



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.01.2022

Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Plac Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (<i>UMK lub Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa (<i>Prezydent</i>) (akta kontroli str. 9)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględniania w dokumentach strategicznych i planistycznych zadań wynikających m.in. ze zmiany Prawa wodnego w odniesieniu do zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałania zabudowie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.2. Przestrzeganie warunków zagospodarowania i zabudowy dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2022 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/51/2022 z 30 marca 2022 r. i LKR/95/2022 z 30 czerwca 2022 r.2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/52/2022 z 30 marca 2022 r. i LKR/94/2022 z 30 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Prezydenta działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią nie były wystarczające dla skutecznego ograniczenia zabudowy tych terenów. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi w szczególności brak aktualizacji trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*) pod względem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, niejednorodność i niespójność formułowania warunków zagospodarowania i zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią w trzech *mpzp*, sposób ustalenia wykazu wygaszonych decyzji o warunkach zabudowy oraz nieprawidłowości stwierdzone w trzech postępowaniach w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zadania zmierzające do zapewnienia ochrony przed powodzią oraz wskazane obszary o występującym ryzyku powodziowym uwzględniono w kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy Miejskiej Kraków. Uchwalony w 2012 r. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Krakowa zawierał mapę z właściwie oznaczonymi obszarami szczególnego zagrożenia oraz zagrożone powodzią i był corocznie aktualizowany. Miasto Kraków aktywnie współpracowało przy ustalaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej (*KZGW*), a następnie z Państwowym Gospodarstwem Wody Polskie (*Wody Polskie*) i zgłaszało swoje uwagi do map zagrożenia powodziowego, proponując objęcie nimi dodatkowych cieków wodnych. Miasto opracowało lub zlecało też opracowanie licznych dokumentów, które traktowały o tematyce powodzi, zagrożeniach od wód opadowych oraz realizowało inwestycje przeciwpowodziowe. Powołano też dwa zespoły do problemów powodziowych z udziałem mieszkańców Krakowa.

W ocenie NIK nierzetelnie jednak dokonano w 2018 r. oceny aktualności czterech *mpzp*, uznając je za aktualne, podczas gdy trzy *mpzp* nie zawierały określonych obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonych przez Wody Polskie w 2015 r., a jeden *mpzp* nie zawierał obszarów zagrożonych powodzią wyznaczonych w posiadanych przez UMK opracowaniach z 2011 r. Powyższe skutkowało niewskazaniem tych *mpzp* do objęcia działaniami, o których mowa w art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Natomiast w trzech kolejnych badanych *mpzp* warunki zagospodarowania i zabudowy dla terenów zagrożonych powodzią, były formułowane niejednolicie oraz niespójnie.

Urząd terminowo opracował wykaz decyzji, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego i opublikował go w Biuletynie Informacji Publicznej (*BIP*). Wykaz ten przekazano za potwierdzeniem do nadzoru budowlanego dopiero w maju 2022 r., w toku kontroli NIK. Kontrola wykazała również brak należytej staranności w sporządzeniu przedmiotowego wykazu decyzji. Należy przy tym wskazać, że stwierdzono trzy przypadki wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji WZ, których nie zostały umieszczone w wykazie, a były decyzjami o których mowa w art. 546 ust.1 Prawa wodnego.

W Urzędzie przestrzegano wymogu uzgadniania projektów decyzji WZ z Wodami Polskimi, wprowadzono również wewnętrzną procedurę opiniowania projektów takich decyzji przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (Wydział OC). Stwierdzono jednak trzy przypadki naruszenia tej procedury, gdyż w sytuacji inwestycji lokalizowanych na obszarach zagrożonych powodzią wyznaczonych

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej: *upzp*.

na podstawie innych opracowań niż Wód Polskich, Wydział Architektury nie wystąpił o opinię Wydziału OC. Dla inwestycji zlokalizowanych do 50 m od stopy wału Urząd wydawał pozwolenia na budowę w przypadkach przedłożenia przez inwestora stosownych decyzji Wód Polskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. UMK otrzymał mapy zagrożenia powodziowego (MZP) i mapy ryzyka powodziowego (MRP)⁵ w ramach I i II cyklu planistycznego, odpowiednio: 22 czerwca 2015 r.⁶ i 13 listopada 2020 r.⁷

(akta kontroli str. 54-58)

Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. powierzchnia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w granicach miasta Kraków (z wyłączeniem powierzchni lustra wody oraz obszaru międzywala) wynosiła 264,8 ha, w tym 169 ha objętych było 15. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁸ (mpzp). W odniesieniu do 46,1 ha prowadzona była procedura sporządzania sześciu⁹ mpzp. Wg stanu na 1 stycznia 2022 r. powierzchnia obszarów szczególnego zagrożenia uległa zmianie i wynosiła 322,6 ha, w tym 269,4 ha objętych było 34 obowiązującymi tam mpzp¹⁰, a w odniesieniu do 29,1 ha przygotowywano 10 mpzp¹¹.

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią lub zagrożonych powodzią, nie wystąpiły sytuacje, w których próby uchwalenia mpzp zakończyłyby się odrzuceniem projektu planu przez Radę Miasta Krakowa.

(akta kontroli str. 230-237)

Długości cieków wodnych z terenu Krakowa, dla których opracowano MZP i MRP w ramach I cyklu planistycznego¹² wyniosły 60,85 km, a w ramach II cyklu

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ W wersji numerycznej w formacie Esri Shapefile oraz kartograficznej w formacie plików TIFF i GeoTIFF.

⁶ Mapy przekazane przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

⁷ Mapy przekazane przez Ministra Klimatu i Środowiska.

⁸ Os. Salwator, Os. Krzesławice, Ujście Wilgi, Dolina Dłubni – Krzesławice, Dolina Dłubni – Mogiła, Dolina Dłubni – Obszar sportu i rekreacji, Krasickiego – Orawska, Białe Morza, Tyniec – Osiedle, Bieńczyce – Park Rzeźny Dłubni, Borek Fałęcki – Północ, Bulwar Wisły, Centrum Nowej Huty.

⁹ Zakole Wisły, Bulwary Wisły II, Zabłocie – Zachód, Mogiła II, Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – etap A, Dąbie.

¹⁰ Os. Salwator, Os. Krzesławice, Opatkowice Wchód, Ujście Wilgi, Dolina Dłubni – Krzesławice, Dolina Dłubni – Mogiła, Zesławice, Zbydniowice, Dolina Dłubni – Obszar sportu i rekreacji, Sudół Dominikański, Wróźnice, Dolinka Prądnika, Kościelniki, Wróblowice, Linia Tramwajowa od pętli Krowodrza Górka do Górki Narodowej Zachód, Swoszowice- Południe, Białe Morza, Płaszów Rybitwy, Tyniec – Osiedle, Bieńczyce – Park Rzeźny Dłubni, Wileńska, Bieżanów – Drożdżownia, Swoszowice Uzdrowisko (wraz ze zmianą), Borek Fałęcki – Północ, Bulwary Wisły, Mistrzejowice – Ks. Kazimierza Jancarza, Stary Bieżanów, Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – etap A, Mogiła II, Zakole Wisły, Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – etap B (podetap 10), Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – etap B (podetap 8), Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – etap B (podetap 13), Dąbie.

¹¹ Kantorowice, Wróblowice II, Bulwary Wisły II, Olsza – Osiedle Oficerskie, Nowe Miasto, Las Witkowicki, Siewna, Żabiniec, Rydlówka, Łowińskiego.

¹² W ramach I cyklu planistycznego opracowaniem map zostały objęte rzeki/potoki: Wisła, Dłubnia, Białucha (Prądnik), Rudawa, Wilga.

planistycznego¹³ – 104,78 km. Istotne różnice w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla wody stuletniej, pomiędzy I i II cyklem planistycznym stanowiły:

- pomniejszenie obszarów rzeki Wilgi w kilometrażu około 2+800 – 4+400, rzeki Dłubni w kilometrażu około 2+200 – 6+700;
- powiększenie obszarów rzeki Dłubni w kilometrażu około 0+800 – 2+200.

(akta kontroli str. 380-386)

W Urzędzie prowadzono analizy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczących cieków wodnych występujących na terenie Krakowa, w oparciu o MZP i MRP.

Dyrektor Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK (*Dyrektor Wydziału Kontroli*) wyjaśnił, że w przypadku prowadzenia analiz na obszarach, gdzie nie sporządzono MZP i MRP, korzystano z innych opracowań, w których wyznaczono obszary zagrożenia powodziowego, takich jak:

- a) Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa, MGGP, 2011 r. opracowana na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków;
- b) Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły, MGGP, CERMET - BUD Sp. z o.o., 2015 r., opracowany na zlecenie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych;
- c) Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy m. Kraków, gm. Kraków, pow. miasto Kraków, m. Brzegi, Kokotów, Wieliczka, gm. Wieliczka, pow. Wielicki, PPHU AdEko, 2011 r., opracowany na zlecenie Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych;
- d) zasięg obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa, Bjornsen Beratende Ingenieure, 2008 r., opracowany na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków.

(akta kontroli str. 10-15)

1.2. Wg stanu na 30 czerwca 2022 r. w UMK obowiązywały następujące dokumenty strategiczne i planistyczne:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, w brzmieniu obowiązującym od 9 lipca 2014 r. (*Studium*),
- Strategia Rozwoju Krakowa Tu chcę żyć Kraków 2030, obowiązująca od 7 lutego 2018 r. (*SRK* lub *Strategia*),
- Plan Ograniczenia Skutków Powodzi oraz Odwodnienia Miasta Krakowa, obowiązujący od 7 listopada 2018 r. (*Plan ograniczania skutków powodzi*),
- Program Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020-2030, obowiązujący od 17 listopada 2021 r. (*POŚ*)¹⁴,
- Miejski Program Rewitalizacji Krakowa, obowiązujący od 7 grudnia 2016 r. ze zm.

(akta kontroli str. 80, 596-607, 608-616)

W dokumentach strategicznych i planistycznych, zagadnienia dotyczące zagrożenia powodziowego ujęto w następujący sposób:

a) We wprowadzeniu do Studium wskazano, że „Najważniejszym zagadnieniem wymagającym pogłębionych jakościowych i ekonomicznych analiz jest problem ochrony Krakowa przed powodzią, który wymaga rozstrzygnięć w skali regionu i kraju. Podjęte inwestycje podnoszenia obwałowań w obszarze Miasta (od stopnia wodnego

¹³ W ramach II cyklu planistycznego: Wisła, Dłubnia, Białucha (Prądnik), Rudawa, Wilga, Potok Kościelnicki, Serafa, Sudół Dominikański (Rozrywka) oraz Baranówka.

¹⁴ Upřednio obowiązywał Program ochrony środowiska dla miasta Krakowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2011 r. oraz perspektywą na lata 2016-2019 – przyjęty uchwałą nr LXI/863/12 Rady Miasta Krakowa z 21 listopada 2012 r.

„Kościszko” po stopień na Dąbiu), jako jeden z elementów zabezpieczenia przed skutkami powodzi, wymagają dalszej kontynuacji. (...) poprawę skuteczności zabezpieczenia Krakowa przed powodzią i jej negatywnymi skutkami należy realizować poprzez stosowanie ustaleń i zaleceń wynikających z Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej¹⁵, a w szczególności:

- kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie infrastruktury przeciwpowodziowej (art. 85 Prawa wodnego), a także kanałów ulgi,
- tworzenie możliwości realizacji zbiorników małej retencji na obszarze miasta w celu ochrony przed powodzią zagospodarowanych dolin cieków znajdujących się na terenie Krakowa,
- zapewnienie właściwego poziomu retencji wód opadowych przez zwiększenie powierzchni czynnej biologicznie w obszarach zabudowanych, w tym zwłaszcza na powierzchniach dużych parkingów,
- stosowanie ograniczeń (zakazów) wynikających z Prawa wodnego (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 należy przeprowadzać analizy ograniczeń zabudowy terenów zalewowych wodą Q1% w oparciu o Lokalny Plan Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej. W szczególności dotyczy to ograniczeń realizacji budownictwa mieszkaniowego wysokiej intensywności oraz obiektów mogących stanowić zagrożenie (np. magazyny chemiczne, obiekty gospodarki odpadami itp.). W planowaniu miejscowym należy tworzyć 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 Prawa wodnego) 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.

Sytuację zagrożenia powodzią Krakowa pogarsza niewystarczający rozwój infrastruktury przeciwpowodziowej w dorzeczu górnej Wisły, jak i braki wyposażenia Krakowa w zbiorniki małej retencji, szczególnie istotne w sytuacji zamknięcia śluz wałowych oraz niesprawność, lub niekiedy nawet brak systemu odwadniania wielu osiedli. Na przestrzeni minionych dziesięcioleci doświadczone, że mimo zabudowy hydrotechnicznej, jakimi są zbiorniki wielozadaniowe na Sole i obwałowania, zagrożenie powodziowe Krakowa wzrasta.

¹⁵ Wraz z przyjęciem Planu ograniczenia skutków powodzi, straciła moc uchwała nr LXVI/554/00 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Planu Ograniczania Skutków Powodzi i Profilaktyki Powodziowej dla Krakowa.

Ponadto wskazano, że zagrożeniem o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi (Q1%) objęte są tereny między wałami przeciwpowodziowymi oraz rejon północnego Bieżanowa w zlewni Serafy, a także tereny nadrzeczne, głównie wzdłuż Dłubni i północnego odcinka Prądnika. Szczególnie zagrożone obszary znajdują się w rejonie północnego Bieżanowa ze względu na duże zainwestowane, w tym przemysłowe oraz mieszkaniowe. (...) Pilnego rozwiązania problemu wymaga uprzemysłowiona część Bieżanowa, w związku z istnieniem rozległego obszaru zagrożonego powodzią o prawdopodobieństwie wystąpienia $Q=0,1\%$, w tym na znacznej części terenu przewidywanego w SUIKZP Krakowa z 2003 r. pod zabudowę stwierdzono zagrożenie $Q=1\%$. Poważne ryzyko powodziowe dotyczy także terenów w dolinie Wisły i nad Rudawą, które wynika z dużego zainwestowaniem w ich dolinach. Istotne jest również wprowadzenie skutecznych przepisów blokujących inwestycje na terenach zalewowych. Za granicę bezpośredniego zagrożenia powodziowego na nieobwałowanych odcinkach rzek przyjmuje się strefę zalewową odpowiadającą prawdopodobieństwu 1%, tj. wodzie mogącej pojawić się teoretycznie nie częściej niż raz na 100 lat. W przypadku terenów obwałowanych za obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią przyjmuje się, zgodnie z zapisami art. 82 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, tereny położone pomiędzy linią brzegu rzeki a wałem przeciwpowodziowym.

Wskazano również, że w ramach Programu Małej Retencji Województwa Małopolskiego na terenie Krakowa przewiduje się budowę trzech zbiorników małej retencji o charakterze jednozadaniowym – przeciwpowodziowym. Są to zbiorniki: Pychowice na Potoku Pychowickim, Bieżanów na Serafie i Tonie na cieku Sudół od Modlnicy. (...) Istotna jest również budowa polderów w dolinie Wisły, zwłaszcza powyżej Krakowa. Efektywność tego systemu jest porównywalna do skuteczności przeciwpowodziowej zbiornika Świnna Poręba.

W opracowaniu wskazano, że brak jest sprawnego systemu odprowadzenia wód opadowych z wielu obszarów zabudowanych (m.in. na terenach osiedli: Lesisko, Sidzina, Kostrze, Tyniec, Rybitwy - Przewóz, Bronowice Małe i Duże, Wola Justowska oraz Borek Fałęcki) i ewentualnego ich retencjonowania. Zabezpieczenie odpowiedniej powierzchni terenów biologicznie czynnych jest zatem działaniem szczególnie istotnym, zwłaszcza w rejonach zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, charakteryzujących się podwyższonym zagrożeniem podtopieniami. W związku z powstałym problemem odwodnienia miasta Krakowa, dotyczącym m.in. ograniczonej przepustowości odbiorników, intensywnej zabudowy terenów zielonych oraz biorąc pod uwagę ostatnią sytuacją pogodową (wezbrania powodziowe oraz intensywne opady deszczu) działając zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną, a także mając na uwadze uwarunkowania uwzględnione w projekcie „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” w zakresie dotyczącym gospodarowania wodami opadowymi rekomenduje się:

- zagospodarowanie wód opadowych na terenach przeznaczonych pod przyszłe inwestycje winno być zgodne z celami Ramowej Dyrektywy Wodnej poprzez zastosowanie rozwiązań ułatwiających przesiąkanie wody deszczowej do gruntu (powierzchnie przepuszczalne, parkingi zielone), spowolnienie odpływu oraz wzrost retencji (tworzenie w sieci kanalizacyjnej pojemności retencyjnej, wykonywanie niecek i zagłębień do gromadzenia wód opadowych);
- odprowadzenie do odbiorników (cieków naturalnych, rowów, kanalizacji) wód i ścieków opadowych w ilości jaka powstaje na terenie przed zagospodarowaniem (przy współczynniku spływu 0,1). Pozostałą ilość wód i ścieków opadowych określoną z wykorzystaniem współczynników zależnych od zagospodarowania terenu należy retencjonować;

- wykorzystanie instrumentów podatkowych, jak wprowadzenie podatku od odprowadzania spływu powierzchniowego, liczonego od sztucznych powierzchni nieretencjonujących wody (np. dachy, podjazdy, wybetonowane powierzchnie, itp.). Pozwala to z jednej strony motywować właścicieli gruntu do utrzymywania powierzchni biologicznie czynnych retencjonujących opady, a Miastu zdobyć środki finansowe na konserwację, ewentualną rozbudowę kanalizacji opadowej i działania na rzecz małej retencji.

Niezbędne jest wykonanie szczegółowego rozpoznania terenów narażonych na gromadzenie się wód opadowych, które do czasu wyposażenia we właściwą infrastrukturę w zakresie odprowadzania i retencjonowania nadmiaru wód nie powinny podlegać zabudowie.

W Tomie II studium wskazano m.in. kierunki działań dotyczące poprawy skuteczności zabezpieczenia Krakowa przed powodzią i jej negatywnymi skutkami.

(akta kontroli str. 608-616)

b) Zagadnienia dotyczące zagrożenia powodziowego wskazano w Strategii w celu operacyjnym IV.5 Wysoki poziom bezpieczeństwa w Krakowie. Realizacja celu ukierunkowana została na poprawę bezpieczeństwa i wzrost poziomu poczucia bezpieczeństwa w Krakowie, w tym: 3) zabezpieczanie miasta i jego mieszkańców przed skutkami klęsk żywiołowych, awarii infrastruktury krytycznej, katastrof technicznych oraz aktów terroryzmu, 4) zabezpieczanie miasta i jego mieszkańców przed skutkami niekorzystnych zmian klimatycznych.

(akta kontroli str. 596-598)

c) W Planie ograniczania skutków powodzi, jako główne zagrożenie powodziowe Krakowa wskazano Wisłę. Niższy poziom zagrożenia stanowią dopływy Wisły z ujściem na terenie miasta. Trzeci poziom zagrożenia powodziowego stanowiły ciekі miejskie (wewnętrzne), uchodzące do Wisły lub jej dopływów poprzez śluzy wałowe zamykane w trakcie wezbrań na Wiśle. Zamknięcie śluz, wobec braku przepompowni dla tych wód, skutkuje wystąpieniem podtopień na terenach zawala. Zagrożenie powodziowe Krakowa rośnie, ponieważ w zlewni Wisły i innych cieków następują niekorzystne zmiany w zagospodarowaniu terenu, ograniczaniu retencji opadu i przyspieszeniu spływu powierzchniowego. Nakładają się na to zmiany klimatu, skutkujące występowaniem ekstremalnych zjawisk pogodowych, w tym ekstremalnych opadów. Coroczna ocena stanu zabezpieczenia powodziowego miasta Krakowa wskazywała, że pomimo trwających od wielu lat działań inwestycyjnych zagrożenie powodziowe nadal występuje. Prawdopodobne jest pojawienie się na Wiśle wezbrania większego niż w lipcu 1997 r. i maju 2010 r. Jak wskazano w Planie z 7 listopada 2018 r., stan zabezpieczenia miasta nie gwarantuje poziomu ochrony zgodnego z wymaganiami.

Wśród zidentyfikowanych głównych problemów systemu odwodnienia Krakowa znalazły się: 1) występowanie lokalnych podtopień spowodowanych zbyt małą przepustowością, zamuleniem lub złym stanem technicznym rowów i kanałów; 2) brak możliwości odpływu wód opadowych podczas wezbrań na Wiśle, powodujących zamknięcie śluz wałowych; 3) niedostatecznie rozwinięta retencja i/lub sieć kanalizacji opadowej w obszarach peryferyjnych; 4) konieczność zabezpieczenia obszaru ochrony Osiedla Uzdrowisko Swoszowice przed infiltracją zanieczyszczonych wód opadowych, przy jednoczesnym zapewnieniu uzupełniania złóż wód podziemnych wodą czystą; 5) konieczność przeciwdziałania aktywizacji osuwisk; 6) zmiany w zagospodarowaniu terenu i szybko powiększająca się powierzchnia terenów uszczelnionych; 7) konieczność adaptacji do zmian klimatu (większej częstotliwości i intensywności występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych); 8) konieczność przeciwdziałania skutkom suszy.

Wśród zidentyfikowanych w Planie ww. ryzyk wskazano m.in.: 1) brak wystarczającego finansowania systemu odwodnienia miasta, 2) nieujęcie w Planie Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP) inwestycji ważnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej Krakowa, 3) opóźnienia w realizacji zadań wynikających z PZRP (brak: finansowania, dokumentacji projektowej, niezbędnych opinii i pozwoleń), 4) brak ustalonych zarządców urządzeń wodnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej Krakowa, w tym niektórych odcinków wałów przeciwpowodziowych. Szacunkowy koszt wdrożenia Planu ograniczenia skutków powodzi w latach 2018-2030 określono na 137 516,4 tys. zł (suma zadań wykazanych w pkt 4 Planu pn. *Działania i nakłady finansowe, bez zadania I/2.7 – System prognozowania podtopień i zarządzania retencją kanałową w Krakowie – etap I system monitoringu, prognozowania i ostrzegania* o wartości 6 000, tys. zł¹⁶.

(akta kontroli str. 603-607)

d) W POŚ wskazano m.in. że w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią o *prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (raz na 100 lat) znajduje się ok. 5% powierzchni Miasta (1 487 ha)*. Od 2012 roku Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa corocznie przygotowuje kompleksową ocenę stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Miasta, która ma na celu identyfikację głównych czynników, mających wpływ na zabezpieczenia przed powodzią oraz przedstawienie syntetycznych informacji. Zgodnie z „Oceną stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Miasta Krakowa. Stan na kwiecień 2020 r.”, kluczową rolę przeciwpowodziową odgrywają w przypadku Krakowa zbiorniki retencyjne Tresna – Porąbka – Czaniec na rzece Sole oraz Świnna Poręba na rzece Skawie, zlokalizowane powyżej Krakowa. (...) Długoterminowym celem strategicznym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej jest zmniejszenie ryzyka wystąpienia powodzi. Cel ten realizowany jest m.in. poprzez wdrożenie programu krakowskiej mikroretencji wód opadowych i roztopowych. Zgodnie z uchwałą nr XXXVII/965/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych w ramach krakowskiej mikroretencji wód opadowych i roztopowych, mikroretencja wdrażana jest w celu ochrony zasobów wodnych, poprzez zatrzymywanie i wykorzystywanie wody opadowej i roztopowej w miejscu jej powstawania, a także ograniczanie odpływu wód opadowych i roztopowych do odbiorników.

(akta kontroli str. 599-602)

e) Miejski Program Rewitalizacji Krakowa (MPRK)¹⁷ uchwalono w grudniu 2016 r. na podstawie art. 18 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸ w trybie art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji¹⁹, a aktualizowano w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym. Nie był on gminnym programem rewitalizacji w rozumieniu ustawy o rewitalizacji i nie był przedmiotem uzgodnień i konsultacji z Wodami Polskimi w trybie z art. 166 ust. 2 Prawa wodnego. Obszar rewitalizacji obejmował trzy podobszary: Stare Miasto-Kazimierz, Stare Podgórze-Zabłocie oraz „stara” Nowa Huta. Pomimo, że w granicach dwóch z tych obszarów tj. Stare Miasto - Kazimierz oraz Stare Podgórze - Zabłocie znajdowały się obszary szczególnego zagrożenia powodzią, zarówno w części diagnostycznej, jak i programowej MPRK nie uwzględniono zagadnień związanych z obszarami szczególnego zagrożenia powodzią. W okresie objętym kontrolą z projektów wpisanych na listę planowanych, podstawowych projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych (zał. 3 do MPRK), na obszarze

¹⁶ Wysokość nakładów na realizację zadania wg MPWiK S.A w Krakowie wyniesie 7 610 tys. zł.

¹⁷ Program uchwalony uchwałą Nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 grudnia 2016 r. ze zm.

¹⁸ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

¹⁹ Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

szczególnego zagrożenia powodzią znajdowały się trzy projekty, będące w toku realizacji, tj.:

- Wisła Łączy - rewitalizacja Bulwarów Wisły i jej dopływów, Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie;
- Budowa kładki pieszo-rowerowej „Kazimierz - Ludwinów” łączącej bulwar Wołyński z bulwarem Inflanckim, Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie;
- Budowa kładki pieszo-rowerowej w nawiązaniu do realizowanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. budowy przeprawy przez Wisłę pomiędzy ul. Podgóorską a Zabłociem, Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie.

Zastępca Dyrektora Wydziału ds. Przedsiębiorczości i Innowacji UMK wyjaśniła, że trwały prace (według stanu na 13 maja 2022 r.) zmierzające do opracowania nowego programu rewitalizacji, niebędącego przekształceniem MPRK. Opracowano diagnozę służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Krakowa, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o rewitalizacji; 16 maja br. rozpoczął się proces konsultacji projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji w Mieście Krakowie. Konsultacje zaplanowano do 24 czerwca br. Kolejne działania będą podjęte po uchwaleniu i uprawomocnieniu uchwały delimitacyjnej.

(akta kontroli str. 80-90)

1.3. Na podstawie prowadzonych analiz Prezydent zgłaszał do KZGW oraz Wód Polskich uwagi i postulaty dotyczące zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz terenów nieobjętych MZP i MRP, stanowiących w ocenie UMK tereny zagrożone powodzią:

I cykl planistyczny

Prezydent, 13 lutego 2013 r., zgłosił do opracowanej w I cyklu planistycznym wstępnej oceny ryzyka powodziowego (WORP) postulat o zakwalifikowanie do opracowania MZP i MRP mniejszych cieków, dopływów Wisły: Rudawa, Prądnik (Białucha) Dłubnia (rzeki te uwzględniono w WORP częściowo) oraz Serafa, Potok Kościelnicki, Baranówka i Sudół Dominikański (Rozrywka). Prezydent w piśmie²⁰ do Prezesa KZGW wskazał, że opracowanie MZP i MRP dla ww. cieków wodnych było szczególnie istotne z punktu widzenia konieczności uwzględnienia problematyki powodziowej w dokumentach planistycznych Krakowa. KZGW²¹ 5 marca 2013 r. poinformował Prezydenta, że nie przewiduje się aktualizacji WORP na tym etapie realizacji MZP i MRP. Dodał, że wymienione przez Prezydenta ciek wodne zostaną rozpatrzone w następnym cyklu planistycznym (najbliższą aktualizację WORP przewidziano do wykonania do 22 grudnia 2018 r.).

W związku z opublikowaniem na Hydroportalu KZGW wizualizacji graficznych map w formie plików PDF w ramach Informatycznego Systemu Osłony Kraju (ISOK), Prezydent przekazał 10 marca 2014 r. Prezesowi KZGW uwagi do tego materiału. Wskazał, że opracowaniem objęto Wisłę i jej główne dopływy na odcinkach ujściowych, natomiast nie zakwalifikowano do opracowania przedmiotowych map pozostałych mniejszych cieków, które stwarzają zagrożenie powodziowe. Prezydent podał też, że na MZP przedstawiono obszary narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, jednak w przypadku Krakowa nie wszędzie wyznaczono takie obszary np. nie wyznaczono ich na lewym brzegu Wisły w Nowej Hucie. Dodał, że może to prowadzić do błędnego przekonania, że tam, gdzie ich nie wyznaczono, nie ma zagrożenia w wyniku awarii obwałowań. Prezydent zaznaczył, że wszędzie tam, gdzie na mapach zaznaczono miejsca

²⁰ Pismo znak: OC-03.5544.20.1.2013 z 13 lutego 2013 r.

²¹ Pismo znak: KZGW/DPZW-op/07/147/2013/us z 5 marca 2013 r.

przelania się wody przez obwałowania, nie zaznaczono jak daleko sięga obszar zalewowy.

Prezes KZGW 22 kwietnia 2014 r. poinformował Prezydenta²², że mapy podlegają przeglądowi, co sześć lat oraz w razie potrzeby aktualizacji. Biorąc pod uwagę konieczność uwzględniania granic obszarów zagrożenia powodziowego w dokumentach planistycznych zagospodarowania przestrzennego, nie widzi możliwości bieżącej aktualizacji map i uwzględnienia na nich inwestycji, które powstały w trakcie lub po wykonaniu MZP. Prezes KZGW przekazał też Prezydentowi odpowiedź²³ Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego na uwagi przesłane 10 marca 2014 r. Zawarto w niej m.in. informacje, że Serafa, Potok Kościelnicki Baranówka i Sudół Dominikański zostaną rozpatrzone w przyszłym cyklu planistycznym, Centra Modelowania Powodzi i Suszy w uzgodnieniu z KZGW realizują uzupełniające symulacje obwałowań, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom organom administracji realizujących zadania ochrony przeciwpowodziowej.

Prezydent, 1 lipca 2014 r., przekazał Prezesowi KZGW kolejne uwagi²⁴, informując, że wszędzie tam, gdzie istnieje ryzyko zalania w wyniku awarii wałów, powinny być wyznaczone obszary zagrożone zalaniem. Jak dodał, w przypadku MZP, wykonanych dla prawdopodobieństwa 10%, 1% i 0,2%, w miejscach, gdzie dochodzi do przelania się wody przez koronę obwałowań, powinien być zaznaczony zasięg zalewu, wraz z głębokością, kierunkiem i prędkością wody. Oznaczenia na mapie tylko sygnaturą liniową odcinków przelania się wód ponad koroną wałów jest niewystarczające. Biorąc pod uwagę, że mapy te posłużą do określenia zagrożenia powodziowego w dokumentach planistycznych, powinny one zawierać kompletne informacje o zagrożeniu powodziowym. W odpowiedzi Zastępca Prezesa KZGW 4 sierpnia 2014 r. poinformował m.in. że wizualizacja wszystkich obszarów zagrożenia wyznaczonych w skutek awarii wraz ze standardowymi obszarami zagrożenia powodziowego na jednej mapie spowodowałaby trudności interpretacyjne.

7 sierpnia 2014 r. Prezydent ponownie wystąpił do Prezesa KZGW²⁵ o podjęcie działań zmierzających do przyspieszenia terminu aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego. Prezydent wskazał, że rzeka Serfa wylewa już po kilkugodzinnym opadzie. Pokreślił, że zakwalifikowanie terenów położonych wzdłuż tych cieków (Serafa, Potok Kościelnicki, Baranówka i Sudół Dominikański), jako obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i opracowanie MZP oraz MRP jest szczególnie istotne z punktu widzenia konieczności uwzględnienia problematyki powodziowej w dokumentach planistycznych Miasta. Prezydent poinformował, że brak wyznaczonych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi powoduje dalszą zabudowę dolin tych cieków, a w konsekwencji przy każdej kolejnej powodzi wzrost strat. Prezydent podkreślił, że szczególnie istotne jest określenie dla ww. cieków wodnych zasięgu powodzi o prawdopodobieństwie wystąpienia raz na sto lat, co skutecznie uniemożliwi zabudowę zagrożonych terenów.

II cykl planistyczny

W piśmie z 9 września 2015 r. Prezydent poinformował Prezesa KZGW, że MZP i MRP dla Krakowa opracowane zostały dla Wisły oraz częściowo dla jej głównych dopływów. Dla pozostałych odcinków tych dopływów oraz dla mniejszych cieków, które również stwarzają zagrożenie powodziowe, mapy nie wykonano. Prezydent po raz kolejny podkreślił fakt, że brak wyznaczonych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi dla tych cieków powodował będzie dalszą zabudowę

²² Pismo znak: KZGW/DPiZW/op/07/140-1/2014/aw z 22 kwietnia 2014 r.

²³ Pismo znak: ISOK/AT/43/2014 z 7 kwietnia 2014 r.

²⁴ Pismo znak: GK-03.7001.2.1.2014.PP z 1 lipca 2014 r.

²⁵ Pismo znak: OC-03.5544.9.8.2014 z 7 sierpnia 2014 r.

ich dolin, a w konsekwencji przy każdej kolejnej powodzi skutkowało będzie to wzrostem strat. Zaproponował ponadto poszerzenie MZP i MRP o wyniki analiz dokonanych w ramach koordynowanego przez Wojewodę Małopolskiego „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” przedstawionych w opracowaniu pn. „Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły”. W przypadku cieków nieobjętych ww. opracowaniem, Prezydent zaproponował wykorzystanie wykonanej na zlecenie Krakowa w 2011 r. „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”. Wskazał, że rozwiązanie przedstawionych problemów jest niezbędne do prawidłowego uwzględniania zagadnień ochrony przed powodzią w podejmowanych przez Miasto zadaniach, a w szczególności przy sporządzaniu dokumentów planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego²⁶.

8 maja 2017 r. Prezydent zwrócił się do Prezesa KZGW²⁷ o uwzględnienie potrzeby opracowania MZP i MRP dla cieków lub odcinków cieków wodnych przepływających przez Kraków, które nie były objęte tymi mapami tj. Serafa, Baranówka, Potok Kościelnicki, Sudół Dominikański, oraz brakujących odcinków Wilgi, Rudawy, Białuchy, Dłubni. Zaznaczył, że cieki te generują bardzo duże zagrożenie powodziowe, a brak wyznaczonych dla nich obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi utrudnia ograniczanie zabudowy na obszarach przez nie zalewanych. Jak podkreślił, również mniejsze cieki występujące na terenie Krakowa, takie jak: Sudół od Modlnicy, Bibiczanka, Łęgówka, Struga Rusiecka, potok Kościelnicki, Drwinka, potok Pychowicki, Potok Kostrzecki, Sidzinka, Potok Olszanicki stwarzają zagrożenie powodziowe i docelowo powinny być objęte MZP i MRP. W odpowiedzi na powyższe KZGW poinformował, że uwagi te zostaną przekazane do wykonawcy aktualizacji WORP, w celu rozpatrzenia i dokonania analiz w ramach prac prowadzonych w bieżącym cyklu planistycznym.

Prezydent 22 stycznia 2021 r. przesłał Prezesowi Wód Polskich uwagi do otrzymanych 22 listopada 2020 r. zaktualizowanych w ramach II cyklu planistycznego – MZP i MRP. Wskazał, że wyznaczone na mapach zasięgi zalewu dla potoku Sudół Dominikański są znacznie mniejsze niż określone w innych, wykonanych dla tego cieku, opracowaniach i wydają się być mało wiarygodne. Zasugerował, że wskazane jest, aby w ramach kolejnej aktualizacji MZP i MRP zostały uzupełnione o zasięgi zalewu występujące na ciekach, które także, powodują zagrożenie powodziowe tj. Sudół od Modlnicy, Bibiczanka, Łęgówka, Struga Rusiecka, Dopływ spod Kocmyrzowa, Drwinka, potok Pychowicki, potok Kostrzecki, Sidzinka oraz potok Olszanicki.

W odpowiedzi z 12 marca 2021 r. Wody Polskie poinformowały²⁸, że w Polsce do opracowania MZP zostało już wskazanych około 30 tys. km rzek, a sporządzenie i utrzymanie w aktualności MZP i MRP jest bardzo kosztowne i czasochłonne. Wskazywanie kolejnych rzek, jako obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wydaje się nieuzasadnione, zwłaszcza dla małych niekontrolowanych cieków, dla których przygotowanie danych hydrologicznych i wyznaczenie na ich podstawie obszarów zagrożenia powodziowego obarczone są dużą niepewnością i wieloma zmiennymi.

(akta kontroli str. 26-53)

Dyrektor Wydziału OC odnosząc się do stopnia realizacji zgłaszanych przez Prezydenta uwag i postulatów do WORP, MZP i MRP, wyjaśnił że obszary

²⁶ Na pisma Prezydenta z 7 sierpnia 2014 r. i 9 września 2015 r. w toku kontroli nie przedstawiono odpowiedzi KZGW.

²⁷ Pismo znak: OC-03.5544.29.2017 z maja 2017 r.

²⁸ Pismo znak: KPP.601.45.2021 z 12 marca 2021 r.

szczególnego zagrożenia powodzią powinny być wyznaczone wzdłuż wszystkich cieków naturalnych w Krakowie, dla których w innych dostępnych opracowaniach wskazano wylewy z koryta cieków wody stuletniej (Q1%), również na obszarach obecnie niezainwestowanych, gdzie pojawienie się wody nie generuje strat. Pozwoliłoby to uchronić te tereny przed niekontrolowaną zabudową. Dyrektor poinformował, że w Krakowie MZP powinny powstać dla następujących cieków: Sudół od Modlnicy, Bibiczanka, Łęgówka, Struga Rusiecka, Dopływ spod Kocmyrzowa, Drwinka, potok Pychowicki, potok Kostrzecki, Sidzinka, potok Olszanicki. Potwierdzają to mające miejsce w 2021 r. wylewy Drwinki w rejonie ulic Udzieli, Laskowej oraz Łazy, oraz Bibiczanki w rejonie ulic Wądół i Górnickiego.

W odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wskazanych w MRP i MZP, Dyrektor Wydziału OC wyjaśnił, że powinny one mieć większy zasięg, zwłaszcza w przypadku cieków wodnych, dla których obszar wody 1% jest określony w innych opracowaniach niż ww. mapy jako zdecydowanie większy. Dodał, że szczególnie jest to widoczne w przypadku Sudołu Dominikańskiego, niektórych odcinków Białuchy, Wilgi, potoku Kościelnickiego czy Serafy. Przykładowo w 2021 r. wody potoku Rozrywka zalały tereny w rejonie ulicy Olszeckiej, a według map obszar ten był poza zasięgiem wody 500-letniej, podobnie w Bieżanowie wody zalały ulice Rakus, Stacyjną, a według map są to tereny poza zasięgiem wody 100-letniej.

(akta kontroli str. 380-386)

Dyrektor Wydziału Kontroli UMK wskazał, że w Krakowie znajduje się ponad 100 km wałów powodziowych. Tereny za wałami nie są uznawane jako zalewowe, lecz jako tereny potencjalnie zagrożone. W związku z powyższym generalnie nie blokuje się zabudowy takich obszarów. Natomiast ustawowo obowiązujące MZP dla dopływów Wisły drugiego i trzeciego rzędu nie obrazują prawidłowych stref zalewowych. Niezbędna jest ich poprawa. Powinno się doprecyzować ustawowo metodykę blokowania zabudowy na obszarach zalewowych. Wyznaczenie zalewy np. 1% niekoniecznie musi skutkować zakazem zabudowy. W pewnych przypadkach (dla małej głębokości zalewy i przy niskich prędkościach przepływów) można dopuszczać zabudowę. Na terenach zalewowych powinno się całkowicie wykluczyć zabudowę z powierzchnią użytkową położoną poniżej terenu zalanego np. garaże podziemne. Blokowanie zabudowy terenów zalewowych zwłaszcza na obszarach aglomeracyjnych należy wzmocnić o mechanizmy wynikające z ogólnie obowiązujących przepisów krajowych. W miastach atrakcyjnych istnieje bowiem olbrzymia presja na pozyskiwanie terenów budowlanych, a zmiany klimatyczne i uszczelnianie zlewni zwiększają poziom zagrożenia. Zdaniem UMK, precyzyjne uregulowania ustawowe, które uniemożliwiłyby lokowanie niewłaściwej zabudowy na terenach zalewowych wydają się konieczne. Dla prawidłowego planowania przestrzennego miasta na chwilę obecną za priorytetowe powinno się uznać konieczność poprawienia map zagrożenia powodziowego oraz zakończenie modelowania przepływów komunalnego systemu odwodnienia realizowanego przez spółkę miejską Klimat-Energia-Gospodarka Wodna.

(akta kontroli str. 24-25)

1.4. UMK zgodnie z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym posiadał opracowany i wdrożony w 2012 r. „Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Krakowa” (Plan operacyjny). Dokument stanowił załącznik do Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Krakowa zatwierdzonego przez Wojewodę Małopolskiego w 2017 r., 2019 r., 2021 r. na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁹. Plan Zarządzania Kryzysowego wraz z załącznikami udostępniony był

²⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 261.

na wewnętrznym serwerze Urzędu, do którego mieli dostęp członkowie Zespołu Zarządzania Kryzysowego UMK.

Plan operacyjny składał się z następujących części:

- wstęp (opis warunków hydrologicznych Krakowa, podstawy prawne, podstawowe definicje);
- sprawy organizacyjne (zarządzenie Prezydenta ws. powołania zespołu zarządzania kryzysowego, informacja o komisjach ds. szacowania strat i szkód oraz wytyczne do uruchomienia środków budżetu państwa, fazy zarządzania ochroną przed powodzią);
- mapy (obejmujące m.in.: zagrożenia powodziowe, tereny potencjalnie zagrożone obwałowane i nieobwałowane, zalewy historyczne, przelewy burzowe na kanalizacji ogólnospławnej, wały przeciwpowodziowe, ważniejsze ciek wodne),
- sprawy techniczne (obejmujące m.in.: wykaz ujęć wody, jednostek pływających, śluz wałowych, plan sygnalizacji przeciwpowodziowej, charakterystyki techniczne, wykaz instytucji i zakładów użytkujących niebezpieczne substancje chemiczne na obszarach zagrożonych powodzią, harmonogramu realizacji podstawowych zadań podczas powodzi, powiadamianie mieszkańców Starego Bieżanowa na wypadek wystąpienia zwiększonych odpływów ze zbiornika Bieżanów przy stanie alarmowym na zbiorniku);
- wzory komunikatów (o ogłoszeniu/odwołaniu pogotowia przeciwpowodziowego lub alarmu);
- arkusz uzgodnień;
- arkusz aktualizacji.

Plan operacyjny w okresie objętym kontrolą podlegał corocznemu przeglądowi i aktualizacji. Mapę 3.1. „Kraków – zagrożenie powodziowe” zaktualizowano 27 stycznia 2016 r. (po otrzymaniu map od Wód Polskich w ramach I cyklu planistycznego) i 26 marca 2021 r. (po otrzymaniu map w ramach II cyklu planistycznego). Stwierdzono, że obszary szczególnego zagrożenia w Planie operacyjnym (mapa 3.1) były zgodne z analogicznymi obszarami wyznaczonymi przez Wody Polskie na mapach zagrożenia powodziowego.

W Planie operacyjnym znajdowała się mapa 3.3 - obszary zalewów historycznych z 1813 r. i 1903 r., lecz nie zamieszczono w Planie map z powodziami historycznymi z 2010 r. i 2014 r.

(akta kontroli str. 158-176, 553-572)

Dyrektor Wydziału OC wyjaśnił, że: na mapie 3.3 przedstawiono zasięgi powodzi historycznych z 1813 r. i 1903 r. jako przykład zobrazowania wylewów historycznych. Wybrano jedno z największych udokumentowanych powodzi, których zasięgi nie były pokazane w innych dokumentach dostępnych w UMK. Powódź z 2010 r. została dokładnie opisana w raporcie po powodzi zamieszczonym w BIP³⁰. Zdiagnozowano rozbieżności pomiędzy zasięgami powodzi historycznych wykazanymi przez Wody Polskie w WORP, w odniesieniu do rzeczywistych zasięgów powodzi. Dotyczyło to w szczególności powodzi w 2014 r. Wystąpiły wówczas bardzo małe wezbranie, które nie wyrządziły szczególnych szkód. Woda zalała jedynie część terenów międzywała Wisły, m.in. alejki na bulwarach wiślanych. Jednak w WORP przedstawiono o wiele większy obszar zalania, natomiast w opisie zawarto informację zgodną ze stanem faktycznym, tj.: „Wezbranie spowodowało zalanie międzywała wraz z alejkami na bulwarach niskich oraz najniżej położone miejsca w Krakowie. Zamknięto jedną bramę powodziową. Brak danych na temat strat z uwagi na fakt, że wystąpiły one w większości w mieniu prywatnym”.

³⁰ <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/92725/karta>.

Dyrektor Wydziału OC wyjaśnił, że w uwzględnienie w Planie operacyjnym powodzi historycznych nastąpiło m.in. na podstawie następujących opracowań:

- „Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”, 2011r.
- „Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły”, 2015 r.
- „Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy m. Kraków, gm. Kraków, pow. miasto Kraków, m. Brzegi, Kokotów, Wieliczka, gm. Wieliczka, pow. Wielicki”, 2011r.

Na podstawie m.in. tych dokumentów opracowano mapę „Kraków – zagrożenie powodziowe”, w której przedstawiono rozmiar zagrożenia powodziowego. Niniejsza mapa stanowiła integralną część Planu operacyjnego.

(akta kontroli str. 380-386, 545-548)

Objęty badaniem NIK obszar³¹ – o łącznej powierzchni 139 185 m² – który zgodnie z danymi WORP objęty był powodzią historyczną w 2010 r. od rzeki Drwinki i dla którego Wody Polskie dotychczas nie sporządziły MZP i MRP nie został wskazany na mapie „Kraków – zagrożenie powodziowe”, stanowiącej element Planu operacyjnego, jako teren zagrożony powodzią.

(akta kontroli str. 394-396, 545-546)

Dyrektor Wydziału OC wyjaśnił, że przedstawiony obszar zalania od rzeki Drwinki ze „Wstępnej oceny ryzyka powodziowego” był obszarem wyznaczonym po powodzi z 2010 r. i został wrysowany przez Wody Polskie prawdopodobnie na podstawie danych zamieszczonych w „Raportie po powodzi z maja i czerwca 2010 r.”. Na mapie „Kraków – Zagrożenie powodziowe” wykonanej przez Wydział OC nie zaznaczano zasięgów pochodzących z powodzi historycznych, bowiem każda powódź ma inny przebieg, odpowiada różnym wartościom wód prawdopodobnych i trudno je zestawić z zasięgiem wód wyznaczonym dla konkretnych wartości prawdopodobieństwa na mapach zagrożenia powodziowego. Zasięgi powodzi historycznych określone były ponadto w sposób przybliżony na podstawie łatwo dostępnych informacji, często bez szczegółowej diagnozy przyczyn wystąpienia wylewu (wystąpienie rzeki z koryta, niezdrożność kanalizacji, intensywne opady). Obecnie Wody Polskie przystąpiły do wykonania wielowariantowej koncepcji ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Drwiny Długiej obejmującej również potok Drwinka. Po analizie otrzymanych w ramach tego opracowania wyników modelowania hydrodynamicznego w razie potrzeby dokonana zostanie aktualizacja zasięgów wylewów na mapie „Kraków – zagrożenie powodziowe”.

(akta kontroli str. 548)

Wydział OC posiadał informacje o powtarzających się podtopieniach i powodziach na terenie Krakowa, które wystąpiły od 2015 r. do 2022 r. Dyrektor Wydziału OC wskazał m.in., że od 2015 r. największa powódź wystąpiła w maju w 2019 r. i została udokumentowana w Raportie zamieszczonym w BIP³².

(akta kontroli str. 380-386)

1.5. W zakresie działań związanych ze stworzeniem map zagrożeń od wód opadowych Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśnił, że 1 stycznia 2020 r. działalność rozpoczęła miejska jednostka organizacyjna Klimat-Energia-Gospodarka Wodna (KEGW), która zarządza ponad 230 km rowów oraz ponad 400 km kanalizacji opadowej. KEGW zleciła w ramach czterech odrębnych umów podmiotom

³¹ Obszar wyznaczony pomiędzy ulicami Górników, Muzyków, Małkowskiego, Morawińskiego, Czechowicza, Na Wrzosach z przepływającą w tamtym rejonie rzeką Drwinką.

³² <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/246373/karta>

zewnątrznym, opracowanie koncepcji odwodnienia wybranych obszarów Krakowa w latach 2020-2022 obejmujących łącznie obszar ok. 60% powierzchni miasta³³. Autorzy opracowań mają obowiązek dokonać diagnozy stanu istniejących zagrożeń powodziowych i podać wariantowy sposób rozwiązania istniejących problemów. Diagnoza ma być oparta na podstawie dostępnych map zagrożeń, analiz stanu bezpieczeństwa powodziowego wykonywanych przez Wydział OC UMK, innych dostępnych publikacji, wskazań Rad Dzielnic oraz własnych analiz dokonywanych w oparciu o modelowanie przepływów. Przedmiotowe koncepcje posłużą do opracowania szczegółowego planu inwestycyjnego, do poprawy planowania przestrzennego, doprecyzowania zagrożeń w opracowaniach kryzysowych oraz dla wydawania odpowiednich warunków przyjmowania wód opadowych do komunalnego systemu odwodnienia. Dyrektor Wydziału Kontroli poinformował, że dla systemu zamkniętego Wodociągi Miasta Krakowa prowadzą komputerowe modelowanie przepływów, które pokazuje strefy zalewowe przy określonym prawdopodobieństwie opadów. Przewiduje się, że do końca 2024 r. wykonana w Krakowie będzie pełna analiza istniejących zagrożeń powodziowych, wykonana w oparciu o dostępne modele komputerowe lub też w oparciu o wykonanie obliczeń przepływów hydraulicznych. Ponadto KEGW opracował koncepcję budowy przepompowni NWS (na wysokie stany), które mają umożliwić odprowadzenie wód opadowych z systemu, pomimo wysokiego stanu wód w rzece Wiśle.

(akta kontroli str. 17-18)

1.6. „Miejski Plan Adaptacji Krakowa do zmian klimatu do roku 2030” uchwalono w lutym 2020 r.³⁴ (MPA). Spośród sześciu celów szczegółowych MPA dwa odnosiły się do problematyki ochrony przeciwpowodziowej i odwodnienia: (1) *Zwiększenie odporności Miasta na występowanie deszczy nawalnych oraz powodzi nagłych/miejskich* – priorytet średni, (2) *Zwiększenie odporności Miasta na występowanie powodzi od strony rzek* – priorytet wysoki. W dokumencie wskazano m.in., że *ewentualne wystąpienie powodzi od strony rzek powoduje poważne konsekwencje dla wszystkich sektorów wrażliwych w Mieście. (...) Zagrożenie powodzią nagłą/miejską na obszarze Miasta Krakowa jest wysokie*. W opisie *Łagodzenia skutków negatywnego oddziaływania powodzi od strony rzek* wskazano m.in. następujące działania:

- monitoring i utrzymanie dobrego stanu technicznego budowli hydrotechnicznych;
- uwzględnianie problematyki ochrony przeciwpowodziowej w decyzjach o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarach zagrożonych powodzią, poprzez zapisy i ustalenia zmierzające do zmniejszenia negatywnych skutków powodzi;
- ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych.

W ramach MPA zaplanowano³⁵ działania odnoszące się do ww. celów szczegółowych, tj.:

- MPA.4_20.A Rozbudowa i modernizacja systemu odwodnienia Miasta;
- MPA.4_20.B Zarządzanie wodami opadowymi w Gminie;
- MPA.4_20.C Techniczne zabezpieczenie zagrożonych budynków i infrastruktury w strefie zagrożenia powodzią;
- MPA.4_20.D Modernizacja wałów przeciwpowodziowych na terenie Krakowa, budowa pompowni, budowa polderów.

Ponadto ograniczenie budowy na terenach zalewowych, jako jedno z przedsięwzięć, było wpisane także w działanie MPA.4_29 – Opracowanie miejscowych planów

³³ Koncepcje w trakcie opracowania.

³⁴ Uchwała Nr XXXVI/933/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia "Planu Adaptacji Miasta Krakowa do zmian klimatu do roku 2030".

https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D24828%26typ%3Du

³⁵ MPA, Tabela 11 *Lista działań adaptacyjnych*.

zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju i konieczności adaptacji Miasta do zmian klimatu, mające na celu zwiększanie odporności Miasta na występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych związanych z wysokimi temperaturami i zanieczyszczeniem powietrza.

Realizację tych działań zaplanowano do 2030 r. Według sprawozdań z realizacji MPA za 2020 r. i 2021 r. zadania szczegółowe w ramach ww. działań były w fazie przygotowawczej (konceptyjnej) lub w toku realizacji inwestycji. Za wdrożenie działań MPA.4_20.C i MPA.4_20.D odpowiadały Wody Polskie. P.o. zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu³⁶ wyjaśnił, że Prezydent Miasta na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 7 lit. h ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, wydał opinie dla wniosku Wód Polskich o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację następujących zamierzeń inwestycyjnych „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły”:

- 3A.2 Zwiększenie zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie rzeki Serafy. Budowa suchego zbiornika małej retencji: zbiornik Malinówka 1 na potoku Malinówka. Opinia pozytywna z uwagami (2020 r.);
- 3A.2 Zwiększenie zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie rzeki Serafy. Budowa suchego zbiornika małej retencji: zbiornik Malinówka 2 na potoku Malinówka. Opinia pozytywna z uwagami (2020 r.);
- 3A.2 Zwiększenie zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie rzeki Serafy. Budowa suchego zbiornika małej retencji: zbiornik Malinówka 3 na potoku Malinówka. Opinia pozytywna z uwagami (2021 r.);
- 3A.6 Budowa stanowiska pompowego dla pomp mobilnych dla odwodnienia kompleksu Lesisko. Opinia pozytywna z uwagami (2020 r.). Opinia (aktualizacja) pozytywna z uwagami (2021 r.).

(akta kontroli str. 91-124)

W przedmiotowych ww. trzech opiniach Prezydenta Miasta dotyczących budowy suchych zbiorników małej retencji (Malinówka 1, 2, 3) na potoku Malinówka, wskazano, że *w przekazanej do zaopiniowania dokumentacji brak jest informacji na temat efektów skuteczności przeciwpowodziowej planowanego do realizacji zbiornika. Zawarto jedynie ogólne sformułowanie, że inwestycja ta ma na celu poprawę ochrony przeciwpowodziowej terenów poniżej zbiornika oraz poprawę ochrony przeciwpowodziowej w dolinie rzeki Serafy. (...) inwestycja ta wraz z pozostałymi elementami tworzonego systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego doliny Serafy ma zapewnić bezpieczeństwo powodziowe osiedli Stary Bieżanów i Złocień i winno być ono dokładnie wykazane w ramach postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Niemniej jednak uważa się, że realizacja przedmiotowej inwestycji pozytywnie wpłynie na poprawę bezpieczeństwa powodziowego w dolinie potoku Malinówka i rzeki Serafy. Do zastosowanych rozwiązań technicznych nie wnosi się uwag, przy czym należy dodać, że przedłożony materiał z uwagi na swoją ogólność, nie pozwala na wnikliwą ich analizę.*

(akta kontroli str. 115-124, 617-644)

1.7. Wśród innych działań podejmowanych przez Prezydenta w celu przeciwdziałania skutkom powodzi Dyrektor Wydziału Kontroli wskazał m.in.:

- coroczne sprawozdania Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu z realizacji działań ujętych w Planie Ograniczenia Skutków Powodzi oraz Odwodnienia Miasta Krakowa,

³⁶ Sprostowano z zapisu o brzmieniu: „Wydziału Gospodarki i Klimatu” na zapis: „Wydziału Gospodarki Komunalnej i Klimatu”.

- sporządzoną i aktualizowaną corocznie w ramach prac Zespołu Zarządzania Kryzysowego „Ocenę stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Krakowa”³⁷;
- opracowanie w latach 2011-2013 „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego Miasta Krakowa”³⁸, w której dokonano analizy systemu odwodnienia miasta ze wskazaniem kierunków, zakresów i sposobów działań mających na celu poprawę odwodnienia i ochrony przeciwpowodziowej Krakowa oraz określono potrzeby i zakres prac niezbędnych dla utrzymania we właściwym technicznym odbiornikach wód opadowych tj. rowów, potoków, rzek, kanałów i zbiorników na ciekach;
- opracowanie w 2017 r. „Planu działań dla poprawy zabezpieczenia przeciwpowodziowego i odwodnienia na terenie Miasta Krakowa”³⁹, w którym zdefiniowano działania będące w kompetencjach Miasta Krakowa w zakresie ochrony przed powodzią i podtopieniami. Dokument zawierał analizę przyczyn występowania zagrożeń podtopieniami, charakterystykę systemu odwodnienia miasta oraz zidentyfikowane obszary problemowe oraz miejsca zagrożone podtopieniami w okresie wezbrań i opadów (wykazane również na mapach stanowiących integralną część dokumentu);
- powołanie nowej jednostki organizacyjnej „Klimat-Energia-Gospodarka Wodna”, której działania obejmują m.in. inwentaryzowanie systemu odprowadzenia wód opadowych, regulowanie stanu prawnego, udroźnianie rowów, zlecenie budowy przepompowni, zbiorników retencyjnych, zarządzanie magazynem przeciwpowodziowym;
- sukcesywne sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów zagrożonych powodzią;
- budowę, przebudowę oraz rozbudowę odwodnienia w pasach drogowych w ramach prac prowadzonych przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa.

(akta kontroli str. 18-24)

1.8. Prezydent zarządzeniami nr 2613/2021 z 17 września 2021 r. i 3795/2021 z 23 grudnia 2021 r. powołał odpowiednio Zespół do spraw problemów powodziowych mieszkańców rejonu Bieżanowa oraz Zespół do spraw problemów powodziowych mieszkańców Krakowa (*Zespół ds. Bieżanowa* i *Zespół ds. Krakowa*).

Celem prac Zespołu ds. Bieżanowa było wypracowanie doraźnych rozwiązań umożliwiających, w ramach obowiązujących uwarunkowań formalno-prawnych, maksymalne zabezpieczenie mieszkańców rejonu Bieżanowa przed powodzią lub zalaniem wodami opadowymi. W skład Zespołu weszli m.in. przedstawiciele mieszkańców. Wśród listy doraźnych zadań do wykonania w ramach poprawy bezpieczeństwa powodziowego mieszkańców tego rejonu wskazano m.in. wyrównanie zaniżeń w prowizorycznych wałach wzdłuż Drwinki – wykonanie podczas prac udrażniających, most drogowy ul. Rakuś – usunięcie podpory zawężającej światło mostu, budowa małego zbiornika retencyjnego przy ul. Korepty. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że dla poprawy reagowania na zagrożenie powodziowe zdecydowano ponadto m.in. o rozmieszczeniu w rejonie Bieżanowa i Prokocimia kontenerów z piaskiem i workami, wdrożono procedurę powiadamiania mieszkańców na wypadek wystąpienia stanu alarmowego na zbiorniku w Bieżanowie, zamontowano stację pomiarową na potoku Drwinka, przygotowano plac przy ul. Kosiarzy, na którym będą znajdowały się pompy o dużej wydajności, uruchamiane przy wysokich stanach wody na Drwince. Istotne było również podjęcie decyzji o umocnieniu i podwyższeniu brzegów rzeki Serafy przez zabicie grodzic winylowych

³⁷ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=58464, dostęp na dzień 20 lipca 2022 r.

³⁸ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=109085, dostęp na dzień 20 lipca 2022 r.

³⁹ <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/220975/karta>, dostęp na dzień 20 lipca 2022 r.

w rejonie osiedli Złocień i Stary Bieżanów. Działanie to zostanie zrealizowane przez Wody Polskie przy współfinansowaniu ze środków finansowych Krakowa. Zadania przyjęte do realizacji w ramach prac Zespołu ds. Bieżanowa leżą w kompetencjach różnych podmiotów, również niezależnych od Krakowa, takich jak Wody Polskie – odpowiadające za utrzymania i inwestycje na Serafie i Drwince oraz spółka PKP Polskie Linie Kolejowe, która jest zobowiązana do utrzymania przepustu pod torami kolejowym w rejonie ul. Udzieli oraz rowów odwodniających na terenach kolejowych.

Celem prac Zespołu ds. Krakowa było wypracowanie rozwiązań umożliwiających, w ramach obowiązujących uwarunkowań formalno-prawnych, zabezpieczenie mieszkańców miasta Krakowa przed powodzią lub zalaniem wodami opadowymi. W pracach Zespołu mają brać udział przedstawiciele Rad Dzielnic i przedstawiciele mieszkańców wskazani przez przewodniczących ww. Rad. W ramach działania Zespołu odbyły się trzy spotkania online⁴⁰. Na spotkaniach omówiono tematy zaproponowane przez członków Zespołu i podzespołów, dotyczące problemów powodziowych występujących na obszarach poszczególnych dzielnic z uwzględnieniem zlewni cieków. Poruszone zagadnienia dotyczyły m.in. problemu zalewania nieruchomości wodami pochodzącymi z cieków, braku odwodnienia terenu i zalewania nieruchomości wodami opadowymi, planowanych inwestycji oraz utrzymania cieków, rowów, sieci kanalizacji deszczowej oraz przepustów drogowych, wyjaśnienia kwestii właściciela zarządcy cieków o nieustalonym charakterze. W ramach prac Zespołu zorganizowane zostało sześć wizji lokalnych⁴¹.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że na bieżąco prowadzona jest również korespondencja pomiędzy członkami Zespołu i podzespołów, przesyłane są odpowiedzi cząstkowe na pytania dotyczące aktualnie wykonywanych prac utrzymaniowych cieków, odwodnienia dróg i nieruchomości. Jak dodał, obecnie trwa weryfikacja stanu realizacji ustaleń podjętych na spotkaniach online oraz podczas wizji lokalnych w celu przekazania informacji członkom Zespołu przed planowanymi kolejnymi spotkaniem.

Gmina Miejska Kraków zawarła z Wodami Polskimi (której przedstawiciele uczestniczyli w pracach ww. Zespołów) trzy porozumienia:

- 9 września 2021 r. w sprawie realizacji oraz finansowania zadania pn. *Opracowanie wariantowej koncepcji ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Drwina Długa z uwzględnieniem odwodnienia terenu osiedli Świątniki, Nowe Piaski, Podlesie, Kliniec, Na Kozłowie, Wola Duchacka Wschód, Rząka, Prokocim, Parkowe, Nowy Prokocim, Nowy Bieżanów Południe, Nowy Bieżanów, Jemiołki, Łazy Północne, Płaszów, Mały Płaszów, Lasówka, Kolejowe, za Osiedlem, Rybitwy,*
- 9 lutego 2022 r. w sprawie podjęcia działań mających na celu budowę kanału ulgi potoku Sudół Dominikański,
- 11 lutego 2022 r. w sprawie realizacji zadania pn. *Poprawa bezpieczeństwa powodziowego w zlewni rzeki Serafy na obszarze dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie.*

(akta kontroli str. 244-359)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy Miejskiej Kraków zostały uwzględnione zadania zmierzające do zapewnienia ochrony przed powodzią oraz wskazane obszary o występującym ryzyku powodziowym. Plan

⁴⁰ Spotkania miały miejsce w dniach 17-19 stycznia 2022 r.

⁴¹ Wizje lokalne odbyły się w dniach 7-10, 18 marca 2022 r. oraz 5 i 8 kwietnia 2022 r.

Operacyjny był corocznie aktualizowany i zawierał mapę zagrożenia powodziowego na terenie Krakowa z właściwie oznaczonymi obszarami szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią na podstawie map przekazanych przez Wody Polskie, niemniej jednak nie zawierał map powodzi historycznych, które dotknęły Kraków w 2010 r. i 2014 r. Urząd posiadał koncepcje i opracowania, które posłużyły do naniesienia w Planie operacyjnym dodatkowych obszarów zagrożonych powodzią poza obszarami wskazanymi przez Wody Polskie. Miasto współpracowało z Wodami Polskimi przy cyklach planistycznych i zgłaszało swoje uwagi do map zagrożenia powodziowego. Pomimo, iż Miasto opracowało lub zlecało opracowanie licznych dokumentów, które traktowały o tematyce powodzi, zagrożeniach od wód opadowych i podtopień, to jednak problemy zgłaszane przez mieszkańców były nadal na tyle istotne i liczne, iż Prezydent powołał dwa zespoły do spraw problemów powodziowych mieszkańców. Zgłaszane sprawy dotyczyły m.in. problemu zalewania nieruchomości wodami pochodzącymi z cieków, braku odwodnienia terenu i zalewania nieruchomości wodami opadowymi, planowanych inwestycji oraz utrzymania cieków, rowów, sieci kanalizacji deszczowej oraz przepustów drogowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydział Architektury terminowo, tj. 21 grudnia 2018 r., sporządził wykaz decyzji pn. *Wykaz decyzji o warunkach zabudowy i celu publicznego wygaszonych na podstawie znowelizowanej ustawy Prawo wodne*, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego, i opublikował go w BIP 27 grudnia 2018 r. Wykaz obejmował 325 decyzji. Wydział przekazał go i do właściwego miejscowo organu nadzoru budowlanego w trakcie kontroli NIK, tj. 18 maja 2022 r. Przekazany 18 maja 2022 r. wykaz został uzupełniony o trzy dodatkowe decyzje WZ względem pierwotnej wersji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące sporządzonego wykazu wygaszonych decyzji i jego aktualizacji opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 177-194)

W ww. wykazie decyzji nie została ujęta decyzja WZ nr AU-2/6730.2/1632/2017 z 13 grudnia 2017 r., która obejmowała działki z obszarów wskazanych w art. 546 ust. 1 Prawa wodnego, tj.: działki nr: 111/2, 112, 113, 114, obręb 30 Podgórze, - leżące częściowo w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, oraz działki 116/6, 118/9 (po przekształceniu działka 389) - leżące częściowo w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że w dniu 1 stycznia 2018 r. przedmiotowa decyzja WZ nie była decyzją ostateczną, z uwagi na to że wpłynęło od niej odwołanie.

(akta kontroli str. 188-194, 537-538, 543)

W 2017 r. do Wydziału Architektury wpłynęło 80 wniosków o ustalenie warunków zabudowy i 78 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczących nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią lub w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, z czego przed 31 grudnia 2017 r., 61 postępowań zakończono wydaniem decyzji administracyjnej, 9 wniosków pozostawiono bez rozpoznania (nieuzupełnienie braków formalnych wniosku), a jedno postępowanie zakończono postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania; pozostałe sprawy były rozpatrzone w latach 2018-2021.

(akta kontroli str. 177, 181-182)

Inwestorzy po 1 stycznia 2018 r. wystąpili o ustalenie WZ dla 583 działek, które przed tym okresem były objęte 224 decyzjami WZ wygasłymi z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r. W przypadku 174 działek dla których wydane decyzje WZ uległy wygaszeniu UMK nie posiadał technicznych możliwości zweryfikowania w systemie ISDP⁴² czy inwestorzy ponownie wnioskowali o wydanie WZ z uwagi na scalenie, podział lub zmianę oznaczenia działek.

Szczegółowym badaniem objęto osiem postępowań w sprawie wydania decyzji WZ po 31 grudnia 2017 r. dotyczących realizacji inwestycji mieszkaniowych i usługowych. Analiza wykazała, że wszystkie te wygaszone decyzje WZ dotyczyły inwestycji zlokalizowanych w odległości 50 metrów od stopy wału.

Spośród ośmiu spraw, w sześciu ponownie wydano decyzję WZ, jedno postępowanie w sprawie wydania WZ umorzono, a w jednym przypadku postępowanie na wniosek inwestora zawieszono. Warunki zawarte w ww. sześciu decyzjach WZ były zbieżne z zawartymi warunkami w wygaszonych decyzjach WZ.

W trakcie postępowań o wydanie WZ Wydział Architektury zwracał się Wydziału OC o wydanie opinii w zakresie zagrożenia powodziowego występującego na terenie planowanej inwestycji, a następnie w decyzji WZ przytaczano treść tych opinii (np. rezygnacja z części podziemnej, wskazane ubezpieczenie inwestycji, podawano rzędne wody w przypadku zaistnienia powodzi stuletniej Q1%). Na podstawie wskazanych decyzji WZ wydano cztery pozwolenia na budowę. We wszystkich czterech pozwoleniach na budowę wskazano, że projekty budowlane były zgodne z decyzjami WZ. Inwestorzy na etapie postępowania uzyskali decyzję zwalniającą z zakazów wynikających z art. 176 ust. 1 Prawa wodnego dotyczących lokalizowania inwestycji w pasie 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego.

(akta kontroli str. 477-496, 617-644)

2.2. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią znajdowało się 6536 działek. W latach od 2018 do 2022 (do 17 czerwca) dla takich działek wydano 453 pozwolenia na budowę. Spośród nich 43 pozytywne⁴³ decyzje o pozwoleniu na budowę dotyczyły realizacji inwestycji mieszkaniowych i usługowych. Szczegółowym badaniem objęto 24 sprawy, z czego 10 postępowań⁴⁴ w zakresie inwestycji zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią bez uchwalonego mpzp oraz 14 postępowań⁴⁵ na obszarach objętych mpzp.

(akta kontroli str. 465-470, 617-644)

Analiza 10 postępowań⁴⁶ w zakresie inwestycji zlokalizowanych na obszarach bez uchwalonego mpzp wykazała m.in. że:

- w dziewięciu decyzjach WZ⁴⁷ wskazano, że planowane inwestycje znajdują się na obszarach zagrożonych powodzią, określono wytyczne w zakresie ich zabudowy w związku z zagrożeniem powodziowym (m.in. podawano rzędne wody w przypadku zaistnienia powodzi stuletniej Q1%, wskazywano zasadność uwzględniania wytycznych pn. „Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego”, informowano o zasadności ubezpieczenia inwestycji od powodzi i jej skutków oraz stosowania materiałów odpornych na działanie wody do minimum wysokości 0,3 m nad zwierciadło wody stuletniej),
- cztery decyzje WZ podlegające ustawowemu obowiązkowi uzgodnienia z Wodami Polskimi zostały przekazane w tym celu do organu administracji wodnej. Wody

⁴² Internetowy System Danych Przestrzennych.

⁴³ Pozytywne – oznacza ostateczną decyzję udzielającą pozwolenia na budowę.

⁴⁴ Badaniem objęto 10 decyzji WZ i 10 decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁴⁵ Badaniem objęto 14 decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁴⁶ W jednej z 10 postępowań decyzja WZ została wydana w 2009 r. Działka w momencie wydania WZ nie była na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Pozostałe dziewięć decyzji WZ wydanych zostało w okresie 2017-2021.

⁴⁷ Jedna decyzja WZ wydana była w 2009 r.

Polskie nie formułowały dodatkowych warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,

- w ramach prowadzonych postępowań o wydanie WZ Wydział Architektury występował do Wydziału OC o wydanie opinii w zakresie zagrożenia powodziowego występującego na terenie planowanej inwestycji, a następnie w decyzji WZ przytaczano treść tych opinii,
- we wszystkich pozwoleniach na budowę wskazano, że projekty budowlane były zgodne z decyzją WZ.

(akta kontroli str. 465-467, 553, 563, 617-644)

Analiza 14 pozwoleń na budowę⁴⁸ w zakresie inwestycji zlokalizowanych na obszarach objętych mpzp wykazała, że we wszystkich pozwoleniach na budowę wskazano, iż projekty budowlane były zgodne z mpzp.

(akta kontroli str. 468- 470, 533, 563, 617-644)

Objęte badaniem 14 decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczyło inwestycji zlokalizowanych na terenach siedmiu mpzp: Krzesławice (uchwalony 2 marca 2005 r.), Zesławice (4 lutego 2009 r.), Sudół Dominikański (7 października 2009 r.), Białe Morza (10 października 2012 r.), Bieńczyce – Park rzeczny Dłubni (24 kwietnia 2013 r.), Stary Biezanów (4 lipca 2018 r.), Mogiła II (10 października 2018 r.).

Spośród siedmiu mpzp objętych badaniem, przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi był jeden projekt mpzp pn. Mogiła II w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią⁴⁹. W przypadku pięciu analizowanych mpzp zostały one uchwalone przed wejściem w życie Prawa wodnego (Krzesławice, Bieńczyce – Park rzeczny Dłubni, Zesławice, Sudół Dominikański, Białe Morza), natomiast jeden (Stary Biezanów) w momencie jego uchwalenia nie obejmował obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Plany te tym samym nie podlegały wymogom art. 166 ust. 2 pkt 5 Prawa wodnego.

(akta kontroli str. 468-470, 617-644)

Zgodnie z art. 32 upzp, Rada Miasta Krakowa, na podstawie oceny przygotowanej przez Prezydenta⁵⁰, podjęła uchwałę nr CXIII/2957/18 z dnia 10 października 2018 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uznając wszystkie ww. mpzp za aktualne (Mogiła II nie podlegał ocenie). Wyznaczone przez Wody Polskie w 2015 r. obszary szczególnego zagrożenia powodzią obowiązujące na 10 października 2018 r. obejmowały tereny leżące w czterech skontrolowanych mpzp, tj.: Krzesławice, Bieńczyce – Park Rieczny Dłubni, Białe Morza, Mogiła II. Trzy z nich: Krzesławice, Bieńczyce – Park Rieczny Dłubni, Białe Morza nie zawierały zapisów dotyczących obszarów szczególnego

⁴⁸ We wszystkich 14 postępowaniach objętych badaniem pozwolenia na budowę były wydane po 31 grudnia 2017 r.

⁴⁹ Obszarem szczególnego zagrożenia powodzią nie były objęte tereny przeznaczone na zabudowę mieszkaniową m.in. analizowany MN.36 i MN.41. Wody Polskie dokonały ostatecznego uzgodnienia projektu mpzp decyzją z 28 czerwca 2018 r. bez określenia warunków dla planowanej zabudowy i zagospodarowania (ówczesny obszar szczególnego zagrożenia powodzią obejmował tereny sportu i rekreacji US.2 oraz US.3, zieleni urządzonej ZPr.2, teren ogródków działkowych ZD.1 i ZD.2, tereny rolnicze R.1-R.3). Mpzp od momentu uchwalenia i uzgodnienia z Wodami Polskimi nie podlegał aktualizacji i obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały na nim wyznaczone w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego obowiązujące w I cyklu planistycznym. W obowiązujących mapach zagrożenia powodziowego (II cykl planistyczny) obszar szczególnego zagrożenia powodzią został poszerzony i od 2020 r. obejmuje również tereny, które w mpzp są wykazane jako MN.

⁵⁰ Ocena aktualności studium i planów miejscowych stanowiąca załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2473/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 września 2018 r., https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2018/2473/w_sprawie_przyjecia_i_przekazania_pod_obrady_Rady_Miasta_Krakowa_projektu_uchwaly_Rady_Miasta_Krakowa_w_sprawie_aktualnosci_Studium_uwarunkowan_i_kierunkow_zago.html

zagrożenia powodzią. Przedmiotowe mpzp nie zostały zaktualizowane po otrzymaniu map od Wód Polskich (data wpływu do UMK 22 czerwca 2015 r.), a mimo to zostały uznane jako aktualne (ww. uchwała z 10 października 2018 r.), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 431-470, 553, 563, 617-644)

W mpzp Białe Morza w § 5 ust. 2 pkt 3 określono tereny zalewowe Q1% na podstawie opracowania: „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”, wykonanego na zlecenie UMK w 2008 r.

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że tereny zalewowe, w których wyznaczono zasięg terenów zalewowych Q1% to m.in.: - Tereny Wód Powierzchniowych Śródlądowych (WS.1 - WS.3), Teren Zieleni Towarzyszącej Zabudowie (ZPz), Tereny Zieleni Urządzonej (ZP.1 i ZP.3), Tereny Zieleni Izolacyjnej (ZI.2), incydentalnie Teren Zielenie Urządzonej i Urządzeń Sportowo-Rekreacyjnych (ZP/US) oraz tereny przeznaczone pod rozbudowę układu drogowego (KD/GP+T, KD/Z, KD/L.2, KD/D, KDW.3), w których wykluczona jest budowa nowych budynków.

(akta kontroli str. 468-470, 587-590, 617-644)

W przypadku trzech pozostałych skontrolowanych mpzp (Stary Biezanów, Sudół Dominikański, Zesławice) wg stanu na 10 października 2018 r. nie występowały tam obszary szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczone przez Wody Polskie, ale zgodnie z opracowaniami będącymi w posiadaniu UMK, na terenach tych mpzp występowało zagrożenie powodziowe.

W dwóch mpzp (Stary Biezanów oraz Sudół Dominikański) wyznaczono obszary z prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi Q1% i Q10%, tj.:

- w mpzp Stary Biezanów w §5 ust. 2 pkt 12 i 13 wskazano, że na rysunku planu zaznaczono uwarunkowania niestanowiące ustaleń planu dotyczące granic zasięgu obszarów, dla których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi raz na 10 lat (10%) oraz raz na 100 lat (1%) wg „Programu zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy z 2011 r.”;
- w mpzp Sudół Dominikański w §6 ust. 2 pkt 14 wskazano, że na rysunku planu określone zostały tereny zalewowe (wody powodziowe Q1%). W §10 ust. 6 tego mpzp poinformowano, że w zakresie ochrony przed powodzią zaleca się stosowanie w budynkach rozwiązań projektowych i technicznych ograniczających zagrożenie powodziowe ze strony potoku Sudół Dominikański (Rozrywka).

W mpzp tych nie zawarto jednakże warunków/wytycznych w zakresie zabudowy tych terenów, (jak miało to miejsce w innym analizowanym mpzp Płaszów-Rybitwy), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku mpzp Zesławice, zgodnie z opracowaną w 2015 r. mapą *Kraków – Zagrożenie powodziowe stanowiącą integralną część Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*, część terenów zlokalizowanych w tym mpzp znajdowała się w obszarze zagrożonym powodzią Q1% wyznaczonym wg opracowania *Wielowariantowego programu inwestycyjnego wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły – MGGP, Kraków 2015*. W mpzp tym, pomimo dostępnych źródeł i analiz wykorzystanych do stworzenia ww. mapy, nie zostały określone obszary zagrożone powodzią Q1%, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 418-430, 468-470, 553, 563, 617-644)

2.3. Na obszarach zagrożonych powodzią⁵¹ znajdujących się na terenie Krakowa zlokalizowanych było 1335 działek. W latach od 2018 do 2022 (do 3 czerwca) na działkach tych wydano 95 pozwoleń na budowę, z czego 36 dotyczyły realizacji inwestycji mieszkaniowych i usługowych. Badaniem objęto 19 spraw, z czego 12 postępowań⁵² dotyczyło inwestycji zlokalizowanych na obszarach bez uchwalonego mpzp oraz siedem postępowań⁵³ na obszarach objętych mpzp.
(akta kontroli str. 471-479, 617-644)

Analiza 12 postępowań⁵⁴ dotyczących inwestycji zlokalizowanych na obszarach bez uchwalonego mpzp wykazała, że:

- w sześciu decyzjach WZ wskazano, że planowane inwestycje znajdują się na obszarach zagrożonych powodzią, z czego w pięciu z nich określono wytyczne w zakresie ich zabudowy w związku z zagrożeniem powodziowym⁵⁵. W trakcie prowadzonych postępowań o wydanie WZ Wydział Architektury występował do Wydziału OC o wydanie opinii w zakresie zagrożenia powodziowego występującego na terenie planowanej inwestycji. W treści decyzji WZ zamieszczano zapisy opinii dotyczące m.in. rzędne wody w przypadku zaistnienia powodzi stuletniej Q1%, zasadność uwzględniania wytycznych pn. „Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego”, informowano o zasadności ubezpieczenia inwestycji od powodzi i jej skutków oraz stosowania materiałów odpornych na działanie wody do minimum wysokość 0,3 m nad zwierciadło wody stuletniej);
- w pięciu sprawach działka planowanej inwestycji na podstawie Planu operacyjnego znajdowała się na wyznaczonych obszarach zagrożenia powodzią⁵⁶ w przypadku całkowitego zniszczenia obwałowań – woda stuletnia Q1% wg MZP (Wydział Architektury występował wtedy o opinię do Wydziału OC), a w wydanych decyzjach WZ zawarto informacji/wytycznych w zakresie warunków zabudowy związanych z zagrożeniem powodziowym;
- w czterech sprawach⁵⁷ działka planowanej inwestycji na podstawie Planu operacyjnego znajdowała się poza obszarem zagrożenia powodzią dlatego Wydział Architektury nie występował wtedy o opinię do Wydziału OC, a w wydanych decyzjach WZ nie zawarto informacji/wytycznych w zakresie warunków zabudowy związanych z zagrożeniem powodziowym.

Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśnił, że Wydział Architektury przy rozpatrywaniu postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy opierał się na mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego (art. 169 i 170 Prawa wodnego) aktualnych na dzień rozpatrywania danego wniosku. Mapy te były dostępne w systemach informatycznych ISDP i wykorzystywane przez Wydział OC. Jak wskazał, działki objęte planowanymi inwestycjami nie znajdowały się

⁵¹ Obszary na których występowały powodzie historyczne (zgodnie ze Wstępną oceną ryzyka powodziowego opracowane przez Wody Polskie), lecz dla których nie zostały sporządzone mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Analizą NIK objęto wytypowane cztery obszary powodzi historycznych z 2010 r.

⁵² Badaniem objęto 12 decyzji WZ i 12 decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵³ Badaniem objęto 7 decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵⁴ 10 decyzji WZ wydano zostało w latach 2017-2021, i po jednej w 2009 r. i 2014 r.

⁵⁵ W jednym przypadku wskazano, że planowana inwestycja graniczy z ciekim wodnym w związku z czym planowane zamierzenia należy zaprojektować i zrealizować zgodnie z ustawą Prawo wodne. W decyzji WZ nie zawarto informacji/wytycznych w zakresie warunków zabudowy związanych z zagrożeniem powodziowym.

⁵⁶ W Planie operacyjnym obszary zagrożenia powodzią obejmują zasięg obszarów zagrożonych powodzią na podstawie map zagrożenia powodzią oraz dodatkowo wyznaczono obszary na podstawie innych opracowań będących w posiadaniu UMK np. „Koncepcja odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa”; „Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły”; „Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy”.

⁵⁷ AU-2/6730.2/3461/2011 z dnia 16 listopada 2011 r., AU-2/6730.2/2655/2014 z dnia 28 listopada 2014 r., AU-2/6730.2/1435/2017 z 10 listopada 2017 r., AU-2/6730.2/193/2020 z 20 marca 2020 r.

na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz ryzyka powodziowego (zgodnie z mapami), dlatego nie zawarto w nich wytycznych/informacji związanych z zagrożeniem powodziowym. Jak dodał, Wydział Architektury prowadząc postępowania o ustalenie WZ nie opierał się na mapie „Wstępna ocena ryzyka powodziowego”, która zgodnie z art. 169 ust. 1 Prawa wodnego służy do sporządzenia map zagrożenia powodziowego dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi;

- w trzech sprawach⁵⁸ działka planowanej inwestycji na podstawie Planu operacyjnego znajdowała się na obszarach zagrożenia powodzią Q1% wyznaczonych wg koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa, MGGP, Kraków 2011. W sprawach tych nie występowało jednakże do Wydziału OC o opinię i w decyzjach WZ nie zawarto informacji/wytycznych w zakresie zabudowy związanych z zagrożeniem powodziowym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- we wszystkich 12 pozwoleniach na budowę wskazano, że projekty budowlane były zgodne z decyzją WZ.

(akta kontroli str. 471-473, 553, 563, 617-644)

Analiza siedmiu pozwoleń na budowę, wydanych w latach 2018-2021, w zakresie inwestycji zlokalizowanych na obszarach objętych mpzp, wykazała że wskazano w nich, iż projekty budowlane były zgodne z mpzp.

(akta kontroli str. 474-476, 553, 563, 617-644)

Objęte badaniem postępowania dotyczyły terenów objętych trzema mpzp: Płaszów-Rybitwy (uchwalony 21 listopada 2012 r.), Prokocim – Bieżanowska (26 czerwca 2013 r.), Prokocim – Obszar Parkowy (24 stycznia 2018 r.).

W mpzp Płaszów-Rybitwy wyznaczono:

- tereny zagrożenia powodziowego od rzeki Wisły – strefy obejmującej tereny zagrożone zalaniem wodą powodziową o prawdopodobieństwie przewyższenia $p=1$ % wywołaną awarią wałów przeciwpowodziowych lub przelaniem się przez koronę wałów na Wiśle. W § 5 ust. 14 mpzp zawarto informacje/wytyczne w zakresie zabudowy tych terenów wskazując, że działalność inwestycyjną należy prowadzić ze świadomością możliwości wystąpienia powodzi oraz rzędnych zwierciadła wody powodziowej; inwestorzy, winni podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, polegających na: odstępowaniu od realizacji obiektów z podpiwniczeniem lub zastosowania środków technicznych zabezpieczających poprzez wykonanie dodatkowych zabezpieczeń typu: szczelne izolacje oraz zastosowania materiałów budowlanych odpornych na wodę. Ponadto w obszarze strefy wykluczono możliwość lokalizacji obiektów stwarzających zagrożenie dla środowiska w przypadku zalania;
- obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią położony pomiędzy linią brzegową rzeki Drwiny Długiej (Drwień) a wałem przeciwpowodziowym. W § 5 ust. 14 mpzp zawarto informacje, że tereny te obejmują obszar przepływu wód powodziowych i są bezpośrednio zagrożone powodzią w rozumieniu przepisów Prawa wodnego. W obszarach tych obowiązuje całkowity zakaz zabudowy oraz inne zakazy, nakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych.

⁵⁸ AU-2/6730.2/646/2018 z 21 maja 2018 r., AU-2/6730.2/926/2019 z dnia 6 listopada 2019 r., AU-2/6730.2/297/2021 z 15 kwietnia 2021 r.,

W mpzp Prokocim – Obszar Parkowy w § 5 ust. 2 pkt 14 wyznaczono strefę zalewową Q1% wg Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa, MGGP, Kraków 2011, nie zawarto wytycznych/informacji dotyczących zabudowy działek związanych z zagrożeniem powodziowym występującym na tym obszarze.

(akta kontroli str. 474-476, 617-644)

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że w planie tym zasięg potencjalnego zagrożenia Q1% występuje w obrębie wyznaczonego terenu wód powierzchniowych WS.1, a także w nieznacznym zakresie terenu zieleni ZP.1, w związku z czym w mpzp nie zawarto wytycznych/informacji dotyczących zabudowy działek związanych z zagrożeniem powodziowym występującym na tym obszarze.

(akta kontroli str. 400-403)

W mpzp Prokocim - Bieżanowska w § 12 wskazano, że na terenie objętym planem nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W związku z czym nie wprowadzono regulacji w tym zakresie. Na Rysunku planu, jako element nie stanowiący ustaleń planu (charakter informacyjny) wskazano obszar potencjalnego zagrożenia wodą Q1% od potoku Drwinka. W planie nie zawarto jednak informacji/wytycznych w zakresie zabudowy związanych z zagrożeniem powodziowym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 474-476, 617-644)

W opiniach wydawanych dla Wydziału Architektury przez Wydział OC w toku postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach zagrożonych powodzią, zalecano stosowanie przy realizacji inwestycji wytycznych określonych w „Lokalizacyjnych i technicznych aspektach zabudowy na obszarach zagrożenia powodzią”, podczas gdy dokument ten nie był opublikowany na stronie UMK lub Wód Polskich i nie był powszechnie dostępny. Treść opinii Wydziału była następnie zamieszczana w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy wydawanych przez Wydział Architektury.

(akta kontroli str. 477-496, 617-644)

Kierownik Referatu Ochrony Przed Powodzią w Wydziale OC wyjaśnił, że dokument ten stanowił załącznik do przekazanego do konsultacji społecznych projektu PZRP dla Regionu Wodnego Górnej Wisły, który dostępny był w trakcie trwania konsultacji i bezpośrednio po ich zakończeniu na stronie www.powodz.gov.pl. W wersji PZRP przyjętej rozporządzeniem Rady Ministrów dokument ten nie został już zamieszczony.

(akta kontroli str. 497-536)

Dyrektor Wydziału OC wyjaśnił, że w opiniach wydawanych przez Wydział OC w toku postępowań o wydanie decyzji WZ nie zalecano w sposób bezpośredni stosowania wytycznych określonych w dokumencie „Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego”, lecz przedstawiane były propozycje możliwych do zastosowania rozwiązań, które w tym dokumencie zaproponowano. Korzystano z tego dokumentu, ponieważ był to jedyny znany materiał opracowany przez specjalistów, w którym w sposób kompleksowy przedstawiono propozycje rozwiązań zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią. W materiale pn. „Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” przekazany Prezydentowi Miasta Krakowa wraz z mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego w 2015 r. wskazano, że wytyczne te „stanowią zbiór postulowanych zasad gospodarowania i zaleceń, którymi dyrektor RZGW będzie kierować się przy uzgadnianiu dokumentów (w tym planów miejscowych) oraz decyzji”. Opracowanie to nie zostało przyjęte żadnym aktem prawnym, stąd też zapisy Wydziału w opiniach miały charakter tylko zaleceń i nie obligują inwestora do ich

zastosowania. W ten sposób starano się w wydawanych decyzjach w możliwie największym zakresie zwrócić uwagę inwestora na problematykę zagrożenia powodziowego traktując to jako pomoc ze strony Wydziału.

(akta kontroli str. 545-548)

2.4. Od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2022 r. do Wydziału Architektury wpłynęło 2482 zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 29 ust.1 pkt 1-3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵⁹, z czego 41 dotyczyło zgłoszeń budowy domu jednorodzinnego. W 2022 r. wpłynęło osiem zgłoszeń dotyczących budowy wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m². Żadne z ww. zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a ww. ustawy nie znajdowało się na terenie szczególnego zagrożenia powodzią. Od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2022 r. wpłynęło 75 zgłoszeń dotyczących budowy sieci infrastrukturalnych⁶⁰ na obszarach powodzi historycznych.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że: pracownicy prowadzący postępowania administracyjne dokonują weryfikacji spraw w zakresie terenów szczególnego zagrożenia powodzią. Korzystają z materiałów dostępnych w systemach informatycznych Wydziału. Jedną z podstawowych aplikacji jest ISDP, w którym zamieszczone są przez Wydziały UMK dane zasobu urzędu w formie graficznej z uwzględnieniem terenu całego obszaru miasta Krakowa. Narzędzie to pozwala na precyzyjne odszukanie lokalizacji inwestycji po danych adresowych lub numerze działki ewidencyjnej, jak też posiada graficzne oznaczenie granic terenów szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 387-393)

2.5. Od 2018 r. do 2022 r. (do 18 maja) Gmina Miejska Kraków realizowała inwestycje w budowie przeciwpowodziowej/infrastrukturę służącą ochronie mieszkańców przed powodzią, w tym :

a) Zarząd Dróg Miasta Krakowa:

- realizacja w latach 2016-2018 przepustu pod ul. Dobrego Pasterza w ciągu potoku Sudół Dominikański (przy obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Kwota wydatkowana na inwestycję - 2 529,5 tys. zł,
- opracowanie w 2018 r. dwóch koncepcji odwodnienia dla wybranych rejonów Krakowa oraz programu funkcjonalno-użytkowego dla przebudowy systemu kanalizacji opadowej osiedla Kabel. Kwota wydatkowana na inwestycję - 378 tys. zł,
- przygotowania do przebudowy przepustu potoku Sudół Dominikański pod ul. Olszecką. Na 2022 r. zaplanowano opracowanie koncepcji przebudowy;

b) KEGW:

- budowa przepompowni przy ul. Półnanki/Agatowa. Dotychczas wykonano dokumentację projektową i uzyskaną decyzję o pozwoleniu na budowę. Wykonanie przepompowni zaplanowano w 2022 r. W 2021 r. wydatkowano 143,9 tys. zł,
- budowa przepompowni wraz z zagospodarowaniem wód opadowych w rejonie ul. Jeżynowej i Na Niwach – zadanie w trakcie realizacji (wyłoniono wykonawcę na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wymaganych pozwoleń,
- budowa przepompowni Kabel – 30 czerwca 2021 r. dokonano odbioru końcowego. Wykonano m.in. modelowanie przepływów hydrodynamicznych

⁵⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁶⁰ Art. 29 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego.

w zlewni, na podstawie którego opracowano warianty zagospodarowania wód opadowych. Kwota wydatkowana – 1 888,2 tys. zł. W 2022 r. kontynuacja inwestycji *pn. Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę/przebudowę kanałów opadowych w rejonie ul. Prokocimskiej*,

- opracowanie projektu budowlanego przebudowy rowu w rejonie ul. Golkowickiej i odprowadzenie wód opadowych do Dopływu Spod Laskowic,
 - w latach 2020-2021 zawarto cztery umowy na opracowanie wariantowych koncepcji odwodnienia poszczególnych rejonów Krakowa (ok. 60% powierzchni Miasta).
 - opracowanie koncepcji budowy przepompowni Na Wysokie Stany przy ul. Nowohuckiej. Kwota wydatkowana w 2021 r. – 97,8 tys. zł,
 - opracowanie koncepcji budowy przepompowni Na Wysokie Stany dla 11 lokalizacji przepompowni (m.in. Bodzów, Kostrze, Rybitwy, Łęg). Kwota wydatkowana w 2021 r. – 749,7 tys. zł;
- c) Wodociągi Miasta Krakowa S.A. – budowa pompowni powodziowej Wilga zlokalizowanej przy ul. Zatorskiej. Koszt realizacji inwestycji - 10 248,5 tys. zł (sfinansowane ze środków własnych Spółki);
- d) Wydział OC – realizacja w 2019 r. systemu monitorowania poziomu wody na ciekach niekontrolowanych, a stwarzających zagrożenie powodziowe na terenie Miasta. W ramach systemu zamontowano pięć stacji pomiarowych: potok Sudół Dominikański, Dłubnia, potok Kościelnicki, Serafa, potok Kostrzecki oraz w 2021 r. system rozbudowano o dodatkową stację na potoku Drwinka przy ul. Udzieli (obszar zagrożony powodzią). Łącznie wydatkowano – 187 tys. zł.

Ww. inwestycje realizowane były m.in. w oparciu o analizy własne UMK i jednostek miejskich oraz wnioski mieszkańców Miasta.

(akta kontroli str. 65-66, 68-79, 362-379)

W Urzędzie, w latach 2018-2022, w toku postępowań ws. decyzji WZ oraz udzielając pozwoleń na budowę dla inwestorów nie prowadzono analiz kosztów związanych z ewentualną budową lub rozbudową infrastruktury przeciwpowodziowej (np. przepompowni, kanalizacji burzowej itp.).

Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśnił, że Wydział Architektury realizując w imieniu Prezydenta zadania z zakresu urbanistyki i budownictwa, działa w oparciu i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zgodnie z którymi planowane inwestycje muszą być zgodne z obowiązującym mpzp lub decyzjami lokalizacyjnymi. Jeżeli złożony przez inwestora wniosek jest kompletny oraz spełnione zostaną wszystkie wymogi przewidziane w ustawach, organ nie może wstrzymywać się z wydaniem decyzji zarówno w sprawie warunków zabudowy, jak i pozwolenia na budowę. Jak poinformował to inwestor, na etapie postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej, a następnie na etapie postępowania o pozwolenie na budowę, decyduje o rodzaju zabudowy, którą zamierza realizować na określonej nieruchomości gruntowej, zaś organ właściwy do wydania decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę nie ma prawa odmówić wydania decyzji zgodnej z żądaniem inwestora, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa. Jak dodał, nie przeprowadza się analiz ww. kosztów. Przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku na organ administracji publicznej wydający decyzję w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w przedmiocie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 65, 74-75)

2.6. Działania podejmowane przez Urząd w celu przeciwdziałania skutkom powodzi opisano w pkt 1.7 wystąpienia.

2.7. W latach 2015-2021 Urząd nie wypłacał środków z tytułu odszkodowań dla poszkodowanych w wyniku powodzi lub podtopień. Z informacji przekazanych przez jednostki organizacyjne Miasta wynikało m.in., że:

- Wodociągi Miasta Krakowa S.A. z tytułu odszkodowań związanych z wylaniami z kanalizacji ogólnospławnej, spowodowanymi opadami nawałnymi, wypłacili 284,3 tys. zł odszkodowania z polisy OC Spółki, w latach 2015 - 2021;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie na zasiłki celowe w związku z występowaniem powodzi wypłacił w 2019 r. i 2021 r. kwotę 986,6 tys. zł, z tego: 887,8 tys. zł dotacji z budżetu państwa i 98,8 tys. zł środków budżetu Gminy;
- do ówczesnych komunalnych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za infrastrukturę miejską, drogową⁶¹ wpływały kilkakrotnie zgłoszenia szkód związanych z zalaniem samochodu lub nieruchomości, niemniej jednak jednostki te nie dokonywały wypłat lub też nie posiadały informacji o wypłacie odszkodowania przez ubezpieczyciela.

(akta kontroli str. 67, 76-77)

W związku z zagrożeniem powodziowym, powodzią oraz podtopieniami, w latach 2015-2021, Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie przeprowadziła na terenie Krakowa 96 interwencji⁶². Najliczniej interweniowano w lokalizacji rzek: Serafy (29 interwencji), Drwinki (11), Wisły (10), Wilgi (7), Bibiczanki (7), Sudolu (7). Koszt tych interwencji wyniósł 402,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 213-223)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki poinformował⁶³, iż organ nie prowadził odrębnej ewidencji kontroli w zakresie kontroli realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i brak było możliwości technicznych wyszukania w systemach elektronicznych ww. kontroli spośród ponad 1 tys. kontroli przeprowadzonych od 2018 r.

(akta kontroli str. 225-229)

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że Wydział nie przeprowadzał kontroli samodzielnie ani też wspólnie z przedstawicielami organu nadzoru budowlanego w zakresie spełnienia przez inwestorów warunków zawartych w decyzjach o pozwoleniu na budowę, odnośnie realizacji inwestycji w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 397-399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykaz decyzji WZ, które wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r., nie został przekazany do organu nadzoru budowlanego po jego sporządzeniu (21 grudnia 2018 r.) i opublikowaniu w BIP (27 grudnia 2018 r.), przez co naruszono art. 546 ust.6 w związku z ust.5 Prawa wodnego. Wykaz decyzji WZ został przesłany do nadzoru budowlanego w dniu 18 maja 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 177, 180, 186-194)

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że nie odnaleziono dokumentu potwierdzającego przekazanie ww. wykazu decyzji do organu nadzoru budowlanego, co nie było jednoznaczne z brakiem przekazania do PINB tego dokumentu. Dyrektor podając przyczyny powyższego wyjaśniła, że pod koniec 2018 r. w Wydziale

⁶¹ Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Zarząd Dróg w Krakowie.

⁶² Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶³ Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Architektury nastąpiły zmiany organizacyjne spowodowane przejściem na emeryturę dotychczasowej dyrektor Wydziału. Dodatkowo Zastępca Dyrektora Wydziału ds. Urbanistyki przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, pion urbanistyki odpowiedzialny był za sporządzenie, opublikowanie i przekazanie powyższego wykazu do organu nadzoru budowlanego. W świetle powyższego brak było możliwości weryfikacji realizacji polecenia (jak się zakłada) ówczesnego Dyrektora Wydziału w przedmiocie przekazania wykazu decyzji do organu nadzoru budowlanego. Niemniej jednak w sytuacji niezrealizowania dyspozycji art. 546 ust. 6 Prawa wodnego w zakresie przekazania wykazu decyzji do organu nadzoru budowlanego, wskazała, iż powyższe nie było wynikiem celowego działania organu.

(akta kontroli str. 184)

W trakcie kontroli NIK pozyskała informację od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki, że Wydział Architektury przekazał do organu wykaz wygasłych decyzji WZ, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego, pismem z 10 maja 2022 r., nie potwierdzając jednocześnie wcześniejszego wpływu przedmiotowego wykazu.

(akta kontroli str. 239-243)

2. Wykaz wygaszonych decyzji WZ, o których mowa w art. 546 ust.1 Prawa wodnego, został sporządzony w sposób nierzetelny. W toku kontroli NIK stwierdzono przypadek niezasadnego ujęcia decyzji WZ w wykazie z 21 grudnia 2018 r., jak również przypadki decyzji WZ, które nie zostały w nim ujęte, pomimo obowiązku wynikającego z art. 546 ust.5 Prawa wodnego. I tak:

- a) decyzja Nr AU-2/6730.2/885/2013 z 18 kwietnia 2013 r. została ujęta w wykazie decyzji pomimo, że nie spełniała warunków z art. 546 ust.1 Prawa wodnego. Była to decyzja umarzająca postępowania w sprawie ustalenia WZ z uwagi na jego bezprzedmiotowość (dla terenu objętego wnioskiem inwestora obowiązywał mpzp). Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że przedmiotowa decyzja znalazła się na wykazie omyłkowo.

(akta kontroli str. 537, 540-541, 617-644)

- b) decyzja WZ nr AU-2/6730.2/936/2014 z 24 kwietnia 2014 r. nie została ujęta w wykazie decyzji. Część działki 322/4, obręb 48 Krowodrza, przeznaczona pod inwestycję leżała w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, tj. w obszarze określonym w art. 546 ust.1 Prawa wodnego.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, ww. decyzja nie została w nim ujęta z uwagi na fakt, iż w toku jego sporządzania zweryfikowano, iż w oparciu o tę decyzję wydana już została decyzja pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 537-541, 617-644)

Należy wskazać, że na podstawie ww. decyzji WZ zostało wydane pozwolenie nr 281/6740,1/2018 (II etap inwestycji) oraz nr 282/6740,1/2018 (I etap inwestycji) po 1 stycznia 2018 r., tj. 13 lutego 2018 r. co zostało opisane w dalszej części w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt.3.

- c) decyzja WZ nr AU-2/6730.2/98/2017 z 31 stycznia 2017 r. nie została ujęta w wykazie decyzji. Część działki 138/5 obręb 32 Podgórze przeznaczona pod inwestycję leżała w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie z przekazanymi do UMK w 2015 r. mapami zagrożenia powodziowego, tj. w obszarze określonym w art. 546 ust.1 Prawa wodnego. Dla porównania, inne WZ, tj.: AU-2/6730.2/181/2011 1 i AU-2/7331/2573/08 w tym samym obrębie nr 32 Pogórze i o podobnym zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia wchodzącym na teren wnioskowanych inwestycji, wśród których była m.in. również działka 138/5, zostały ujęte w ww. wykazie decyzji.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że wykaz sporządzany był w kolejności dat wydania decyzji WZ (od 2003 r. do 2017 r.). Wobec powyższego, w sytuacji, gdy wykaz dotyczący decyzji z roku 2017 był sporządzany po sierpniu 2018 r. decyzja ta nie została ujęta w wykazie, gdyż na jej podstawie wydano już decyzję pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 537-538, 541-542, 617-644)

Należy wskazać, że na podstawie ww. decyzji WZ zostało wydane pozwolenie nr 1534/6740.1/2018 z 13 sierpnia 2018 r., co zostało opisane w dalszej części w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt.4.

d) decyzja WZ nr AU-2/7331/1667/10 z 14 czerwca 2010 r. nie została ujęta w wykazie decyzji. Wśród działek objętych zamierzeniem inwestycyjnym były też działki z obszarów wskazanych w art. 546 ust. 1 Prawa wodnego, tj.: działki nr: 111/2, 112,113, 114, obręb 30 Podgórze - leżące częściowo w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, oraz działki 116/7, 118/9 (po przekształceniu działka 389) - leżące częściowo w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że decyzja nie została ujęta w wykazie z uwagi na to, iż w oparciu o nią w 2015 r. wydana została decyzja pozwolenia na budowę. Dyrektor w końcowej części wyjaśnień podała, iż w związku z ujawnionymi w toku kontroli NIK wątpliwościami związanymi z ww. decyzjami pozwolenia na budowę oraz z aktualnością sporządzonego wykazu, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego Wydział Architektury rozważy podjęcie działań zmierzających do ponownej weryfikacji i aktualizacji wykazu.

(akta kontroli str. 538, 542-544, 617-644)

NIK wskazuje, iż przytoczone w wyjaśnieniach pozwolenie na budowę z 2015 r.⁶⁴, wydane na podstawie m.in. przedmiotowej decyzji WZ nr AU-2/7331/1667/10 zostało jednakże decyzją nr 207/W/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. wygaszone w części dotyczącej zamierzenia inwestycyjnego odpowiadającej przedmiotowej WZ z uwagi na rezygnację inwestora z części inwestycji. W związku z powyższym przedmiotowa WZ nie została skonsumowana ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Stanowisko, iż inwestor ponownie może posłużyć się decyzją WZ po wyeliminowaniu pozwolenia na budowę z obrotu prawnego zostało zaprezentowane w wydanej opinii prawnej UMK z dnia 17 września 2019 r.⁶⁵ dla Wydziału Architektury.

(akta kontroli str. 576-579, 591-595, 617-644)

3. Wydano dwa pozwolenia na budowę: nr 281/6740,1/2018 (II etap inwestycji) oraz nr 282/6740.1/2018 (I etap inwestycji) z 13 lutego 2018 r., dla zamierzenia inwestycyjnego na działce 322/4 obr. 48 Krowodrza, na podstawie ww. decyzji WZ nr AU-2/6730.2/936/2014 z 24 kwietnia 2014 r. (opisanej w pkt. 2b Stwierdzonych nieprawidłowości), w sytuacji gdy zgodnie z 546 ust. 1 Prawa wodnego, decyzje dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, wygasły z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r. Wniosek inwestora o wydanie pozwolenia na budowę został złożony 12 kwietnia 2017 r.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że ww. postępowania w przedmiocie wydania ww. decyzji pozwoleń na budowę zostały wszczęte w 2017 r. przed wejściem w życie ww. Prawa wodnego. W toku postępowania inwestor przedłożył stosowne decyzje zwalniające dla wykonywania robót budowlanych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału, ponadto zgodnie z pismem z 17 stycznia 2018 r. Wód Polskich teren planowanej inwestycji znajdował się poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Rudawy. Dyrektor wyjaśniła, że w toku postępowania organ

⁶⁴ Ustalono, iż dotyczy to decyzji nr 1843/2015 z 28 lipca 2015 r.

⁶⁵ Znak PR-02.074.401/2019.

weryfikował decyzję o warunkach zabudowy pod kątem dyspozycji art. 546 ust. 1; że tylko część działki objętej wnioskami o pozwolenie na budowę (etap I i etap II) była objęta zakazem w związku z odległością 50 m od stopy wału, a planowane budynki na PZT⁶⁶ zostały zlokalizowane w odległości większej niż 50 m od stopy wału. Dlatego też mimo, iż część decyzji WZ wygasła w związku z nowelizacją Prawa wodnego możliwe było wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla tej inwestycji.

(akta kontroli str. 537-541, 617-644)

NIK wskazuje, że przepis art. 546 ust. 1 Prawa wodnego odnosi się do przedmiotu nieruchomości lub jej części a nie do zaplanowanych do realizacji budynków. Odnośnie terminu złożenia wniosku o wydanie pozwolenia należy wskazać, że zgodnie z wyrokiem NSA II OSK 2570/19 z 21 maja 2020 r.⁶⁷ skoro przepis art. 546 ust. 1 Prawa wodnego przesądza o wygaśnięciu decyzji WZ z dniem 1 stycznia 2018 r., to nawet złożenie wniosku o pozwolenie na budowę w okresie ważności takiej decyzji nie może pociągać za sobą przedłużenia czasu obowiązywania tej decyzji i orzekania na jej podstawie o pozwoleniu na budowę. NIK zwraca również uwagę na brzmienie art. 546 ust. 2 Prawa wodnego. Wyjątek przewidziany w tym przepisie nie miał zastosowania do opisanej powyżej sprawy, ponieważ pozwolenie na budowę zostało wydane już po wejściu w życie Prawa wodnego.

4. Wydano pozwolenie na budowę nr 1534/6740.1/2018 z 13 sierpnia 2018 r. dla zamierzenia inwestycyjnego na działce 138/5 obr. 32 Pogórze, na podstawie decyzji WZ nr AU-2/6730.2/98/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. (opisanej w pkt. 2c Stwierdzonych nieprawidłowości), w sytuacji gdy zgodnie z art. 546 ust. 1 Prawa wodnego, decyzje dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią wygasły z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tj. 1 stycznia 2018 r. Wniosek inwestora o wydanie pozwolenia na budowę został złożony 23 marca 2018 r.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że ww. decyzją udzielono pozwolenia na budowę budynku jednorodzinnego, wolnostojącego z wydzielonym lokalem usługowym w parterze oraz garażem podziemnym, (...). Wyjaśniła, że obecnie brak jest możliwości analizy akt pozwolenia na budowę, z uwagi na sytuację Archiwum UMK, które uległo pożarowi (akta uległy najprawdopodobniej zniszczeniu na skutek pożaru), niemniej z posiadanych map elektronicznych (ISDP) wynika, iż obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1% znajdował się na niewielkim narożu działki nr 138/5. Ponadto poinformowała, iż w toku postępowania organ weryfikował decyzję o warunkach zabudowy pod kątem dyspozycji art. 546 ust. 1, że tylko niewielka część działki objętej wnioskiem o pozwolenie na budowę znajdowała się na terenie, o którym mowa w art. 546 ust. 1 ww. ustawy, a planowany budynek na PZT (w projekcie zamiennym) został zlokalizowany poza tym obszarem. Dlatego też, mimo iż niewielka część decyzji WZ wygasła w związku z nowelizacją Prawa wodnego było możliwe wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla tej inwestycji.

(akta kontroli str. 537, 541-542, 617-644)

NIK wskazuje, że przepis art. 546 ust. 1 Prawa wodnego odnosi się do przedmiotu nieruchomości lub jej części a nie do zaplanowanych do realizacji budynków. Należy również wskazać, iż organ winien w sposób jednolity realizować przepisy prawa. Decyzje WZ, które równie niewielką częścią nieruchomości wchodziły w obszary wskazane w art. 546 ust. 1 zostały umieszczone przez Wydział Architektury w wykazie decyzji wygaszonych z dniem 1 stycznia 2018 r.⁶⁸

5. Nierzetelnie dokonano aktualizacji wykazu wygaszonych decyzji WZ, przesłanego 18 maja 2022 r., tj. w toku kontroli NIK, do organu nadzoru budowlanego. Do wykazu

⁶⁶ Projekt zagospodarowania terenu.

⁶⁷ LEX nr 3117371.

⁶⁸ AU-2/6730.2/181/2011 i AU-2/7331/2573/08

decyzji WZ, które wygasły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r., sporządzonego 21 grudnia 2018 r., dopisano trzy kolejne decyzje WZ znak: AU-2/6730.2/335/2015 z 25 lutego 2015 r., AU-2/6730.2/368/2015 z 27 lutego 2015 r., AU-2/6730.2/1351/2012 z 31 maja 2012 r. (poz. 326-328 wykazu). Zaktualizowany wykaz został zamieszczony na BIP 12 maja 2022 r.

Jak ustalono w toku kontroli NIK na podstawie ww. decyzji WZ zostały wydane odpowiednio trzy pozwolenia na budowę jeszcze przed 1 stycznia 2018 r., tj. 11 maja 2015 r., 16 maja 2016 r. i 30 czerwca 2017 r., zatem umieszczenie ich w wykazie decyzji, które zgodnie z art.546 ust.1 Prawa wodnego wygasły z dniem 1 stycznia 2018 r., było niezasadne.

(akta kontroli str. 183-194, 404, 407-408, 573-575, 580, 617-644)

Dyrektor Wydziału Architektury w uzupełnionych wyjaśnieniach podała, że: decyzje WZ znalazły się w wykazie omyłkowo.

(akta kontroli str. 404, 407-408, 582)

6. Trzy mpzp: Krzesławice (uchwalony 2 marca 2005 r.), Bieńczyce - Park Rzeczny Dłubni (uchwalony 24 kwietnia 2013 r.), Białe Morza (uchwalony 10 października 2012 r.) zostały uznane za aktualne w *Ocenie aktualności studium i planów miejscowych*⁶⁹, pomimo nieokreślenia w nich obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonych przez KZGW⁷⁰ w 2015 r., co należy uznać za działanie nierzetelne. Tym samym nie zostały wskazane w uchwale nr CXIII/2957/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2018 r.⁷¹ do zmiany zgodnie z art. 27 upzp.

(akta kontroli str. 54-56, 450-464, 553, 563, 617-644)

Zastępca Dyrektora Wydziału Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że upzp, stanowiąca podstawę do dokonywania oceny aktualności planów miejscowych, nie zawiera jednoznacznych i szczegółowych kryteriów w oparciu, o które należy dokonywać takiej oceny. Sporządzając taką ocenę aktualności studium i planów miejscowych w 2018 r. wzięto pod uwagę wiele aspektów faktycznych i prawnych. Podkreślić należy, iż ww. ocenę aktualności dokonano w oparciu o stosowne przesłanki, które zostały wymienione w treści art. 32 upzp tj. poprzez wykonanie odpowiedniej analizy obejmującej zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenę postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowane wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Podkreślić należy, iż w 2014 r. dokonano zmiany dokumentu Studium oraz w okresie poprzedzającym sporządzenie Oceny aktualności studium i planów miejscowych zmianie uległy przepisy prawa normujące szeroko rozumiane zasady kształtowania polityki przestrzennej. Jak dodała, na wynik dokonywanych analiz, nie bez znaczenia był fakt, iż został uchylony zapis art. 88f ust. 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, zgodnie z którym zmiany w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy należało wprowadzić w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego właściwym organom. Podkreślić bowiem należy, iż powyższy zapis został uchylony przez art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy -

⁶⁹ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2473/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 września 2018 r., dalej: *Ocena aktualności*.

⁷⁰ Sprostowano z zapisu o brzmieniu: „Wody Polskie” na zapis: „KZGW”.

⁷¹ W sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.2295). Dodatkowo, analogiczna do regulacji uchylonego art. 88f ust. 7 Prawa wodnego z 2001 r., nie pojawiła się regulacja w ustawie Prawa wodnego z 2017 r., która nakazywałaby dokonanie zmian w obowiązujących planach miejscowych po przekazaniu map zagrożenia powodziowego. Jak wyjaśniła, w toku procedury planistycznej każdy projekt planu miejscowego jest uzgadniany w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (por. art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp). Powyższy podmiot nie zmienił swojego stanowiska w przedmiocie uzgodnienia projektu planu (do czego jest zawsze uprawniony na mocy art. 26 ust. 1 upzp) i nie wskazał Prezydentowi Miasta Krakowa na konieczność dokonania zmian w obowiązujących aktach planistycznych gminy.

(akta kontroli str. 418-423)

NIK wskazuje, że w dacie dokonywania oceny ww. mpzp i uznania ich za aktualne obowiązywał art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Należy podkreślić, że aktualność mpzp ma szczególne znaczenie w kontekście zapisów art. 1 ust. 2 pkt 5 upzp, zgodnie z którym zdrowie ludzkie oraz bezpieczeństwo ludzi są jednymi z nadrzędnych wartości, które w żadnym razie nie mogą zostać pominięte w działaniach z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego.

7. Mpzp Zesławice (uchwalony 4 lutego 2009 r.) został uznany za aktualny w *Ocenie aktualności* z 2018 r., pomimo nieokreślenia w nim obszarów zagrożonych powodzią Q1 wg *Wielowariantowego programu inwestycyjnego* z 2015 r.⁷² wyznaczonego na mapie pn. *Kraków – Zagrożenie powodziowe* stanowiącą integralną część *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią*⁷³.

(akta kontroli str. 450-464, 468-470, 553, 563, 617-644)

Zastępca Dyrektora Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że przyczyna takiego stanu rzeczy była tożsama z argumentacją podaną w nieprawidłowości nr 6.

(akta kontroli str. 419, 424)

NIK wskazuje, że obszary zagrożone powodzią Q1%, wyznaczone na mapie pn. *Kraków – Zagrożenie powodziowe* na podstawie analiz i opracowań będących w posiadaniu UMK, zostały ujęte w innych mpzp np.: w mpzp Białe Morza - na podstawie opracowania pn. „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa” z 2008 r., w mpzp Prokocim – Obszar Parkowy - na podstawie „Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa” z 2011 r.

8. Warunki zagospodarowania i zabudowy w poddanych kontroli mpzp dla terenów zagrożonych powodzią, były formułowane niejednolicie oraz w sposób niespójny. Przejawiało się to w następujący sposób:
W trzech mpzp: Stary Bieżanów, Sudół Dominikański, Prokocim – Bieżanowska wskazane zostały tereny zalewowe (na podstawie opracowań będących w dyspozycji

⁷² *Wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla cieków Aglomeracji Krakowskiej z wyłączeniem rzeki Wisły – MGGP, Kraków 2015.*

⁷³ Mapa wg stanu na dzień 27 stycznia 2016 r.

UMK⁷⁴), lecz poza lakonicznym zapisem⁷⁵ w mpzp Sudół Dominikański dotyczącym ogólnych warunków projektowych nie zawierały one warunków zabudowy i zagospodarowania tych obszarów. Tymczasem takie warunki zawarte zostały w mpzp Płaszów-Rybitwy⁷⁶, wskazujące m.in. że inwestorzy, winni podjąć działania zmierzające do zredukowania ewentualnych strat materialnych i niematerialnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, polegających na: odstępowaniu od realizacji obiektów z podpiwniczeniem lub zastosowania środków technicznych zabezpieczających poprzez wykonanie dodatkowych zabezpieczeń typu: szczelne izolacje oraz zastosowania materiałów budowlanych odpornych na wodę. Ponadto w obszarze strefy wykluczono możliwość lokalizacji obiektów stwarzających zagrożenie dla środowiska w przypadku zalania.

Przekazywana w ten sposób informacja o treści norm prawnych dla mieszkańców i potencjalnych inwestorów była niekompletna, a przez to nierzetelna. NIK wskazuje, że samo wyznaczenie granic nie stanowi pełnej informacji dla ochrony przed potencjalnym zagrożeniem powodzią, dlatego też zasadnym jest zamieszczanie podobnych warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Wskazywanie warunków i ograniczeń zabudowy pozwala na zwiększanie świadomości inwestorów o potencjalnym ryzyku i ograniczeniach w realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, a także w przypadku wystąpienia powodzi może zapewnić skuteczniejszą ochronę przed jej skutkami.

(akta kontroli str. 419, 468-470, 474-476, 617-644)

Zastępca Dyrektora Wydziału Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że procedura planistyczna związana z sporządzeniem projektu mpzp została szczegółowo uregulowana przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W toku procedury planistycznej każdy projekt planu miejscowego jest opiniowany i uzgadniany z odpowiednimi organami administracji publicznej. Dlatego na ostateczną treść ustaleń planistycznych determinujący wpływ ma treść otrzymanych wytycznych, opinii i uzgodnień oraz dokument Studium. Jak poinformowała, odnosząc się do mpzp obszaru „Stary Bieżanów” należy wskazać, iż w toku procedury planistycznej uzyskano wytyczne i uzgodnienie Zarządu Województwa Małopolskiego. Natomiast na etapie sporządzenia projektu ww. planu miejscowego ustawowy podmiot odpowiedzialny w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią – Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie uzgodnił otrzymany projekt w ramach tzw. milczącej zgody. Odnosząc się do mpzp obszaru „Sudół Dominikański” Zastępca Dyrektora poinformowała, że w treści planu miejscowego poza wskazaniem zasięgu zagrożenia powodziowego, zawarto również zalecenie dotyczącym rozwiązań projektowych i technicznych ograniczających to zagrożenie. W toku procedury planistycznej w procesie opiniowania i uzgodnień nie wpłynęły postulaty, zalecenia dot. wprowadzenia dodatkowych warunków zabudowy/zagospodarowania tychże obszarów.

Ponadto dodała, że dla mpzp Prokocim-Bieżanowska zawarte zostały informacje dotyczące zagrożenia powodziowego Q1% od ciek Drwinka – jako element informacyjny. Jak poinformował, w procesie opiniowania i uzgodnień nie wpłynęły

⁷⁴ 1) „Program zwiększenia zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy z 2011 r.”, 2) „Zasięg obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły oraz jej dopływów: Dłubni, Prądnika, Rudawy, Serafy oraz Wilgi w granicach administracyjnych Krakowa”, 3) „Obszar potencjalnego zagrożenia wodą Q1% od potoku Drwinka”.

⁷⁵ W mpzp Sudół Dominikański w § 10 ust. 6 podano następujący zapis: „W zakresie ochrony przed powodzią zaleca się stosowanie w budynkach rozwiązań projektowych i technicznych ograniczających zagrożenie powodziowe ze strony potoku Sudół Dominikański (Rozrywka)”.

⁷⁶ Uchwalony uchwałą nr LXI/859/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 listopada 2012 r.

postulaty (wytyczne) od podmiotów opiniujących/uzgadniających projekt planu dotyczących wprowadzenia dodatkowych warunków zabudowy/zagospodarowania tychże obszarów.

(akta kontroli str. 400-403, 419, 423-424)

NIK nie kwestionuje zgodności ustaleń mpzp z upzp, niemniej jednak tworząc mpzp należy mieć na względzie wymagania określone w art. 1 ust. 2 pkt 5 upzp obejmujące ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także zachowywać przejrzystość procedur planistycznych, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 12 upzp. Ponadto NIK zauważa, że Wydział Architektury na etapie udzielania pozwoleń na budowę, w przypadku braku ww. wytycznych/informacji wskazanych w treści mpzp, nie ma możliwości prawnej wobec inwestora do zastosowania dodatkowych obostrzeń.

9. W przypadku trzech decyzji WZ⁷⁷ Wydział Architektury nie wystąpił o opinię do Wydziału OC, co stanowiło naruszenie wewnętrznej procedury postępowania określonej w „Ocenie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Krakowa”⁷⁸, zgodnie z którą: *„w sytuacji gdy teren planowanej inwestycji znajduje się na obszarze wyznaczonym na MZP, Wydział Architektury przed wydaniem decyzji WZ zwraca się do Wydziału OC o zaopiniowanie zamierzenia inwestycyjnego. O opinię występuje się również w przypadku, gdy teren położony jest na obszarze zagrożonym powodzią od rzek i cieków nie objętych mapami zagrożenia powodziowego, lecz wynikających z innych opracowań, będących w posiadaniu Wydziału OC”*.

W konsekwencji nie zawarto w tych decyzjach informacji, że planowane inwestycje znajdowały się na działkach zlokalizowanych w obszarze zagrożonym powodzią, tym samym nie przedstawiając inwestorowi pełnej informacji o potencjalnym ryzyku powodziowym.

(akta kontroli str. 149-157, 406-407, 471-473, 553, 563, 617-644)

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że w ramach procedowania postępowań o ustalenie WZ pracownicy korzystali z informacji zawartych w oficjalnych opracowaniach zamieszczonych na warstwach ISDP - Zagrożenie powodziowe - 2020 MZP. Za poprawność i aktualność danych odpowiada Prezydent Miasta Krakowa, Wydział OC, natomiast za pochodzenia danych odpowiadają Wody Polskie, KEGW, Wydział OC. Na dostępnych ww. warstwach tereny objęte przedmiotowymi decyzjami nie znajdowały się na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz ryzyka powodziowego.

(akta kontroli str. 549, 551-552)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Wydziału Architektury UMK ponieważ w UMK obowiązywał wewnętrzny dokument pn. Plan operacyjny ochrony przed powodzią Miasta Krakowa zatwierdzony przez Wojewodę Małopolskiego, określający tereny zagrożone powodzią. Zarówno dane z WORP o powodzi historycznej jak i opracowana Koncepcja z 2011 r., stanowiąca podstawę do określenia na mapie Krakowa, dodatkowych zagrożeń powodzią, potwierdzały że teren inwestycji nie leży w bezpiecznym obszarze. Dlatego też Wydział powinien był uwzględnić dostępne w UMK dokumenty i procedury w toku prowadzonego postępowania, oraz poinformować inwestora o potencjalnym ryzyku powodziowym na tym terenie.

Zdaniem NIK rozpatrując wnioski o wydanie przedmiotowych WZ Wydział Architektury nie wziął pod uwagę zagrożenia powodziowego zidentyfikowanego w „Mapie Kraków – Zagrożenie powodziowe” stanowiącej element „Planu operacyjnego ochrony przed

⁷⁷ AU-2/6730.2/646/2018 z 21 maja 2018 r., AU-2/6730.2/926/2019 z dnia 6 listopada 2019 r., AU-2/6730.2/297/2021 z 15 kwietnia 2021 r.

⁷⁸ Coroczne opracowanie UMK wydane odpowiednio w latach 2017-2022, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=58464, dostęp na dzień 26 lipca 2022 r.

powodzią Miasta Krakowa”. Zgodnie z ww. mapą działki objęte planowanymi inwestycjami znajdowały się na obszarze zagrożenia powodzią Q1% wg Koncepcji odwodnienia i poprawy bezpieczeństwa powodziowego miasta Krakowa – MGGP, Kraków 2011.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK podejmowane przez Gminę działania dla zapewnienia przestrzegania warunków zagospodarowania i zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i zagrożonych powodzią nie były w pełni wystarczające. Wykaz wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa Wodnego, został sporządzony nierzetelnie, ponieważ zawierał decyzje które nie powinny być w nim ujęte, jak również nie objął wszystkich wygaszonych decyzji. Dodatkowo przekazanie przedmiotowego wykazu do PINB, nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. ponad trzy i pół roku po jego sporządzeniu. NIK negatywnie ocenia wydanie trzech pozwoleń na podstawie wygaszonych z mocy prawa decyzji WZ.

NIK negatywnie odnosi się do uznania przez UMK w dokonanej w 2018 r. *Ocenie aktualności studium i planów miejscowych.*, trzech mpzp jako aktualnych, pomimo nieokreślenia w nich obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonych w 2015 r. oraz jednego mpzp pomimo, że nie wskazano w nim obszaru zagrożenia powodzią wynikającego z *Wielowariantowego programu inwestycyjnego* z 2015 r. NIK zwraca uwagę, że w konsekwencji spowodowało to, iż potencjalni inwestorzy korzystający z przedmiotowych mpzp nie otrzymywali rzetelnej informacji o terenach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonych powodzią, jak również o warunkach ich zagospodarowania i zabudowy. Ponadto NIK zwraca uwagę formułowania w sposób niejednolity i niespójny warunków zabudowy i zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią w kolejnych trzech mpzp.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie wewnętrznej procedury opiniowania przez Wydział OC projektów decyzji WZ. Stwierdzono jednak trzy przypadki naruszenia tej procedury, gdyż w sytuacji inwestycji lokalizowanych na obszarach zagrożonych powodzią wyznaczonych na podstawie innych opracowań niż Wód Polskich, Wydział Architektury nie wystąpił o opinię Wydziału OC. Projekty poddanych kontroli mpzp oraz WZ były przedmiotem uzgodnień z Wodami Polskimi.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Zapewnienie kompletności wykazu, o którym mowa w art. 546 ust. 5 Prawa wodnego, poprzez uwzględnienie w nim wszystkich decyzji WZ wygasłych z mocy prawa.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania możliwości udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie wygasłej decyzji WZ, o której mowa w art. 546 ust. 1 Prawa wodnego.
3. Przeprowadzanie oceny aktualności mpzp z uwzględnieniem zmian obszarów zagrożenia i ryzyka powodziowego wskazanych przez Wody Polskie.
4. Uwzględnianie w mpzp obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonych przez Wody Polskie.
5. Uwzględnianie w mpzp obszarów zagrożonych powodzią wyznaczonych na podstawie innych analiz i opracowań będących w posiadaniu UMK.

6. Zapewnienie w uchwalanych i aktualizowanych mpzp jednolitego i spójnego podejścia do formułowania warunków zagospodarowania i zabudowy terenów zagrożonych powodzią.
7. Przestrzeganie wewnętrznych procedur Urzędu w zakresie uzgadniania projektów decyzji WZ z Wydziałem OC.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, lipca 2022 r.

Kontrolerzy
Monika Różańska
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis