla prognozowania możliwych zagrożeń powodziowych. Wyniki takich analiz powinny być również uwzględniane w ramach programowania zadań służących ochronie przeciwpowodziowej (w szczególności na etapie identyfikacji zagrożeń oraz przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań służących ochronie przed powodzią). Ponadto wnioski z przeprowadzanych analiz (np. w zakresie wrażliwości danego cieków wodnego na zjawiska pogodowe) byłyby również istotne dla organizacji systemu zarządzania kryzysowego.

⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2001 (Dz. U. z 2001 r., Nr 1 poz. 2 ze zm.).

NIK dostrzega również, że w funkcjonującym systemie ochrony przeciwpowodziowej nie stworzono mechanizmów zapewniających prawidłowe wykorzystanie danych o liczbie i skutkach powodzi, w tym nie ustalono zasad ich gromadzenia i analizy oraz kompetencji poszczególnych organów w tym zakresie. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają obowiązku gromadzenia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego danych w układzie zlewni poszczególnych cieków wodnych, a w strukturze organów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową nie wyznaczono organu, który byłby zobowiązany do gromadzenia i analizowania pełnych danych w ww. zakresie. Zdaniem NIK monitorowanie i analiza powyższych danych jest niezbędna w celu zapewnienia kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym⁸ i prawidłowej realizacji zadań z zakresu ochrony przed powodzią, które zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne należą również do zadań gminy i powiatu.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁹ UMK gromadził dane o szkodach powstałych w wyniku działania niekorzystnych zjawisk atmosferycznych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi. Działania te prowadzone były jednak w celu uzyskania środków z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, a nie dla potrzeb ochrony przed powodzią. NIK zwraca uwagę, że taki sposób postępowania – choć zgodny z obowiązującymi wymogami – jest niewystarczający dla prawidłowego i skutecznego funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej.

2. Programowanie działań w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej w dolinie Serafy

2.1. Opiniowanie przez Radę Miasta Kraków projektu studium ochrony przeciwpowodziowej

Opis stanu faktycznego

Dla obszaru obejmującego zlewnię rzeki Serafy nie zostało sporządzone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie studium ochrony przeciwpowodziowej, o którym mowa w art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 195 – 203)

2.2. Plan operacyjny ochrony przed powodzią

Zgodnie z postanowieniami art. 31a ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent) opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią.

W kontrolowanym okresie Urząd opracowywał plany operacyjne przed powodzią. Plany te stanowiły element planów reagowania/zarządzania kryzysowego w mieście.

(dowód: akta kontroli, str. 286)

W styczniu 2012 r. opracowany został obowiązujący „Plan operacyjny ochrony przed powodzią miasta Krakowa”. Plan ten był załącznikiem do Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Grodzkiego Kraków oraz Gminy Miejskiej Kraków i stanowił uzupełnienie Planu Zarządzania Kryzysowego w sprawach dotyczących ochrony Krakowa przed powodzią w zakresie zagadnień technicznych. Plan zawierał m.in.: mapy obszarów zalewów historycznych na tle zalewu fali 1%, mapy ze wskazaniem miejsc zagrożenia powodziowego, w tym w dolinie rzeki Serafy obszary zagrożone powodzią wodą stuletnią Q 1% oraz obszary zagrożone powodzią w wyniku awarii wałów lub przelewania się wody

⁸ Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 1 pkt 1b) ustawy Prawo wodne, celem zarządzania ryzykiem powodziowym jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁰ Wskazany przepis obowiązywał do dnia 17 marca 2011 r.

przez ich koronę – woda tysiącletnia Q 0,1 %¹¹. Plan zawierał ponadto m.in.: wykaz ujęć wody dla miasta Krakowa, listę rankingową cieków wodnych do obrony podczas spodziewanej akcji przeciwpowodziowej (Serafa znalazła się na II miejscu spośród siedmiu pozycji rankingowych), zestawienie punktów i rejonów do monitorowania przez patrole straży miejskiej w przypadku zagrożenia powodziowego, inwentaryzację istniejących obwałowań, harmonogram realizacji podstawowych zadań podczas powodzi. W planie operacyjnym zapisano, iż od 2000 r. w Gminie Miejskiej Kraków obowiązuje „Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej”, który zawiera zadania związane z poprawą bezpieczeństwa powodziowego miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 5 – 13)

2.3. Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki dla miasta Krakowa

„Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla miasta Krakowa” został przyjęty Uchwałą nr LXVI/544/00 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2000 r. Plan ten zawierał zadania związane z poprawą bezpieczeństwa powodziowego, z podziałem na zadania techniczne i nietechniczne oraz zadania będące poza kompetencjami miasta, które miasto powinno wspierać. W ramach działań nietechnicznych zakładano m.in. uwzględnianie problematyki ochrony przed powodzią w polityce przestrzennej realizowanej przede wszystkim w przyszłych dokumentach planistycznych, a w szczególności w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa”, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, poprzez zapisy i ustalenia ograniczające możliwość realizacji: budownictwa mieszkaniowego wysokiej intensywności oraz obiektów mogących stanowić zagrożenie na terenach zalewowych (Q1%), a także stosowanie procedury zapewniającej opiniowanie i wydawanie decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem potencjalnego zagrożenia powodzią. Zakładano również kontynuację opracowań numerycznych map terenów miasta dla wykorzystania ich podczas działań operacyjnych oraz do przeprowadzania analiz zagrożenia powodziowego i ciągłą aktualizację planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przeciwpowodziowej. W ramach działań technicznych zakładano realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i remontem infrastruktury na terenie miasta oraz realizację zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych. Ponadto zakładano konieczność realizacji zadań i działań o znaczeniu ponadlokalnym (finansowane z budżetu państwa), które powinny być wspierane przez miasto. W ramach tych zadań wymieniono m.in. regulację rzeki Serafy. W informacji dodatkowej do Lokalnego Planu zapisano m.in., iż plan miał spełniać trzy podstawowe założenia:

- utrzymać powódź z dala od ludzi (sposoby hydrotechniczne),
- utrzymać ludzi z dala od powodzi (monitoring, ograniczenia zabudowy na terenach zalewowych),
- nauczyć ludzi reakcji na powódź (wypracowanie procedur zachowań, edukacja, ostrzeżenia, ewakuacja).

Celem planu było doprecyzowanie i skoordynowanie wielopłaszczyznowe zadania i działania w czterech podstawowych fazach zarządzania ochroną przed powodzią (faza A – przed wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia, faza B – narastanie bezpośredniego zagrożenia, faza C – usuwanie skutków powodzi, faza D – prowadzenie bezpośredniej akcji ratunkowej). W informacji dodatkowej w założeniach dotyczących ochrony przeciwpowodziowej do dokumentów planistycznych Miasta z zakresu planowania przestrzennego planowano działania, które miały obejmować m.in.:

- ✓ doskonalenie kompleksowego programu ochrony przeciwpowodziowej uwzględniającego warunki przejścia fali powodziowej w tym m.in.:
 - wyznaczenie dla Wisły i jej dopływów stref zagrożenia powodziowego wywołanego zalaniem, z uwzględnieniem zbiorników małej retencji,

¹¹ W ramach terenów zalewowych wskazano obszary określone w opracowaniu „Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa” oraz wszystkie pozostałe obszary zagrożone powodzią wynikające z innych opracowań, w tym z „Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla miasta Krakowa”.

- wyznaczenie stref zagrożenia podtopieniem,
- określenie warunków technicznych odprowadzania wód deszczowych w trakcie przejścia fali powodziowej,
- dla obszarów zagrożonych zalaniem lub podtopieniem określenie obszarów wymagających wykluczenia zabudowy,
- ✓ sporządzanie zgodnie z potrzebami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożenia powodziowego, określających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikające z położenia w strefach o różnym stopniu zagrożenia,
- ✓ realizację zbiorników małej retencji w zlewni Wisły powyżej Krakowa oraz na dopływach uchodzących do Wisły w obszarze miasta.

Dla planów miejscowych podejmowanych w obszarach obejmujących tereny o potencjalnym zagrożeniu powodzią Rada Miasta ustaliła następujące wymagania:

- weryfikację przeznaczenia terenów – w oparciu o sporządzone do planów ekspertyzy: zagrożeń powodziowych, zabezpieczeń i warunków lokalizacji lub dopuszczenia obiektów budowlanych,
- określenie w ustaleniach planów miejscowych szczególnych zasad zabudowy, odniesionych do miejsca lokalizacji i funkcji obiektów oraz parametrów i charakterystyki technicznej obiektów.

Przy wydawaniu decyzji administracyjnych WZiZT zalecono posługiwanie się mapą pn. Tereny potencjalnie zagrożone powodzią w obszarze miasta Krakowa zawartą w załączniku nr 1 do uchwały Rady Miasta Krakowa zatwierdzającej Lokalny Plan. I tak w decyzjach WZiZT:

- ✓ powinno się w części opisowej decyzji zamieszczać informacje, że przedmiotowa inwestycja (lokalizacja) znajduje się w obszarze zalewowym i w związku z tym zaleca się wprowadzenie do projektów takich rozwiązań technicznych, które by ograniczały i zminimalizowały ewentualne straty i skutki powodzi;
- ✓ inwestycje większe lub mogące mieć wpływ na pogorszenie ochrony przed powodzią winny być obligatoryjnie uzgadniane na etapie przed wydaniem decyzji WZiZT przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej;
- ✓ w przypadku lokalizacji ww. inwestycji należało umieścić w części opisowej decyzji uwagę o konieczności opiniowania na etapie sporządzania projektu budowlanego przez Miejski Komitet Przeciwpowodziowy.

W uchwale w sprawie przyjęcia Lokalnego Planu zapisano m.in., iż Zarząd Miasta był zobowiązany do:

- aktualizacji, weryfikacji i doskonalenia Lokalnego Planu,
- uwzględniania w dokumentach planistycznych miasta zadań wynikających z Lokalnego Planu oraz wprowadzenie procedury zapewniającej opiniowanie i wydawanie decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potencjalnego zagrożenia powodzią,
- uwzględniania w projektach budżetów i planów finansowo-inwestycyjnych miasta oraz w projektach Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odpowiednich nakładów na realizację zadań wynikających z Lokalnego Planu,
- opracowywania harmonogramów i realizacji zadań wynikających z Lokalnego Planu.

Załącznikiem do Lokalnego Planu był schemat graficzny „Tereny potencjalnie zagrożone powodzią w obszarze miasta Krakowa” ze wskazaniem obszarów zagrożonych wodą stuletnią (Q 1%) i wodą tysiącletnią (Q 0,1%). Zasięg tych obszarów częściowo obejmował tereny w zlewni Serafy w granicach administracyjnych miasta Krakowa, tj. obszar położony pomiędzy Wisłą a linią kolejową Kraków – Tarnów (obszar ten nie obejmował m.in. rejonu Bieżanowa).

(dowód: akta kontroli, str. 14 – 36, 260)

Zasięg obszarów zalewowych zawartych w Lokalnym Planie wyznaczono na podstawie mapy „Kraków – zagrożenie powodziowe”, będącej elementem „Planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przed powodzią miasta Krakowa” (aktualnego na dzień przyjęcia Lokalnego Planu). Natomiast mapa ta opracowana została na podstawie obszarów

zalewowych wyznaczonych w Planach Operacyjnych Dzielnicowych Komitetów Przeciwpowodziowych dla dzielnic Stare Miasto, Krowodrza, Podgórze i Nowa Huta, wykonanych przez Biuro Studiów i Projektów Budownictwa Wodnego i Melioracji w Krakowie BIPROMEL.

(dowód: akta kontroli, str. 261 – 270)

Zarządzeniem nr 1091/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 sierpnia 2003 r. powołany został Zespół Zadaniowy ds. przygotowania harmonogramu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa. W skład zespołu weszli przedstawiciele UMK oraz zaproszeni przedstawiciele m.in. Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Marszałkowskiego, Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie. Do zadań zespołu należało:

- 1) ustalenie listy hierarchicznej zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej i odwodnienia miasta,
- 2) określenie zakresu rzeczowo-finansowego poszczególnych inwestycji,
- 3) ustalenie nakładów finansowych niezbędnych do utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej oraz systemu odwodnienia miasta,
- 4) opracowanie harmonogramu przygotowania, realizacji i finansowania uzgodnionych zadań,
- 5) określenie możliwości pozyskania środków m.in. z Gminnego oraz Wojewódzkiego Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z UE,
- 6) określenie rodzaju inwestycji realizowanych wspólnie oraz przygotowania treści porozumień.

(dowód: akta kontroli, str. 121 – 122)

Pismem z dnia 30 września 2003 r. Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa przesłał do Prezydenta Miasta Krakowa sprawozdanie zawierające końcowe wyniki prac Zespołu Zadaniowego. Ww. sprawozdanie stanowiło poszerzoną analizę niezbędnych technicznych zadań i działań dla ochrony Krakowa przed powodzią jako kontynuacja wdrażania Lokalnego Planu Ograniczenia Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla Krakowa. W sprawozdaniu wskazano m.in., iż problem zagrożenia powodziowego Krakowa jest złożony i nie sprowadza się jedynie do zagrożenia od strony rzeki Wisły. Istnieje również zagrożenie związane z wylewami mniejszych cieków z obszaru miasta. Sytuacja stale się pogarsza, co związane jest z rozwojem urbanistycznym miasta. Powoduje to zmniejszenie naturalnej retencji terenowej i przyspieszenie spływów ze zlewni odbiorników, których przepustowość pozostała niezmienną od dziesiątków lat. W zaistniałej sytuacji uzyskanie pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie dodatkowych ilości wód opadowych z nowowyprowadzonych osiedli do istniejących rzek i potoków, może być, z uwagi na wzrost zagrożenia powodziowego, utrudnione, a nawet niemożliwe. Potrzebne są działania zmierzające do spowolnienia odpływu ze zlewni (zwiększenie retencji terenowej – sztuczne zbiorniki retencyjne) oraz zwiększenie przepustowości cieków wodnych poprzez ich regulację. W związku z problemami, na jakie napotykał Zarząd Gospodarki Komunalnej w Krakowie (ZGK) przy odprowadzaniu wód opadowych do cieków wodnych będących w zarządzie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (MZMiUW), zaproponowano następujące rozwiązanie problemu: Gmina miała opracować dokumentację techniczną, na podstawie wytycznych MZMiUW w dostosowaniu do potrzeb zwiększającego się budownictwa i urbanizacji terenu. Regulacją stanu prawnego oraz wykupami gruntów niezbędnych dla prowadzenia inwestycji zajmować miał się Starosta Grodzki. Środki na to zadanie miały zostać zabezpieczone w budżecie województwa jako zadania zlecone. Po otrzymaniu pozwolenia na budowę zadania miały być one realizowane przez ZGK pod nadzorem MZMiUW. Odbiór techniczny miał nastąpić przy udziale MZMiUW, który miał przejąć odbiornik w utrzymanie, kontrolując jego stan techniczny. Z uwagi na fakt, że inwestycja jest niezbędna dla potrzeb gminy, finansowanie w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji za wyjątkiem wykupu terenów dla odbiornika, miała zapewniać gmina Kraków. W podsumowaniu sprawozdania wskazano m.in., iż pilna realizacja wszystkich zadań wynikających z Lokalnego Planu, a także prac Zespołu Zadaniowego jest koniecznością, lecz realizacja zadań o znaczeniu ponadlokalnym ma decydujący wpływ na ochronę miasta przed powodzią, ponieważ zagrożenie ze strony Wisły jest największe.

Załącznikiem do sprawozdania była hierarchiczna lista zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej i odwodnienia Gminy Miejskiej Kraków (składająca się z 9 pozycji) wraz z projektem harmonogramu rzeczowo-finansowego. Na pierwszym miejscu na liście wskazano „Modernizację obwałowań rzeki Wisły etap I i etap II”, na drugim miejscu znalazła się „Regulacja rzeki Serafy”. Zgodnie z harmonogramem przygotowanie tej inwestycji planowano na lata 2003 – 2006, a realizację po 2006 r. Do sprawozdania załączono również hierarchiczną listę potrzeb w zakresie odwodnienia Miasta i ochrony przed lokalnymi podtopieniami (składająca się z 32 pozycji).

(dowód: akta kontroli, str. 123 – 159)

W opracowanym przez UMK w 2010 r. „Raportie po powodzi z maja i czerwca 2010 r.” zapisano m.in., iż powódź potwierdziła słuszość większości założeń „Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla miasta Krakowa”. Równocześnie powódź ta dała wiele wskazówek do weryfikacji tego planu i sformułowania następującego zakresu działań naprawczych m.in.:

- 1) niejednoznaczny podział kompetencji i odpowiedzialności za stan techniczny rzek i urządzeń przeciwpowodziowych jaki ujawniła powódź, wymaga zmiany uregulowań prawnych na szczeblu administracji rządowej;
- 2) konieczność przyspieszenia tempa prac nad projektem rządowym „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły...” oraz jego wdrożeniem przy wsparciu władz miasta w zakresie nie wykraczającym poza jego kompetencje i możliwości finansowe;
- 3) wprowadzenie przepisów prawa miejscowego (np. zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) oraz mechanizmów jego egzekwowania dotyczącego zwiększenia retencji terenowej poprzez ograniczenie budowy parkingów betonowych i brukowanych na rzecz parkingów zielonych (przepuszczalnych), a także poprzez wykonywanie innych zabiegów służących zagospodarowaniu wód opadowych w miejscu ich powstawaniu i ograniczaniu ilości ścieków opadowych odprowadzanych do kanalizacji;
- 4) podjęcie działań w celu stworzenia mechanizmów formalno-prawnych zmuszających inwestorów do projektowania na obszarach zagrożonych podtopieniem budynków niepodpiwniczonych, o podwyższonym poziomie parteru.

W zakresie przyczyny podtopień obszarów miasta oddalonych od Wisły o dominacji zjawisk opadowych wskazano dużą wrażliwość rzeki Serafy na zjawiska opadowe powyżej 20 mm na dobę. W tym kontekście na uwagę zasługiwał fakt, że intensywny opad wystąpił 15 maja o godz. 23.00, a dnia 16 maja ok. godz. 6. 00 rzeka wylała. Potwierdziły to następne wylewy tej rzeki w lipcu i sierpniu. Ww. zjawiska świadczą o zbyt małej przepustowości tej rzeki. Niezbędna jest zatem kompleksowa regulacja Serafy wraz z budową suchych zbiorników retencyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 37 – 59)

2.4. Pozostałe opracowania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej

W marcu 1999 r. na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków Firma Projektowo-Budowlano-Handlowa „EKO-BHP” opracowała „Studium programowe – Odprowadzanie wód deszczowych na obszarach peryferyjnych miasta Krakowa”. Koncepcja zawierała m.in.: analizę powodzi historycznych, diagnozę stanu istniejącego, rekomendowane rozwiązania dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego miasta (w tym zakres rodzajowo-kosztowy). Celem opracowania było ukazanie ówczesnego stanu odprowadzenia wód na obszarach poza ogólnospławnym centralnym układem kanalizacji, a więc na obszarach gdzie funkcjonował rozdzielczy rodzaj kanalizacji i gdzie z uwagi na dotychczasowe budownictwo wysokiej intensywności sieć kanalizacji deszczowej została w jakimś stopniu zrealizowana. W większości opracowanie zajmowało się programowaniem systemów odprowadzania wód deszczowych na obszarach, gdzie takowych nie zbudowano. Studium składało się dwóch zasadniczych części: inwentaryzacyjnej i koncepcyjnej. Koncepcyjna część zawierała przysłe rozwiązania dla osiedli, w których wówczas rozpoczęto procesy

inwestycyjne związane z wyposażeniem ich w kanalizację sanitarną, po której nastąpić miała kolej na kanalizację deszczową. W części koncepcyjnej znalazła się część studium programowe kanalizacji deszczowej dla zlewni potoku Malinówka (obejmującej niewielką część osiedla Bieżanów). Obowiązujący wówczas system odwodnienia oceniono jako niewystarczający, chaotyczny i utrzymany w złym stanie technicznym. Przyjęte rozwiązanie oparte było o odprowadzanie wód deszczowych do podstawowego odbiornika – potoku Malinówka. Do odprowadzania wód deszczowych wykorzystano bardzo bogatą sieć istniejących cieków stanowiących zlewnie potoku Malinówka. Przyjęto założenie, iż większość wód deszczowych będzie odprowadzana z uwagi na specyficzne ukształtowanie obszaru po terenie do odbiorników. Projektowane ciągi kanalizacji deszczowej miały stanowić odbiorniki wód deszczowych dla ciągów ulicznych i pierwszego pasa zabudowy.

(dowód: akta kontroli, str. 60 – 67)

W listopadzie 2008 r. na zlecenie UMK firma Bjornsen Beratende Ingenieure wykonała opracowanie „Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”. Opracowanie było potrzebne dla opracowywanej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. Opracowanie zostało wykonane na podstawie umowy zawartej w dniu 15 września 2008 r., gdzie określono wynagrodzenia za jego wykonanie na kwotę 54.230,00 zł netto + VAT 22%. Celem opracowania było wyznaczenie zasięgu stref zalewowych o prawdopodobieństwie przewyższenia $p=1\%$ oraz $p=0,1\%$ dla rzeki Wisły, a także jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych miasta Krakowa. Dysponując wygenerowanymi w oparciu o Numeryczny Model Terenu strefami zalewowymi dla Wilgi, Prądnika, Dłubni i Serafy oraz strefami zalewowymi dla Wisły i Rudawy pozyskanymi z RZGW w Krakowie opracowano mapy prezentujące przestrzenny zasięg stref zalewowych dla poszczególnych wód prawdopodobnych, tj. Q1% i Q0,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 68 – 85, 285)

W listopadzie 2010 r., na zlecenie Zarządu Infrastruktury Sportowej, Pracownia Projektowa „Projektach” opracowała „Wykonanie analizy możliwości redukcji wód powodziowych na rzece Serafie na potrzeby realizacji inwestycji centrum sportowo-rekreacyjnego przy ul. Bogucickiej i Drożdżowej w Krakowie”. Opracowanie zakładało m.in., iż zbiornik Bieżanów (ustalony w dokumentacji „Programu malej retencji województwa małopolskiego” opracowanego przez Hydroprojekt w 2004 r. na zlecenie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie) ze względu na planowane centrum sportowo-rekreacyjne ulegnie zmniejszeniu. Ograniczenie miało być wykonane za pomocą obwałowania bocznego i nie miało wpłynąć na planowane zagospodarowanie centrum sportowo-rekreacyjnego. Rekompensatą utraconej pojemności zbiornika mogłyby być dodatkowe niewielkie zbiorniki usytuowane na Serafie.

(dowód: akta kontroli, str. 86 – 91)

W grudniu 2011 r. na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków firma MGGP S.A. wykonała „Koncepcję odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa”. Celem koncepcji było zinventaryzowanie stanu istniejącego kanałów i urządzeń służących odprowadzaniu wód opadowych (przelewy burzowe, przepompownie, etc.) wraz z obiektami służącymi ochronie przeciwpowodziowej (zbiorniki retencyjne, wały przeciwpowodziowe). W ramach opracowania przeanalizowane zostały również możliwości urządzeń istniejącego systemu odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz propozycje poprawy parametrów w celu zoptymalizowania pracy ww. układu. Materiałami źródłowymi dla ww. koncepcji były m.in.:

- 1) Raport z powodzi maj – czerwiec 2010 r.;
- 2) Uchwała w sprawie przyjęcia „Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla miasta Krakowa”,
- 3) Raporty o stanie środowiska naturalnego miasta Krakowa z lat 1994 – 1998 i 1999 – 2001,
- 4) Studium programowe – Odprowadzanie wód deszczowych na obszarach peryferyjnych miasta Krakowa, w tym studium programowe kanalizacji deszczowej dla zlewni potoku Malinówka w Krakowie,

5) Rejestr wylotów i pozwoleń wodnoprawnych.

W koncepcji wskazano m.in., iż z charakterystyki opadów w mieście Krakowie wynika, iż obserwowany przebieg opadów może sprzyjać występowaniu gwałtownego spływu wód opadowych z powierzchni uszczelnionych do systemów kanalizacyjnych i cieków – odbiorników tych spływów. Deszcze nawalne mogą wywoływać lokalne podtopienia terenów najniższej położonych w wyniku przeciążenia kanalizacji opadowej i wzrost zagrożenia powodziowego w małych zlewniach elementarnych, nawet mimo braku widocznego wzrostu stanów i przepływów w głównym recypencie, jakim jest Wisła. I tak intensywne spływy wywołane nawalnymi opadami deszczu mogą wywołać szkody m.in. w zlewni rzeki Serafy, gdyż charakteryzuje się ona znacznym spadkiem zlewni, co generować będzie szybką reakcję zlewni na występujący opad deszczu. Niekorzystną sytuację w zlewni Serafy, zwłaszcza w jej ujściowym odcinku, potęgować będzie jeszcze dopływ Drwinia. Analiza przepustowości głównych dopływów Wisły, a zarazem odbiorników wód opadowych w mieście, wskazuje na konieczność zwiększenia przepustowości tych cieków. Wartość minimalnych przepływów niepowodujących jednocześnie podtopień terenów zurbanizowanych dla Serafy określono na 12 m³/s. W związku z powyższym konieczne było zwiększenie przepustowości poprzez prace związane z udrożnieniem koryta, zwiększenie retencji dolinowej lub budowa systemu małych suchych zbiorników retencyjnych. Niezwykle istotnym działaniem jest natychmiastowe ograniczenie zrzutu ścieków deszczowych z systemów kanalizacji opadowej i „systemowe”, zlewniowe zarządzanie odpływem ścieków opadowych w ramach poszczególnych zlewni. W 2010 r. ilość powodzi w Bieżanowie byłaby znacznie mniejsza gdyby prawidłowo konserwowano koryto rzeki Serafy. Niezbędnym jest stałe zapewnienie pełnej przepustowości koryta cieku. W ocenie proponowanych w planach i projektach rozwiązań w zakresie podniesienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego miasta na tle potrzeb w zakresie ochrony przed powodzią z uwzględnieniem stanu odprowadzenia wód opadowych (pod kątem planowanego rozwoju miasta, analizy planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście uwzględnienia w nich odwodnienia i bezpiecznego oprowadzania wód wezbraniowych) wskazano m.in.:

- 1) W przypadku wydawania pozwoleń na budowę dla dużych obiektów kubaturowych jak np. osiedla mieszkaniowe należy każdorazowo przewidzieć sposób retencjonowania wód opadowych, rekompensując tym utratę naturalnej powierzchni retencji. Analiza przeprowadzona w ramach ww. koncepcji wykazała, iż szczególnie w przypadku zlewni rzeki Serafy dalsze ograniczanie powierzchni naturalnej retencji wodnej powodować będzie znaczny wzrost zagrożeń powodziowych. Kwestię tę należy mieć na uwadze zwłaszcza przy opracowywaniu nowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kwestie te odnoszą się także do mniejszych powierzchniowo obiektów, jak pojedyncze budynki mieszkalne, usługowe i gospodarcze.
- 2) Niezwykle istotne jest powiększenie retencji na obszarze miasta poprzez budowę zbiorników małej retencji, w celu przejścia części wód opadowych z mniejszych cieków i rowów. W ramach koncepcji dokonano analizy zasadności budowy suchych zbiorników małej retencji, wymienionych w „Programie małej retencji” oraz figurujących w uchwałach Rady Miasta Krakowa. Dotyczy to m.in. zbiorników w Bieżanowie na rzece Serafie, zbiornika na potoku Malinówka (dopływ Serafy).
- 3) Istotna jest również kwestia zwiększenia przepustowości cieków wodnych, powodujących częste podtopienia na obszarze miasta.
- 4) Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zawarte w nich zapisy należy bezwzględnie przestrzegać w kontekście kluczowego elementu ograniczania wpływu nowych inwestycji na obciążenie sieci oraz strategii redukcji szkód powodziowych. Należy wprowadzić wytyczne, w których zostaną określone zapisy dla zamierzeń inwestycyjnych budowanych na terenach potencjalnie zagrożonych powodzią (miejsca skoordynowane z mapami zagrożenia powodziowego) i inwestycji znacząco zwiększających powierzchnię uszczelnioną. W oparciu o mapy powodziowe należy wyznaczyć obszary objęte najwyższym ryzykiem, które powinny być wolne od rozwoju. Należy również określić strefy zalewowe z możliwością zabudowy, dla których zostaną wyznaczone rzędne poziomu zwierciadła wody, określające bezpieczne wysokości położenia kondygnacji budynków.

Z przeprowadzonej analizy wpływu zagospodarowania na przepływy w Serafie wynikało, iż przyjęty rozwój miasta nie wpływa w znaczący sposób na wzrost stanu wód (w granicach 1 cm). Jednakże na etapie wydawania pozwoleń na wprowadzanie ścieków opadowych do cieków, w tym Serafy na terenach gmin przyległych do Krakowa konieczne jest przeprowadzenie analiz czasu koncentracji spływu wód do cieków. Analizy takie miały zagwarantować, iż nie zostaną przekroczone możliwości w zakresie przyjęcia wód opadowych przez koryta cieków wodnych.

W koncepcji dokonano dekompozycji układu hydrograficznego miasta Krakowa na zlewnie głównych cieków powierzchniowych, wyodrębniając w sumie 20 istotnych z punktu widzenia powodziowego rzek i potoków¹². W ramach identyfikacji obszarów problemowych i konfliktowych w zakresie odprowadzania wód opadowych i wezbraniowych ciekami wodnymi otwartymi do rzeki Wisły dokonano analizy przestrzennej opartej na interpretacji wyznaczonych w ramach procesu modelowania stref zalewowych dla wody 100-letniej (Q1%). Analizą objęto wszystkie cieki wodne, dla których w ramach koncepcji opracowano modele hydrauliczne

W ramach rekomendowanych działań inwestycyjnych krótko i średnioterminowych dla rzeki Serafy znalazły się:

- Budowa prawego i lewego muru bulwarowego na długości 180 m wraz ze zwiększeniem przepustowości (dotyczyło to obszaru krytycznego osiedla Biezanów rejon pomiędzy ul. Zamłynie i ul. ks. Popieluszki, gdzie zdiagnozowano zbyt małą przepustowość koryta rzeki oraz zbyt małą przepustowość mostu w ciągu ul. ks. Popieluszki) – koszt oszacowano na kwotę 1.148.115,00 zł;
- Budowa lewego obwałowania na długości 80 m (dotyczyło to obszaru krytycznego w rejonie ul. Półanki na osiedlu Biezanów, gdzie zdiagnozowano zbyt małą przepustowość koryta rzeki) – koszt oszacowano na kwotę 509.600,00 zł;
- Budowa prawego obwałowania na długości 390 m (dotyczyło to obszaru krytycznego w rejonie ul. Mjr Sucharskiego na osiedlu Biezanów, gdzie zdiagnozowano zbyt małą przepustowość koryta rzeki) – koszt oszacowano na kwotę 2.484.300,00 zł.

W ramach działań długoterminowych rekomendowano budowę zbiorników małej retencji na rzece Serafie (zbiornik główny w Biezanowie) i na dopływie Serafy – potoku Malinówka. Koszt budowy zbiorników oszacowano na kwotę 4.541.474,00 zł. Budowę zbiorników małej retencji oznaczono jako I priorytet, czyli działania najpilniejsze, a budowę obwałowań rzeki Serafy oznaczono II priorytetem.

(dowód: akta kontroli, str. 364 – 415)

Powyższa koncepcja została opracowana na podstawie umowy z 28 października 2010 r. za wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 1.168.760,00 zł brutto. Wykonawca koncepcji zobowiązany był uzyskać i uwzględnić w opracowaniu opinie: Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Małopolskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Wydziału Kształtowania Środowiska UMK, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK, Biura Planowania Przestrzennego UMK, Rady Programowej ds. Gospodarki Wodno-Ściekowej Miasta Krakowa działającej przy Prezydencie Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli, str. 92 – 104)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego koncepcje opracowano dopiero w 2011 r. Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Infrastruktury – Tadeusz Trzmiel wyjaśnił m.in. (cyt): *Prawa właścicielskie dla rzeki Serafy sprawuje Marszałek Województwa Małopolskiego. Od wielu lat przydzielane środki finansowe na realizację zadań związanych z gospodarką wodną nie pokrywały istniejących potrzeb (...) Porozumienie w sprawie przystąpienia do współpracy i finansowania inwestycji związanych z regulacją niektórych cieków naturalnych przepływających w granicach administracyjnych Krakowa. Założenia te odniesieniu do Krakowa, nie sprawdziły się. (...) Dążąc do zmniejszenia zagrożenia powodziowego*

¹² tj. rzeka Serafa, rzeka Drwinia Długa, potok Drwinka, potok Kostrzecki, potok Pychowicki, potok Kościelnicki, potok Struga Rusiecka (Łucjanówka), kanał Suchy Jar, kanał SW Przewóz, potok Sidzinka, rzeka Sanka, potok Łęgówka, rzeka Dłubnia, potok Baranówka, rzeka Prądnik (Białucha), potok Sudół od Modlnicy, potok Sudół Dominikański (Rozywka), rzeka Rudawa, rzeka Wilga, rzeka Wisła.

w Bieżanowie a zarazem działając w myśl § 2 porozumienia (...), ówczesny Zarząd Gospodarki Komunalnej (obecnie Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie – ZIKiT) czynił starania o umieszczenie tego zadania w kolejnych latach budżetowych (...). Niestety, zapewne w powodu ograniczonych możliwości finansowych, środki na ten cel nie były przyznawane.

(dowód: akta kontroli, str. 105 – 162)

W kwestii wyboru przez UMK wariantów realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym zadań wskazanych w „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa” Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Infrastruktury – Tadeusz Trzmieł wyjaśnił m.in., że wg umowy wykonanie III etapu koncepcji (Asysta) przewidziano do dnia 30 września 2013 r. Etap ten obejmuje w szczególności przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie oddziaływania na środowisko opracowanej koncepcji. Ponadto Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Infrastruktury wyjaśnił, że (cyt.): *Obecnie rozpatrywane są uwagi do „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”, zgłoszone w trakcie przeprowadzonych w dniach od 18 października 2012 r. do 12 listopada 2012 r. konsultacji społecznych. Wybór wariantów realizacji zadań będzie dokonywany po określeniu i wzajemnej koordynacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej ujętych w Koncepcji i w „Programie ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” przyjętym uchwałą nr 151/2011 Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r., którego realizatorem jest Wojewoda Małopolski. Preferowane warianty przedstawione zostaną Radzie Miasta Krakowa w formie uchwały zatwierdzającej „Program ochrony przed powodzią Gminy Miejskiej Kraków”.*

(dowód: akta kontroli, str. 105 – 162)

2.5. Zrealizowane inwestycje i poniesione nakłady inwestycyjne w celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej w dolinie Serafy

W dniu 22 czerwca 2004 r. zostało zawarte pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Województwem Małopolskim porozumienie w sprawie przestąpienia do współpracy oraz współfinansowania inwestycji związanych z regulacją niektórych cieków naturalnych przepływających w granicach Gminy Miejskiej Kraków dla zapewnienia jej właściwego zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W porozumieniu ustalono następujące zasady współpracy:

- przygotowaniem dokumentacji technicznej i realizacją zadań inwestycyjnych zajmować się miała Gmina Miejska Kraków za pośrednictwem miejskiej jednostki organizacyjnej – Zarządu Gospodarki Komunalnej w ścisłej współpracy z Małopolskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych,
- środki na zadania inwestycyjne miały być zabezpieczone w budżecie województwa jako środki na zadania z zakresu administracji rządowej,
- Województwo Małopolskie zobowiązało się do przygotowania „Programu małej retencji” i jego uchwalenia oraz przyjęcia jako program do realizacji w terminie do 31 sierpnia 2004 r.,
- strony miały podjąć działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków pozabudżetowych na realizację powyższej inwestycji,
- zaangażowanie środków dla zadań inwestycyjnych realizowanych wspólnie szacowano na 47.000.000 zł,
- Gmina Miejska Kraków i Województwo Małopolskie zobowiązały się do ujęcia w planach własnych budżetów zadań inwestycyjnych objętych porozumieniem. Strony miały do 15 września każdego roku planowania ustalić harmonogram rzeczowo-finansowy dla poszczególnych zadań celem zabezpieczenia odpowiednich środków w swoich planach budżetowych,
- realizacja uzgodnionych zadań nastąpić miała na podstawie odrębnych porozumień,
- realizacja zadań prowadzona miała być w miarę posiadanych przez strony środków.

W porozumieniu zapisano, iż będzie obowiązywać do końca 2014 r. Jednym z zadań inwestycyjnych była „Regulacja rzeki Serafy”.

(dowód: akta kontroli, str. 416 – 425)

Powyższe porozumienie o przestąpieniu do współpracy oraz współfinansowaniu inwestycji związanych z regulacją niektórych cieków naturalnych nie zostało wdrożone do realizacji. W zakresie działań podjętych w związku z porozumieniem zawartym z Zarządem Województwa Małopolskiego i w ramach współpracy z innymi jednostkami w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w dolinie rzeki Serafy Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Infrastruktury – Tadeusz Trzmieł wyjaśnił: „W celu ustalenia zasad współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, a także dla określenia listy hierarchicznej zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią oraz możliwości pozyskania środków finansowych na realizację zadań w tym zakresie, Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniem nr 1091/2003 z dnia 7.07.2003 r. powołał Zespół Zadaniowy ds. przygotowania harmonogramu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa. Regulacja rzeki Serafy znalazła się w poz. 2 (po modernizacji obwałowań wiślanych) a w wyniku prac tego zespołu powstały następujące porozumienia:

- w sprawie przystąpienia do współpracy oraz współfinansowania zadań bieżących związanych z utrzymaniem cieków naturalnych przepływających w granicach Gminy Miejskiej Kraków (...),
- w sprawie przystąpienia do współpracy oraz współfinansowania inwestycji związanych z regulacją niektórych cieków naturalnych przepływających w granicach Gminy Miejskiej Kraków (...)

W związku z powyższym w latach 2002 – 2009 ZIKiT wykonał szereg prac dla zabezpieczenia Biezanowa przed powodzią: (...) Problem zagrożenia powodziowego na rzece Serafie po raz pierwszy, szczególnie drastycznie ujawnił się podczas powodzi 1996 r., kiedy to oprócz zagrożenia powodzią ze strony Wisły (...) powstała lokalna powódź w Biezanowie spowodowana zbyt małą przepustowością zarówno rzeki Serafy, jak i niedrożnością rowów odwadniających i kanalizacji. Zagrożenie w zlewni rzeki Serafy jest problemem złożonym, nie sprowadza się jedynie do regulacji samej rzeki, czy też zbiorników retencyjnych. Jak wynika z protokołu ze spotkania i szkolenia Społecznego Osiedlowego Komitetu Przeciwpowodziowego w Biezanowie, które odbyło się 27.03.1997 r. z udziałem przedstawicieli UMK oraz Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, pełniącego prawa właścicielskie w stosunku do rzeki Serafy. Poza trudnościami w pozyskiwaniu odpowiednich środków finansowych zarządca ciek napotykał na utrudnienia ze strony mieszkańców w uzyskaniu dostępu do rzeki, w celu wykonania niezbędnych prac udrażniających. (...) Dążąc do zmniejszenia zagrożenia powodziowego w Biezanowie, a zarazem działając w myśl § 2 porozumienia, ówczesny Zarząd Gospodarki Komunalnej (a obecnie ZIKiT) czynił starania o umieszczenie tego zadania w kolejnych latach budżetowych. (...) Niestety, zapewne z powodu ograniczonych możliwości finansowych, środki na ten cel nie były przyznawane. Mając na względzie zagrożenie powodziowe, jakie dla mieszkańców stwarza ta rzeka, Sekretarz Miasta Paweł Stańczyk wystąpił (...) do Dyrektora Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (MZMiUW) z wnioskiem o uwzględnienie zbiornika retencyjnego na rzece Serafie, jako jednego z pierwszych zadań na liście preferencyjnej budowy zbiorników małej retencji, w ramach realizacji „Programu małej retencji województwa małopolskiego”. (...) Ścisła współpraca z takimi instytucjami jak Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (...) oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej trwa co najmniej od czasu powstania (...) „Programu studiów i pomiarów dla ochrony Krakowa przed powodzią” (który później przybrał formę „Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla Krakowa”) oraz w ramach prac zespołu zadaniowego ds. przygotowania harmonogramu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa. Zakres ten dotyczył zarówno realizacji jak i partycypacji w kosztach zadań wynikających z Programu. Przedstawiciele UMK uczestniczyli w sporządzaniu zakresu merytorycznych prac projektowych oraz w odbiorach końcowych wyremontowanych obwałowań, montażu ścianek rozbiernalnych DPS2000 na wałach wiślanych oraz w okresowych przeglądach obwałowań zorganizowanych przez MZMiUW. W odniesieniu do rzeki Serafy współpraca ta polegała na wspólnym ustalaniu podziału zakresu robót w ramach usuwania skutków powodzi, a także rozstrzygnięć dotyczących budowy zbiornika Biezanów i pozostałych zbiorników retencyjnych w dolinie rzeki Serafy. UMK zaopiniował pozytywnie zarówno koncepcję „Programu zwiększenia

zabezpieczenia powodziowego doliny rzeki Serafy”, jak i projekt budowlany dla zadania „Budowa retencyjnego zbiornika przeciwpowodziowego Biezańów na rzece Serafie”. (Projekt ten został omówiony na radzie technicznej zorganizowanej przez MZMiUW w dniu 12.11.2012 r., w której uczestniczyli przedstawiciele UMK). W ten sposób została rozstrzygnięta sprawa kompleksowej regulacji rzeki Serafy. (...).”

W wyjaśnieniach podano szereg prac (modernizacji, napraw, udrożeń) wykonanych przez ZIKiT w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli, str. 105 – 162)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

1. Proces programowania zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze zlewni Serafy przebiegał w sposób długotrwały. Na konieczność regulacji rzeki Serafy wskazano już w „Lokalnym Planie Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla miasta Krakowa” z 2000 r. oraz późniejszych dokumentach¹³. Ponadto zagrożenie powodziowe ze strony Serafy zostało wskazane w opracowaniu z 2008 r. pn. „Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”. Dopiero w 2011 r. opracowano na zlecenie UMK kompleksową koncepcję (plan) ochrony przeciwpowodziowej w granicach administracyjnych miasta Krakowa¹⁴. W koncepcji tej uwzględniono również rzekę Serafę, w tym konieczność realizacji zadań inwestycyjnych służących ochronie przeciwpowodziowej w zlewni tego ciek wodnego. W wyniku długotrwałego procesu programowania powyższych zadań nie zostały zrealizowane zadania inwestycyjne konieczne do poprawy zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie Serafy. Intensyfikacja prac związanych z opracowaniem koncepcji dotyczącej poprawy bezpieczeństwa powodziowego na terenie Krakowa, w tym również w dolinie Serafy nastąpiła dopiero po powodzi z 2010 r., która w szczególności ujawniła nieskuteczność metod ochrony przeciwpowodziowej w tym regionie. Według danych przekazanych przez Wojewodę Małopolskiego¹⁵, w okresie od 2001 – 2012 powodzie spowodowane przez wody Serafy wystąpiły w granicach administracyjnych Krakowa dziesięciokrotnie, w tym aż pięciokrotnie w 2010 r. Zdaniem NIK na powyższy stan miała także wpływ niewystarczająca realizacja – przez wszystkie jednostki odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową – zadań z zakresu monitorowania zagrożeń powodziowych, w tym gromadzenia i analizy danych o liczbie i skutkach powodzi oraz przyczynach i przebiegu wezbrań powodziowych w układzie zlewni poszczególnych cieków wodnych.
2. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na starostów oraz wójtów (burmistrzów / prezydentów) został nałożony obowiązek opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Dokument ten w gminie Kraków ukierunkowany był na działania, które należy podjąć w trakcie wystąpienia powodzi i stanowił integralną część systemu zarządzania kryzysowego. Równocześnie NIK zwraca uwagę, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie nakładały na kierowników jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego obowiązku opracowania planu ochrony przeciwpowodziowej, służącego realizacji strategii zapobiegania oraz zmniejszania skutków powodzi (określającego w szczególności realizację zadań służących podniesieniu poziomu ochrony przeciwpowodziowej), a ponadto nie zostały określone zasady i standardy opracowania takich planów.

¹³ Sprawozdanie z 2003 r. z prac Zespołu Zadaniowego ds. przygotowania harmonogramu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa; porozumienie z 2004 r. w sprawie przestąpienia do współpracy oraz współfinansowania inwestycji związanych z regulacją niektórych cieków naturalnych przepływających w granicach Gminy Miejskiej Kraków dla zapewnienia jej właściwego zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

¹⁴ „Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa”.

¹⁵ Informacje pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.).

Podkreślić również należy, że obowiązujące uregulowania prawne nie określają precyzyjnie zakresu zadań i kompetencji poszczególnych organów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, w szczególności nie wskazują, które z tych organów są odpowiedzialne za programowanie zadań służących podniesieniu ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z postanowieniami art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne, ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. W ustawie tej określono, że ochronę ludzi i mienia realizuje się w szczególności przez: kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych; racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód; zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód oraz budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych¹⁶. Równocześnie w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że do zadań tych jednostek należy ochrona przeciwpowodziowa.

3. W opinii biegłego z dziedziny inżynierii i gospodarki wodnej – prof. dr hab. inż. Elżbiety Nachlik, powołanego w trybie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ wskazano w szczególności, że (cyt.): *Istnieje dobra praktyka realizacji procesu inwestycyjnego w zakresie obiektów gospodarki wodnej, a także inne dostępne dokumenty regulują zakres koncepcji zabezpieczeń przed powodzią w kontekście ogólnych zaleceń dotyczących dokumentów planistycznych i projektowych.*

Kompleksowe koncepcje zawierają rozwiązania dla zadanego obszaru zlewni, czyli obejmują rodzaje przedsięwzięć ochronnych i ich obiekty pracujące w systemie lub pojedynczo, dostosowane do warunków wyjściowych, ale powinny one uwzględniać:

- 1. Ocenę realnego oraz potencjalnego zagrożenia powodziowego (w zależności od dostępności tej informacji lub uzgodnionego z zamawiającym zakresu jej wytworzenia w ramach koncepcji).*
- 2. Koncepcję kierunkową, ale ze wskazaniem lokalizacji i podstawowymi parametrami obiektów, łączącą rozwiązania systemowe z lokalnymi w ujęciu wariantowym.*
- 3. Koncepcję szczegółową (program działań i specyfikację obiektów) – kontynuującą kierunkową, uwzględniającą efekty funkcjonalne oraz ocenę ekonomiczną na bazie analizy koszty – korzyści, co wymaga rozwiązań szczegółowych w zakresie gospodarki wodnej oraz parametrów obiektów proponowanych w ramach poszczególnych wariantów.*

Istotne wnioski na temat zagrożenia powodziowego można i należy czerpać z informacji dotyczących historycznych powodzi, ich zasięgu, skutków oraz strat powodziowych. Dane o historycznych powodziach wskazują miejsca zagrożone, dla których przeprowadza się następnie analizy zagrożeń, sporządza plany i koncepcje ochrony. Podejmowanie decyzji inwestycyjnych powinno się opierać na analizie kosztów i korzyści – rachunku kosztów inwestycji i korzyści, jakie może przynieść obniżenie zagrożenia, czyli redukcji strat powodziowych.

4. W odniesieniu do obowiązującej procedury budowy kompleksowych koncepcji z zakresu ochrony przeciwpowodziowej powołany biegły stwierdził, że: /cyt./
- *Procedura w zakresie oceny zagrożenia powodziowego jest w stadium permanentnych zmian. Obecnie obowiązującą określa Ustawa prawo wodne, traktując odrębnie:*
 - *zagrożenie powodziowe w zakresie zasięgu powodzi, głębokości w jego obrębie i ewentualnie prędkości przepływu,*
 - *ryzyko powodziowe, ujmujące ilościowo szkody i straty potencjalne w kategoriach: liczby mieszkańców, działalności gospodarczej, instalacji i infrastruktury oraz elementów środowiska, w obrębie powyższego zasięgu zagrożenia powodziowego.*

¹⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 88k pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy Prawo wodne.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- *Procedura opracowywania samych koncepcji wynika z procedury przygotowywania procesu inwestycyjnego i może być interpretowana w zależności od problemu, którego dotyczy, ale jednak winna uwzględniać:*
 - *dostępne i wcześniej opracowane dokumenty których przytoczenie jest zalecane z uwagi na spójność podejścia (ocena zagrożenia powodziowego, poprzedzające koncepcje, inne dokumenty koncepcyjne zawierające istotne dla opracowania informacje),*
 - *wymagania praktyki projektowej w zakresie kształtowania obiektów retencyjnych.*
- *Słabe strony obowiązującego rozwiązania:*
 - *podstawowy zarzut nr 1: niespójność zapisów w czasie w zakresie oceny zagrożenia powodziowego,*
 - *w konsekwencji brak jednoznacznej interpretacji co do wykorzystania dokumentów wcześniej opracowanych, a jedynie oczekiwania w tym zakresie;*
 - *podstawowy zarzut nr 2: brak standardów w ocenie realnych, historycznie udokumentowanych strat i szkód powodziowych, zarówno w kategoriach bezwzględnych w jednostkach administracyjnych, jak i w podziale na zlewnie rzek, zwłaszcza w warunkach braku dokumentów dotyczących zagrożenia potencjalnego,*
 - *brak jednoznacznie określonego standardu w analizie i interpretacji danych bazowych – terenowych, hydrologicznych i meteorologicznych, które ulegają zmianom w czasie, a stanowić muszą podstawę kompleksowego planowania przedsięwzięć, a jedynie zalecenie lub oczekiwanie określonego zakresu ich interpretacji. W wielu przypadkach problem rozwiązuje specyfikacja techniczna zamówienia, w której precyzyjnie sformułowane są zalecenia w tej kwestii,*
 - *brak jednoznacznie określonego standardu zakresu i poziomu szczegółowości koncepcji, także w zakresie uwzględnienia w niej prognozowanych zmian w użytkowaniu terenu i rozwoju jego zagospodarowania i zabudowy na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego,*
 - *powszechnie stosowana praktyka analiz i koncentracji koncepcji w rejonie rzeki bez konieczności ograniczania przyczyn i źródeł tego zagrożenia, wynikających z dopuszczenia nadmiernego odpływu ze zlewni zasilającej tę rzekę. Jest to klasyczne „leczenie” skutku a nie jego przyczyny, które nie prowadzi do oczekiwanej efektywności rozwiązania.*

Obowiązująca procedura budowy koncepcji nie zapewnia ani oczekiwanej kompleksowości – jeśli wykonawca nie chce tej kompleksowości zrealizować, ani też nie zapewnia ciągłości dokumentacji w czasie.

5. *W zakresie oceny dokumentów dotyczących zabezpieczenia przed powodzią w dolinie Serafy¹⁸ prof. dr hab. inż. Elżbieta Nachlik stwierdziła m.in., że: /cyt./ Oceniając spójność (...) wymienionych dokumentów, można stwierdzić z całym przekonaniem jej brak, każde z opracowań jest wykonane odrębnie bez przytaczania oraz interpretacji danych z poprzedniego. Dotyczy to:*
 - *bazowych danych opadowych i hydrologicznych, które są różne we wszystkich trzech opracowaniach, a kolejne nie odnoszą się do poprzednich, tylko podają własne obliczenia. Za bazę do Programu należałoby uznać hydrologię zawartą w Koncepcji, ponieważ jest ona najbardziej szczegółowa, a ponadto – w zakresie Serafy, jest elementem zlewni bezpośrednich Wisły ujętych szczegółowo i szeroko co do obszaru całego Krakowa,*
 - *warunków hydraulicznych w ujściowym odcinku Serafy do Wisły, dotyczy to zarówno podanych wyżej oddziaływań zbiornika Świnna Poręba jak i rządnych zwierciadła wody dla wód katastrofalnych na Wiśle, na których „opiera” się zwykle zwierciadło wody rzeki dopływającej,*

¹⁸ Analizie poddano następujące opracowania: Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa (2008 r.) i Koncepcję odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa (2011 r.), opracowane na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa oraz Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy – m. Kraków, gm. Kraków, pow. Miasto Kraków, m. Brzegi, Kokotów, Wieliczka, gm. Wieliczka, pow. wielicki (2011 r.), wykonany na zlecenie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

- powyższy problem dotyczy zarówno relacji wielkości tych przepływów, np. Q1% Serafy łączy się z Q1% oraz Q0,1% i Q0,3% Wisły ze względów bezpieczeństwa, jak i konkretnych wartości tych przepływów obowiązujących obecnie od 2009 roku (po uzgodnieniu z IMGW).

Dane geodezyjne ulegały zmianie w czasie, dokonywano ich weryfikacji i w tym zakresie trudno oczekiwać spójności w tym zakresie.

Projekt stref zagrożenia powodziowego – opracowanie (...) {z 2008 r. – przyp. red.} jest najwcześniejsze i najmniej precyzyjne, jednak każde następne powinno je chociaż skomentować.

Program wykorzystał lokalizacje i parametry zbiorników retencyjnych zaproponowanych w Koncepcji, ale nie określił ani nowej gospodarki wodnej ani parametrów urządzeń spustowych, w warunkach wprowadzenia nowych – innych parametrów hydrologicznych.

W odniesieniu do Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa biegły wskazał, że /cyt./: Jest to dokument szczegółowy, w którym dopływy Wisły na terenie miasta potraktowano dokładnie, zarówno co do zakresu obecnego stanu odprowadzania wód opadowych jak i co do propozycji rozwiązania problemu w tym zakresie (...) W ramach przedmiotowej Koncepcji została zastosowana szczegółowa metoda obliczenia odpływu potencjalnego z poszczególnych zlewni cząstkowych na podstawie rozkładu opadów prawdopodobnych tak, aby uzyskać zarówno parametry maksymalnego odpływu jak i charakterystyki i objętości fal odpływowych o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia. Należy jednak zaznaczyć, że wykorzystano w tym celu inne podejście niż zastosowane w opracowaniu Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa. W tej sytuacji i przepływy maksymalne są różne, przepływ maksymalny stuletni o prawdopodobieństwie wystąpienia $p = 1\%$ jest podobny – w Koncepcji wynosi on $67,3 \text{ m}^3/\text{s}$, a w „Zasięgu obszarów ...” – wynosi $52,3 \text{ m}^3/\text{s}$. Różne są także objętości przepływów. Można przyjąć, że Koncepcja daje wynik bardziej bezpieczny i jest metodycznie lepiej udokumentowana. Wykorzystano w niej bowiem znaną i akceptowaną w tej części kraju metodykę z dobrym udokumentowaniem warstw glebowych i pokrycia zlewni. Co ważne i wspomniane wcześniej, zastosowano także podział zlewni na części, co znacznie podnosi dokładność oszacowania (...) Należy podkreślić, że w Koncepcji zdefiniowano zbiorniki proponowane do rozważenia, ustalono ich charakterystyki i oszacowano wstępnie zasadność – kierując ocenę bardziej szczegółową do dokumentu dla zlewni.

W opinii na temat Programu zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie Serafy biegły wskazał m.in., że: /cyt./ W tym, zasadniczym dla rozstrzygnięcia podejścia do ograniczenia zagrożenia powodziowego, opracowaniu – zastosowano odmienne podejście do oszacowania odpływu ze zlewni Serafy, w stosunku do 2 pozostałych opracowań. Zestawiono formuły wcześniej zastosowane (razem 5 z różnych opracowań, w tym dwóch wyżej omówionych) i zaproponowano własną – opartą na założeniach Szpechta. Brak jest uzasadnienia odrzucenia zastosowanej metody i wartości uzyskanych w Koncepcji.

Ponadto biegły zwrócił uwagę, że żaden z badanych dokumentów nie zawierał oceny realnych i potencjalnych szkód i strat powodziowych, natomiast każdy z nich określał (wyznaczał) inny zasięg zagrożenia powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 426 – 429, 441 – 451)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz opracowania koncepcji (planów) poprawy bezpieczeństwa powodziowego na obszarze zlewni Serafy w granicach administracyjnych miasta Krakowa.

3. Bieżące utrzymanie wód i rowów na obszarze zlewni rzeki Serafy

Opis stanu faktycznego

Rzeka Serafa, dla której prawa właścicielskie wykonuje Marszałek Województwa Małopolskiego, jest administrowana przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie. Prawa właścicielskie Marszałka Województwa Małopolskiego w stosunku do wód Serafy wynikają z postanowień art. 11 ust. 1 pkt. 4 ustawy Prawo wodne oraz Załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną¹⁹. Stosowanie do postanowień art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1 oraz art. 26 ww. ustawy utrzymanie wód stanowi obowiązek ich właściciela i polega m.in. na:

- zapewnieniu utrzymywania w należyтым stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w jego władaniu,
- dbałości o utrzymanie dobrego stanu wód,
- zapewnieniu swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów.

3.1. Realizacja zadań z zakresu bieżącego utrzymania rzeki Serafy

W dniu 22 czerwca 2004 r. Gmina Miejska Kraków zawarła z Województwem Małopolskim porozumienie w sprawie przystąpienia do współpracy oraz współfinansowania zadań bieżących związanych z utrzymaniem cieków naturalnych przepływających w granicach Gminy Miejskiej Kraków dla ochrony przeciwpowodziowej jej terenów. Celem porozumienia (zawartego na podstawie art. 81 Prawa wodnego, art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowymi art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie województwa²⁰) było podjęcie wspólnych działań dla ochrony przeciwpowodziowej Gminy Miejskiej Kraków poprzez zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz zabezpieczenia potrzeb w zakresie zapewnienia odbioru i spływu wód opadowych z odwodnienia zurbanizowanych terenów miejskich. Strony zawarły porozumienie:

- kierując się uzasadnionymi potrzebami miasta w zakresie poprawy bezpieczeństwa powodziowego, poprzez zachowanie stanu dna i brzegów koryt cieków, które są odbiornikami dla sieci rowów odwadniających oraz kanalizacji opadowej,
- mając na uwadze względy społeczne, tj. likwidację zagrożenia dla ludności lub mienia,
- uznając za konieczne zapewnienie utrzymania w należyтым stanie technicznym koryt cieków naturalnych dla swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów,
- wyrażając gotowość wzajemnej współpracy i współfinansowania zadań bieżących związanych z utrzymaniem cieków naturalnych przepływających w granicach miasta stwarzających zagrożenie powodziowe.

W porozumieniu postanowiono m.in., iż Gmina Miejska Kraków będzie partycypować w kosztach utrzymania cieków istotnych dla poprawy bezpieczeństwa powodziowego i odwodnienia, na odcinkach przepływających w jej granicach administracyjnych, tj.: m.in. rzeki Serafy. Koszt utrzymania cieków objętych porozumieniem szacowano na kwotę 1.000.000 zł rocznie. Corocznie w budżecie miasta i budżecie województwa miały być zabezpieczone środki na ten cel w wysokości odpowiadającej udziałowi finansowemu. W imieniu Gminy Miejskiej Kraków jednostką prowadzącą utrzymanie ww. cieków miał być Zarząd Gospodarki Komunalnej (obecnie Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, zwany dalej ZIKiT). Realizacja zadań miała być prowadzona w miarę posiadanych przez strony środków. W porozumieniu zapisano, iż będzie obowiązywać do końca 2014 r.

W związku z zawartym ww. porozumieniem w dniu 16 marca 2005 r. sporządzono notatkę, określającą zakres utrzymania przez Zarząd Gospodarki Komunalnej w Krakowie (obecnie ZIKiT) cieków naturalnych w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków.

¹⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

I tak ZGK miał utrzymywać m.in. Serafę (na odcinku podwyższonych brzegów, tj. rejon torów PKP do mostu im. Jerzego Popiełuszki).

Wymienione wyżej porozumienie zostało aneksowane w dniu 22 czerwca 2006 r. Aneksem wprowadzono m.in. zapisy, iż koszt utrzymania cieków szacowano na kwotę 1.800.000 zł rocznie.

W dniu 8 lutego 2011 r. sporządzono notatkę w sprawie określenia zakresu robót utrzymaniowych planowanych do realizacji w 2011 r. w ramach porozumienia z 22 czerwca 2004 r. i aneksu z 22 czerwca 2006 r. W notatce określono, iż ZIKiT utrzymywać miał m.in. odcinek Serafy od km 2+375 do wlotu kanalizacji deszczowej ul. Zamłynie.

(dowód: akta kontroli, str. 363)

W kontrolowanym okresie ZIKiT wydatkował na bieżące utrzymanie wód rzeki Serafy (koszenie skarp i odmulanie dna) łącznie 46.996,10 zł, z czego w 2005 r. – 3.463,20 zł, w 2006 r. – 3.463,20 zł, w 2007 r. – 3.463,20 zł, w 2008 r. – 3.871,00 zł, w 2009 r. – 5.688,00 zł, w 2010 r. – 9.310 zł, w 2011 r. – 11.827,50 zł i I połowie 2012 r. – 5.910 zł.

Poza tym w kontrolowanym okresie ZIKiT wydatkował 2.354.529,97 zł na zadania związane z modernizacją rzeki Serafy (przede wszystkim umacnianie i zabezpieczanie skarp i obwałowań), w tym: w 2002 r. – 69.000 zł, w 2005 r. – 19.196,20 zł, w 2006 r. – 77.171,64 zł, w 2008 r. – 370.802,21 zł, w 2009 r. – 236.130,31 zł, w 2010 r. – 756.280,53 zł, w 2011 r. – 798.884,46 zł i I połowie 2012 r. – 27.064,62 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 363)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny odcinka rzeki Serafy utrzymywanego przez ZIKiT, tj. od km 2+375 do wylotu kanalizacji deszczowej ul. Zamłynie w Krakowie, w wyniku których stwierdzono, iż odcinek ten był uporządkowany, skarpy były wykoszone, dno odmulone, koryto drożne. W części wykonane zostały prace zabezpieczające skarpy.

(dowód: akta kontroli, str. 363)

3.2. Kontrole i czyszczenie rowów odwadniających/przepustów wzdłuż dróg gminnych w dolinie Serafy

W okresie od 2001 do 2002 r. Dział Utrzymania Odwodnienia utrzymywał rów przydrożny w ul. Sucharskiego o długości 390 m za kwotę ok. 2.000zł rocznie. W okresie od 2003 r. do 2008 r. ZIKiT utrzymywał rów melioracyjny w rejonie ul. Sucharskiego o długości 390 m za kwotę ok. 2.000 zł rocznie. W latach 2009 – I półrocze 2012 ZIKiT utrzymywał na obszarze zlewni Serafy:

- W 2009 r. 10 rowów przydrożnych i melioracyjnych o łącznej długości 3.398 m za kwotę 13.456,20 zł,
- w 2010 r. 13 rowów przydrożnych i melioracyjnych o łącznej długości 4.855 m za kwotę 23.116,50 zł,
- w 2011 r. 16 rowów przydrożnych i melioracyjnych o łącznej długości 6.216 m za kwotę 30.110,10 zł,
- w I półroczu 2012 r. 21 rowów przydrożnych i melioracyjnych o łącznej długości 7.670 m za kwotę 36.491,10 zł.

Ponadto od 2009 r. do I połowy 2012 r. ZIKiT prowadził prace interwencyjne rowów przydrożnych i melioracyjnych (przede wszystkim naprawy, remonty, udrożnienia) na łączną kwotę 2.432.826,03 zł, w tym: w 2009 r. – 299.874,98 zł, w 2010 r. – 1.107.693,48 zł, w 2011 r. – 713.046,82 zł, w I połowie 2012 r. – 312.210,75 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 363)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK przyjęcie do realizacji przez UMK, a dokładnie jednostkę miejską – ZIKiT zadań związanych z bieżącym utrzymaniem niektórych cieków wodnych w granicach administracyjnych miasta Krakowa, sprzyjało poprawie ochrony przeciwpowodziowej na tych terenach i mieściło się w zadaniach określonych w art. 88a ust.1 ustawy Prawo wodne i art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 7 ust. 1 pkt 14

ustawy o samorządzie gminnym. Równocześnie NIK zwraca uwagę, że nie zostały stworzone ramy prawne do przekazania przez właściciela wód innym podmiotom obowiązków z zakresu bieżącego utrzymania cieków wodnych.

2. Intensyfikacja zadań w zakresie bieżącego utrzymania wód i rowów odwadniających nastąpiła w szczególności po powodzi z 2010 r. Wcześniej działania te prowadzone były w znacznie węższym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie bieżącego utrzymania wód i rowów odwadniających.

4. Proces wydawania pozwoleń wodnoprawnych w zlewni Serafy

Opis stanu faktycznego

4.1. Liczba wydanych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych dla zlewni rzeki Serafy

W latach 2001 – 2012 (I półrocze) Prezydent Miasta Krakowa wydał 114 decyzji udzielających pozwoleń wodnoprawnych w zakresie odprowadzania wód opadowych z terenu zlewni rzeki Serafy. Według stanu na koniec I półrocza 2012 r. spośród 114 wydanych pozwoleń wodnoprawnych obowiązywało 75.

(dowód: akta kontroli, str. 163 – 171)

4.2. Uwarunkowania wydawania pozwoleń wodnoprawnych

W wyniku analizy 15 decyzji (13 ogółu), wydanych przez Prezydenta Miasta Krakowa w latach 2001 r. – I połowa 2012 r. i obowiązujących na koniec I półrocza 2012 r., udzielających pozwoleń wodnoprawnych dotyczących rzeki Serafy i potoku Malinówka stwierdzono m.in., iż podmioty wnoszące załączały do wniosku m.in. operat wodnoprawnych, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego obejmującego wykonanie urządzenia wodnego) oraz opis prowadzenia zamierzonej działalności sporządzony w języku nietechnicznym, co było zgodne z wymogami art. 131 ust. 1 i 2 Prawa wodnego. Ponadto załączano uzgodnienia z Małopolskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych. Każdorazowo przy weryfikacji wniosku o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego pracownicy Wydziału Kształtowania Środowiska UMK sprawdzali załączony do wniosku operat wodnoprawny pod kątem czy został opracowany zgodnie z wymogami art. 132 Prawa wodnego (czy zawierał część graficzną i opisową). W decyzjach udzielających pozwolenia wodnoprawnego określano każdorazowo dopuszczalną ilość odprowadzanych wód opadowych, powierzchnie zlewni. W objętych kontrolą sprawach, obowiązki dotyczące retencjonowania wód opadowych ustalone były w pięciu decyzjach (zgodnie z rozwiązaniami przedstawionymi w operatach wodnoprawnych), w tym: w dwóch przypadkach do retencjonowania służyły zbiorniki retencyjne, w kolejnych dwóch zaplanowano retencję w kanałach deszczowych, a w jednym przypadku przewidziano retencję w rurach i pięciu studniach rewizyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 172 – 186)

W wyjaśnieniach dotyczących działań podejmowanych przez UMK przed wydaniem pozwoleń wodnoprawnych (w tym bilansowania wcześniej wydanych pozwoleń) Dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska UMK – Ewa Olszowska – Dej podała (cyt.): *Przekładane wnioski o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych są wnikliwie analizowane pod kątem obowiązujących przepisów prawa (...) Do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego dołączane są uzgodnienia z właścicielami wód, którzy już na tym etapie wskazują, czy przepustowość odbiornika jest wystarczająca dla przyjęcia wód (ścieków) ze zlewni. W przypadku, gdy istnieją ograniczenia wynikające z konieczności ochrony przeciwpowodziowej na obszarach poszczególnych zlewni, projektowane są na terenach inwestycji zbiorniki retencyjne przetrzymujące wodę w czasie nawalnego deszczu. W decyzjach pozwoleń wodnoprawnych inwestor zobowiązany jest do ograniczenia odpływu maksymalnego ścieków opadowych do wielkości, jaka powstaje przy spływie*

z terenów zielonych przed zabudową. (...) Podział kompetencji pomiędzy różne organy właściwe do wydawania pozwoleń wodnoprawnych powoduje, iż nie ma możliwości bilansowania ilości odprowadzania wód opadowych, gdyż Wydział nie otrzymuje decyzji pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez inne organy. Sporządzanie takiego bilansu wymagałoby opracowania szczegółowej analizy koryta cieku, uwzględnienie wszystkich dopływów w zlewni cieku wraz z ilością odprowadzanych ścieków opadowych. Wydział nie posiada narzędzi i możliwości do przeprowadzania takiego bilansu odprowadzanych wód opadowych. (...) Ponadto w przeważającej ilości przypadków zalewanie terenów i podtopienia w zlewni cieku mają miejsce w przypadku deszczu nawalnego lub w przypadku powodzi. Zaprojektowane systemy kanalizacyjne na deszcz miarodajny w przypadku takich sytuacji nie są w stanie przyjąć nawalnego deszczu. W takich przypadkach nawet zbilansowanie ilości odprowadzanych wód opadowych, które mieszczą się w korycie cieku w warunkach normalnego funkcjonowania kanalizacji mogą spowodować zagrożenie dla terenów położonych w zlewni cieku.

(dowód: akta kontroli, str. 187 – 189)

W kwestii prowadzenia przez UMK monitoringu terminów obowiązywania udzielonych pozwoleń wodnoprawnych i podejmowanych działań w przypadku ich wygaśnięcia Dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska – Ewa Olszowska-Dej wyjaśniła (cyt.): Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (...) organ właściwy do wydania pozwolenia dokonuje co najmniej raz na 4 lata przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych m.in. na wprowadzanie ścieków do wód. Przeglądu pozwoleń dokonuje się m.in. pod kątem formalno-prawnych, tj. terminu ich obowiązywania. W przypadku, gdy upłynął okres na który były wydane, tut. Organ wszczyną postępowanie z urzędu i wygasza decyzje. Tym samym uświadamia się Inwestorów, że nie posiadają aktualnego pozwolenia wodnoprawnego i winni wystąpić z wnioskiem o nowe pozwolenie wodnoprawne. Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy jw. pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek. Przepisy karne dotyczące wprowadzania ścieków do wód bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego zawarte zostały w art. 194 ustawy jw. Urząd Miasta Krakowa nie zawiadamia organu właściwego do poboru opłat za korzystanie ze środowiska w sytuacji wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków i niewydania nowego pozwolenia stanowiącego kontynuację wcześniej przyznanych uprawnień. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na organ właściwy do wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego obowiązku informowania organu właściwego do poboru opłat za korzystanie ze środowiska o wygaśnięciu pozwolenia wodnoprawnego. Zgodnie z art. 128 ust. 5 ustawy Prawo wodne organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego przekazuje do właściwego dyrektora regionalnego zarządu informację o pozwoleniu wodnoprawnym, które wygasło z mocy prawa, zostało zmienione albo cofnięte, albo którego wygaśnięcie zostało stwierdzone w drodze decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 254 – 257)

Pismami z dnia 9 i 11 lutego 2011 r. Wydział Kształtowania Środowiska UMK zwrócił się do Biura Planowania Przestrzennego UMK oraz Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Opracowania Studium (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) aby, w związku z powstałym problemem odwodnienia miasta Krakowa, dotyczącym m.in. ograniczonej przepustowości odbiorników, intensywnej zabudowy terenów zielonych oraz biorąc pod uwagę wezbrania powodziowe oraz intensywne opady deszczu, zarówno w projekcie zmiany studium, jak i sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wprowadzić zapisy dotyczące wód i ścieków opadowych zalecające na terenach przeznaczonych pod przyszłe inwestycje stosowanie rozwiązań spowalniających odpływ, zwiększających retencję, jak również dopuszczających odprowadzanie do odbiorników naturalnych wód i ścieków opadowych w ilości jaka powstawała na terenie przed zagospodarowaniem (przy współczynniku spływu 0,1). Pozostałą ilość wód i ścieków opadowych określoną z wykorzystaniem współczynników zależnych od zagospodarowania terenu należało retencjonować.

(dowód: akta kontroli, str. 190 – 191)

Pismami z dnia 30 marca 2011 r. skierowanymi do Prezesa MPKiW i Dyrektora ZIKiT Zastępcą Prezydenta Miasta Krakowa ds. Inwestycji i Infrastruktury zwrócił się o uwzględnienie przez ww. podmioty, przy wydawaniu inwestorom warunków technicznych

dla odprowadzania wód i ścieków opadowych, wskazania wymogu odprowadzania do kanalizacji ogólnospławnej wód i ścieków opadowych, w ilości jaka powstawała na terenie przed zagospodarowaniem (przy współczynniku spływu 0,1) z zastrzeżeniem, że pozostała ilość wód i ścieków opadowych określoną z uwzględnieniem współczynników zależnych od zagospodarowania terenu należy retencjonować.

(dowód: akta kontroli, str. 192 – 194)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

1. Ustalenia równolegle prowadzonej, w tym samym temacie, kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (nr LKR-4101-20-03/2012) wykazały, że w aktualnym stanie prawnym i w świetle bieżącego orzecznictwa sądowego podstawą do naliczenia opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez uzyskania pozwolenia wodnoprawnego jest wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie wcześniejszego pozwolenia, mimo że ma ona charakter deklaratoryjny.
Zdaniem NIK – oprócz działań wymienionych w art. 136 ust. 2 ustawy Prawo wodne²¹ – UMK powinien również prowadzić bieżący monitoring terminów obowiązywania udzielonych pozwoleń wodnoprawnych w celu identyfikacji sytuacji, w których może nastąpić szczególne korzystanie z wód bez wymaganego w tym zakresie pozwolenia i w uzasadnionych przypadkach informować o fakcie wygaszenia tych pozwoleń (w drodze decyzji) organ właściwy do poboru opłat za korzystanie ze środowiska. Działania takie powinny zostać podjęte, ponieważ – zgodnie z postanowieniami art. 276 ust. 1 i art. 292 pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska²² – podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia ponosi, za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, opłatę podwyższoną o 500%. Podkreślić należy, że wpływy z tytułu opłat i kar określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska stanowią w 20% dochód budżetu gminy, a w 10% dochód budżetu powiatu (stosownie do postanowień art. 402 ust. 4 ww. ustawy).
2. W procesie wydawania pozwoleń wodnoprawnych nie został wyznaczony organ odpowiedzialny za ocenę łącznego wpływu – oddziaływania na odbiornik – wód opadowych wynikających z pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez różne organy. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie nakłada takiego obowiązku na którykolwiek z organów właściwych do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, a ponadto nie opracowano metodyki prowadzenia takich działań. Organami właściwymi miejscowo do wydania pozwoleń wodnoprawnych w zlewni Serafy są: Prezydent Miasta Krakowa, Starosta Wielicki, Marszałek Województwa Małopolskiego oraz Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, zgodnie z zapisami art. 140 ustawy Prawo wodne. Organy te w kontrolowanym okresie wydały łącznie 206 pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych z obszaru zlewni Serafy. Należy również zwrócić uwagę, że nie zostały ustanowione standardy sporządzania operatów wodnoprawnych, w szczególności dotyczące określania wpływu gospodarki wodnej zakładu na wody powierzchniowe i podziemne. Przepisy ustawy Prawo wodne wskazują jedynie, jakie elementy powinien zawierać operat wodnoprawny, załączany do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, nie określając m.in. szczegółowych zasad dokonywania obliczeń ilości odprowadzanych wód opadowych oraz zasad ustalania przepustowości odbiornika tych wód. Zdaniem NIK, taka organizacja procesu wydawania pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych może prowadzić do zwiększenia ryzyka powodziowego.

²¹ Zgodnie z postanowieniami art. 136 ust. 2 ustawy Prawo wodne, przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń właściwy organ dokonuje co najmniej raz na 4 lata; w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w ust. 1 wymienionego przepisu, właściwy organ z urzędu może cofnąć lub ograniczyć pozwolenie wodnoprawne bez odszkodowania. W art. 136 ust. 1 cyt. ustawy wskazano przesłanki do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania pozwolenia wodnoprawnego.

²² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

3. W opinii biegłego z dziedziny inżynierii i gospodarki wodnej – dr inż. Izabeli Godyń, powołanego w trybie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wskazano w szczególności, że: (cyt.) *Obowiązująca procedura wydawania pozwoleń wodnoprawnych nie ogranicza ryzyka powodziowego w zlewni, lecz można oceniać, że przyczynia się do wzrostu zagrożenia (...) Pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych wydawane w latach 2001 – 2012, w ramach obowiązującej procedury (...) miały istotny wpływ na wzrost ryzyka powodziowego w zlewni Serafy, ponieważ w zbyt małym zakresie stosowano urządzenia do retencjonowania wód opadowych, a właściwe organy nie wykorzystywały uprawnień do ustalenia w pozwoleniach wodnoprawnych dodatkowych obowiązków z zakresie odtworzenia retencji – co więcej zaprojektowane odwodnienia na zbyt mały opad miarodajny mają w wielu miejscach za małą przepustowość i w przypadku wystąpienia deszczów nawalnych powodują podtopienia terenów przyległych.*
4. Ponadto biegły stwierdził m.in., że obowiązująca procedura wydawania pozwoleń wodnoprawnych przerzuca cały ciężar dowodowy na operat wodnoprawny i użytkownika, ponieważ w operacie wodnoprawnym należy przedstawić cel i zakres korzystania (określić ilość odprowadzanych wód opadowych), a oceny wpływu planowanego zrzutu na odbiornik i zagrożenie powodziowe dokonuje użytkownik. W opinii wskazano w szczególności (cyt.):
- *Nie ma żadnych obowiązujących wytycznych dotyczących sporządzania operatu wodnoprawnego, zarówno w zakresie przeprowadzania obliczeń ilości wód opadowych, jak i oceny ich wpływu na odbiornik.*
 - *Odwodnienie jest często projektowane na niskie opady o wysokim prawdopodobieństwie przekroczenia (np. 50%), odpływy opadowe o takim prawdopodobieństwie nie odzwierciedlają stwarzanego zagrożenia powodziowego. Dlatego istotnym byłoby podanie przy określaniu ilości odprowadzanych wód prawdopodobieństwa opadu miarodajnego, a przy ocenie wpływu zrzutu na odbiornik sprawdzenie zagrożenia powodziowego także dla jednego – wyższego odpływu deszczowego (obliczenia kontrolne).*
 - *Przy określaniu wpływu zrzutu na odbiornik analizuje się wpływ zrzutu na wysokie przepływy w cieku, sprawdzając czy dodatkowe wody nie spowodują wystąpienia wód z koryta cieku. W analizowanych operatach wodnoprawnych przepływy określone były różnymi metodami, często jednocześnie kilkoma – dając znacznie różniące się od siebie wyniki (wyliczone są zwykle wówczas wartości średnie). Operaty dla sąsiadujących przekrojów przedstawiały zupełnie inne napełnienia koryta.*
 - *Wielkość przepływu wód opadowych jest zależna od przyjętych współczynników spływu i opóźnienia, nawet niewielka zmiana ich wartości wpływa na wynik końcowy obliczeń. Projektanci korzystają najczęściej z gotowych zestawień tabelarycznych współczynników spływu zależnych od rodzaju zabudowy terenu. Literatura przedmiotu podaje jednak (np. Edel), że wartości tabelaryczne współczynników spływu dotyczą terenów płaskich, a przy zlewniach o znacznych spadkach powinno się przyjmować wyższe wartości. Wykonawcy operatów nie odwołują się do tych wskazań i nie podają wartości spadku odwadnianego terenu, najczęściej przyjmują wartości współczynników zgodnie z tabelami współczynników jak dla terenów płaskich. Tymczasem spadek terenu w zlewni Serafy jest bardzo zróżnicowany, przykładowo w obrębie Krakowa w zlewni Rowu Bieżanowskiego, bezpośrednio do którego odprowadzane są wody opadowe z co najmniej 12 wylotów kanalizacji deszczowej, spadki terenu na niektórych częściach zlewni przekraczają 10%²³, także w zlewni Malinówki²⁴ oraz Drwinki²⁵ występuje nachylenie terenu rzędu 5 – 10%. Przyjmowanie niskich wartości współczynników spływu prowadzi w efekcie końcowym obliczeń do oszacowania niskich ilości odprowadzanych wód opadowych*

²³ Prognoza oddziaływania na środowisko do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze „Park Aleksandry” w Krakowie.

²⁴ Prognoza oddziaływania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko obszaru „Barycz” w Krakowie.

²⁵ Prognoza oddziaływania na środowisko do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze „Park rzeczny Drwinka” w Krakowie.

i na takie przepływy są następnie wymiarowane urządzenia odwadniające. Jest zatem możliwe, że zaniżanie pewnych wielkości wyjściowych (w tym współczynników spływu) jest powodowane dążeniem inwestorów i projektów do ograniczenia kosztów realizacji systemów odwadniających.

- *W analizowanych operatach dominuje podejście minimalizacji kosztów realizacji odwodnienia, obliczenia zwykle prowadzone są dla deszczu miarodajnego występującego raz na 5 lat (choć dla obszarów miejskich można prowadzić/zaleca się obliczenia dla opadu 10%). Nie przeprowadza się analiz kontrolnych dla opadu o niższym prawdopodobieństwie, aby sprawdzić jakie podtopienia/straty wywołuje przepełnienie systemu odwodnienia np. dla deszczu o częstotliwości występowania raz na 10 czy 20 lat. Taka kalkulacja kosztów i korzyści z realizacji droższego systemu, ale chroniącego przed ew. stratami powodowanymi podtopieniami doprowadziłaby z pewnością do zmiany w projektowaniu i realizacji odwodnień. Jedyne jeden prywatny inwestor obliczył kanalizację deszczową na opad o częstotliwości występowania raz na 100 lat. W pozostałych operatach wykorzystano nieprecyzyjne zapisy prawne w tym zakresie, dające dużą swobodę projektantowi i wybierano najbardziej „korzystne” dopuszczalne wartości – jako miarodajny przyjmowany był zwykle opad o wysokim prawdopodobieństwie, a więc niskiej wysokości, wymagający mniejszych wymiarów odwodnienia.*
5. Według opinii biegłego istotnym problemem jest również określenie zasięgu oddziaływania zrzutu, ponieważ koryto ciek może bezpiecznie przyjąć odprowadzane wody, ale kilka kilometrów poniżej, gdzie przykładowo ciek przechodzi przepustem pod drogą, w związku z niską przepustowością może dojść do zalania terenów przyległych. Uzasadniając powyższą tezę biegły stwierdził m.in., że (cyt.):
- *Informacje o parametrach i przepustowości koryt cieków w przekrojach planowanych zrzutów oraz ograniczenia wynikające z przepustowości cieków na całej ich długości powinny być pozyskiwane od zarządcy ciek (którym w przypadku Serafy jest Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie). Określenie ww. wielkości jest metodycznie dosyć trudne – szczególnie dla zlewni niekontrolowanych i zurbanizowanych. Prawidłowe wykonanie tego typu analiz wykracza poza zakres operatu, nie powinno być zadaniem wnioskującego o pozwolenie wodnoprawne – to właściciel ciek powinien odpowiedzieć, czy są możliwości odprowadzania do ciek kolejnego zrzutu wód opadowych. Innym problemem przy sporządzaniu oceny wpływu zrzutu na odbiornik jest problem występowania innych zrzutów wód opadowych, wnioskujący o pozwolenie wodnoprawne nie ma informacji o istniejących już zrzutach. Niestety zarządzający ciekami (MZMiUW) nie ma obowiązku sporządzania tego typu dokumentacji cieków i nie dysponował dla cieków w zlewni Serafy danymi o przepływach maksymalnych i przepustowości ich koryt²⁶.*
 - *Organy odpowiedzialne za zarządzanie ciekami (MZMiUW, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie – rowy melioracyjne i przydrożne będące w jego administracji) nie posiadają i/lub nie udostępniają informacji na temat parametrów i przepustowości koryt cieków w przekrojach planowanych zrzutów oraz ograniczeń wynikających z przepustowości cieków na całej ich długości. Użytkownicy określają więc samodzielnie w operatach wodnoprawnych, w sposób uproszczony, parametry cieków oraz wpływ odprowadzanych wód opadowych zazwyczaj jedynie w przekroju planowanego zrzutu, bez oceny wpływu zrzutu na niżej leżące odcinki cieków oraz bez uwzględnienia istniejących zrzutów wód opadowych. Udział MZMiUW ogranicza się zazwyczaj do uzgodnienia technicznych rozwiązań konstrukcji wylotu i zabezpieczenia koryta powyżej i poniżej wylotu. W analizowanych operatach wodnoprawnych w kilku uzgodnieniach MZMiUW pojawiło się zalecenie retencjonowania wód opadowych kompensującej utratę naturalnej przepuszczalności na skutek zmiany sposobu zagospodarowania terenu.*

²⁶ W 2011 opracowano na zlecenie MZMiUW – Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy m. Kraków, gm. Kraków, pow. miasto Kraków, m. Brzegi, Kokotów, Wieliczka, gm. Wieliczka, pow. wielicki – opracowanie zawiera określenie przepływów maksymalnych i model koryta rzeki Serafy – wyniki powinny być wykorzystywane w dalszym zarządzaniu gospodarką wodną w zlewni Serafy, w tym przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych.

6. Biegły zwrócił również uwagę, iż postępującą urbanizacją zlewni, powodująca uszczelnienie powierzchni terenu i utratę naturalnej retencji, może być w pewnym stopniu niwelowana poprzez wprowadzanie w pozwoleniu wodnoprawnym obowiązku retencjonowania wód opadowych. Równocześnie zaznaczył, że pomimo istnienia takiej możliwości od 2002 r., praktycznie przez lata 2002 – 2009 nie nakładano na użytkowników obowiązku retencji. Ponadto wskazał, że (cyt.) *Dopiero niemal coroczne powodzie i podtopienia w ostatnich latach od 2005 r., a szczególnie katastrofalny przebieg powodzi w 2010 r., doprowadziły do zwiększenia stopnia wykorzystania urządzeń służących do retencji wód. W okresie objętym kontrolą, wydano ok. 50 obowiązujących do dziś pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych odwadniających duże obszary zamieszkałe (na wniosek Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, poprzednio Zakład Gospodarki Komunalnej, Krakowski Zarząd Komunalny). Decyzje nie ustalały dodatkowych obowiązków w zakresie odtworzenia retencji. W niektórych operatach wnioskodawca powołuje się na tworzoną retencję w kanalizacji (studzienki, kolektory), ale biorąc pod uwagę, że w większości kanalizacja opadowa jest zaprojektowana na niskie przepływy, to właściwie retencja kanałowa dla deszczy nawalnych o prawdopodobieństwie niższym niż 20% nie istnieje, co więcej kanalizacja prawdopodobnie nie jest w stanie bezpiecznie, bez przepełnienia, odprowadzić takich spływów deszczowych. Efekt tak wydanych pozwoleń wodnoprawnych to podtopienia występujące w zlewni Drwinki, najsilniej zurbanizowanej zlewni w analizowanym obszarze. Jak oszacowano w przytaczanej „Koncepcji...”²⁷ uszczelnienie (udział powierzchni nieprzepuszczalnej) w zlewni Drwinki wynosi ok. 60% – co szacunkowo może być przeniesione na wzrost przepływów maksymalnych w tej zlewni o ok. 50%. Należy także zwrócić uwagę, że modernizacja, regulacja czy przebudowa istniejących rowów melioracyjnych, cieków i towarzyszącej im infrastruktury (np. przepustów), które zostały wykonane w latach ubiegłych na mniejsze przepustowości (z uwagi inny ich charakter w przeszłości np. typowo melioracyjny w terenie rolniczym) powinna uwzględniać rozwój zagospodarowania terenu – wzrost szczelności powierzchni (stają się urządzeniami odwadniającymi w terenach miejskich, o większym i szybszym spływie wód opadowych, na skutek zmiany zagospodarowania; wzrasta też wartość majątku i potencjalnych strat powodziowych).*
7. Zdaniem biegłego innym czynnikiem powodującym większe zagrożenie powodziowe, jest wzrost natężenia i częstotliwości opadów nawalnych. Jako sposób zmniejszenia tego zagrożenia (obok wymienionej wyżej retencji) wskazano projektowanie systemów odwodnienia o wyższych parametrach (większej przepustowości). Ponadto, w opinii wskazano, że (cyt.) *Do obliczeń projektanci często przyjmują zaniżone dane wejściowe (np. opad roczny), wybór opadu miarodajnego również wydaje się być dyktowany jedynie względami kosztowymi – pomimo istniejących zaleceń literaturowych, aby systemu odwodnień w miastach w obszarach problemowych projektować na opad o częstotliwości występowania raz na 10 lat, to najczęściej realizowane są odwodnienia na opad miarodajny o wiele niższy występujący raz na 5 lat a nawet raz na 2 lata – to nie są opady katastrofalne dla obszarów miejskich, gęsto zaludnionych, na których w ostatnich 10 latach występowały podtopienia niemal co 2 lata.*

(dowód: akta kontroli, str. 426 – 429, 434 – 440)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli²⁸ pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych w zlewni Serafy udzielane były przez Prezydenta Miasta Krakowa zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że w obowiązującym stanie prawnym nie przewidziano mechanizmów zapobiegających wydaniu zbyt wielu, jak na możliwości zlewni, pozwoleń wodnoprawnych oraz nie określono zasad dokonywania obliczeń ilości odprowadzanych wód opadowych i ustalania przepustowości odbiornika tych wód. Tym samym zasady

²⁷ Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa (2011 r.) opracowana przez MGGP S.A. na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa.

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli do oceny cząstkowej zastosowała formę opisową.

wydawania pozwoleń wodnoprawnych nie sprzyjają zmniejszeniu ryzyka powodziowego, a nawet mogą powodować jego wzrost.

5. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne terenów w dolinie Serafy

Opis stanu faktycznego

5.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). W studium określa się m.in. obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, a od dnia 18 marca 2011 r. obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy).

Projekt „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa” został przesłany do zaopiniowania przez RZGW w Krakowie. Pismem z dnia 18 marca 2003 r. RZGW poinformowało, iż opiniuje pozytywnie projekt studium. Niezależnie RZGW zwróciło m.in. uwagę, iż granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wodą Q 1% nie uwzględniały podziału na tereny chronione wałami (potencjalnie zagrożone powodzią) i tereny nieobwałowane (bezpośrednio zagrożone powodzią). Zdaniem RZGW takie rozgraniczenie jest bardzo ważne, gdyż ryzyko zagrożenia powodziowego na tych obszarach jest zróżnicowane.

(dowód: akta kontroli, str. 204 – 207)

W przyjętym uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa” w zakresie gospodarki wodami opadowymi zapisano m.in., iż na terenie miasta funkcjonował system odwodnieniowy, którego elementami były:

- naturalne ciekі wodne (potoki, rzeki) o łącznej długości około 95 km, w większości administrowane przez jednostkę podległą Marszałkowi Województwa,
- rowy odwadniające (melioracyjne), których ogólna długość, wraz z rowami na terenach prywatnych, wynosi około 628 km. W administracji miasta pozostaje 207 km rowów,
- rowy przydrożne o dług. 55,6 km,
- kanalizacja opadowa o dług. 266,5 km z wpustami deszczowymi.

Przy długotrwałych opadach deszczu istniejący system nie zapewniał skutecznego odprowadzania wód opadowych, a stan techniczny cieków i rowów strategicznych był przyczyną lokalnych podtopień. System wymagał regularnej i ciągłej konserwacji istniejących elementów, jak również regulacji cieków wodnych będących zarówno w gestii miasta jak i Marszałka Województwa. Według wykonanego na zlecenie miasta opracowania pn. „Studium programowe – odprowadzenie wód deszczowych na obszarach peryferyjnych miasta Krakowa” podstawowymi elementami systemu odwodnienia były istniejące rowy i ciekі naturalne, którym należało przywrócić pełną drożność, gdyż one miały być odbiornikami dla projektowanej kanalizacji opadowej. W ciągach głównych dróg zaprogramowano kolektory zbiorcze umożliwiające rozwój sieci bocznych.

W zakresie ochrony przed powodzią zakładano m.in., iż poprawę skuteczności zabezpieczenia Krakowa przed powodzią i jej negatywnymi skutkami należało realizować poprzez stosowanie ustaleń i zaleceń wynikających z Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej, a w szczególności:

- kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie infrastruktury przeciwpowodziowej (art. 85 ustawy Prawo wodne), a także kanałów ulgi;

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

- tworzenie możliwości realizacji zbiorników małej retencji na obszarze miasta lub gmin ościennych w celu ochrony przed powodzią zagospodarowanych dolin cieków znajdujących się na terenie Krakowa;
- kontynuację inwestycji obwałowań na obszarze Miasta (od stopnia wodnego „Kościuszko” do stopnia „Dąbie”) oraz modernizację obwałowań na wschód od stopnia „Dąbie”;
- zabezpieczenie rezerwy terenowej dla planowanego „Kanału Krakowskiego” a także polderów zalewowych „Góra Grodzisko” (poj. 4,39 mln m³) oraz „Kraków” (poj. 1,96 mln m³); poldery te, położone na obszarze Miasta wchodzi wraz z trzema polderami położonymi powyżej Krakowa w skład systemu pozwalającego – wg szacunków – obniżyć falę powodziową o ca 40 cm;
- wspieranie działań o zasięgu ponadlokalnym, związanych z budową zbiornika Świnna Poręba a także innych zbiorników retencyjnych, usytuowanych w zlewni Wisły powyżej Krakowa, mających wpływ na zmniejszenie zagrożenia powodziowego Miasta;
- zapewnienie właściwego poziomu retencji wód opadowych przez zwiększenie powierzchni czynnej biologicznie w obszarach zabudowanych, w tym zwłaszcza na powierzchniach dużych parkingów (np. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych);
- stosowanie ograniczeń (zakazów) wynikających z ustawy Prawo wodne (art. 83 i 85) dotyczących wykonywania na wale przeciwpowodziowym lub w jego pobliżu, albo na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią robót lub innych czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią;
- przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi należało przeprowadzać analizy ograniczeń zabudowy terenów zalewowych wodą Q1% w oparciu o Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej. W szczególności dotyczyło to ograniczeń realizacji budownictwa mieszkaniowego wysokiej intensywności oraz obiektów mogących stanowić zagrożenie (np. magazyny chemiczne, obiekty gospodarki odpadami itp.).

W planowaniu miejscowym należało stworzyć formalno-prawne podstawy dla przekształcenia istniejącej zabudowy, w szczególności mieszkaniowej, położonej na obszarach narażonych na zalanie. Na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi Q1% plany miejscowe powinny ustalać między innymi:

- ✓ obszary wymagające wykluczenia zabudowy oraz wykonywania robót i czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią (art. 83 ust 1 i 2 ustawy prawo wodne) tj. tereny bezpośredniego zagrożenia, położone pomiędzy linią brzegową i linią wałów, a także nieobwałowane doliny rzeczne narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
- ✓ zasady lokalizacji i ochrony obiektów użyteczności publicznej;
- ✓ ograniczenia lokalizacji obiektów, które mogą stanowić zagrożenie w przypadku powodzi, w szczególności obiektów znacząco wpływających na środowisko;
- ✓ zasady rozwiązań technicznych w obiektach lokalizowanych w strefach zagrożenia;
- ✓ zasady zabezpieczania infrastruktury technicznej.

W kierunkach rozwoju w zakresie gospodarki wodami opadowymi założono, iż odprowadzanie wód opadowych realizowane będzie na terenie Miasta w 3 podsystemach:

- system kanalizacji ogólnospławnej,
- system kanalizacji opadowej; w celu ochrony odbiorników należy rozważyć budowę podziemnych zbiorników retencyjnych,
- dla pozostałych terenów odprowadzenie wód opadowych do istniejących rowów bądź do gruntu (zabudowa indywidualna).

Stworzenie sprawnego systemu odprowadzania wód opadowych miało być realizowane:

- w zakresie usprawnienia funkcjonowania istniejącego systemu odwodnieniowego poprzez:
 - ✓ regulację cieków wodnych z uwzględnieniem małej retencji; dostosowanie przekroju ich koryt do zwiększonych przepływów wynikających z rozwoju budownictwa i zmiany infrastruktury w zlewni,
 - ✓ odbudowę strategicznych rowów odwadniających,

- ✓ budowę nowych ciągów kanalizacji opadowej i modernizację istniejących,
- ✓ bieżące utrzymanie wszystkich elementów systemu dla zapewnienia ich drożności,
- w zakresie prawidłowego funkcjonowania, rozwoju i aktywizacji miasta poprzez:
 - ✓ uporządkowanie gospodarki wodnej i ochronę przeciwpowodziową,
 - ✓ likwidację lokalnych podtopień,
 - ✓ stworzenie warunków dla skutecznego odprowadzenia do odpowiedniego odbiornika wód opadowych z obszarów zurbanizowanych,
 - ✓ stworzenie warunków dla odwodnienia terenów przewidzianych pod zabudowę.

Do studium załączono m.in. mapę „Środowisko przyrodnicze i kulturowe – kierunki i zasady ochrony i rozwoju”, na której zaznaczono obszary zagrożone wodą stuletnią Q 1%, i wodą tysiąclatnią Q 0,1 % (takie jak w Lokalnym Planie).

(dowód: akta kontroli, str. 208 – 224)

Pismem z dnia 7 marca 2008 r. Prezydenta Miasta Krakowa poinformował o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium zgodnie z Uchwałą nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 r.

(dowód: akta kontroli, str. 225 – 229)

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie RZGW pismem z dnia 10 czerwca 2008 r. nakazał w zmianie studium uwzględnić m. in.:

- obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią położone pomiędzy linią brzegową a wałem przeciwpowodziowym (na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią obowiązują zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia wynikające z przepisów odrębnych dotyczących ochrony przed powodzią);
- obszary zagrożone zalaniem w przypadku uszkodzenia wału przeciwpowodziowego (w załączeniu RZGW przesłało zasięgi stref zagrożenia powodziowego dla wód o prawdopodobieństwie przewyższenia Q 1%, Q 0,1% wykonane w ramach opracowania pt. „Wielowariantowa analiza oraz wyznaczenie obszarów potencjalnego zagrożenia powodziowego dla rzeki Wisły w obrębie miasta Krakowa, na odcinku od stopnia Łączany do stopnia Przewóz, w kontekście wymogów i wdrażania Dyrektywy Powodziowej Unii Europejskiej”);
- obszary zagrożone powodzią, tj. obszary zagrożone zalaniem wodami powodziowymi dla obszarów położonych przy ciekach nieobwałowanych (obszary te należy wyznaczyć w oparciu o dostępne specjalistyczne opracowania lub w przypadku ich braku w oparciu o zinwentaryzowane obszary, które zostały w przeszłości zalane wodami powodziowymi. Należy wziąć pod uwagę wszystkie informacje historyczne zarejestrowane na rozpatrywanym obszarze i uwzględnić maksymalne poziomy wystąpienia wód powodziowych);
- obszary zagrożone powodzią, tj. obszary bezodpływowe (możliwość pojawienia się zagrożeń musi znaleźć odzwierciedlenie w prawidłowym planowaniu przestrzennym. Najskuteczniejszym i najwłaściwszym sposobem uniknięcia szkód w obszarach narażonych na ww. zagrożenia jest maksymalne ograniczenie ich zagospodarowania, a w szczególności wykluczenie spod zabudowy kubaturowej);
- pasy ochronne wzdłuż cieków wodnych o szerokości min. 15 m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej. Wyznaczenie ww. pasów wynika z konieczności umożliwienia wypełnienia przez właścicieli wód obowiązków, które zostały zapisane w ustawie Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli, str. 230 – 231)

5.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w tym na obszarze, przez który przepływa Serafa

Zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 15 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy – przed dniem 18 marca 2011 r. dotyczyło to obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi).

Zagospodarowanie przestrzenne w zlewni rzeki Serafy (na terenie Krakowa) w okresie od 2001 r. do dnia wejścia w życie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uregulowane było przez obowiązujące plany miejscowe:

- Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (zatwierdzony Uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 1994 r.),
- Miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego osiedla Biezanów-Kaim (zatwierdzony Uchwałą Nr LXIII/437/92 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 października 1992 r.)

W związku z zapisami obowiązującej wówczas ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ procesy inwestycyjne w rejonie doliny Serafy odbywały się poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie ustaleń planu miejscowego, a następnie poprzez wydawanie pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli, str. 347 – 354)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. w granicach miasta Krakowa obowiązywało 86 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących 11.795,1 ha, tj. 36,1% powierzchni Krakowa.

(dowód: akta kontroli, str. 287)

Według stanu na 25 października 2012 r. teren zlewni rzeki Serafy nie był objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Na etapie sporządzania były:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Płaszów – Rybitwy”,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Biezanów – Drożdżowania”,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Prokocim – Biezanowska”.

Zgodnie z projektem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Płaszów – Rybitwy” obejmować miał obszar ograniczony: od zachodu – wzdłuż ul. Bagrowej i Grochowej, od północy – południową stroną ciągu ulic: Lipskiej, Surzyckiego, Rybitwy i Christo Botewa, od wschodu – pomiędzy granicą zakładów „Telefonika” a terenami nie zainwestowanymi (na odcinku od ul. Jasieńskiego do ul. Wrobela), od południa – terenami kolejowymi wzdłuż ul. Kosiarzy, obejmując również klin obszaru po południowej stronie terenów kolejowych w rejonie ulic: Sucharskiego, Biezanowskiej, Stacyjnej i Mała Góra. W projekcie planu zapisano m.in., iż w celu ochrony osób i mienia, ze względu na fakt położenia terenów budowlanych planu w obszarze, na którym występuje zagrożenie powodzią o prawdopodobieństwie przewyższenia $p=1$ % od rzeki Wisły w przypadku awarii wałów lub przelania wody przez ich koronę, na terenie tym wyznaczono strefę terenów zagrożenia powodziowego. W strefie tej działalność inwestycyjną należało prowadzić ze świadomością możliwości wystąpienia powodzi oraz rzędnych zwierciadła wody powodziowej. Użytkownicy oraz przyszli inwestorzy winni podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, polegających na: odstąpieniu od realizacji obiektów z podpiwniczeniem lub zastosowania środków technicznych zabezpieczających poprzez wykonanie dodatkowych zabezpieczeń typu: szczelne izolacje oraz zastosowanie materiałów budowlanych odpornych na wodę. Ponadto w celu ochrony osób i mienia, ustalono również obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią położony pomiędzy linią brzegową rzeki Drwiny Długiej a wałem przeciwpowodziowym. Tereny te obejmowały obszar przepływu wód powodziowych i były bezpośrednio zagrożone powodzią w rozumieniu ustawy Prawo wodne. W obszarach tych obowiązywał całkowity zakaz zabudowy oraz inne zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych. W strefie technicznej wału przeciwpowodziowego, obejmującej pasy terenu o szerokości 50 m od strony odpowietrznej stopy wału, ustalono zakaz wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów, rowów. Na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej obowiązywał zakaz uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów. Poza tym w planie ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu odprowadzania wód deszczowych. W ramach ww. zasad zapisano m.in., iż podstawowym elementem odwodnia obszaru jest system naturalnych cieków i rowów, który tworzyły: rzeka

³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Drwinia Długa, rzeka Serafa, rów nr VII, rów „od cegielni” wraz szeregiem rowów mniejszych, kanały ogólnospławne w zachodniej części obszaru, rozbudowany system kanalizacji deszczowej na pozostałym obszarze.

(dowód: kata kontroli, str. 288 – 305)

Projekt planu był opiniowany przez RZGW w dniu 26 lutego 2007 r. W opinii tej RZGW wskazało, iż tereny położone pomiędzy wałem przeciwpowodziowym a linią brzegu, zaliczane są do obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią i tereny te podlegają zakazom i ograniczeniom wynikającym z art. 40 ust.1 pkt 3 i art. 82 ust.2 ustawy Prawo wodne. Z uwagi na brak „Studium ochrony przeciwpowodziowej”, o którym mowa w art. 79 ust. 3 ustawy Prawo wodne, ustanawiającego obszary potencjalnego zagrożenia powodzią, RZGW proponowało wyznaczyć obszary zagrożone powodzią w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego lub przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, w oparciu o dostępne specjalistyczne opracowania lub w przypadku ich braku w oparciu o zinventaryzowane obszary, które zostały w przeszłości zalane wodami powodziowymi. Dodatkowo w opinii RZGW w planie należało uwzględnić pasy ochronne wzdłuż cieków wodnych. Ww. pasy ochronne winny być uwzględnione w opracowaniu ekofizjograficznym, o którym mowa w art. 72 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. RZGW zalecało wyznaczenie pasów o szerokości min. 15 m licząc od górnej krawędzi skarpy brzegowej. Wymienione wyżej pasy powinny być wyłączone spod zabudowy kubaturowej.

(dowód: akta kontroli, str. 306 – 307)

Powyższy projekt był trzykrotnie przesyłany do uzgodnienia przez Dyrektora RZGW. W dniu 11 lutego 2008 r. Dyrektor RZGW wydał postanowienie, w którym pozytywnie uzgodnił ww. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem uzupełnienia treści planu o zapis, iż tereny położone między linią brzegu rzeki Drwini a wałem przeciwpowodziowym stanowią obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią i obowiązują na nich zakazy, nakazy, ograniczenia i dopuszczenia wynikające z przepisów odrębnych dotyczących ochrony przed powodzią. W dniu 11 czerwca 2010 r. Dyrektor RZGW wydał postanowienie uzgadniające projekt pod takim samym warunkiem jak wcześniej. W dniu 20 kwietnia 2011 r. Dyrektor RZGW wydał postanowienie uzgadniające projekt planu (w planie znalazły się wymagane zapisy).

(dowód: akta kontroli, str. 308 – 311)

W dniu 18 czerwca 2012 r. UMK przesłał do RZGW projekt planu do ponownego uzgodnienia. W piśmie wskazano, iż brak przedstawienia uzgodnienia będzie traktowany jako uzgodnienie projektu planu bez zastrzeżeń. Brak odpowiedzi z RZGW.

(dowód: akta kontroli, str. 312 – 313)

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prokocim – Biechanowska” obejmował obszar określony na rysunku planu. W projekcie planu zapisano m.in., iż na terenie objętym planem nie występują zagrożenia związane z osuwiskami oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W związku z powyższym nie wprowadzono regulacji w tym zakresie. Na rysunku planu, jako element nie stanowiący ustaleń planu (posiadający charakter informacyjny) wskazano obszar potencjalnego zagrożenia wodą Q1% od potoku Drwinka. Ponadto w projekcie planu ustalono zasady budowy, rozbudowy i modernizacji systemu odprowadzania i oczyszczalnia ścieków komunalnych oraz wód opadowych.

(dowód: akta kontroli, str. 314 – 325)

RZGW w Krakowie pismem z dnia 20 lipca 2012 r. poinformowało, iż przesłany przez UMK do uzgodnienia projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prokocim – Biechanowska” nie podlega uzgodnieniu, gdyż nie występują obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (obszary szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu przepisów ustawy Prawo Wodne). Niezależnie RZGW zwróciło uwagę, iż w wykonanej na zlecenie UMK „Koncepcji odwodnienia ...” znaczna część terenów przeznaczonych na planie pod zabudowę mieszkaniową i usługową znajduje się w zasięgu zalewu wodą Q 1% od Drwinka, gdzie głębokość wody w znacznym zakresie przekracza 1 m. Przedmiotowy zasięg zalewu uwzględniony został w części graficznej planu jako „obszar potencjalnego zagrożenia wodą Q1 % od potoku Drwinka”. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w części tekstowej planu, gdyż znalazł się tam zapis „na terenie objętym planem nie występują zagrożenia związane z powodzią i ruchami osuwiskowymi”. RZGW

proponowało rozszerzyć część tekstową poprzez zamieszczenie jednoznacznego stwierdzenia, iż na obszarze objętym planem nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią, jednakże według ww. koncepcji część terenów zagrożona jest zalaniem wodą Q 1% od Drwinki.

(dowód: akta kontroli, str. 326 – 327)

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Bieżanów – Drożdżownia” obejmował tereny położone pomiędzy ulicami Drożdżową, Bogucicką, Ślósarczyka a linią kolejową, w rejonie stacji Kraków – Bieżanów Drożdżowania. Elementami nie stanowiącymi ustaleń planu posiadającymi charakter informacyjny zawartymi na rysunku planu był m.in. obszar zagrożenia wodą Q1% od rzeki Serafy. Ponadto w projekcie ustalono zasady budowy, rozbudowy i przebudowy systemu odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz wód opadowych. W projekcie planu wyznaczono również tereny urządzeń infrastruktury technicznej – suchy zbiornik małej retencji „Bieżanów”.

(dowód: akta kontroli, str. 328 – 345)

RZGW pismem z dnia 14 listopada 2012 r. poinformowało, iż nie jest możliwe uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Bieżanów – Drożdżownia”, gdyż w przedłożonym do uzgodnienia planu wyznaczony został „obszar zagrożenia wodą Q 1% od rzeki Serafy”, który jest zgodny z analogiczną strefą zalewu od rzeki Serafy, wyznaczoną w opracowaniu pn. „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”. Wymieniony zasięg zalewu jest zawężony w stosunku do zasięgu wskazanego w „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”. Według ww. koncepcji, w przysłanym do uzgodnienia planie zasięg zalewu Q 1%, a nawet Q 2% od rzeki Serafy obejmuje, oprócz terenu przeznaczonego pod suchy zbiornik małej retencji, również częściowo tereny sportu i rekreacji US. Biorąc pod uwagę fakt, że na tych terenach, oprócz boisk i sportowych urządzeń terenowych, dopuszcza się również obiekty kubaturowe RZGW sugerowało, aby informacja o występującym zagrożeniu zamieszczona została również w części tekstowej planu, w formie ograniczeń w zabudowie kubaturowej na tej części terenów US, które zagrożone są zalaniem. Zdaniem RZGW w opracowywanych dokumentach planistycznych należało wykorzystywać najbardziej aktualne opracowanie, określające zagrożenie powodziowe tj. koncepcję. Poprawiony projekt planu należało przesłać ponownie do uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 346)

W zakresie przyczyn podania w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jedynie zapisów informacyjnych o strefach zalewowych Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju Miasta Krakowa – Elżbieta Koterba wyjaśniała (cyt.): *Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów (...) narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Ustawodawca nie określił, w jaki sposób należy wskazać w planie tereny zagrożone powodzią. Wymogi określone w ww. artykule ustawy są spełnione niezależnie czy zapisy planu dotyczące stref zalewowych zapisane są w formie ustaleń planu, czy jako element informacyjny. Jeżeli z zasięgu strefy zalewowej wynikać będzie konieczność wprowadzenia dodatkowych ograniczeń – zostają one wprowadzone – zgodnie z specyfiką planu. Natomiast, jeżeli zaproponowane przez organ planistyczny zapisy dotyczące ochrony przeciwpowodziowej byłyby niewystarczające, zapewne na etapie uzgodnień, projekt planu nie uzyskałby aprobaty odpowiedniego organu. (...)*

(dowód: akta kontroli, str. 347 – 354)

5.3. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT)

W kontrolowanym okresie na obszarze obejmującym zlewnię rzeki Serafy w granicach Gminy Kraków wydanych zostało 3.260 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym 49 decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie dla podziałów nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 232)

W wyniku analizy 13 wybranych decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta Krakowa w latach 2001 – 2012 (I połowa) o ustaleniu lokalizacji celu publicznego bądź o ustaleniu warunków zabudowy na terenie zlewni rzeki Serafy stwierdzono, iż w załączniku do decyzji określającym warunki zabudowy wskazywano m.in., iż:

- inwestor winien zdawać sobie sprawę, iż lokalizacja obciążona jest dużym ryzykiem związanych z zagrożeniem powodziowym;
- projektowana inwestycja znajduje się w obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią ze strony rzeki Wisły i Serafy;
- w przypadku zaistnienia powodzi tysiącletniej (Q 0,1 %) bądź powodzi stuletniej (Q 1%) należy liczyć się z możliwością zalania terenu do wskazanej rzędnej;
- wobec powyższych faktów, inwestor, projektant i wykonawca wini podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek zagrożenia powodzią;
- prace nie mogą być prowadzone w okresie bezpośredniego zagrożenia powodzią;
- ze względu na fakt położenia w obszarze, na którym występuje zagrożenie powodzi od rzeki Wisły i Serafy, w celu ochrony osób i mienia w obszarze tym działalność inwestycyjną należy prowadzić ze świadomością możliwości wystąpienia powodzi.

W toku postępowania Wydział Architektury i Urbanistyki UMK uzyskiwał m.in. opinie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK w zakresie zagrożenia powodziowego. W przypadku 3 postępowań Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wydał dwukrotnie opinie. Pierwsze opinie wskazywały, iż projektowane inwestycje znajdują się w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego zgodnie z wskazaniami opracowania pn. „Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły i jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”. Natomiast kolejne wskazywały, iż projektowane inwestycje znajdują się w obszarze potencjalnego zagrożenia powodziowego ze strony rzeki Serafy.

(dowód: akta kontroli, str. 233 – 253)

Odnosząc się do zagadnienia dwukrotnego opiniowania inwestycji Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – Adam Młot wyjaśnił (cyt.): (...) *Wydając przedmiotowe opinie korzystano z dokumentacji zalecanej przez RZGW, jako miarodajnej do ustalenia zagrożenia powodziowego, pn. „Zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły i jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa” – firmy Bjornsen Beratende Ingenieure (...). Według tego opracowania (mapa) wymienione inwestycje znajdowały się w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią ze strony rzeki Serafy. W ramach uzgadniania przez RZGW projektów decyzji o warunkach zabudowy, jednostka ta zwróciła uwagę (...), że dla Krakowa dyrektor RZGW nie sporządził studium ochrony przeciwpowodziowej, (...) a co za tym idzie, nie wyznaczył „obszarów bezpośredniego zagrożenia powodziowego” dla rzeki Serafy. Używanie zatem tego terminu w stosunku do obszarów zalewowych wyznaczonych w opracowaniu firmy Bjornsen Beratende Ingenieure jest nieuzasadnione. Przyjmując wyjaśnienie to do stosowania, ponownie zaopiniowano przedmiotowe decyzje.*

(dowód: akta kontroli, str. 261 – 270)

W kwestii barier, które utrudniają wprowadzenie wymogów w celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, w procesie planowania przestrzennego, w szczególności w przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju Miasta Krakowa – Elżbieta Koterba wyjaśniła (cyt.): *Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w procesie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, oprócz organu sporządzającego (Prezydent Miasta Krakowa) i zatwierdzającego (Rada Miasta Krakowa), biorą udział i inne organy, które mogą składać do planu miejscowego wnioski oraz opiniują lub uzgadniają projekt planu. W związku z powyższym, między innymi możliwość wprowadzenia prawidłowych zapisów w planach miejscowych – w tym również w zakresie ochrony przeciwpowodziowej – uzależniona jest od funkcjonujących w ogólnodostępnym systemie dokumentów i opracowań, a przede wszystkim od wniosków zawierających wskazania i wytyczne organów i jednostek biorących udział w procedurze planistycznej.*

W przypadku ochrony przeciwpowodziowej w granicach miasta Krakowa brakuje jednolitego opracowania. Przy sporządzaniu projektów planów miejscowych określając zasięg terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi bierze się pod uwagę następujące dokumenty zawierające wytyczne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej:

- 1) „Lokalny plan ograniczenia skutków powodzi i profilaktyki powodziowej dla Krakowa” (...),
- 2) Opracowanie pn.: „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa” (...),
- 3) Opracowanie pn.: „Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa” (...)

Dodatkowo zasięg terenów zalewowych wskazany jest w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa” (...). Przywołane powyższe dokumenty wskazują różne zasięgi zagrożenia powodziowego, co niewątpliwie stanowi utrudnienie przy wprowadzaniu do projektów planów odpowiednich wymogów zapewniających ochronę przeciwpowodziową. W przypadku braku jasnych wskazań na etapie zbierania wniosków (w odpowiedzi na zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu pn. z RZGW) decyzja o wyborze opracowania niejednokrotnie spoczywa na projektancie planu. Podejmują ją dodatkowo posługując się danymi zawartymi w opracowaniu ekofizjograficznym oraz inwentaryzacji terenowej, w ramach której często przeprowadzane są wywiady z mieszkańcami. Dopiero na etapie uzgodnień istnieje możliwość potwierdzenia prawidłowości wyboru opracowania i tym samym prawidłowości wyznaczonych obszarów zagrożenia powodziowego. (...) Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, których obowiązek opracowania spoczywa na dyrektorze RZGW i które mają zostać wykonane do 22.12.2012 r., powinny wskazywać jednoznacznie zasięg terenów zagrożonych powodzią i stanowić jasne uwarunkowanie dla wyznaczania w projektach planów miejscowych ograniczeń w zagospodarowaniu tychże terenów, w tym zakazu zabudowy. Jednolite opracowanie dające jasny obraz stanu zagrożenia powodziowego pozwoli wyeliminować potencjalne nieścisłości przy konstruowaniu ustaleń planu w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, skutkujące np. nie uzyskaniem uzgodnienia. Tym bardziej, że ograniczenia w zabudowie nie mogą być dowolne, gdyż organ planistyczny nie może przekroczyć władztwa planistycznego. W mojej ocenie brak planu miejscowego w danym terenie nie stanowi przeszkód w zapewnieniu prawidłowej ochrony przeciwpowodziowej, gdyż organ za to odpowiedzialny (RZGW) dysponuje stosownymi narzędziami w postaci ustaw i rozporządzeń, na podstawie których może podejmować odpowiednie działania. Chociażby na etapie wydawania pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli, str. 347 – 354)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

1. Projekty opracowywanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w częściach obejmujących obszary w zlewni rzeki Serafy nie zawierały ograniczeń konstrukcyjno-technicznych odnoszących się do zagrożeń związanych z oddziaływaniem wód powodziowych dla obiektów budowlanych położonych w sąsiedztwie cieków wodnych, mimo posiadania opracowań wskazujących na takie zagrożenie. Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Płaszów – Rybitwy” odnoszące się do zagrożeń powodziowych miały jedynie charakter zaleceń dla przyszłych inwestorów. Natomiast w projektach miejscowych planów dla obszarów „Bieżanów – Drożdżownia” i „Prokocim – Bieżanowska” zapisy wskazujące na występowanie zagrożenia powodziowego zamieszczone zostały w części informacyjnej, nie stanowiącej ustaleń planów.

Zdaniem NIK w celu zapewnienia kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym³¹ i skutecznego funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinno dążyć się do maksymalnego wykorzystania instrumentów sprzyjających zapobieganiu i zmniejszaniu skutków powodzi. W tym celu, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (które stanowią akt prawa miejscowego³²), obejmujących tereny zagrożone powodzią należy dążyć do ograniczania zabudowy lub ustanowienia warunków zabudowy, które zminimalizują negatywne skutki powodzi. Przyjęte przez UMK rozwiązania mogą być niewystarczające dla zapewnienia ochrony przed powodzią na tych terenach. Należy również zwrócić uwagę na ograniczone możliwości kształtowania warunków zabudowy terenów zagrożonych powodzią w sytuacji, gdy ich zabudowa następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Niemniej istotny jest fakt, że w przepisach prawa dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zostały określone zasady postępowania w przypadku nieopracowania studium ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z obowiązującymi do dnia 17 marca 2011 r. przepisami prawa w planie miejscowym określało się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi³³. Zasadniczo dokumentem ustalającym granice zasięgu wód powodziowych powinno być studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej³⁴. W studium tym winien być dokonany podział na trzy rodzaje obszarów, tj.: obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, obszary potencjalnego zagrożenia powodzią oraz obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową. Pomimo, że przepisy ustawy Prawo wodne wymagały uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi³⁵, to w przepisach tej ustawy, a także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zdefiniowano pojęcia „obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi”³⁶. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy jako obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi należało rozumieć wyłącznie obszary wskazane w studium ochrony przeciwpowodziowej (lub obszary bezpośrednio określone w ustawie Prawo wodne), czy możliwe było wykorzystanie w procesie planowania przestrzennego innych opracowań wskazujących na zagrożenie powodziowe ze strony danego cieku wodnego. Wątpliwości te nie zostały rozstrzygnięte, stąd – zdaniem NIK – w procesie planowania przestrzennego zauważalne jest bardzo zachowawcze podejście gmin do formułowania ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią (np. wskazywanie zasięgu wód powodziowych lub zaleceń dotyczących warunków konstrukcyjno-technicznych dla obiektów budowlanych w części informacyjnej, nie stanowiącej ustaleń planu).

Kolejnym czynnikiem powodującym wątpliwości jest brak ustawowych zasad określających rodzaje, możliwych do wprowadzenia przez gminę, szczególnych warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w powiązaniu z przesłankami do takiego działania. W efekcie, nawet

³¹ Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 1 pkt 1b) ustawy Prawo wodne, celem zarządzania ryzykiem powodziowym jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

³² Zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Obowiązek taki wynikał z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴ Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 17 marca 2011 r. obowiązek taki wynikał z art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne (przepis ten obowiązywał od dnia 30 lipca 2005 r.).

³⁵ Zgodnie z art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 marca 2011 r.

³⁶ Dotyczy to okresu od dnia 30 lipca 2005 r. do dnia 18 marca 2011 r. Według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 30 lipca 2005 r. obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi obejmowały obszary bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią (art. 82 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Nowelizacja tej ustawy z dniem 30 lipca 2005 r. spowodowała zmianę powyższych zapisów, co w konsekwencji prowadziło do stanu, w którym obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi nie zostały zdefiniowane z zapisach tego aktu prawnego. Dopiero kolejna zmiana ustawy Prawo wodne, obowiązująca od dnia 18 marca 2011 r., wprowadziła do słowniczka tej ustawy (art. 9 ust. 1 pkt 6b) definicję obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (zupełnie inną niż ta, która obowiązywała przed dniem 30 lipca 2005 r.).

pomimo dysponowania informacjami o możliwym zagrożeniu powodziowym, nie opracowano „wytycznych” do dalszego postępowania (katalogu miar) uzasadniających wprowadzenie do planu miejscowego określonego typu rozwiązań sprzyjających ochronie przeciwpowodziowej.

2. Niespójne uregulowania prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie Prawo wodne, odnoszące się do zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ustawie Prawo wodne wskazano, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się granice obszarów wskazanych w art. 88d ust. 2 tej ustawy³⁷ (art. 88f ust. 5 cyt. ustawy), podczas gdy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalono obowiązek określenia granic i sposobów zagospodarowania jedynie części z ww. obszarów, tj. obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 15 ust. 2 pkt 7 cyt. ustawy).
3. W opinii biegłego z dziedziny inżynierii i gospodarki wodnej – prof. dr hab. inż. Elżbiety Nachlik, powołanego w trybie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wskazano w szczególności, że (cyt.): *Zgodnie z ideą zarządzania ryzykiem powodziowym, planowanie przestrzenne rozwoju zagospodarowania obszaru zlewni powinno uwzględniać dwa zasadnicze elementy tego zarządzania:*
 - *W zakresie zapobiegania zagrożeniu w zlewni rzeki, należy tak kształtować zmiany w użytkowaniu terenu i jego zabudowę lub dokonać rekompensaty traconej retencji infiltracyjnej wód opadowych, aby nie doprowadzić do wzrostu zagrożenia powodziowego w przyszłości,*
 - *W zakresie ograniczenia istniejącego zagrożenia i nie generowania dodatkowego zagrożenia w obszarze zasięgu powodzi w rejonie rzeki, należy ograniczyć użytkowanie tych terenów lub tak kształtować ich zabudowę, aby nie była sama zagrożona i nie generowała dodatkowego zagrożenia w innym miejscu (...)*

Obowiązująca procedura planowania rozwoju na bazie planowania przestrzennego i jego uzgadniania z zarządzającym gospodarką wodną nie ogranicza ryzyka powodziowego w zlewni, w zakresie zgodnym z ideą tego zarządzania.

Generalnie stwierdzić należy niedostatek koordynacji działań planistycznych z działaniami na rzecz ograniczenia wzrostu zagrożenia powodziowego w warunkach rozwoju realizowanego na bazie tego planowania. W przypadku zlewni rzeki Serafy skutkuje to tym, że:

- *Zasięg zagrożenia od strony Wisły jest „odnotowany” w planach zagospodarowania przestrzennego, zasięg zagrożenia od strony Serafy – nie, ale i tak nie ma to istotnego wpływu na budowę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;*
 - *Niezależnie od faktu, że istniejące zagospodarowanie terenu i jego zabudowa w obszarze zlewni Serafy wywołuje określone skutki powodziowe, to planując rozwój tego obszaru nie określa się wpływu proponowanych zmian w użytkowaniu i zabudowie terenu na wzrost tego zagrożenia.*
4. Ponadto biegły wskazał na:
 - niespójność zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z ustawą Prawo wodne w zakresie odnoszącym się do uwzględniania w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego wymogów ochrony przeciwpowodziowej, co w konsekwencji powoduje brak pełnej procedury uzgodnień,
 - brak standardów w postępowaniu regulacyjnym dla ograniczenia wzrostu zagrożenia wynikającego ze zmian w odpływie wód opadowych ze zlewni, w warunkach planowania przestrzennego rozwoju zagospodarowania i zabudowy terenu,
 - niegromadzenie przez zarządzających gospodarką wodną danych o prognozie zmian w użytkowaniu terenu i jego zabudowie na podstawie planów,

³⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 88d ust. 2 ustawy Prawo wodne, obszary wskazane na mapach zagrożenia powodziowego obejmują: 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; 2) obszary szczególnego zagrożenia powodzią; 3) obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: a) przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, b) zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, c) zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących, d) zniszczenia lub uszkodzenia budowli ochronnych pasa technicznego.

- brak, zalecanego prawem, obowiązującego standardu określającego wpływ danego użytkownika terenu oraz jego zabudowy na poziom uszczelnienia zlewni na potrzeby oceny zmian w odpływie,
 - powszechnie stosowaną praktykę uwzględniania zagrożenia powodziowego wyłącznie od strony rzeki – analizuje się i ocenia problem zalewów rzecznych bezpośrednio lub pośrednio wywołanych opadem poprzez wzrost odpływu powierzchniowego, pomijając wzrost zagrożenia w częściach zlewni uszczelnionych.
5. W zakresie obecnego stanu zagospodarowania przestrzennego z zlewni Serafy biegły stwierdził m.in. – /cyt./:
- *Uwarunkowania proceduralne, a zwłaszcza brak precyzji i sformułowań i ich odniesień w ustawie Prawo wodne i ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a także brak realizacji niektórych dokumentów w określonym czasie lub ich zbyt ogólny zakres – spowodowały między innymi, że w zlewni Serafy stan planowania przestrzennego nie koresponduje w wystarczającym zakresie z oceną zagrożenia powodziowego.*
 - *Proces zagospodarowania przestrzennego spowodował bardzo znaczące przekształcenia zlewni Serafy, które miały, mają i będą miały w przyszłości wpływ na zagrożenie powodziowe. Nastąpiła istotna zmiana stosunków wodnych w dwóch kierunkach:*
 - *Deniwelacji terenu pod zmianę użytkowania i zabudowę powiązanej ze znaczącym uszczelnieniem powierzchni zlewni na skutek zmian w użytkowaniu terenu i jego zabudowy;*
 - *Rozwój urbanizacji w kategoriach rozwoju systemu komunikacyjnego, ingerującego w naturalny układ hydrograficzny i układ spływów powierzchniowych wód opadowych, przy uwzględnieniu istotnego podpiętrzenia wywołanego Wisłą.*
 - *Konieczne jest zatem wspomaganie, polegające na tym, że zmiana użytkowania terenu połączona z jego zabudową wymaga „przetrzymania” czasowego, tj. retencji wód opadowych przed ich zrzutem do kanalizacji, które dodatkowo przyspiesza odpływ w stosunku do naturalnego.*
 - *Aktualnie procedowane i uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dla obszaru Płaszów – Rybitwy w zlewni potoku Serafa, wpłyną na wzrost zagrożenia powodziowego ze względu na wzrost i przyspieszenie odpływu wód opadowych do rzeki, a tym samym przyczynią się do podtopienia terenów przyległych.*
 - *Ustalenia dla zabudowy określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego „Płaszów – Rybitwy” (10% powierzchni zlewni Serafy) i „Prokocim – Bieżanowska” (0,6% powierzchni zlewni Serafy) spowodują wzrost uszczelnienia powierzchni tej zlewni odpowiednio o: ponad 25% i ok. 23%.*
 - *Przedstawione wnioski z omówionych planów jednoznacznie wskazują na istotny wzrost zagrożenia powodziowego bez wspomaganie w jego ograniczeniu. Decyzje o udzieleniu pozwoleń wodnoprawnych dla odprowadzania wód opadowych będą przyjmowały stan rzeczy, czyli obejmą wyliczony odpływ tych wód do kanalizacji i w rezultacie do Serafy. Oznacza to, że jest akceptowany – nie sumowany i nie kontrolowany z uwagi na przepustowość rzeki – dopływ wód powodziowych, który będzie kolejny raz podnosił i poziom zagrożenia i jego zasięg, niezależnie od planowanych działań ochronnych.*

(dowód: akta kontroli str. 426 – 433)

Ocena cząstkowa

W okresie od lipca 2003 r. do października 2012 r. obszar zlewni rzeki Serafy (w granicach administracyjnych Krakowa) nie był objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³⁸ nie sprzyjało to kształtowaniu zasad zagospodarowania przestrzennego w kontekście zagrożenia powodziowego. Dla części obszarów położonych w zlewni Serafy opracowano projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzone zagrożenie

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli do oceny cząstkowej zastosowała formę opisową.

powodziowe od strony Serafy³⁹ zostało jednak odzwierciedlone jedynie w części informacyjnej nie stanowiącej ustaleń opracowanych projektów planów miejscowych. Izba zwróciła uwagę, że takie rozwiązania mogą być niewystarczające dla zapewnienia ochrony przed powodzią na tych terenach.

Jednocześnie NIK zauważa, że brak studium ochrony przeciwpowodziowej, o którym mowa w art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne, dla obszarów położonych w dolinie Serafy było czynnikiem ograniczającym możliwości kształtowania zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Prowadzenie bieżącego monitoringu terminów obowiązywania pozwoleń wodnoprawnych w celu identyfikacji sytuacji, w których może następować szczególne korzystanie z wód bez wymaganego w tym zakresie pozwolenia, a w uzasadnionych przypadkach informowanie organu właściwego do poboru opłat za korzystanie ze środowiska o wygaśnięciu (które zostało stwierdzone w drodze decyzji) pozwoleń wodnoprawnych dotyczących wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi.
2. Rozważenie możliwości ujęcia bezpośrednio w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących zlewnię Serafy, zapisów dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią (np. ograniczeń konstrukcyjno-technicznych dla obiektów budowlanych).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, dnia stycznia 2013 r.

Kontroler

Mariusz Gorczyca
główny specjalista kontroli państwowej

³⁹ Wynikające z obecnie z Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa.