



LKR.410.032.00.2015
Nr ewid. 150/2016/P/15/081/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
PROGRAMU OCHRONY PRZED POWODZIĄ
W DORZECZU GÓRNEJ WISŁY I DZIAŁANIA PODJĘTE
W NASTĘPSTWIE JEGO UCHYLENIA**

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 26.09.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

| | |
|---|----|
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI..... | 8 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 8 |
| 2.2. Uwagi końcowe i wnioski | 9 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 14 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą..... | 14 |
| 3.2. Charakterystyka stanu prawnego..... | 16 |
| 3.3. Istotne ustalenia kontroli | 18 |
| 3.3.1. Realizacja Programu..... | 18 |
| 3.3.2. Działania podjęte po uchyleniu Programu..... | 35 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE | 39 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI..... | 40 |

Wykaz stosowanych skrótowców i pojęć¹

| | |
|-------------------------------|---|
| aPGW | Aktualizacja planu gospodarowania wodami |
| API | Analizy programów inwestycyjnych |
| Dyrektywa Powodziowa | Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r., str. 27) |
| IMGW | Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy |
| KZGW | Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie |
| MUW | Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie |
| MZMiUW | Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych |
| NFOŚiGW | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| PGW | Plan gospodarowania wodami |
| PZRP | Plan zarządzania ryzykiem powodziowym |
| Ramowa Dyrektywa Wodna | Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., str. 1) |
| RDW | |
| RZGW | Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie |
| rzgw | regionalne zarządy gospodarki wodnej |
| UE | Unia Europejska |
| wfośigw | wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej |
| WORP | wstępna ocena ryzyka powodziowego |
| wzmiuw | wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych |

| | |
|--|--|
| Budowle przeciwpowodziowe | Kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne posiadające rezerwę powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe |
| Cele zarządzania ryzykiem powodziowym | Ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej |
| Cieki naturalne | Rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami |
| Dorzecze | Obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza |
| Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi | Określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi |
| Obszary szczególnego zagrożenia powodzią | <ul style="list-style-type: none"> – obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, – obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, – obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, powstałe w sposób naturalny na gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi, stanowiące działki ewidencyjne |
| Powódź | Czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych |
| Region wodny | Część obszaru dorzecza wyodrębniona na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza |
| Ryzyko powodziowe | Kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej |
| Zlewnia | Obszar lądu, z którego cały spływ powierzchniowy wód jest odprowadzany przez system strug, strumieni, potoków, rzek i kanałów do wybranego punktu biegu cieku |

Kontrola realizacji *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*¹ i działań podjętych w następstwie jego uchylecia została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Obszar dorzecza górnej Wisły jest regionem, w którym wartość średniorocznych strat jest najwyższa w skali kraju². Także ryzyko wystąpienia powodzi jest największe.

Program określał średniookresową strategię modernizacji systemu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, uwzględniającą potrzeby z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz planów ograniczenia zagrożenia powodziowego. Okres realizacji Programu ustalono na lata 2011–2030, a nakłady przewidziane na jego realizację zostały oszacowane na kwotę ok. 13 mld zł. Celem Programu było podniesienie bezpieczeństwa powodziowego na obszarze całej zlewni górnej Wisły poprzez realizację inwestycji, które zapobiegną lub znacznie ograniczą skutki powodzi. We wrześniu 2014 r. Program został uchylony.

Program realizowany był w 5 województwach przez 7 podmiotów, tj. 2 rzgw oraz 5 wzmiuw. Dyrektorzy rzgw są organami niezespólonej administracji rządowej, a rzgw posiadają swoje własne plany finansowe. Z kolei wzmiuw są jednostkami organizacyjnymi samorządów województw i otrzymują dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej poprzez budżety poszczególnych wojewodów. Są to więc całkowicie niezależne od siebie podmioty, pomimo że zajmują się utrzymaniem wód oraz budowlami przeciwpowodziowymi. Wojewoda Małopolski, który pełnił funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Programu, był odpowiedzialny za koordynację realizacji projektów zawartych w Programie. Do jego zadań należało m.in. przygotowanie planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramów działań w ramach Programu.

Liczne kontrole NIK³ wykazały zarówno brak koordynacji działań związanych z ochroną przeciwpowodziową, w szczególności związanych z inwestycjami prowadzonymi przez różne organy administracji, jak i szczupłość środków finansowych. Po uchyleniu Programu każda instytucja realizuje zadania we własnym zakresie, co zwiększa ryzyko, że ochrona przeciwpowodziowa nie będzie finansowana według przyjętego jednolitego kompleksowego planu i harmonogramu dla całego dorzecza.

Celem kontroli była ocena celowości, legalności, skuteczności i gospodarności realizacji Programu oraz działań podjętych po jego uchyleniu. Cele szczegółowe kontroli dotyczyły oceny:

- 1) czy zadania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi priorytetami i gospodarnie,
- 2) czy uchylenie Programu nie spowodowało zaniechania lub spowolnienia działań na rzecz ochrony przeciwpowodziowej w regionie,

¹ Dalej: Program.

² Wynosi ona 749,27 mln zł. W regionie wodnym środkowej Odry, najbardziej zagrożonym w dorzeczu Odry, wskaźnik ten wynosi 330 mln zł.

³ 1) W 2009 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/09/143 *Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim*, w której negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej w tych województwach. Organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z ustawy Prawo wodne. Budowle służące ochronie przeciwpowodziowej nie były utrzymywane w należytym stopniu. Nie wykorzystywano nietechnicznych środków ochrony przeciwpowodziowej. NIK zwróciła uwagę, że z powodu braku środków finansowych organy administracji publicznej nie wykonują zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

2) W kontroli P/11/109 *Wykonywanie wybranych obowiązków ustawowych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów wodnych* wskazano, że brak wszystkich wymaganych dokumentów planistycznych w gospodarowaniu wodami utrudniał zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej w regionach wodnych. Natomiast permanentne niedofinansowanie gospodarki wodnej, w tym utrzymania istniejących budowli i urządzeń wodnych, zwiększa niebezpieczeństwo wystąpienia awarii tych obiektów i powoduje wzrost zagrożenia powodziowego.

3) czy zapewniono adekwatne do potrzeb mechanizmy koordynowania i finansowania działań związanych z ochroną przeciwpowodziową.

Kontrolę przeprowadzono w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej⁴, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, w Regionalnym Zarządzenie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz w Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie⁵. MUW obsługiwał Pełnomocnika Programu, natomiast w RZGW oraz MZMiUW zrealizowano zadania o największej wartości. Czynności kontrolne prowadzono od 14 grudnia 2015 r. do 29 kwietnia 2016 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2016 (I kwartał).

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁶ w MUW i RZGW oraz art. 2 ust. 2 w MZMiUW. Bezpośrednie badania kontrolne zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w WZMiUW w Katowicach, Kielcach, Lublinie i Rzeszowie, dotyczących danych o długości administrowanych rzek, urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej, wielkości wydatkowanych (poza Programem) środków na ochronę przeciwpowodziową oraz usuwanie skutków powodzi, planowanych do wykonania w 2016 r.

3) Kontrola P/12/143 *Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa* wykazała, że system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni rzeki Serafy funkcjonuje nieprawidłowo, ponieważ nie osiąga celu dla którego go zaprojektowano, czyli nie zapewnia skutecznej ochrony ludzi i mienia przed powodzią. Pomimo tego, iż właściwe podmioty na ogół poprawnie realizowały określone w ustawach obowiązki, to jednak łączny efekt ich działań w niewystarczającym stopniu odpowiadał potrzebom wynikającym z zagrożenia powodziowego na tym obszarze. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na nieskuteczność funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej, w tym również w zlewni Serafy, miały istotny wpływ uwarunkowania zewnętrzne, do których należy zaliczyć m.in.: niejednoznaczny podział kompetencji i odpowiedzialności za realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej pomiędzy różne organy administracji rządowej i samorządowej, w szczególności na poziomie gmin i powiatów, brak zasad gromadzenia i analizy danych o liczbie, przebiegu i skutkach powodzi spowodowanych przez poszczególne cieki wodne, w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie tych informacji dla celów ochrony przeciwpowodziowej, permanentne niedofinansowanie gospodarki wodnej, w tym zadań z zakresu utrzymania wód i urządzeń wodnych, przeznaczanie znacznie większych środków publicznych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym głównie powodzi, niż na działania ochronne i prewencyjne.

4) Kontrola P/15/097 *Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej* wykazała, że aktualny stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed powodzią. Istniejące wały przeciwpowodziowe często nie spełniają swojej funkcji, zaś każda kolejna powódź ujawnia kolejne braki i niedoskonałości w systemie ochrony. Występujący od lat niedobór środków finansowych nie pozwala na wykonanie pełnego zakresu przewidzianych prac inwestycyjnych, jak również konserwacyjnych istniejącej infrastruktury. Kwalifikacja zadań typowanych do realizacji w głównej mierze wynikała z wniosków samorządów gminnych, powiatowych, mieszkańców zagrożonych terenów oraz dokonanej oceny stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istotną przyczyną opóźnień był brak zabezpieczenia finansowego dla realizacji zadań. Podejmowano starania o środki finansowe pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa, z Unii Europejskiej, NFOŚiGW oraz – w nieznacznym stopniu – z budżetów innych samorządów, lecz rezultaty tych działań nie pozwoliły na sfinansowanie realizacji wszystkich zaplanowanych zadań.

⁴ Kontrola doraźna R/15/002 *Działania inwestycyjne na rzecz ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły* przeprowadzona przez Departament Środowiska NIK w KZGW.

⁵ Zobacz załącznik nr 5.7.

⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zadania Programu wykonywane były zgodnie z przyjętymi priorytetami i założeniami. Zastrzeżenia NIK budzą jednak działania związane z zarządzaniem ryzykiem powodziowym w regionie górnej Wisły po uchyleniu Programu, w szczególności dotyczące wykonywania i utrzymywania budowli przeciwpowodziowych. Wielość podmiotów odpowiedzialnych za ten element zarządzania ryzykiem powodziowym, brak koordynacji działań w tym zakresie oraz brak finansowania zadań według jednolitego kompleksowego planu i harmonogramu dla całego dorzecza, mogą spowodować nie zmniejszenie a zwiększenie ryzyka i zagrożenia powodziowego⁷.

Realizacja Programu przyniosła wymierne rezultaty. Do 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 ze 162 zadań o różnym charakterze (konceptcje, dokumentacje, inwestycje). W ramach wykonanych projektów inwestycyjnych m.in. zmodernizowano oraz wybudowano ok. 50 km wałów, poprawiono przepustowość ponad 15 km koryt cieków, wybudowano oraz przebudowano przepompownie, co przełożyło się na ochronę 76 345 osób oraz 23 689 ha powierzchni zagrożonej powodzią. Opracowane programy inwestycyjne zostały uwzględnione w projekcie PZRP dla regionu wodnego górnej Wisły, który jest strategicznym dokumentem dla zarządzania ryzykiem powodziowym.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podjęto skuteczne działania w celu ustalenia negatywnych skutków powodzi w regionie wodnym górnej Wisły. Obszary zagrożenia powodzią dla wód powodziowych o prawdopodobieństwie wystąpienia raz na sto lat (Q1%) i raz na pięćset lat (Q0,2%) zostały ustalone na podstawie analiz zagrożenia powodziowego oraz analiz programów inwestycyjnych dla poszczególnych zlewni 8 głównych⁸ oraz 16 mniejszych dopływów Wisły⁹. Analizy były kluczowymi zadaniami w Programie. Wskazano w nich także potencjalne negatywne skutki powodzi.

W celu zapewnienia koordynacji realizacji zadań Programu Pełnomocnik m.in. określił „Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących”, co należy uznać za dobrą praktykę. W procedurze szczegółowo określono m.in. kryteria oceny wniosków, które miały na celu weryfikację projektów pod kątem ich wymiernych rezultatów w postaci liczby chronionej ludności oraz wartości chronionego obszaru. Sporządzane na podstawie tych ocen listy rankingowe zadań, a także prowadzone przez MUW kontrole, pozwalały na efektywne wydatkowanie środków Programu.

Pełnomocnik zapewnił skuteczną współpracę zarówno podmiotów realizujących zadania w Programie, którymi były jednostki administracji rządowej oraz samorządowej, jak i innych instytucji i ekspertów zajmujących się ochroną przeciwpowodziową.

Pomimo że Prezes KZGW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami zobowiązanym m.in. do programowania, planowania i nadzorowania inwestycji w gospodarce wodnej, to jednak nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania

⁷ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 2.2. Uwagi końcowe i wnioski. Zobacz też rozdział 3.3.2 *Działania podjęte po uchyleniu Programu*.

⁸ Soła, Skawa, Raba, Dunajec, Nida, Czarna Staszowska, Wisłoka, San z Wisłokiem.

⁹ Dotyczy następujących dopływów: Łęg, Trześniówka, Wielopolka, Skawinka, Szreniawa, Uszwica, Żabnica-Breń, Opatówka oraz 8 cieków tzw. aglomeracji krakowskiej. Ponadto w okresie przeprowadzania kontroli NIK trwały prace związane z opracowaniem analiz dla zlewni rzek: Nidzica, Koprzywianka, Iłownica, Przemsza, Biała oraz Kanału Strumień realizowanych poza Programem.

pełnej wiedzy o rzeczywistym wykonaniu i finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu. W swoich działaniach ograniczył się jedynie do zadań realizowanych przez podległe mu rzgw. Nie podjął także wystarczających działań w celu pełnej i konstruktywnej współpracy z Pełnomocnikiem, odrzucając zainicjowaną przez niego propozycję zawarcia w tym zakresie porozumienia.

Po uchyleniu Programu zarówno RZGW, jak i wzmiuw, realizują zadania niezależnie od siebie. Co prawda strategiczne dla gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej dokumenty jakimi są aPGW¹⁰ oraz PZRP¹¹ zawierają wykazy zadań do wykonania na najbliższe 6 lat, to jednak nie wskazano w tych planach organu (podmiotu), który byłby odpowiedzialny za koordynację działań, szczegółowy harmonogram realizacji zadań, nadzór oraz za zapewnienie środków finansowych na ten cel. Zwiększa to ryzyko, że ochrona przeciwpowodziowa nie będzie finansowana według jednolitego i kompleksowego planu/harmonogramu dla całego dorzecza. NIK zwraca uwagę, że główny ciężar inwestycji związanych z budowlami przeciwpowodziowymi spoczywa na wzmiuw. Te jednostki nie podlegają zarówno merytorycznie, jak i finansowo, ani Ministrowi Środowiska, ani Prezesowi KZGW¹², tj. głównym organom odpowiedzialnym za gospodarkę wodną oraz ochronę przeciwpowodziową.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Zarówno niniejsza, jak i inne kontrole NIK¹³ wykazały słabość zarządzania takim elementem ryzyka powodziowego jakim jest ochrona¹⁴. Dotyczy to w szczególności braku koordynacji działań związanych z utrzymaniem wód i budowli przeciwpowodziowych, za które odpowiedzialne są różne organy administracji.

Przed wszystkim ochronie przeciwpowodziowej nie służy aktualny podział wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych oraz kryteria ich wyodrębnienia¹⁵. Wody te podzielono na wody istotne dla:

- 1) kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej,
- 2) regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz pozostałe.

Prawa właścicielskie w stosunku do tych pierwszych wykonuje prezes KZGW¹⁶, a w stosunku do drugich marszałkowie województw. Obowiązkiem właściciela jest utrzymywanie wód, które polega m.in. na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących

¹⁰ Według stanu na 19 sierpnia 2016 r. aPGW nie została przyjęta przez Radę Ministrów.

¹¹ Zobacz przypis nr 32.

¹² Zobacz przypis nr 23 oraz załącznik nr 5.1.

¹³ Zobacz przypis nr 3.

¹⁴ Zarządzanie zagrożeniem powodziowym obejmuje następujące elementy: zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowania w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczenia potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej (art. 88a ust. 4 ustawy Prawo wodne). Przez ochronę rozumie się podejmowanie środków strukturalnych i niestrukturalnych w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i/lub wpływu powodzi w określonych miejscach (Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetów Regionu Zarządzanie zagrożeniem powodziowym KOM(2004)472 z dnia 12.07.2004 r.). Zobacz załącznik nr 5.6.

¹⁵ Zobacz tabela nr 2 w załączniku nr 5.1.

¹⁶ W jego imieniu działają odpowiedni dyrektorzy rzgw.

budowli regulacyjnych¹⁷. Ponadto należy zauważyć, że wody istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa są także istotne z punktu widzenia kształtowania zasobów wodnych oraz stwarzają wysokie ryzyko zagrożenia powodziowego.

Ochronie przeciwpowodziowej nie sprzyja także podział zadań dotyczących wykonywania i utrzymywania budowli przeciwpowodziowych¹⁸. Budowle przeciwpowodziowe¹⁹ zostały zaliczone do urządzeń melioracji wodnych podstawowych²⁰. Programowanie, planowanie, nadzorowanie oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych należy do marszałka województwa, który realizuje te zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej. Marszałkowie województw odpowiedzialni są za zdecydowaną większość wałów przeciwpowodziowych, także tych, które są zlokalizowane wzdłuż rzek będących w administracji rzgw. Jeżeli rzeka, którą administruje rzgw, przepływa przez dwa województwa²¹, to za budowle przeciwpowodziowe (np. wały) odpowiadają dwa różnym wzmium, a za utrzymanie wód i budowli regulacyjnych²² odpowiada rzgw jako trzecia odrębna instytucja. W przypadku Wisły liczba odpowiedzialnych za budowle przeciwpowodziowe podmiotów jest znacznie większa. Do tego dochodzą jeszcze problemy związane z własnością (najczęściej nieuregulowaną) gruntów położonych między wałem a rzeką.

W regionie wodnym górnej Wisły występuje co najmniej 6 różnych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, które mają rozbieżne cele oraz nieuregulowane relacje między sobą²³. Dyrektorzy rzgw są organami niezespólonej administracji rządowej, a wzmium są jednostkami organizacyjnymi samorządów województw. W efekcie prowadzi to do sytuacji, że zlewniowe zarządzanie wodami na obszarze Polski, wymagane przez RDW oraz Dyrektywę Powodziową, nie jest w pełni realizowane. RZGW administruje wodami w obszarze zlewniowym (hydrograficznym), lecz dotyczy to tylko 8 głównych dopływów Wisły (ale już niekoniecznie innych rzek znajdujących się w zlewniach tych dopływów). Pozostałe dopływy Wisły oraz inne ciekły znajdują się w administracji wzmium. Wzmium odpowiadają za zdecydowaną większość

¹⁷ Art. 21 i 22 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.).

¹⁸ Zobacz tabela nr 4 w załączniku nr 5.1.

¹⁹ Zobacz wykaz stosowanych skrótów i pojęć.

²⁰ Art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

²¹ Np. Soła, Wisłoka.

²² Budowle regulacyjne stosuje się w szczególności przy regulacjach rzek i innych cieków wodnych. Zalicza się do nich np. opaski brzegowe, umocnienia brzegowe, tamy, progi.

²³ Zobacz tabela nr 1 w załączniku nr 5.1. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543) ochrona przeciwpowodziowa, w tym budowa, modernizacja oraz utrzymanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią, oraz koordynacja przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa, a także utrzymanie śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowle oraz urządzenia wodne, należą do działu gospodarka wodna (art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4). Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa KZGW (art. 11 ust. 2). Jednakże minister odpowiedzialny za ten dział, a także Prezes KZGW, nie mają żadnego wpływu na działania wzmium, które wykonują szereg inwestycji z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Z kolei dział rozwój wsi obejmuje sprawy infrastruktury wsi, w szczególności melioracji, w zakresie spraw nieobjętych działem gospodarka wodna (art. 23 ust. 1 pkt 4 lit. a) i to ministrowi odpowiedzialnemu za ten dział podlegają zadania wykonywane przez wzmium bez względu na ich charakter. Ponadto dział administracja publiczna obejmuje sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c). Minister odpowiedzialny za ten dział opiniuje wnioski składane przez wzmium dotyczące likwidacji szkód powodziowych powstałych w budowlach przeciwpowodziowych (zobacz załącznik nr 5.2.).

budowli przeciwpowodziowych²⁴, także w miastach, pomimo że melioracje wodne, do których zalicza się także budowle przeciwpowodziowe, polegają m.in. na ochronie użytków rolnych przed powodzią²⁵. Wzmiuw wydają ponad dwukrotnie więcej środków na ochronę przeciwpowodziową niż RZGW²⁶.

Należy zauważyć, że Prezes KZGW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, zobowiązanym m.in. do programowania, planowania i nadzorowania inwestycji w gospodarce wodnej²⁷. Tymczasem organ ten nie posiada wiedzy o zadaniach z zakresu gospodarowania wodami oraz ochrony przeciwpowodziowej realizowanych przez wzmiuw, co wykazała kontrola przeprowadzona w KZGW. Do zadań dyrektora rzgw należy koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią, która przede wszystkim polega na gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji dla potrzeb planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego²⁸. Nie zostały określone żadne zasady i formy współdziałania organów rządowych i samorządowych zajmujących się gospodarką wodną i ochroną przeciwpowodziową.

Wielość podmiotów oraz przedstawiony wyżej podział zadań znajduje także odzwierciedlenie w przepływie środków finansowych na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, które są rozproszone w różnych częściach budżetu państwa²⁹. RZGW otrzymuje środki z części 22 *Gospodarka wodna* budżetu państwa w dziale 710 *Działalność usługowa*, natomiast wzmiuw otrzymują środki (w formie dotacji na zadania zlecone) z budżetów poszczególnych wojewodów (części 85/12, 85/24, 85/26, 85/18, 85/06) w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*. W przypadku pozyskiwania środków z rezerwy celowej część 83 (pozycja dotycząca przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły) wojewodowie składają wnioski do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a ten do Ministra Finansów, który dokonuje odpowiednich zmian w częściach budżetowych wojewodów. Z kolei RZGW składa wniosek do KZGW, KZGW do Ministra Środowiska, a Minister Środowiska do Ministra Finansów³⁰.

Takie uregulowania prawne nie odpowiadają uregulowaniom RDW i Dyrektywy Powodziowej, które wymagają zintegrowanego zarządzania zasobami wody. Wody powierzchniowe i podziemne muszą być traktowane jako całość na obszarze zlewni zarówno pod kątem ilościowym, jak i jakościowym. Jako całość muszą być też traktowane wody rzeczne. Na obszarze poszczególnych zlewni powinna gospodarować jedna instytucja ponosząca pełną odpowiedzialność za stan zasobów.

Mocną stroną Programu, a zarazem **dobrą praktyką**, było uregulowanie zasad współpracy podmiotów biorących w nim udział oraz przyjęte rozwiązania dotyczące oceny projektów zgłaszanych do realizacji³¹. Obecnie wykaz zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w okresie najbliższych 6 lat zawiera projekt PZRP, którego przyjęcie przez Radę Ministrów opóźnia

²⁴ Zobacz rozdział 3.3.1 *Realizacja Programu* sekcja *Charakterystyka regionu wodnego górnej Wisły*, tabela nr 4 w załączniku nr 5.1. oraz załącznik nr 5.3.

²⁵ Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo wodne melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

²⁶ Zobacz rozdział 3.3.1 *Realizacja Programu* sekcja *Finansowanie Programu* oraz rozdział 3.3.2 *Działania podjęte po uchyleniu Programu* sekcja *Inne zadania*.

²⁷ Art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 pkt 7a ustawy Prawo wodne.

²⁸ Art. 92 ust. 3 pkt 7 i ust. 4a ustawy Prawo wodne. Zobacz tabela nr 3 w załączniku nr 1.

²⁹ Zobacz tabela nr 5 w załączniku nr 1.

³⁰ Zobacz załącznik nr 2.

³¹ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.3.1. *Realizacja programu w sekcji Zarządzanie Programem*.

się³². W planie nie wskazano jednak podmiotów odpowiedzialnych za: koordynację działań, nadzór, ustalenie szczegółowego harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz przydział środków finansowych. KZGW będzie odpowiadało tylko i wyłącznie za monitorowanie realizacji PZRP. Ma ono polegać na zbieraniu danych od poszczególnych jednostek, którym przypisano zadania do wykonania.

Podstawową przyczyną słabości gospodarki wodnej jest brak spójnego systemu organizacyjnego oraz prawnych i ekonomiczno-finansowych instrumentów wykonawczych, warunkujących skuteczność funkcjonalną i efektywność ekonomiczną gospodarowania wodami. Brak takiego systemu uniemożliwia efektywne wdrażanie dyrektyw Unii Europejskiej oraz realizację idei trwałego i zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w Polsce. Potrzebne więc są zmiany polityki wodnej prowadzące do zmiany w funkcjonowaniu jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną.

NIK uważa za konieczne wprowadzenie zmian do ustawy Prawo wodne³³, w szczególności dotyczących:

- **uporządkowania struktury jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową w taki sposób, aby odpowiadały one za poszczególne zlewnie rzek,**
- **określenia ich podstawowych kompetencji i zadań.**

NIK zwraca uwagę, że niedostosowanie gospodarki wodnej do uregulowań RDW oraz Dyrektywy Powodziowej³⁴ grozi sankcjami ze strony KE oraz może spowodować blokadę środków UE przeznaczonych na te cele.

Gospodarka wodna jest także permanentnie niedoinwestowana, co wykazały liczne kontrole NIK³⁵, pomimo że straty powodziowe szacuje się w miliardach złotych. Środki na zdecydowaną większość inwestycji i prac remontowo-utrzymawczych pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa, jednakże nie ma określonych zasad finansowania takich zadań, ani długofalowego (wieloletniego) planu finansowego³⁶. **Należy zauważyć, że wyciąganie wniosków w celu**

³² Zgodnie z Dyrektywą Powodziową termin przyjęcia PZRP upłynął 22 grudnia 2015 r. Minister Środowiska podjął decyzję o przedłużeniu procedury przyjmowania PZRP. Wydłużona weryfikacja przewiduje dodatkowe uzgodnienia oraz sprawdzenie zgodności z polityką zrównoważonego rozwoju w gospodarce wodnej. Dokument miał być przyjęty do końca czerwca 2016 r. (na podstawie informacji zawartych na stronie <http://www.powodz.gov.pl/pl/aktualnosci/1851>). Według stanu na 24 października 2016 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły zostało skierowane do podpisu Prezesa Rady Ministrów. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12277452>

³³ Minister Środowiska przedłożył projekt ustawy – Prawo wodne (UC1). W załączniku nr 5.5. porównano obecnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo wodne, przedstawione w niniejszym rozdziale, z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie. Postulowane zmiany w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz planowania i prowadzenia inwestycji z zakresu gospodarki wodnej są zgodne z przedstawionymi wyżej wnioskami NIK – planuje się powierzenie tych zadań jednemu podmiotowi, tj. Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie. Według stanu na 24 października 2016 r. trwały prace związane z projektem ustawy w Rządowym Centrum Legislacji – projekt został skierowany do Rady Ministrów. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284651/katalog/12349263#12349263>.

³⁴ Zgodnie z art. 3 Dyrektywy Powodziowej państwa członkowskie kierują się ustaleniami dokonanyymi w ramach art. 3 ust. 1, 2, 3, 5, 6 RDW, czyli powinny m.in. określić pojedyncze dorzecza, przypisać je do określonych obszarów dorzeczy oraz określić dla nich właściwą władzę.

³⁵ Między innymi kontrolne: P/09/143 *Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim*, P/11/109 *Wykonywanie wybranych obowiązków ustawowych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów wodnych*, P/12/143 *Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa*, P/15/097 *Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej*. Zobacz przypis nr 3.

³⁶ Zobacz załącznik nr 5.6.

ograniczenia potencjalnych negatywnych skutków powodzi jest również elementem zarządzania ryzykiem powodziowym³⁷, które trzeba brać pod uwagę.

NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów, aby po przyjęciu PZRP rozważyć ustanowienie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację zadań ujętych w Planie oraz zapewnić niezbędne ich finansowanie.

NIK zwraca także uwagę, że działania związane z usuwaniem szkód powodziowych nie są ujęte w projekcie PZRP, pomimo że mają wpływ na ochronę przeciwpowodziową. Powinny być więc monitorowane, w szczególności pod kątem przewidywanych efektów i skutków ich realizacji, zarówno na etapie przyznawania środków, jak i ich wykonania³⁸.

³⁷ Art. 88a ust. 4 ustawy Prawo wodne. Zobacz przypis nr 14.

³⁸ Prace związane z usuwaniem skutków powodzi polegają przede wszystkim na udrażnianiu cieków wodnych (odmulanie, regulacja), zabezpieczaniu skarp i likwidacji wyrw. Nie sporządza się dla nich ocen oddziaływania na środowisko. W okresie objętym kontrolą na takie zadania wydatkowano dwa razy więcej środków niż na zadania w Programie. W literaturze podnosi się (zobacz załącznik nr 5.8. Wykaz literatury), że tego typu prace mogą wywoływać wiele zniszczeń w środowisku przyrodniczym i przyczynić się do nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami, co stoi w sprzeczności z prawem unijnym. Prace te mogą przyczynić się także do zwiększenia ryzyka powodziowego. Przykładowo regulacja koryta danego odcinka rzeki nie ogranicza zagrożenia powodziowego, lecz przesuwają je w dół biegu rzeki, z jednoczesnym zwiększeniem kulminacji fal powodziowych poniżej uregulowanego odcinka.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

W ostatnich latach zwiększa się stale liczba powodzi. Ich przebieg jest coraz bardziej gwałtowny, a straty coraz większe. Problem wzrostu zagrożenia powodziowego występuje w większości krajów świata. Wynika to głównie z systematycznego wzrostu liczby ludności, dynamicznego rozwoju cywilizacyjnego, który wyraża się wzrostem majątku społecznego i indywidualnego, rozbudową infrastruktury (komunikacyjnej, gospodarczej, rolniczej, itd.), a także z intensyfikacji trwałej zabudowy zlewni rzecznych i poważnych zmian w użytkowaniu gruntów, co ma niekorzystny wpływ na stosunki wodne.

Dorzecze Wisły dzieli się na 4 regiony wodne: małej Wisły, górnej Wisły, środkowej Wisły i dolnej Wisły. Region wodny górnej Wisły na terytorium Polski zajmuje obszar 47 515 km², co stanowi ok. 24% obszaru dorzecza Wisły i ok. 15% powierzchni kraju. Obszar regionu swoim zasięgiem obejmuje południowo-wschodnią część kraju na terenie pięciu województw: śląskiego, małopolskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego i lubelskiego. Jest podzielony na 7 zlewni planistycznych: Soły i Skawy, Raby, Dunajca, Wisłoki, Sanu i Wisłoka, Wisły krakowskiej oraz Wisły sandomierskiej z Nidą i Czarną Staszowską.

Udział rocznego odpływu³⁹ z dorzecza górnej Wisły w krajowym bilansie odpływu jest o ponad 50% wyższy od udziału powierzchni tego obszaru w powierzchni Polski. Ta relacja świadczy o znacznie wyższej od przeciętnej w kraju naturalnej podatności tego regionu na zagrożenie powodziowe. Województwa, w których znajduje się region wodny górnej Wisły, cechują się najwyższymi wskaźnikami gęstości zaludnienia w Polsce⁴⁰. Potencjał zagrożenia powodziowego (liczba ludności i jej mienie oraz potencjał gospodarczy) jest zatem także wyższy od przeciętnego w kraju. Podatność na zagrożenie powodziowe regionu, będące funkcją dwóch powyższych czynników, przewyższa więc znacznie poziom średni w kraju.

Specyfiką obszaru dorzecza górnej Wisły jest intensywny spływ wód opadowych oraz osuwiska powodujące zniszczenia zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej, dróg i mostów. W regionie występują znaczne spadki naturalne oraz mała zdolność retencyjna pokryw i osadów w dolinach. W wyniku wysokich opadów atmosferycznych dochodzi do gwałtownych odpływów powierzchniowych determinujących nagle wezbrania w ciekach. Specyficzna morfologia cieków karpaccich jest powodem intensywnych procesów erozji brzegów i koryt, co z kolei nasila akumulację osadów w odbiorniku.

W dorzeczu górnej Wisły występują bardzo wysokie szkody i straty powodziowe będące skutkiem m.in. braku odpowiedniego zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W latach 1953–2006 suma strat powodziowych w dorzeczu górnej Wisły stanowiła blisko 50% wszystkich strat powodziowych w Polsce, podczas gdy powierzchnia tego dorzecza zajmuje 15% powierzchni kraju. Powódzie z lat 1997 oraz 2001 przyniosły w tym regionie straty o wartości prawie 3 mld zł, a powódź w 2010 roku⁴¹ – ponad 4,7 mld zł, przy czym kwota ta obejmuje tylko straty w infrastrukturze komunalnej

³⁹ Objętość wody (w m³ lub km³) odpływająca z określonego obszaru w jednostce czasu (doba, miesiąc, rok).

⁴⁰ Największa wartość wskaźnika 372 osoby/km² występuje w województwie śląskim. Drugim co do wielkości jest województwo małopolskie – 221 osób/km². W pozostałych województwach w regionie górnej Wisły wskaźniki te wynoszą 119 osób/km² w województwie podkarpackim (7 miejsce w Polsce), 108 osób/km² w województwie świętokrzyskim (10 miejsce) i 85 osób/km² w województwie lubelskim (12 miejsce). Dane GUS z 2014 r.

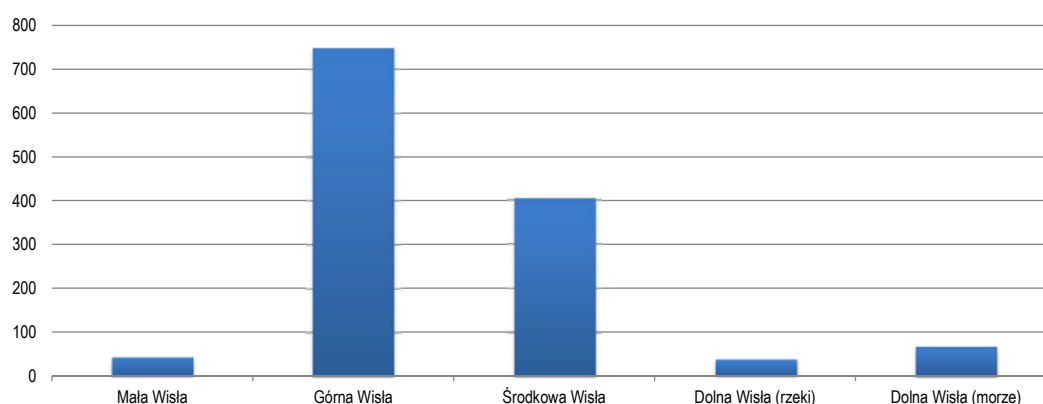
⁴¹ W 2010 r. wystąpiły cztery wezbrania, przy czym pierwsze z nich, w maju, było najwyższe. Tylko w nielicznych przekrojach wodowskazowych obserwowane wówczas stany nie przekroczyły wartości maksymalnych. Szacuje się, że wezbrania zbliżone były w wielu przekrojach do wody stuletniej.

jednostek samorządu terytorialnego oraz infrastrukturze hydrotechnicznej podlegającej rzgw i wzmuiw. Przyczynami bardzo wysokich strat w roku 2010 były m.in.: zły stan międzywała, zły stan techniczny wałów przeciwpowodziowych, a także niewystarczającą przepustowość mostów i koryt rzecznych.

Wartość strat powodziowych za lata 2001–2010 waha się pomiędzy 10,72 mld zł a 14,14 mld zł. Region wodny górnej Wisły jest regionem, w którym wartość średniorocznych strat osiąga najwyższą wartość, tj. 749,27 mln zł⁴², co stanowi 57,6% średniorocznych strat w obszarze całego dorzecza Wisły wynoszących 1 301 mln zł. Średnioroczne straty dla poszczególnych regionów wodnych Wisły⁴³ przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Straty średnioroczne w obszarze dorzecza Wisły (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z projektu PZRP dla obszaru dorzecza Wisły.

W ramach WOPR w regionie wodnym górnej Wisły wyróżniono 24 znaczące powodzie historyczne obejmujące swoim zasięgiem od jednej do kilkudziesięciu rzek. Główną przyczyną powodzi w regionie były opady deszczu, zarówno o charakterze długotrwałym (rozlewne) powodujące powodzie rzeczne (opadowe), jak również intensywne i krótkotrwałe, które powodowały gwałtowne wezbrania wód, szczególnie o charakterze lokalnym. Większość powodzi powodowała negatywne konsekwencje dla środowiska, zdrowia i życia ludzkiego oraz działalności gospodarczej.

W regionie wodnym górnej Wisły wskazano 290 znaczących przyszłych (tj. prawdopodobnych) powodzi, które mogą wystąpić na 271 rzekach⁴⁴. Wyznaczono 53 obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi o łącznej powierzchni 3 738,4 km². Powierzchnia ta stanowi 8,7% powierzchni całego regionu wodnego, 2% powierzchni dorzecza Wisły oraz 1,2% powierzchni Polski. Długość rzek objętych obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi w regionie wynosi 2 023 km, natomiast długość rzek rozpatrywanych w WOPR wynosi 4 055 km. W ramach aktualizacji WOPR wskazano 3 463 km rzek.

Dla obszarów wyznaczonych w WOPR określono granice terenów zagrożonych powodzią. Dla nich wykonano mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Ponadto zagrożenie i ryzyko powodziowe w regionie wodnym górnej Wisły zostało określone dodatkowo dla ok. 6 000 km rzek w ramach

⁴² Według zwaloryzowanych cen z 2014 r.

⁴³ Dla regionu dolnej Wisły straty przedstawiono w podziale na oddziaływanie rzek i oddziaływanie morza.

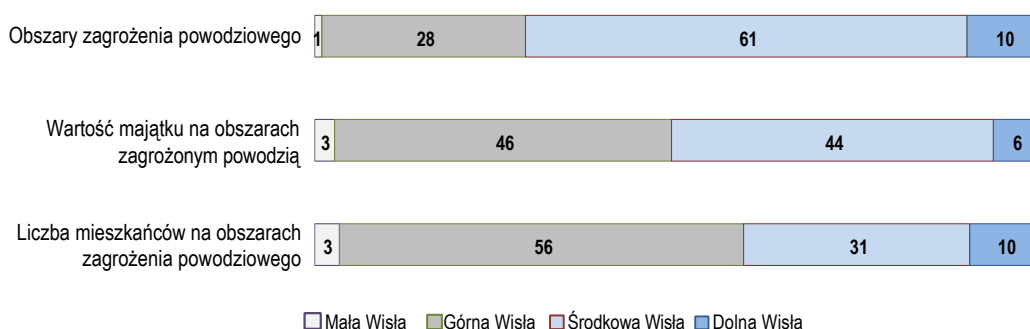
⁴⁴ Wskazano je na podstawie studiów ochrony przeciwpowodziowej lub innych dokumentów wytyczających zasięgi powodzi o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia.

Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Program ten objął swym zasięgiem większość dopływów Wisły, pokrywając się częściowo z zasięgiem WOPR I oraz z WOPR II.

Dla dorzecza Wisły łączna powierzchnia obszaru zagrożonego powodzią dla wody Q1% wynosi 411 tys. ha, liczba mieszkańców na obszarach zagrożonych to 153,7 tys. osób, a wartość zagrożonego majątku 30 480,1 tys. zł. Dla regionu wodnego górnej Wisły wskaźniki te wynoszą, odpowiednio, 115,5 tys. ha, co stanowi 28% wartości dla dorzecza Wisły, 85,7 tys. osób (56%) oraz 14 164,4 tys. zł (46%). Pomimo że w regionie wodnym górnej Wisły wielkość obszarów zagrożenia powodziowego nie jest największa, to wartość majątku oraz liczba mieszkańców na obszarach zagrożonych powodzią są najwyższe. Procentowy rozkład danych dla poszczególnych regionów wodnych Wisły przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Procentowy rozkład obszarów zagrożenia powodziowego oraz wartości majątku i liczby mieszkańców na obszarach zagrożenia powodziowego dla poszczególnych regionów wodnych dorzecza Wisły



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z projektu PZRP dla obszaru dorzecza Wisły.

3.2 Charakterystyka stanu prawnego

Nowe podejście do ograniczania negatywnych skutków powodzi zostało sformułowane w Dyrektywie Powodziowej. Zmierza ona do zminimalizowania skutków powodzi, kładąc szczególny nacisk na takie elementy jak: życie i zdrowie ludzi, środowisko, dziedzictwo kulturowe i działalność gospodarcza oraz na właściwe zarządzanie ryzykiem powodziowym. Dyrektywa Powodziowa transponowana została do polskiego prawa poprzez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁴⁵. W ramach całego cyklu planistycznego trwającego 6 lat powinny być opracowane: wstępne oceny ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych.

Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Prowadzi się ją z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Przy jej realizacji należy uwzględnić wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

⁴⁵ Dz. U. Nr 32 poz. 159 ze zm. Przepisy te weszły w życie 18 marca 2011 r.

Ochronę przed powodzią prowadzi się w sposób zapewniający koordynację z działaniami służącymi osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód. Koordynacja ma na celu: 1) zwiększenie skuteczności ochrony przed powodzią oraz działań służących osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód; 2) zapewnienie współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnych korzyści oraz wymiany informacji w zakresie ochrony przed powodzią oraz osiągnięcia celów środowiskowych i ochrony wód⁴⁶.

Wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządza Prezes KZGW⁴⁷. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy przygotowuje Prezes KZGW w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej⁴⁸. Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy, w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony przed powodzią oraz powszechnym charakterem tych planów⁴⁹.

Planowanie w gospodarowaniu wodami służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu⁵⁰:

- 1) osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych;
- 2) poprawę stanu zasobów wodnych;
- 3) poprawę możliwości korzystania z wód;
- 4) zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody;
- 5) poprawę ochrony przeciwpowodziowej.

Obejmuje ono m.in. takie dokumenty planistyczne jak plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i plan zarządzania ryzykiem powodziowym⁵¹. Plany te powinny być aktualizowane co 6 lat⁵². Przyjmuje je i aktualizuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych oraz powszechnym charakterem tych planów⁵³.

Opracowanie wymienionych planów na obszarach dorzeczy zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną oraz Dyrektywą Powodziową stanowi część zintegrowanego systemu gospodarowania wodami w dorzeczach. Państwa członkowskie powinny opierać swoje oceny, mapy i plany na odpowiednich „najlepszych praktykach” i „najlepszych dostępnych technologiach” niepowodujących nadmiernych kosztów w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym⁵⁴.

PZRP obejmują wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, ze szczególnym uwzględnieniem działań służących zapobieganiu powodzi i ochronie przed powodzią oraz informacji na temat stanu należytego przygotowania w przypadku wystąpienia powodzi⁵⁵.

Państwa członkowskie zapewniają opracowanie i publikację PZRP do dnia 22 grudnia 2015 r.⁵⁶

⁴⁶ Art. 88a ust. 1, 3–7 ustawy Prawo wodne.

⁴⁷ Art. 88c ust. 1 i art. 88f ust. 1 ustawy Prawo wodne.

⁴⁸ Art. 88h ust. 1 ustawy Prawo wodne.

⁴⁹ Art. 88h ust. 13 ustawy Prawo wodne.

⁵⁰ Art. 112 ustawy Prawo wodne.

⁵¹ Art. 113 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy Prawo wodne.

⁵² Art. 114 ust. 3 i art. 119a ust. 3 ustawy Prawo wodne.

⁵³ Art. 114 ust. 5 ustawy Prawo wodne.

⁵⁴ Punkty 17 i 18 preambuły Dyrektywy Powodziowej.

⁵⁵ Art. 88g ust. 2a ustawy Prawo wodne.

⁵⁶ Art. 7 ust. 5 Dyrektywy Powodziowej.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Realizacja Programu

Zadania Programu zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi priorytetami. Środki publiczne wydatkowano gospodarnie, w wyniku czego zmodernizowano oraz wybudowano m.in. ok. 50 km wałów przeciwpowodziowych, poprawiono przepustowość 15 km koryt cieków, sporządzono 43 dokumentacje techniczne dla przyszłych inwestycji oraz opracowano analizy koncepcyjne (analizy zagrożenia powodziowego oraz analizy programów inwestycyjnych) mające kluczowe znaczenie dla zarządzania ryzykiem powodziowym w regionie wodnym górnej Wisły.

Powołanie w ramach Programu Pełnomocnika pozwoliło skutecznie skoordynować działania 7 niezależnych od siebie podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową w regionie. Opracowana „Procedura kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących” przyczyniła się do ustalania ważności i kolejności wykonania planowanych zadań, co przełożyło się na efektywne wydatkowanie środków finansowych.

Stan prawny

Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły został przyjęty przez Radę Ministrów 9 sierpnia 2011 r.⁵⁷ na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁵⁸. Określał on średniookresową strategię modernizacji systemu ochrony przed powodzią, uwzględniającą potrzeby z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz planów ograniczenia zagrożenia powodziowego. Okres realizacji Programu ustalono na lata 2011–2030, a nakłady przewidziane na jego realizację zostały oszacowane na kwotę ok. 13 mld zł. Celem Programu było podniesienie bezpieczeństwa powodziowego na obszarze całej zlewni górnej Wisły poprzez realizację inwestycji, które zapobiegną lub znacznie ograniczą skutki powodzi.

Wojewoda Małopolski, który pełnił funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Programu, był odpowiedzialny za koordynację realizacji zadań Programu. Do jego zadań należało m.in. przygotowanie planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu.

Program w swoich założeniach obejmował 39 zadań (zintegrowanych z 681 projektów cząstkowych), których zakres i zasięg obszarowy dostosowane były do rodzaju źródeł i przyczyn zagrożenia powodziowego oraz kierunków interwencji mających na celu ograniczenie wielkości i zasięgu powodzi oraz jej

⁵⁷ Uchwała nr 151/2011 Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”.

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.

skutków. Zadania ujęto w trzy grupy (osie) dostosowane do specyfiki dorzecza górnej Wisły:

- Oś I: zabezpieczenie przed zagrożeniem powodziowym doliny górnej Wisły (sześć zadań złożonych ze 106 projektów częściowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe);
- Oś II: zabezpieczenie przed powodzią aglomeracji miejskich powyżej 100 tys. mieszkańców (osiem zadań złożonych z 42 projektów częściowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe)⁵⁹;
- Oś III: obniżenie zagrożenia powodziowego w układzie zlewniowym (25 zadań złożonych z 533 projektów częściowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe).

W harmonogramie i kosztach realizacji poszczególnych zadań wydzielono dwa okresy realizacyjne: lata 2011–2020 oraz lata 2020–2030. Taki podział uzasadniony był perspektywami budżetowymi Unii Europejskiej, finansowym i rzeczowym zakresem Programu oraz koniecznością prawidłowego przygotowania zadań inwestycyjnych.

We wrześniu 2014 r. Program został uchylony⁶⁰ w związku z zaleceniami Komisji Europejskiej dot. wdrożenia jednolitego sposobu gospodarowania wodami i ochroną przeciwpowodziową oraz jej *Uzasadnioną opinią skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z tytułu niewykonania swoich zobowiązań wynikających z art. 6 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG, art. 4 ust. 7 i ust. 8 oraz art. 13 ust. 4 dyrektywy 2000/60/WE, a także art. 5 w związku z załącznikiem 1 dyrektywy 2001/42/WE w odniesieniu do przyjęcia i realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (naruszenie nr 2012/4116)⁶¹.*

W efekcie Program realizowany był od 9 sierpnia 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Po uchyleniu Programu kontynuowane były, od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2015 r., tylko zadania zamieszczone w uchwale uchylającej.

Charakterystyka regionu wodnego górnej Wisły Powierzchnia regionu wodnego górnej Wisły⁶² wynosi 47 515 km² i znajduje się na terenie 5 województw⁶³. RZGW administrował 1 529 rzekami o łącznej długości 10 614,22 km⁶⁴. Ponadto kataster wodny zawierał dane o 3 226 rzekach

⁵⁹ Kraków, Katowice, Kielce, Bielsko-Biała, Rzeszów, Tychy i Tarnów oraz zespół miast: Będzin/Dąbrowa Górnicza/Mysłowice/Sosnowiec.

⁶⁰ Uchwała nr 169/2014 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchylenia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”.

⁶¹ Zarzuty KE dotyczyły przede wszystkim nieprzeprowadzenia odpowiedniej oceny Programu, którego wdrożenie będzie miało znaczący wpływ na wiele obszarów Natura 2000. Wdrożenie Programu może przyczynić się do braku osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego lub dobrego potencjału ekologicznego lub do pogarszania się stanu części wód powierzchniowych.

⁶² Regionem wodnym górnej Wisły zarządza RZGW w Krakowie. W Programie uwzględniono także region Małej Wisły, którym zarządza RZGW w Gliwicach. Przedstawione dane dotyczą tylko regionu górnej Wisły.

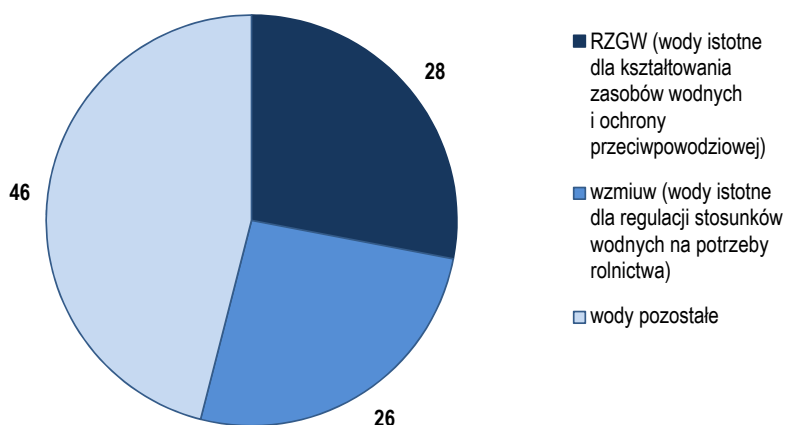
⁶³ Śląskie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie.

⁶⁴ Dane w katastrze wodnym zostały opracowane m.in. na podstawie Mapy Podziału Hydrograficznego Polski („MPHP”) w skali 1: 50 000. RZGW wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych będących własnością Skarbu Państwa istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej (art. 11 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 92 ust. 4 ustawy Prawo wodne).

o długości 27 059,21 km⁶⁵ będących w administracji innych podmiotów niż RZGW. Długość rzek istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa administrowanych przez wzmiuw⁶⁶ wynosiła 9 749,5 km, tj. 25,9% łącznej długości wszystkich rzek, z czego bezpośrednio dopływy Wisły to 1 298,77 km (13% łącznej długości rzek istotnych dla rolnictwa). Procentowy udział wód w regionie górnej Wisły w podziale na podmioty wykonujące prawa właścicielskie przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Procentowy udział wód w regionie wodnym górnej Wisły w podziale na podmioty wykonujące prawa właścicielskie⁶⁷



Źródło: Dane z kontroli NIK.

RZGW administrował siedmioma zbiornikami wodnymi służącymi ochronie przeciwpowodziowej⁶⁸. Za pozostałe budowle przeciwpowodziowe odpowiedzialne były przede wszystkim wzmiuw. W ich zarządzie znajdowało się 1 961,1 km wałów przeciwpowodziowych, 39 przepompowni oraz 50 zbiorników wodnych⁶⁹.

Dla obszaru górnej Wisły wyróżniono zlewnie 10 rzek: Wisły, Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Wiśłoki, Wiślaka, Sanu, Nidy i Czarnej Staszowskiej, którymi administrował RZGW. Ponadto wyodrębniono zlewnie mniejszych dopływów Wisły istotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej, którymi administrowały RZGW lub wzmiuw.

⁶⁵ Dane obejmowały rzeki z tzw. warstwy obrazowania „R” (wyróżniającej większe rzeki, mające nazwy), nie obejmowały rzek w tzw. warstwie „N” (mniejsze rzeki, bez nazwy).

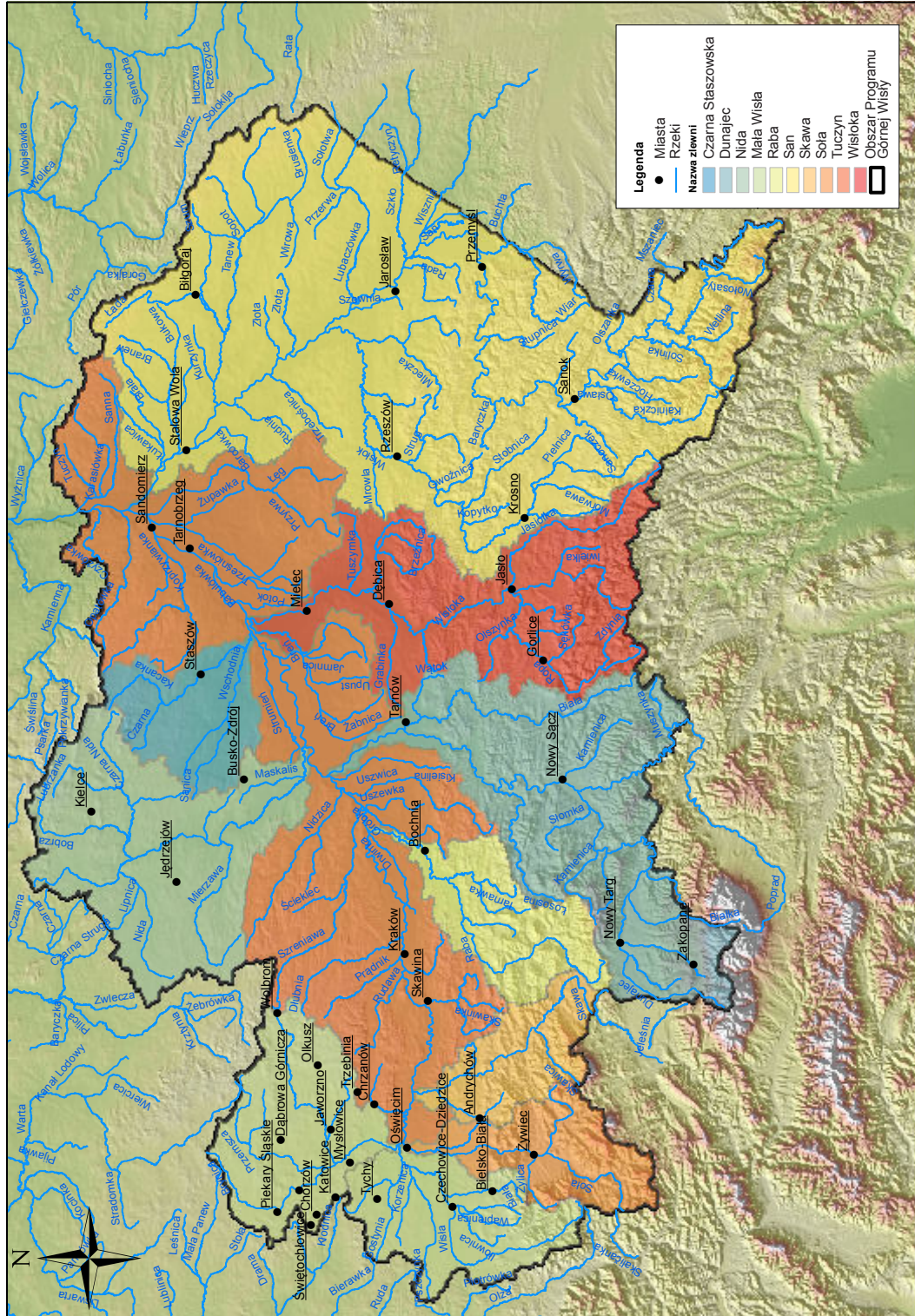
⁶⁶ Marszałek województwa wykonuje prawa właścicielskie, jako zadanie z zakresu administracji rządowej, w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy (art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne).

⁶⁷ W stosunku do wód pozostałych prawa właścicielskie wykonują albo marszałkowie województw, albo dyrektorzy parków narodowych.

⁶⁸ Funkcjonowały one na rzekach (na terenie objętym Programem): Soła (zbiorniki: Tresna, Porąbka, Czaniec), Wiślak (Besko), Czarna Staszowska (Chańcza), Ropa (Klimkówka) i Raba (Dobczyce), a ponadto będącym w budowie zbiornikiem „Świnia Poręba” na rzece Skawa.

⁶⁹ Zobacz załącznik nr 5.3.

Rysunek nr 1
Region wodny górnej Wisły



Źródło: RZGW w Krakowie

Realizacja zadań

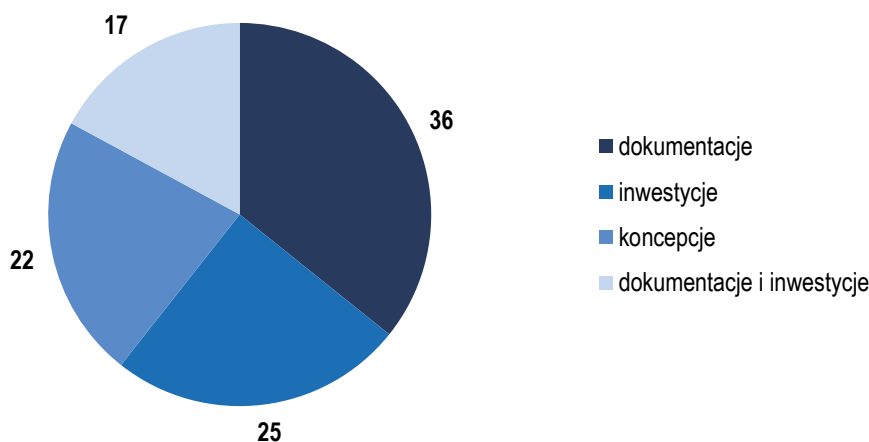
W okresie objętym kontrolą zakładano realizację 193 projektów, podzielonych na 4 grupy zadań. Zaplanowane do realizacji zadania to:

- 43 projekty koncepcyjne, polegające m.in. na opracowaniu: analiz zagrożenia powodziowego, API, analiz efektywności pracy zbiorników wodnych, optymalnych metod zarządzania ryzykiem powodziowym w dolinach rzek,
- 69 projektów dokumentacyjnych, w tym dotyczących m.in. budowy, odbudowy i remontu urządzeń wodnych takich jak m.in. poldery, zbiorniki retencyjne,
- 33 projekty dokumentacyjne i wykonawcze dla inwestycji dotyczących m.in. odbudowy i zabudowy koryt cieków, przebudowy wałów przeciwpowodziowych,
- 48 projektów wykonawczych (inwestycje), w tym m.in. budowa nowych wałów przeciwpowodziowych, modernizacja obwałowań i bulwarów, rozbudowa pompowni, zabezpieczenie brzegów i den potoków, odbudowa koryt cieków.

Procentowy udział liczby projektów w poszczególnych grupach zadań przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Procentowy udział liczby projektów w poszczególnych grupach zadań (według planu pierwotnego)



Źródło: Dane z kontroli NIK.

W związku z uchynieniem Programu nie wszystkie wcześniej zaplanowane zadania były kontynuowane w latach 2014⁷⁰–2015, tak więc ostateczna lista projektów zawierała 162 zadania (84% planu pierwotnego), z tego 33 projekty koncepcyjne (77%), 58 projektów dokumentacyjnych (84%), 29 projektów dokumentacyjno-wykonawczych (88%) oraz 42 projekty wykonawcze (88%).

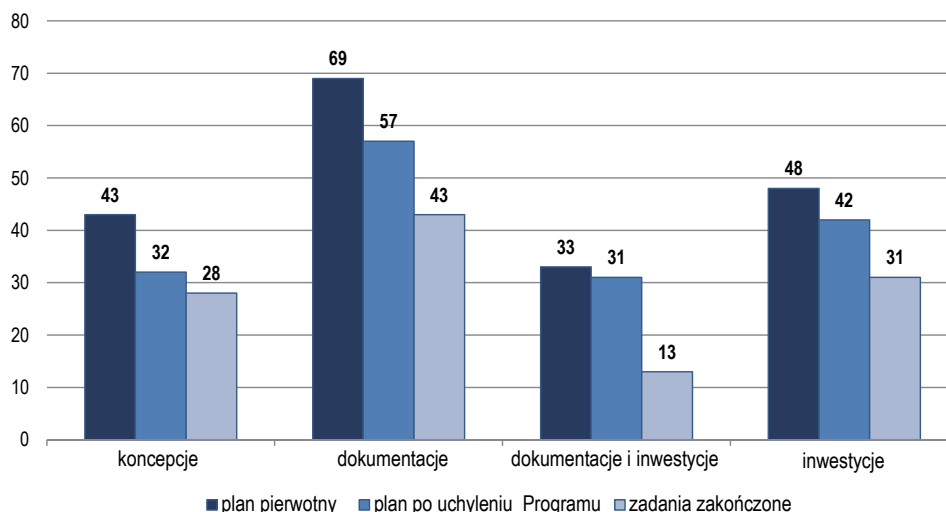
Do 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 zadań (71% planu po uchynieniu Programu), z tego 28 projektów koncepcyjnych (85%), 43 projektów dokumentacyjnych (74%), 13 projektów dokumentacyjno-wykonawczych (45%) i 31 projektów wykonawczych (74%).

⁷⁰ Od 1 września 2014 r.

Na wykresie nr 5 przedstawiono porównanie liczby zadań w planie pierwotnym, w planie po uchyleniu Programu oraz zadań zakończonych w poszczególnych grupach zadań.

Wykres nr 5

Porównanie liczby zadań w planie pierwotnym, w planie po uchyleniu Programu oraz zadań zakończonych w poszczególnych grupach zadań



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Do 31 grudnia 2015 r. nie zrealizowano lub nie zakończono 78 zadań. Z powodu uchylenia Programu 31 zadań (40% zadań niezrealizowanych) nie umieszczono na liście zadań kontynuowanych w latach 2014–2015. Spośród 47 zadań umieszczonych w uchwale uchylającej Program termin realizacji 19 (40% zadań z uchwały uchylającej) zaplanowano po upływie 2015 r. W przypadku 11 zadań (23%) wstrzymano finansowanie, gdyż albo nie uwzględniono ich w Masterplanie⁷¹, albo oceniono je jako inwestycje, które mogą spowodować nieosiągnięcie dobrego stanu wód lub ich pogorszenie. W pozostałych 17 przypadkach (24%) niezakończenie zadań w planowanych terminach spowodowane było m.in. przedłużającymi się postępowaniami administracyjnymi, przedłużającą się procedurą przetargową, protestami społecznymi, odstąpieniem wykonawców od wykonania umów.

Zadania były wykonywane przez 7 inwestorów, tj. RZGW w Krakowie i Gliwicach oraz wzmium w Katowicach, Krakowie, Kielcach, Rzeszowie i Lublinie. Pełnomocnik na potrzeby wykonania analiz zagrożenia powodziowego oraz API kupował niestandardowe dane hydrologiczne i meteorologiczne w IMGW.

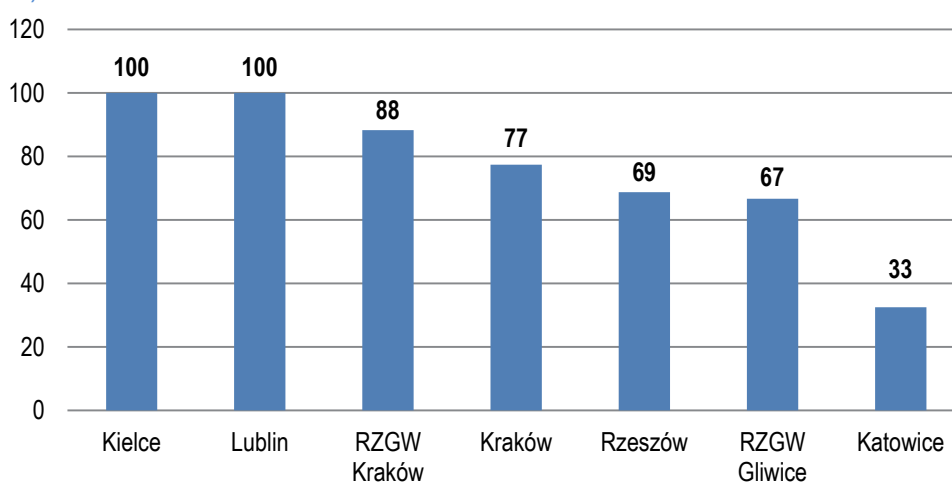
W stosunku do planu po uchyleniu Programu wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane przez dwóch inwestorów, tj. wzmium w Kielcach

⁷¹ Masterplany dla obszarów dorzeczy Odry i Wisły były wynikiem ustaleń z KE, które doprowadziły do przyjęcia przez Polskę planu działań zawartego w uchwale Rady Ministrów nr 118/2013 z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie planu działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej. Stanowiły one uzupełnienie obowiązujących PGW do czasu ich aktualizacji w 2015 r. Podstawowym zadaniem tych dokumentów było zintegrowanie strategii i planów sektorowych dotyczących dorzeczy w zakresie przedsięwzięć mogących wpływać na hydromorfologię wód powierzchniowych. Minister Środowiska podjął decyzję o przedłużeniu procedury przyjmowania aPGW do końca czerwca 2016 r.

(16 projektów) i Lublinie (5 projektów). Pozostałe wzmiuw w Krakowie, Rzeszowie i Katowicach wykonały zadania na poziomie, odpowiednio, 77% (24 z 31 projektów), 69% (11 z 16) i 33% (13 z 40). W przypadku rzgw w Krakowie i Gliwicach zakończono 88% (30 z 34 projektów) i 67% (6 z 9) zadań. Szczegóły przedstawiono na wykresie nr 6. Niskie wykonanie zadań przez wzmiuw w Katowicach spowodowane było przede wszystkim niezamieszczeniem tych zadań w Masterplanie lub zakwalifikowaniem inwestycji jako mogących spowodować nieosiągnięcie dobrego stanu wód lub jego pogorszenie.

Wykres nr 6

Wykonanie zadań Programu w stosunku do planu po uchyleniu Programu przez poszczególnych inwestorów (w procentach)



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Analizy zagrożeń powodziowego oraz API

Kluczowymi projektami w Programie były wielowariantowe koncepcje ochrony przeciwpowodziowej dla głównych dopływów Wisły⁷² oraz dla zlewni dwóch mniejszych dopływów⁷³ wykonane przez RZGW. Wzmiuw sporządzili analizy dla zlewni Wielopolki⁷⁴, Skawinki, cieków tzw. aglomeracji krakowskiej, Szreniawy, Uszwicy, Żabnicy-Breń⁷⁵ oraz Opatówki⁷⁶. Opracowania te obejmowały analizy zagrożenia powodziowego i analizy programów inwestycyjnych, które miały być podstawą do wyboru konkretnych rozwiązań zapewniających optymalny poziom ochrony przeciwpowodziowej w ujęciu zlewniowym. W ten sposób miała powstać „mapa drogowa” Programu wytyczająca dalsze kierunki jego realizacji zgodnie z obowiązującym prawem i najnowszymi standardami ograniczania ryzyka powodziowego.

Długość cieków objętych analizami zagrożenia powodziowego zweryfikowano tak, aby uniknąć powielania prac przewidzianych pierwszym cyklem planistycznym WORP. Łączna długość cieków ujętych w Programie wynosiła

⁷² Analizy opracowano dla: Czarnej Staszowskiej, Dunajca, Nidy, Raby, Sanu wraz ze zlewnią Wisłoka, Skawy, Soły oraz Wisłoki.

⁷³ RZGW sporządził analizy dla zlewni Łęgu i Trześniówki.

⁷⁴ Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

⁷⁵ Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

⁷⁶ Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.

ok. 7 440 km (dla nich wykonano modele hydrauliczne), podczas gdy jedynie ok. 90 km (głównie ujściowych odcinków rzek) pokryło się z odcinkami wskazanymi w WORP. Stanowiło to ok. 1% długości wszystkich cieków uwzględnionych w Programie (w zakresie opracowań realizowanych przez RZGW).

Głównym celem analiz zagrożenia powodziowego było wyznaczenie stref zalewowych (zagrożenia powodziowego) dla wód o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia w oparciu o analizę przecięcia numerycznego modelu powierzchni wody (NMPW), tj. uzyskanym na podstawie wyników modelowania poziomem zwierciadła wody, z numerycznym modelem terenu (NMT). W wyniku przeprowadzonej analizy powstała tzw. mapa różnicowa, na której wartości ujemne oznaczały głębokość wody w strefie zalewowej (licząc od poziomu NMT), zaś wartości dodatnie – wysokość nad poziomem zwierciadła wody.

W opracowaniach tych nie analizowano zasadności planowanych działań inwestycyjnych, a jedynie definiowano aktualny stan zagrożenia powodziowego. Z kolei zasadniczym celem API było zweryfikowanie, w drodze wariantowych analiz na modelach hydraulicznych, planowanych wcześniej działań inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej wskazanych w programach i koncepcjach opracowanych w latach poprzednich. Dla tych dokumentów sporządzono strategiczne oceny oddziaływania na środowisko.

W ramach API oszacowano liczbę osób, powierzchnie terenów chronionych w wyniku realizacji zaplanowanych inwestycji oraz określono potencjalne straty powodziowe. Powierzchnie terenów chronionych wyznaczone były w klasach użytkowania terenu zgodnych z rozporządzeniem w sprawie opracowywania map⁷⁷. Ustalono je w każdej jednostce zadaniowej objętej opracowaniem i dla każdego wariantu inwestycyjnego (odrębnie dla zasięgu strefy zalewowej/przypływu Q1% i Q0,2%), a następnie były porównywane na etapie analizy wielokryterialnej, której wyniki decydowały o rekomendacji określonego wariantu inwestycyjnego do ostatecznego programu dla całej zlewni (wariant „WP++”). Podstawą do oszacowania liczby osób w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych były informacje zawarte w Bazie Danych Obiektów Topograficznych, jak również dane znajdujące się w zasobach systemu PESEL oraz GUS. W przypadku braku lub niekompletności danych wyliczenie liczby mieszkańców w strefie zalewowej następowało w oparciu o informację o liczbie znajdujących się na tym terenie budynków mieszkalnych. Informacja o liczbie chronionej ludności stanowiła również element analizy wielokryterialnej służącej podjęciu ostatecznych decyzji w zakresie wyboru programu inwestycyjnego⁷⁸.

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 104).

⁷⁸ Zobacz załącznik nr 5.4.

W wyniku przeprowadzonych analiz oszacowano, że liczba zagrożonych mieszkańców wynosi 96 137 osób, liczba zagrożonych budynków mieszkalnych – 21 102, budynków gospodarczych – 23 455, obiektów użyteczności publicznej – 2 236, obiektów przemysłowych – 1 239, obszar zagrożonych terenów mieszkaniowych – 3 115,7 ha, terenów przemysłowych – 627,5 ha, terenów rolnych – 93 447,1 ha, terenów zielonych – 1 537 ha, terenów leśnych – 15 653,1 ha, terenów komunikacyjnych – 554,7 ha.

RZGW uwzględnił wyniki analiz zagrożenia powodziowego i API w swojej statutowej działalności. W szczególności informacje te były (i są nadal) wykorzystywane w procesie wydawania opinii dotyczących zagrożenia powodziowego, opiniowania lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji, wydawania decyzji zwalniających z zakazów obowiązujących w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią⁷⁹.

Finansowanie Programu

W okresie objętym kontrolą zakładano realizację 193 projektów, których całkowita wartość wynosiła 313 647,8 tys. zł.

Do 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 zadań o łącznej wartości 239 994,5 tys. zł (76,5% całkowitych wydatków). Ponadto na 47⁸⁰ niezakończonych zadań wydatkowano 73 653,3 tys. zł (23,5%).

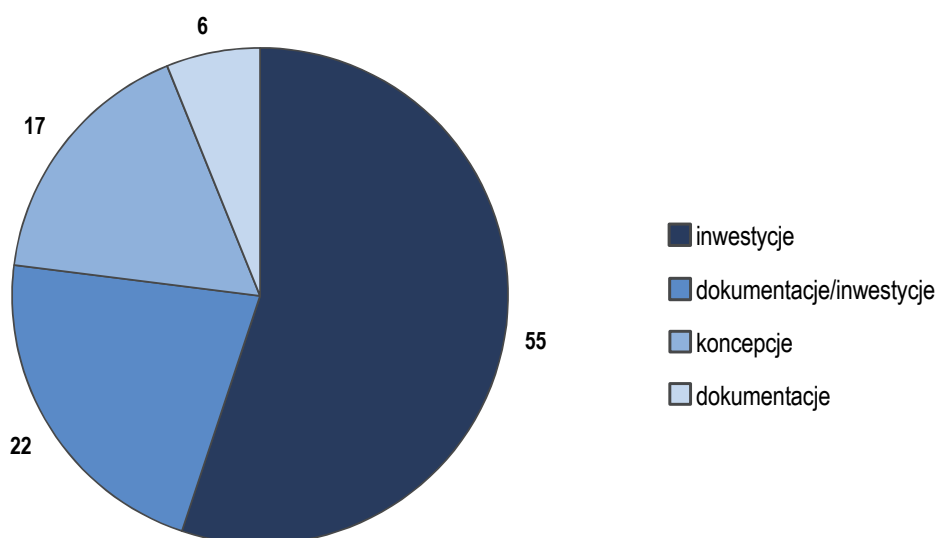
Koszt zakończonych projektów koncepcyjnych wynosił 40 583,8 tys. zł, tj. 12,9% całkowitych wydatków, dokumentacji – 14 669,4 tys. zł (4,7%), prac przygotowawczo-projektowych – 52 482,6 tys. zł (16,7%), projektów inwestycyjnych – 132 258,7 tys. zł (42,2%). Udział procentowy poszczególnych grup zadań w stosunku do łącznej wartości zakończonych zadań przedstawiono na wykresie nr 7.

⁷⁹ Dotyczy to zwolnienia z zakazu wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, a także zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

⁸⁰ W planie zakładano realizację 31 zadań, dla których nie oszacowano wartości ich realizacji. Zadania te nie zostały ujęte w uchwale uchylającej.

Wykres nr 7

Udział procentowy poszczególnych grup zadań w stosunku do łącznej wartości zakończonych zadań

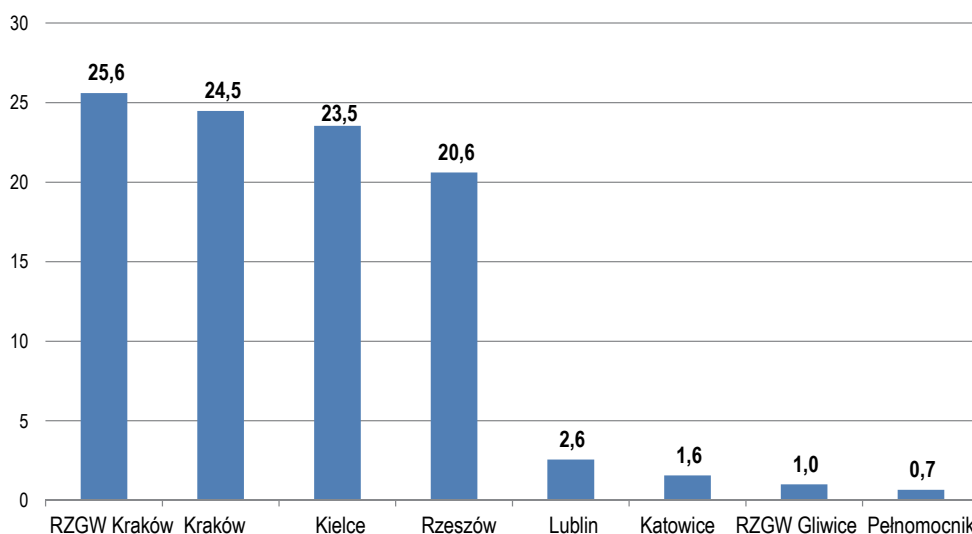


Źródło: Dane z kontroli NIK.

Wzmiuw wydatkowały 231 518,1 tys. zł, tj. 73,8% ogółu wydatków, a rzgw 80 531,2 tys. zł (25,7%). Największe wydatki poniósł Podkarpacki ZMiUW w Rzeszowie – 77 571 tys. zł, tj. 24,7% całkowitych wydatków w Programie. RZGW w Krakowie realizował zadania na łączną kwotę 67 373,8 tys. zł (21,5%), Małopolski ZMiUW w Krakowie – 60 448,6 tys. zł (19,3%), Świętokrzyski ZMiUW w Kielcach – 56 505,7 tys. zł (18%), Śląski ZMiUW w Katowicach – 30 853,7 tys. zł (9,8%), RZGW w Gliwicach – 13 157,4 tys. zł (4,2%), WZMiUW w Lublinie – 6 139,1 tys. zł (2%), a Pełnomocnik wydatkował 1 598,5 tys. zł (0,5%). Udział procentowy środków finansowych wydatkowanych przez poszczególnych inwestorów na zadania zakończone przedstawiono na wykresie nr 8.

Wykres nr 8

Udział procentowy środków finansowych wydatkowanych przez poszczególnych inwestorów na zakończone zadania



Źródło: Dane z kontroli NIK.

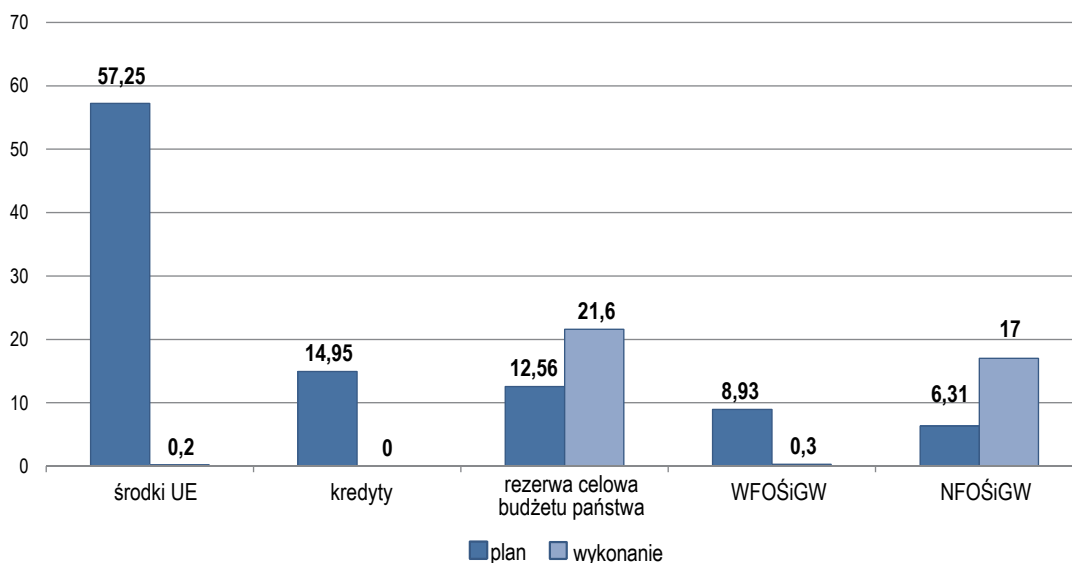
Środki na realizację zadań pochodziły z następujących źródeł:

- rezerwa celowa budżetu państwa 189 169,4 tys. zł (60,3%),
- środki UE 11 198,4 tys. zł (3,6%),
- NFOŚiGW 97 927,5 tys. zł (31,2%),
- WFOŚiGW 2 729,6 tys. zł (0,9%),
- budżety jednostek samorządu terytorialnego 12 624,2 tys. zł (4%).

W Programie zaplanowano, że środki na jego realizację będą pochodzić z funduszy UE (57,25%), funduszy ochrony środowiska, tj. NFOŚiGW (6,31%), wfośiGW (8,93%), budżetów państwa i samorządu województwa (12,56%) oraz kredytów (14,95%). Wydatkowane na realizację Programu środki pochodziły przede wszystkim z budżetu państwa i stanowiły 21,6% w stosunku do planowanych nakładów na lata 2011–2020 z tego źródła oraz z NFOŚiGW – 17%. W bardzo niskim stopniu wykorzystano takie źródła jak fundusze UE⁸¹ (0,2%) oraz wfośiGW (0,3%). Szczegóły przedstawiono na wykresie nr 9.

Wykres nr 9

Procentowy udział wydatkowanych środków z poszczególnych źródeł finansowania na realizację Programu w porównaniu do planowanych nakładów na lata 2011–2020



Źródło: Dane z kontroli NIK.

NIK zwraca uwagę, że w stosunku do założeń głównym źródłem finansowania zadań w Programie była rezerwa celowa budżetu państwa, a nie środki UE.

Efekty Programu

W ramach zrealizowanych projektów inwestycyjnych wykonano m.in. prace na wałach (modernizacja, przebudowa, budowa) – 50,215 km, prace w korycie ciek – 15,566 km, budowę przepompowni, przebudowę przepompowni, wykup gruntu pod czaszę zbiornika. Jako efekty realizacji zadań inwestycyjnych

⁸¹ Niskie wykorzystanie środków z tego źródła związane było ze skierowaniem przez KE do RP uzasadnionej opinii na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE z tytułu niewykonania swoich zobowiązań wynikających z art. 6 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG, art. 4 ust. 7 i ust. 8 oraz art. 13 ust. 4 dyrektywy 2000/60/WE, a także art. 5 w związku z załącznikiem 1 dyrektywy 2001/42/WE w odniesieniu do przyjęcia i realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły.

wykazano ochronę 76 345 osób oraz 23 689 ha powierzchni zagrożonej powodzią.

Program zakładał wskaźniki oceny jego realizacji takie jak wskaźniki oddziaływania⁸², rezultatu⁸³, produktu⁸⁴, wykorzystania środków finansowych⁸⁵. Określone wartości docelowe tych wskaźników miały zostać osiągnięte do 2030 r. Zakładane w Programie wartości docelowe w określonej grupie wskaźników miały podlegać weryfikacji po ukończeniu API dla zlewni znajdujących się w obszarze Programu.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r., tj. po 4 latach i 4 miesiącach realizacji Programu⁸⁶ (20% zakładanego okresu realizacji), nie osiągnięto żadnych wartości dla grupy wskaźników oddziaływania. Spośród trzech wskaźników rezultatu w jednym, tj. przyrost długości koryt rzecznych o poprawionej przepustowości koryta, uzyskano wynik 15,566 km, co stanowiło 0,4% zakładanej wartości docelowej w wysokości 3 896 km. W przypadku pięciu wskaźników produktu wartości dodatnie odnotowano dla trzech, tj.:

- wykonano 7 projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki nieobwałowanej, co stanowiło 1,3% wartości docelowej 544 projektów,
- sporządzono 15 projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki obwałowanej, co stanowiło 7% wartości docelowej 215 projektów,
- zmodernizowano 2 obiekty piętrzące wodę, co stanowiło 6,9% wartości docelowej 29 obiektów.

Ponadto w ramach Programu nie wykonywano map zagrożenia powodziowego, lecz sporządzono modele hydrauliczne, na podstawie których wygenerowano strefy zalewowe. Wyniki zostały wykorzystane do tworzenia programów inwestycyjnych, które uwzględniono w projekcie PZRP.

Planowane nakłady do poniesienia w latach 2011–2020 wynosiły 8 871,9 mln zł, a łączne nakłady – 13 150,72 mln zł. Stosunek łącznej kwoty wykorzystania środków na realizację Programu w stosunku do kwoty planowanej w latach

⁸² 1) Redukcja strat powodziowych odniesionych do wezbrania o prawdopodobieństwie wystąpienia $p=1\%$ (czyli o kulminacji $Q1\%$) w obszarach objętych zadaniami osi I (tereny wzdłuż Wisły) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$. 2) Redukcja strat powodziowych w obszarach objętych zadaniami osi II (miasta powyżej 100 tys. mieszkańców) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$. 3) Redukcja o 70% strat powodziowych w obszarach objętych zadaniami osi III (zlewnie rzek) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$.

⁸³ 1) Wzrost pojemności retencji powodziowej w istniejących zbiornikach wodnych. 2) Wzrost pojemności retencji powodziowej w nowo zbudowanych zbiornikach i polderach. 3) Przyrost długości koryt rzecznych o poprawionej przepustowości koryta.

⁸⁴ 1) Liczba wykonanych map zagrożenia i/lub ryzyka powodziowego. 2) Liczba projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki nieobwałowanej. 3) Liczba projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki obwałowanej. 4) Liczba zmodernizowanych obiektów piętrzących wodę (zapory i stopnie wodne) oraz kanałów ulgi. 5) Liczba nowo zrealizowanych obiektów retencjonujących wodę (zbiorniki retencyjne i poldery), stopni wodnych oraz kanałów ulgi.

⁸⁵ 1) Stosunek łącznej kwoty wykorzystania środków na realizację Programu do kwoty planowanej. 2) Poziom wykorzystania środków finansowych w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego z uwzględnieniem alokacji.

⁸⁶ Od momentu uchwalenia do uchylenia Programu upłynęły 3 lata, przy czym realizacja zadań trwała 2 lata 8 miesięcy, natomiast po uchyleniu Programu zadania realizowane były przez rok i 4 miesiące.

2011–2020 wynosił 3,5%, a w stosunku do łącznych nakładów 2,4%. Poziom wykorzystania środków finansowych w porównaniu do harmonogramów rzeczowo-finansowych wyniósł 72%, przy czym w poszczególnych latach 2012–2015 kształtował się na poziomie, odpowiednio, 86%, 61%, 87% i 55%.

W dorzeczu górnej Wisły powodzie z lat: 1997 i 2001 przyniosły straty o wartości prawie 3 mld zł, a powódź w 2010 r. – o wartości ponad 4,7 mld zł⁸⁷. Koszty realizacji Programu do 31 grudnia 2015 r. stanowiły 4% łącznej wartości strat.

Realizacja zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową według preferowanych wariantów inwestycyjnych⁸⁸ zamyka się w kwocie 2 856,1 mln zł, z czego 2 645,4 mln zł stanowią koszty inwestycyjne, a 210,7 mln zł to koszty związane z przesiedleniem i zabezpieczeniem budynków. Planowane zadania inwestycyjne to przede wszystkim budowa lub modernizacja obwałowań, budowa suchych zbiorników i polderów, przebudowa mostów i przepustów, zwiększenie rezerwy powodziowej na istniejących zbiornikach, budowa przepompowni. Koszt planowanych inwestycji w stosunku do wartości poniesionych strat wynosi 37%.

W wyniku realizacji zaplanowanych w API inwestycji ochroną zostanie objętych: 75 817 mieszkańców, tj. 78,9% osób zagrożonych, 16 500 budynków mieszkalnych (78,2%), 16 046 budynków gospodarczych (68,4%), 1 726 obiektów użyteczności publicznej (77,2%), 902 obiekty przemysłowe (72,8%), 2 011,4 ha terenów mieszkaniowych (64,6%), 407,3 ha terenów przemysłowych (64,9%), 24 190,8 ha terenów rolnych⁸⁹ (25,9%), 133,8 ha terenów zielonych⁹⁰ (8,7%), 2 050,7 ha terenów leśnych (13,1%) i 242,8 ha terenów komunikacyjnych (43,8%). Procentową relację liczby chronionych mieszkańców, obiektów oraz chronionej powierzchni w stosunku do liczby zagrożonych mieszkańców, obiektów oraz zagrożonej powierzchni po realizacji inwestycji zaplanowanych w API przedstawiono na wykresie nr 10. Należy zauważyć, że brak ochrony (w myśl zasady „nie chronimy wszystkiego za wszelką cenę”) dotyczy przede wszystkim obiektów znajdujących się w strefie zalewowej o głębokości mniejszej niż 0,5 m oraz tych, których ochrona nie była ekonomicznie uzasadniona, mimo że głębokość była wyższa niż 0,5 m, jak np. obiekty w luźnej zabudowie. Dla obiektów niechronionych przewidziano wariant związany z wysiedleniem lub stosownym zabezpieczeniem budynków.

⁸⁷ W kwocie tej ujęto (jedynie) straty w infrastrukturze komunalnej j.s.t. oraz infrastrukturze hydrotechnicznej, podlegającej RZGW i wojewódzkim ZMiUW. Wartości strat powodziowych bezpośrednich w 1997 r. i 2001 r. wyniosły – odpowiednio: 1 700 mln zł (81%) i 1 280 mln zł (40%). Wezbrania w 2010 r. wyrządziły straty w obszarze górnej Wisły o wartości ok. 4,7 mld zł (przekroczyły łączne straty powodziowe z lat: 1997 i 2001).

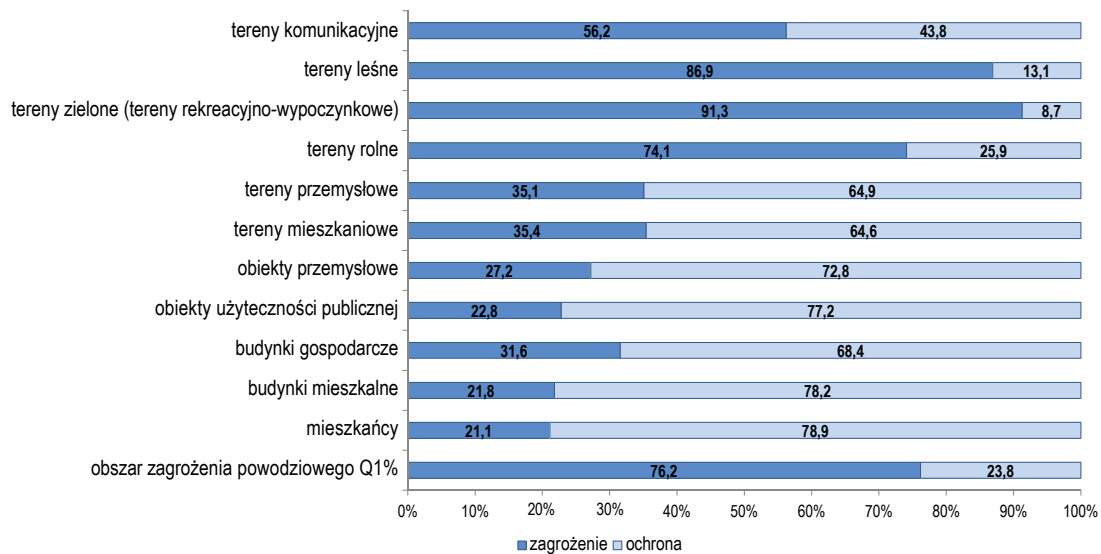
⁸⁸ Dotyczy API dla zlewni 8 głównych dopływów oraz dla zlewni Łęgu i Trześniówki.

⁸⁹ Grunty orne i użytki zielone.

⁹⁰ Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe.

Wykres nr 10

Udział procentowy liczby zagrożonych i chronionych mieszkańców, obiektów oraz zagrożonej i chronionej powierzchni po realizacji inwestycji zaplanowanych w API



Źródło: Dane z kontroli NIK.

W przypadku zadań inwestycyjnych realizowanych przez MZMiUW całkowite koszty tych projektów stanowiły od 0,7% do 27% szacunkowej wartości chronionego mienia. Koszty te były także niższe od strat powodziowych na terenach, które mają chronić. Wartość strat w infrastrukturze poniesiona w dotychczasowych powodziach wynosiła od 730 tys. zł do 188 858 tys. zł, natomiast łączna wartość strat to 288 248 tys. zł. Wartość chronionego mienia oszacowano na 2 612 mln zł, z tego 2 312 mln zł (88,5%) na terenach zurbanizowanych. Chroniony obszar wynosił 4 567,5 ha⁹¹, z tego 1 722,5 ha (37,7%) znajdowało się w miastach. Liczba osób zagrożonych powodzią wynosiła 74 636 (od ok 435 osób do ok. 50 tys. osób), z tego 66 280 (88,8%) na terenach miejskich. Średni koszt ochrony jednej osoby dla poszczególnych inwestycji wahał się od 290 zł do 18 234 zł. Z kolei średni koszt ochrony 1 ha mieścił się w przedziale od 581 zł do 118 955 zł.

RZGW wykonał dwie inwestycje na terenie zurbanizowanym, przy czym jedna dotyczyła usuwania drzew i krzewów, na terenach wiejskich – pięć, a cztery dotyczyły prac związanych ze zbiornikami wodnymi. Prace obejmowały w szczególności zabezpieczenia brzegów rzek i potoków oraz rozbudowy pompowni. Potencjalne negatywne skutki powodzi, jednakże bez szacowania wartości potencjalnych strat powodziowych, wskazywano tylko dla inwestycji finansowanych ze środków NFOŚiGW. **W ocenie NIK dobrą praktyką przy planowaniu i realizacji inwestycji byłoby obliczanie dla nich wskaźników efektywności takich jak liczba chronionych mieszkańców, liczba chronionych obiektów o szczególnym znaczeniu społecznym, wielkość chronionego obszaru według klas użytkowania terenu oraz wartość potencjalnych strat**

⁹¹ Dotyczy 8 inwestycji. Dla 3 nie oszacowano wielkości chronionego terenu.

powodziowych. Szacowanie wskaźników pozwoliłoby na skuteczniejsze uzasadnienie celowości wykonania inwestycji oraz przyczyniłoby się do efektywniejszego wykorzystania środków finansowych.

Według wniosków składanych przez RZGW do NFOŚiGW dla 7 projektów inwestycyjnych łączna szacunkowa liczba zagrożonych osób wyniosła 7 405 (od ok. 30 do 2 600). Chroniony obszar wynosił 1 898,6 ha (od 0,6 ha do 1 898,6 ha). Średni koszt ochrony 1 osoby dla poszczególnych inwestycji wahał się od 242 zł do 17 565 zł, a średni koszt ochrony 1 ha mieścił się w przedziale od 1 293 zł do 878 260 zł. Ogólny średni koszt ochrony 1 osoby dla wszystkich 7 inwestycji wynosił 3 299 zł, a średni koszt ochrony 1 ha 12 865 zł. Ponadto inwestycje te zabezpieczały infrastrukturę komunalną m.in. taką jak drogi, gazociąg, linia energetyczna, mosty drogowe, ujęcia wody pitnej. W przypadku jednej inwestycji ochroną objęto także zabytkowy kościół wpisany na listę światowego dziedzictwa UNESCO.

NIK zwraca uwagę, że w pierwszej kolejności powinny być realizowane zadania, które zapewnią najbardziej efektywną ochronę powodziową w zakresie liczby chronionych mieszkańców oraz wartości i znaczenia chronionego mienia⁹². Zastrzeżenia NIK pod względem gospodarności budzi wykonanie przez RZGW w 2012 r. inwestycji pn. *Zabezpieczenie brzegów rzeki Jasiołka w miejscowości Wietrzno*. W porównaniu do innych inwestycji realizowanych w Programie jej koszty w stosunku do oczekiwanych efektów były najwyższe, gdyż średni koszt ochrony 1 osoby wynosił 17 565 zł, a 1 ha (po przeliczeniu) 878 260 zł. Także chroniona infrastruktura ograniczała się przede wszystkim do drogi powiatowej na odcinku ok. 300 m⁹³. **W sytuacji, gdy środki finansowe są ograniczone, przy wyborze inwestycji do realizacji powinno się brać pod uwagę w pierwszej kolejności uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów⁹⁴.**

Zarządzanie Programem

Do zadań Pełnomocnika należało m.in. koordynowanie realizacji Programu, przygotowywanie planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu oraz inicjowanie kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu⁹⁵.

⁹² Zobacz załącznik nr 5.6.

⁹³ W wyjaśnieniach podano, że podstawowym celem realizacji ww. zadania było zabezpieczenie przeciwoerozyjne koryta rzeki Jasiołki na odcinkach w bezpośrednim sąsiedztwie drogi powiatowej nr 1956R Zręcin – Wietrzno – Zboiska. Ze względu na wzmożone procesy erozyjne, spotęgowane działaniem wód wezbraniowych, które miały miejsce w 2010 r., doszło do powstania realnego zagrożenia dla zachowania stateczności korpusu drogi powiatowej, położonej na wysokim brzegu rzeki oraz jej użytkownikom.

⁹⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

⁹⁵ Należy zauważyć, że Pełnomocnik nie miał możliwości kontrolowania zadań wykonywanych przez rzgw. W Procedurze kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły* oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących Prezesowi KZGW przypisano, m.in.: obowiązek przedkładania Pełnomocnikowi, w terminie do końca stycznia za rok ubiegły, rocznej, zbiorczej informacji o otrzymanych i przekazanych rzgw środkach rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na realizację Programu, wykonywanie zadań związanych z monitorowaniem, nadzorem i kontrolą realizowanych projektów, obowiązek informowania Pełnomocnika o planowanych do przeprowadzenia w danym roku budżetowym kontrolach oraz obowiązek bieżącego informowania Pełnomocnika o wynikach przeprowadzonych kontroli i podjętych działaniach następczych. Pomimo obowiązku wynikającego z ww. Procedury, Prezes KZGW nie przedkładał Pełnomocnikowi tych informacji.

W 2012 r. Pełnomocnik opracował Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących⁹⁶, która była zmieniana w latach 2013 i 2014.

Zgodnie z procedurą w każdym województwie powołano zespoły techniczne, w skład których wchodził przedstawiciel: RZGW w Krakowie i w Gliwicach, właściwych miejscowo wzmium oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Do zadań tych zespołów należała wstępna weryfikacja, ocena merytoryczna projektów (zgodnie z kryteriami wyboru) i stworzenie wojewódzkiej listy rankingowej. W 2014 r. powołano jeden zespół techniczny dla całego Programu. Skład Zespołu był zmienny i ustalany każdorazowo przez Pełnomocnika w zależności od właściwości terytorialnej rozpatrywanych wniosków.

Nabór projektów do realizacji prowadzony był w sposób ciągły. Zespół techniczny oceniał wnioski, biorąc pod uwagę kryteria formalne⁹⁷ i merytoryczne. W ramach kryteriów merytorycznych oceniano m.in.:

- wykonalność rzeczową i finansową projektu⁹⁸,
- szacunkową liczbę mieszkańców terenów zagrożonych powodzią (preferowanie projektów chroniących tereny o gęstym zaludnieniu⁹⁹),
- szacunkową wartość mienia potencjalnie narażonego na powódzie (obliczana dla poszczególnych klas użytkowania terenu¹⁰⁰),
- wartość zadania (dokumentacja i inwestycja) w stosunku do wartości chronionego mienia¹⁰¹,
- wpływ realizowanej inwestycji na zmniejszenie zagrożenia dla obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe¹⁰²,
- stopień przygotowania projektu¹⁰³,
- stan przygotowania do realizacji projektu wykonawczego¹⁰⁴,
- montaż finansowy projektu¹⁰⁵.

⁹⁶ Dalej: procedura.

⁹⁷ Kompletność i poprawność sporządzenia wniosku, zgodność zgłoszonego projektu z typami projektów określonymi w procedurze Programu oraz to czy projekt będzie realizowany na obszarze objętym Programem, prawidłowość opracowania tzw. montażu finansowego projektu.

⁹⁸ Ocenie podlegały np. zasadność oraz wykonalność zaproponowanych w projekcie rozwiązań technicznych, czy proponowany przez wnioskodawcę wariant realizacji inwestycji był rzeczywiście najlepszym sposobem osiągnięcia danego celu, czy koszty były oszacowane w odpowiedni sposób do zaproponowanego rozwiązania, tj. czy jest możliwa realizacja projektu w zakładanym budżecie.

⁹⁹ Punktacja od 0 do 100 pkt proporcjonalnie do liczby ludności wg przyjętej skali.

¹⁰⁰ Tereny: zabudowy mieszkaniowej, przemysłowe, komunikacyjne, rekreacyjno-wypoczynkowe, lasy, użytki rolne, w tym grunty orne i użytki zielone.

¹⁰¹ Tzw. wskaźnik WCM = całkowita wartość zadania/całkowita wartość chronionego mienia; $WCM \leq 0,1 = 100$ pkt; $WCM \geq 1 = 0$ pkt. Im większa wartość zadania w stosunku do wartości chronionego mienia, tym mniejsza liczba punktów.

¹⁰² Obiekty znajdujące się na tzw. liście UNESCO 40 pkt, obiekty i obszary wpisane na listę zabytków 10 pkt.

¹⁰³ Czy projekt objęty był koncepcją bądź studium ochrony przeciwpowodziowej – tak: 30 pkt, nie: 0 pkt.

¹⁰⁴ Czy dla projektu został opracowany projekt budowlany i wykonawczy, czy dla inwestycji będącej przedmiotem projektu została wydana tzw. decyzja środowiskowa, czy projekt posiada prawomocne pozwolenie na budowę bądź zgodę na realizację. Decyzja środowiskowa: 15 pkt, projekt budowlany wykonawczy: 10 pkt, pozwolenie na budowę lub zgoda na realizację: 5 pkt. Maksymalna suma punktów do uzyskania za kompleksową dokumentację: 30 pkt. Kryterium to nie dotyczyło oceny projektu dokumentacyjnego.

¹⁰⁵ Punkty przyznawano za udział w budżecie projektów środków z innych źródeł niż rezerwa celowa budżetu państwa. Maksymalna wartość dofinansowania $\geq 80\%$: 30 pkt.

Ocenił projekty były umieszczane na liście rankingowej w zależności od uzyskanej liczby punktów przyznanych zgodnie z ustalonymi kryteriami wyboru. Listy rankingowe stanowiły podstawę do opracowania przez Pełnomocnika planu rzeczowo-finansowego. Po zasięgnięciu opinii Komitetu Sterującego Pełnomocnik zatwierdzał ostateczny plan. Dokonywał w nich również na bieżąco zmian. Zatwierdzone plany stanowiły podstawę do wystąpienia do Ministra Finansów¹⁰⁶ z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy budżetowej¹⁰⁷.

W 2011 r. na listę wpisano zadania, o które wnioskowali inwestorzy (m.in. RZGW w Krakowie i MZMiUW) oraz jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2012–2013 przyjęto, że priorytetem będzie zakończenie projektów rozpoczętych przed przyjęciem Programu oraz projektów, dla których w latach poprzednich uzyskano pozwolenia na budowę lub przygotowano dokumentacje projektowe. Ponadto założono przygotowywanie koncepcji i dokumentacji dla większych projektów, które miały być realizowane w kolejnych latach. Kluczowymi projektami Programu były analizy zagrożenia powodziowego oraz API.

W 2012 r. Pełnomocnik powołał Regionalny Zespół do spraw Programu, który pełnił rolę rady ekspertów¹⁰⁸. W skład Zespołu wchodziło 29 osób, w tym przedstawiciele IMGW, wzmium i wojewodów z województw objętych Programem, NFOŚiGW, Ministra Środowiska, RZGW w Krakowie i w Gliwicach, KZGW, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Politechniki Krakowskiej. Do jego zadań należało m.in. opiniowanie rozwiązań, zadań i projektów realizowanych w ramach Programu, okresowa ocena efektów jego realizacji oraz diagnozowanie problemów związanych z realizacją i finansowaniem Programu. Zespół wskazał, że kluczowym elementem realizacji Programu miały być koncepcje opracowane przez RZGW w Krakowie, a ocena zgłaszanych zadań/projektów miała się opierać głównie na analizie stosunku planowanych efektów do kosztów ich realizacji.

Realizację projektów finansowanych w ramach Programu wspomagał zakupiony przez Pełnomocnika program informatyczny „P2 Ware Planner”, którego działanie oparte było na metodyce zarządzania projektami „PRINCE 2”. Za pomocą tego programu odbywała się kwalifikacja i ocena wniosków złożonych przez beneficjentów. Służył on ponadto do bieżącego monitorowania przyjętych do realizacji projektów.

Z inicjatywy Pełnomocnika organizowano seminaria poświęcone tematyce szeroko rozumianej ochrony przeciwpowodziowej, w których uczestniczyli członkowie Regionalnego Zespołu, osoby reprezentujące środowiska naukowe, praktycy i specjaliści z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, a także przedstawiciele

¹⁰⁶ KZGW występował za pośrednictwem Ministra Środowiska, a wojewodowie za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych.

¹⁰⁷ Zobacz załącznik nr 5.2. oraz przypis nr 95.

¹⁰⁸ Na podstawie § 6 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły* (Dz. U. Nr 184, poz. 1088).

organizacji ekologicznych i przyrodniczych. Seminaria poświęcone były m.in.: tematyce prognozy meteorologicznej, hydrologicznej oraz hydraulicznej dla zlewni górnej Wisły, standardom w procesie realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy ochrony przeciwpowodziowej, ochronie przeciwpowodziowej w kontekście ochrony przyrody, gospodarowaniu na terenach zalewowych i innych zagrożonych skutkami powodzi oraz polityce wodnej UE.

Prezes KZGW jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami, zobowiązany m.in. do programowania, planowania i nadzorowania inwestycji w gospodarce wodnej, nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania pełnej wiedzy o rzeczywistym wykonaniu i finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu, a także o uzasadnionym zakresie kontynuacji zadań, które zostały rozpoczęte i niezakończone do dnia uchylecia Programu. Prezes KZGW zaakceptował koncepcję Programu, nie brał jednak udziału w pracach nad jego tworzeniem, nie był także członkiem Komitetu Sterującego i nie uczestniczył w jego posiedzeniach, natomiast opiniował niektóre dokumenty dotyczące Programu, a przedstawiciele podległych mu jednostek wchodziłi w skład różnych gremiów przewidzianych w założeniach Programu, przy czym Prezes nie prowadził monitoringu ich prac. W swoich działaniach Prezes KZGW ograniczył się jedynie do zadań realizowanych przez podległe mu rzgw, przy czym nie zapewnił wystarczającego i skutecznego nadzoru nad działalnością tych jednostek.

W 2013 r. Pełnomocnik zainicjował zawarcie z Prezesem KZGW porozumienia o współpracy, którego elementem była *Procedura kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu*, jednakże Prezes KZGW poinformował Pełnomocnika, iż nie widzi konieczności dodatkowych regulacji w formie zawarcia porozumienia, zwracając przy tym uwagę na wysoki poziom zaangażowania wszystkich stron w realizację projektów, dobrze funkcjonującą współpracę oraz na obowiązujące regulacje prawne.

3.3.2. Działania podjęte po uchyleniu Programu

Opracowane w ramach Programu analizy koncepcyjne zostały uwzględnione w projekcie PZRP dla regionu wodnego górnej Wisły, co należy ocenić pozytywnie. W planach finansowych na 2016 r. jednostki odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową zamieściły zadania, które zostały jeszcze rozpoczęte w ramach Programu, oraz które znajdowały się w projekcie PZRP, co powinno pozwolić na kontynuację opracowanego dla regionu wodnego górnej Wisły planu ochrony przeciwpowodziowej. W projekcie PZRP nie wskazano jednak organu odpowiedzialnego za koordynację działań wielu jednostek zaangażowanych w ochronę przeciwpowodziową. Ponadto nie określono w nim sposobu przekazywania środków oraz opracowania szczegółowych harmonogramów realizacji projektów, co może przyczynić się do spowolnienia działań związanych z ochroną przeciwpowodziową oraz nieefektywnego wydatkowania środków.

NIK zwraca uwagę, że PZRP nie został przyjęty przez Radę Ministrów w terminie wymaganym przez Dyrektywę Powodziową, tj. do 22 grudnia 2015 r. Nie dotrzymano także terminu 30 czerwca 2016 r. ustalonego w związku z koniecznością przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień projektu.

**Plan zarządzania
ryzykiem
powodziowym**

PZRP obejmuje wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, ze szczególnym uwzględnieniem działań służących zapobieganiu powodzi i ochronie przed powodzią oraz informacji na temat stanu należytego przygotowania w przypadku wystąpienia powodzi. Celem PZRP jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, poprzez realizację wybranych działań służących minimalizacji zidentyfikowanych zagrożeń. Działania te muszą także prowadzić do obniżania strat powodziowych. Zadania inwestycyjne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej przewidziane w API zostały uwzględnione w projekcie PZRP. Spośród 886 zadań inwestycyjnych zaproponowanych w ramach wariantów rekomendowanych w API w projekcie PZRP znalazło się 96% zadań (tj. 854 pozycji). Spośród nich 38 pozycji zostało ujętych pod innymi tytułami niż figurują one w API, co wynikało z faktu, iż stanowiły one element zadań o szerszym zakresie rzeczowym. Łącznie 32 zadania nie zostały ujęte w projekcie PZRP (głównie zadania w zlewni Łęgu i Trześniówki), gdyż termin odbioru analizy był późniejszy niż termin zgłaszania zadań do projektu PZRP.

Zadania, które wpisano do projektu PZRP, dotyczyły budowy, przebudowy i modernizacji takich obiektów jak m.in.: wały/bulwary, mury betonowe (z przepustami), mosty drogowe i kolejowe, przepusty, przepompownie, zapory przeciwrumowiskowe, suche zbiorniki, zmiany parametrów hydraulicznych koryt rzek, podwyższenia dróg, poldery, jazy i kanały ulgi.

W projekcie PZRP dla regionu wodnego górnej Wisły zakres działań rekomendowanych oszacowano na 7 763 mln zł, z czego na I okres planistyczny¹⁰⁹ przypada 3 130,6 mln zł (40%).

PZRP powinien być przyjęty przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia¹¹⁰. Status tego dokumentu obliguje wskazane w nim instytucje do realizacji przypisanych im działań. Prezes KZGW wyjaśniła, że koszty realizacji zadań zawartych w PZRP będą ponoszone przez szereg jednostek sektora publicznego oraz sektora prywatnego. Skala dofinansowania/finansowania działań zależy od decyzji zarówno jednostek realizujących działania i jednostek przyznających środki, jak i możliwości pozyskania środków finansowych z kilku potencjalnych źródeł tj.: środków krajowych, NFOŚiGW, wfośigw, pożyczki z Banku Światowego i Banku Rozwoju Rady Europy, a także środków europejskich Programu

¹⁰⁹ Okres 6 lat, tj. 2016–2021.

¹¹⁰ Zobacz przypis nr 32.

Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.

Prezes KZGW jest odpowiedzialny za koordynację monitoringu realizacji działań, natomiast w dokumencie nie określono w jaki sposób będą przekazywane środki na realizację zadań. Nie określono też szczegółowych harmonogramów realizacji projektów.

Inne zadania

Zarówno wzmiuw, jak i RZGW realizowały w latach 2012–2015 zadania poza Programem związane z usuwaniem szkód powodziowych lub ochroną przeciwpowodziową. Łączna wartość wykonanych zadań wynosiła 663 222,4 tys. zł i była ponad dwukrotnie wyższa niż wartość zadań zrealizowanych w Programie. Udział wzmiuw w wydatkowanych środkach wynosił 70%, a RZGW 30%. Środki pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (63,8%), z funduszy UE¹¹¹ (23,7%), z NFOŚiGW oraz wfośigw (9,1%), Funduszu Solidarności UE (2,5%), z budżetów jednostek samorządów terytorialnych¹¹² (0,8%).

Przedmiotowe zadania były wykonywane przez każdą jednostkę we własnym zakresie. Nie były one ujęte w żadnych planach strategicznych dotyczących całego regionu wodnego. Polegały one w zdecydowanej większości na udrażnianiu cieków wodnych (odmulanie, regulacja), zabezpieczeniu skarp i likwidacji wyrw. Dla tego typu przedsięwzięć nie jest wymagane przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. **NIK zwraca uwagę, że prace związane z usuwaniem szkód powodziowych mogą mieć negatywny wpływ na ochronę środowiska, jakość wód, a także przyczyniać się do zwiększenia ryzyka powodziowego¹¹³.**

Łączna wartość zaplanowanych w 2016 r. zadań do realizacji wynosi 277 846 tys. zł, z czego plany wzmiuw wynoszą 266 043 tys. zł (96%), a RZGW 11 803 tys. zł.

Minister Finansów 10 września 2015 r. podpisał umowę z Bankiem Światowym na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły na kwotę 460 mln euro. Spośród 5 komponentów umowy komponent nr 3 dotyczył wsparcia dla ochrony aglomeracji Krakowa i obszaru przemysłowego Nowej Huty wraz z przylegającymi terenami przemysłowymi oraz dla terenów przemysłowych i rolniczych Sandomierza i Tarnobrzega, a także niektórych miejscowości położonych wzdłuż dopływów rzek II rzędu (Sanu i Raby). W ramach tego komponentu przewiduje się:

- przebudowę i powiększenie wałów przeciwpowodziowych i grobli wzdłuż Górnej Wisły w celu zastąpienia starych i/lub niezapewniających właściwej ochrony wałów przeciwpowodziowych,

¹¹¹ Dotyczyło to takich programów jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (WZMIUW w Krakowie, Kielcach i Rzeszowie), regionalnych programów operacyjnych (WZMIUW w Krakowie i Rzeszowie), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (WZMIUW w Rzeszowie).

¹¹² Dotyczyło to budżetów samorządów województwa (Kielce, Kraków) oraz budżetów gmin.

¹¹³ Zobacz przypis nr 38.

- ustabilizowanie i wzmocnienie brzegów górnej Wisły w oparciu m.in. o narzut kamienny i umocnienia,
- budowę zbiorników retencyjnych i polderów zalewowych nad Serafą i Rabą w celu poprawy retencji wody w górnym biegu Serafy i Raby,
- realizację wybranych hydrotechnicznych robót regulacyjnych,
- dostosowanie istniejących jazów i stopni wodnych, aby umożliwić przejście większych fal powodziowych.

Zadania przewidziane w umowie z BŚ będą realizowały WZMIUW w Krakowie, Kielcach i Rzeszowie począwszy od 2016 r.

Zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej¹¹⁴, zaplanowane przez WZMIUW w Krakowie, Kielcach i Rzeszowie do realizacji na 2016 r., znajdowały się w projekcie PZRP.

Według wyjaśnień Dyrektora RZGW wysokość przyznawanych RZGW corocznie środków budżetowych stanowiła, w ostatnich latach, gwarancję pokrycia jedynie w głównej mierze kosztów stałych funkcjonowania jednostki (m.in. energia elektryczna, koszty osobowe, obciążenia podatkowe) bez możliwości wygospodarowania funduszy na ochronę przeciwpowodziową. Podobnie jest z planem finansowym RZGW na 2016 r., w którym umieszczono jedynie zadania o wysokim stopniu pilności oraz zadania kontynuowane.

MZMiUW zgłosił do wojewody małopolskiego wieloletnie potrzeby finansowe na lata 2016–2018 w łącznej kwocie 220 000 tys. zł, z czego 185 000 tys. zł dotyczyło 18 zadań inwestycyjnych, na które MZMiUW posiadał decyzje na realizację lub decyzje pozwolenie na budowę, a 35 000 tys. zł opracowania dokumentacji technicznych dla 55 inwestycji. Spośród 18 zadań inwestycyjnych 16 (88,9%) zostało zamieszczonych w projekcie PZRP, a jedno w projekcie aPGW.

¹¹⁴ Nie dotyczy zadań związanych z pracami remontowymi i utrzymaniowymi.

4 INFORMACJE DODATKOWE

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezes KZGW sformułowano wniosek o sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją przez dyrektorów rzgw zadań kontynuowanych po uchyleniu Programu w przypadku ich niezakończenia. W odpowiedzi Prezes zobowiązała się do dołożenia wszelkich starań dotyczących wzmocnienia nadzoru nad realizacją tych zadań.

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych do MUW, RZGW oraz MZMiUW nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie składali zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

5.1. Tabele

Tabela nr 1

Organy odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową w regionie wodnym górnej Wisły

| Marszałek województwa wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej | | | | | Administracja niespolona |
|---|---------------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Marszałek Województwa Małopolskiego | Marszałek Województwa Śląskiego | Marszałek Województwa Świętokrzyskiego | Marszałek Województwa Podkarpackiego | Marszałek Województwa Lubelskiego | KZGW |
| WZMiUW w Krakowie | WZMiUW w Katowicach | WZMiUW w Kielcach | WZMiUW w Rzeszowie | WZMiUW w Lublinie | RZGW |
| Zarządzanie wodami w granicach administracyjnych województw | | | | | Zarządzanie zlewniowe |

Tabela nr 2

Wykonywanie praw właścicielskich w stosunku do wód

| Marszałkowie województw | KZGW/RZGW |
|--|---|
| Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do wód pozostałych , tj. dla których praw właścicielskich nie wykonuje Prezes KZGW lub dyrektor parku narodowego | Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa istotnych dla kształtowania zasobów wodnych i ochrony przeciwpowodziowej |
| Długość administrowanych rzek w regionie wodnym górnej Wisły | |
| 9 759,5 km ¹¹⁵ | 10 614,22 km |

Tabela nr 3

Zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej wykonywane przez wzmiuw i RZGW na podstawie ustawy Prawo wodne

| WZMIUW | RZGW |
|--|---|
| <p>Programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych</p> <p>Melioracje wodne polegają m.in. na ochronie użytków rolnych przed powodzią</p> <p>Do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się budowle przeciwpowodziowe</p> | <p>Koordinowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym.</p> <p>W ramach koordynacji dyrektor rzgw gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje dla potrzeb planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego.</p> |

¹¹⁵ Marszałkowie administrują także ciekami pozostalymi, które nie zostały zaliczone ani do grupy wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych i ochrony przeciwpowodziowej, ani do grupy wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Dla pozostałych cieków nie prowadzi się ewidencji.

Tabela nr 4

Budowle przeciwpowodziowe będące w administracji wzmiuw i RZGW w regionie wodnym górnej Wisły

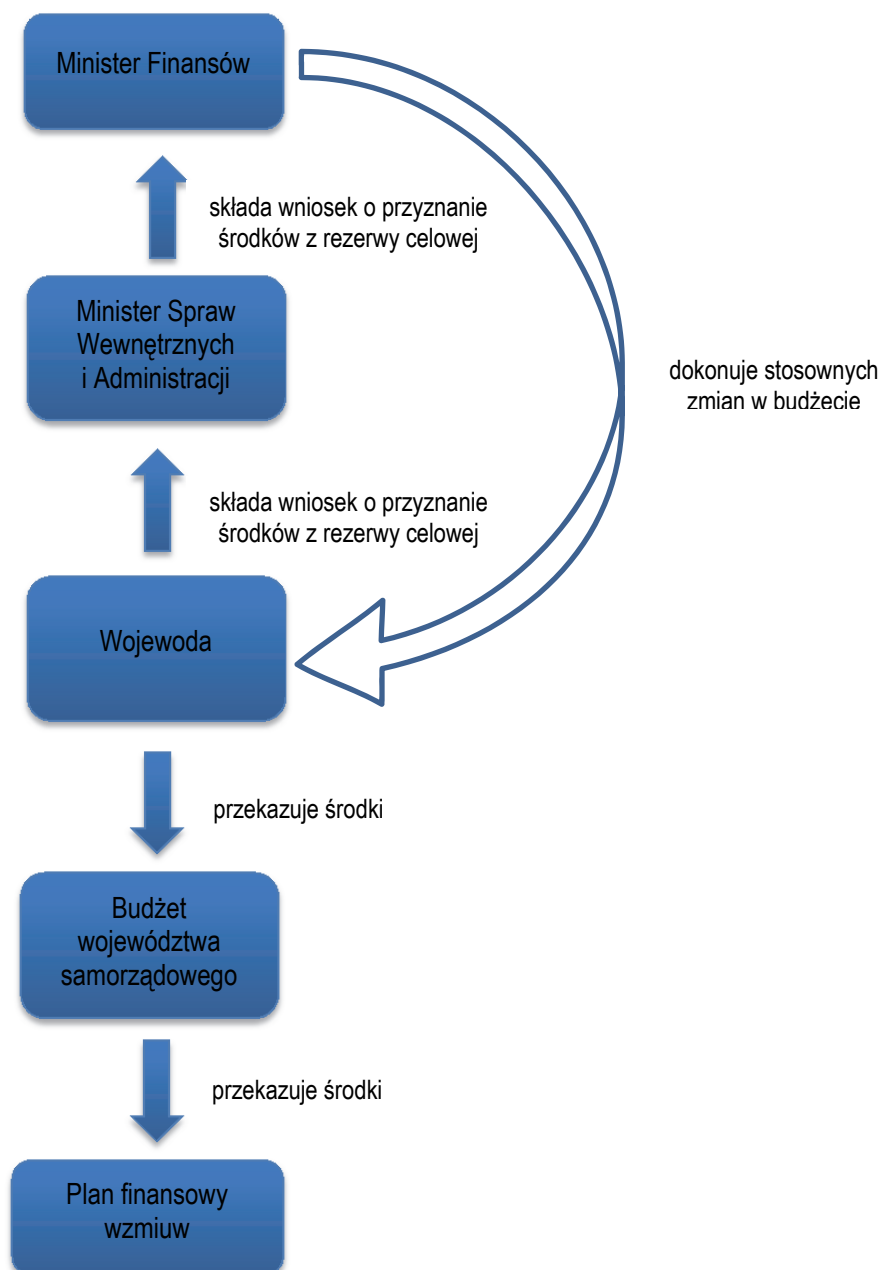
| WZMIUW | RZGW |
|---|-------------------|
| Wały przeciwpowodziowe 1 961,1 km Przepompownie 39 Zbiorniki wodne 50 | Zbiorniki wodne 7 |

Tabela nr 5

Przepływ środków finansowych na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową dla wzmiuw i RZGW w regionie wodnym górnej Wisły

| WZMIUW | | | | | RZGW |
|---|---|--|--|---|--|
| Wojewoda Małopolski Część budżetowa województwa 85/12 Dział 010 Rolnictwo | Wojewoda Śląski Część budżetowa województwa 85/24 Dział 010 Rolnictwo | Wojewoda Świętokrzyski Część budżetowa województwa 85/26 Dział 010 Rolnictwo | Wojewoda Podkarpacki Część budżetowa województwa 85/18 Dział 010 Rolnictwo | Wojewoda Lubelski Część budżetowa województwa 85/06 Dział 010 Rolnictwo | Minister Środowiska Część budżetowa 22 Gospodarka wodna Dział 710 Działalność usługowa |
| Budżet województwa małopolskiego | Budżet województwa śląskiego | Budżet województwa świętokrzyskiego | Budżet województwa podkarpackiego | Budżet województwa lubelskiego | Plan finansowy KZGW |
| Plan finansowy WZMiUW | Plan finansowy WZMiUW | Plan finansowy WZMiUW | Plan finansowy WZMiUW | Plan finansowy WZMiUW | Plan finansowy RZGW |

5.2. Przepływ wniosków i środków finansowych w przypadku ubiegania się o środki z rezerwy celowej część 83 (pozycja dotycząca przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych składanych przez wzmium oraz rzgw)





5.3. Tabele

Tabela nr 6

Urządzenia wodne służące ochronie przeciwpowodziowej w regionie wodnym górnej Wisły znajdujące się w administracji wzmiuw oraz RZGW w Krakowie

| Lp. | Jednostka | Wały przeciwpowodziowe (km) | Stacje pomp (szt.) | Zbiorniki wodne (szt.) |
|--------------|-----------------|-----------------------------|--------------------|------------------------|
| 1. | WZMiUW Katowice | 12,604 | 0 | 0 |
| 2. | WZMiUW Rzeszów | 635,414 | 6 | 35 |
| 3. | WZMiUW Kielce | 273,588 | 10 | 12 |
| 4. | WZMiUW Lublin | 16,728 | 1 | 0 |
| 5. | WZMiUW Kraków | 1 022,780 | 22 | 3 |
| 6. | RZGW w Krakowie | 0 | 0 | 7 |
| RAZEM | | 1 961,114 | 39 | 50 |

Tabela nr 7

Ocena stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych

| Lp. | Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych | Wały przeciwpowodziowe (km) | Zagrażające bezpieczeństwu | | Mogące zagrażać bezpieczeństwu | | Niezagrożające bezpieczeństwu | | Bez oceny | |
|--------------|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|-------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| | | | 4 | 5 4:3 (%) | 6 | 7 6:3 (%) | 8 | 9 8:3 (%) | 10 | 11 10:3 (%) |
| 1. | Katowice | 12,604 | 0 | – | 9,154 | 72,6 | 3,45 | 27,4 | 0 | – |
| 2. | Rzeszów | 635,414 | 376,092 | 59,2 | 0 | – | 234,457 | 36,9 | 24,865 | 3,9 |
| 3. | Kielce | 273,588 | 45,72 | 16,7 | 154,001 | 56,3 | 58,092 | 21,2 | 15,775 | 5,8 |
| 4. | Lublin | 16,728 | 0 | – | 0 | – | 16,728 | 100 | 0 | – |
| 5. | Kraków | 1 022,780 | 378 | 37 | 549 | 53,7 | 96 | 9,4 | 0 | – |
| RAZEM | | 1 961,114 | 799,812 | 40,8 | 712,155 | 36,3 | 408,727 | 20,8 | 40,64 | 2,1 |

5.4. Szczegóły dotyczące opracowania API

Zasadniczym celem **API** było zweryfikowanie, w drodze wariantowych analiz na modelach hydraulicznych, planowanych wcześniej działań inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej wskazanych w programach i koncepcjach opracowanych w latach poprzednich. Analizy sprowadzały się do generowania i porównywania stref zalewowych dla stanu istniejącego oraz stanu wynikającego z zaproponowanych działań. W oparciu o przeprowadzoną analizę wielokryterialną wyłaniano preferowane inwestycje niezbędne do poprawy bezpieczeństwa powodziowego. Analizy te były prowadzone dla dwóch wartości prawdopodobieństwa ($p=1\%$; $p=0,2\%$), a nie jak przewidziano dla map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla trzech prawdopodobieństw ($p=10\%$, $p=1\%$, $p=0,2\%$).

Weryfikacja planowanych działań inwestycyjnych odbywała się na etapie tworzenia wariantu „W1”, gdzie analizowano skumulowany wpływ planowanych inwestycji na ograniczenie zagrożeń powodziowych – w odniesieniu do wariantu „W0” reprezentującego aktualny stan zagrożenia powodziowego. Głównymi grupami inwestycji weryfikowanych na tym etapie analiz modelowych były zbiorniki przeciwpowodziowe i obwałowania.

Wyznaczając obszary zagrożenia powodziowego dla poszczególnych zlewni rzek RZGW opierał się na następujących opracowaniach¹¹⁶, stanowiących bazę do zlecenia podmiotom zewnętrznym wykonania analiz zagrożeń powodziowego, a na tej podstawie analiz programów inwestycyjnych:

- *Zestawienie cen jednostkowych dla wycen obiektów technicznych proponowanych w opracowaniach: „Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Sanu (wraz ze zlewnią Wisłoka)” i „Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Raby”¹¹⁷,*
- *Zastosowanie analizy wielokryterialnej do wyboru preferowanego wariantu ochrony przeciwpowodziowej w zlewni wykorzystywane w analizach planistycznych regionu wodnego górnej Wisły¹¹⁸.*

W *Zestawieniu cen jednostkowych* określono koszty działań technicznych i nietechnicznych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, proponowane w wariantowych analizach w ramach programów inwestycyjnych w zlewniach rzek: Sanu, Wisłoka i rzeki Raby. Wyliczono ceny dla: obwałowań przeciwpowodziowych (w wariantach o wysokości: od 1 do 5 m), bulwarów (o wysokości powyżej dna rzeki: od 2 do 6 m), zapory czołowej suchego zbiornika przeciwpowodziowego (dla wysokości od 3 do 8 m), urządzeń upustowych dla przepływu nieszkodliwego poniżej $18\text{m}^3/\text{s}$ (o wysokości od 6 do 8 m), urządzeń upustowych dla przepływu nieszkodliwego od 18 do $150\text{m}^3/\text{s}$ (dla wysokości od 3 do 8 m) oraz dla zadań przewidywanych w ramach działań nietechnicznych (m.in. kosztów przeniesienia budynków zalewanych wodą o prawdopodobieństwie wystąpienia Q1%; przy czym za budynki zalane uznawano budynki, w których zwierciadło wody sięga powyżej 0,5 m).

Opracowując koszty wskaźnikowe opierano się o cennik „SEKOCENBUDU” z III kwartału 2013 r.

¹¹⁶ Dokumenty te zostały przygotowane wspólnie przez wykonawców analiz programów inwestycyjnych w ramach realizowanych przez nich prac, w konsultacji z RZGW oraz przy akceptacji Biura do Spraw Dorzecza Górnej Wisły działającego w strukturze Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

¹¹⁷ Dalej: Zestawienie cen jednostkowych.

¹¹⁸ Dalej: Zestawienie analizy wielokryterialnej.

Opracowanie *Zastosowanie analizy wielokryterialnej* było wykorzystywane przy znajdowaniu wariantu preferowanego, spośród określonej liczby inwestycyjnych wariantów planistycznych, ograniczających w różnym stopniu ryzyko powodziowe, a także charakteryzujących się kosztami inwestycyjnymi i utrzymaniowymi oraz zakłócających środowisko przyrodnicze i powodujących zmiany w życiu społecznym. Przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów oceny miało to pozwolić na wybór optymalnego wariantu ochrony przeciwpowodziowej. Przy czym założono, że wariant ten w dorzeczu górnej Wisły, przede wszystkim nie powinien przenosić zagrożenia do niżej położonych zlewni, czyli powinien cechować się przewagą rozwiązań sprzyjających retencji nad rozwiązaniami ograniczającymi zasięg zalewu.

Inwestycyjne warianty planistyczne miały być definiowane przez wykonawców według jednolitego wzorca, ustalonego przez RZGW, tj.:

- wariant „W0”: obrazujący stan aktualny, przy braku jakichkolwiek inwestycji i stanowiący poziom odniesienia;
- wariant „W1”: obejmujący inwestycje zawarte w istniejących planach i programach, zestaw wszystkich dotychczasowych „pomysłów inwestycyjnych” w zlewni;
- warianty „WIIA”, „WIIB”, „WIIC” (...): planistyczne warianty autorskie wykonawcy, w tym mogące zawierać elementy wariantu „W1”.

W opracowaniu *Zastosowanie analizy wielokryterialnej* wskazano grupy kryteriów, według których oceniane miały być proponowane warianty inwestycyjne. Wyodrębniono kryteria: powodziowe, społeczne, środowiskowe, ekonomiczno-realizacyjne. Ponadto w obrębie każdej z tych grup zdefiniowano kryteria cząstkowe, ich miary oraz założenia do procedury szeregowania ww. wariantów.

Grupa kryteriów powodziowych (ilościowych) obejmowała:

- redukcję wartości potencjalnych strat w zasięgu zalewu wody 1% (w zł) dla przyjętych sześciu klas użytkowania terenu (tj. tereny zabudowy mieszkaniowej, przemysłowe, komunikacyjne, rekreacyjno-wypoczynkowe, użytki rolne i lasy);
- redukcję zagrożenia dla ludzi w zasięgu zalewu wody 1% (odnoszonej do liczby mieszkańców);
- redukcję kulminacji fali powodziowej (jej przepływu w przekroju ujściowym danej zlewni dla przepływu 1%).

Dla każdego z ww. kryteriów wyznaczono wzory/formuły obliczeniowe. Wariantem preferowanym w tej grupie miał być wariant, który osiągał najkorzystniejsze wartości wskaźników.

Grupa kryteriów społecznych (wyrażanych liczbowo) obejmowała:

- zajętość terenu dla całego wariantu: sumaryczna całkowita powierzchnia (w ha) terenów przeznaczonych pod działania inwestycyjne;
- ilość przeniesień związanych z realizacją wariantu (liczba mieszkańców): sumaryczna liczba mieszkańców zamieszkujących tereny przeznaczone pod działania inwestycyjne, których należy przesiedlić w związku z realizacją inwestycji;
- sumę chronionych obiektów użyteczności publicznej o szczególnym znaczeniu (w szt.) dla zasięgu wody 0,2% (tzw. wody pięćsetletniej; liczba obiektów).

Grupa kryteriów środowiskowych (niewymiernych liczbowo) obejmowała:

- oddziaływanie na obszary chronione (parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary sieci „Natura 2000” (według zasady „mniej – lepiej” wyznaczono pięć grup rozwiązań o różnej możliwości oddziaływania, do których przyporządkowano od 10 do 1 pkt);
- zagrożenia dla siedlisk przyrodniczych oraz (jeżeli dotyczyło) dla populacji gatunków chronionych (zgodnie z ww. zasadą ocena miała być dokonywana według pięciu grup rozwiązań o różnej możliwości oddziaływania, do których przyporządkowano od 10 do 1 pkt);
- oddziaływanie na krajowe i regionalne korytarze ekologiczne (zgodnie z ww. zasadą ocena miała być dokonywana według pięciu grup rozwiązań o różnej możliwości oddziaływania, do których przyporządkowano od 10 do 1 pkt);
- oddziaływanie na cele ochrony wód w rozumieniu tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej (według zasady „więcej – lepiej” ocena miała być dokonywana na podstawie wyznaczonych pięciu grup rozwiązań o różnej możliwości oddziaływania, do których przyporządkowano od 10 do 1 pkt).

Grupa kryteriów ekonomiczno-realizacyjnych (ilościowych) obejmowała:

- wartość nakładów inwestycyjnych (w zł), które miały być przyjmowane zgodnie z *Zestawieniem cen jednostkowych*, uzgodnionych z RZGW (kryterium obliczone, jako sumaryczna wartość nakładów inwestycyjnych dla poszczególnych wariantów („WI”, „WIIA”, „WIIB” i ewentualnie „WIIC”);
- wartość średniorocznych (szacunkowych) kosztów utrzymaniowych (liczonych w zł) na podstawie okresu 100 lat odrębnie dla poszczególnych elementów, tj. obwałowań przeciwpowodziowych, bulwarów, zapory czołowej zbiornika przeciwpowodziowego, zbiorników i polderów oraz jazów – odnoszonych do średniorocznych kosztów procentowych nakładów inwestycyjnych w podziale na koszty: odtworzeniowe, eksploatacyjne i całkowite;
- techniczny stopień trudności realizacji (kryterium niewymierne liczbowo); proponowano wykonanie oceny eksperckiej przez specjalistę z zakresu budowy hydrotechnicznych; wyróżniono pięć kategorii (dla których proponowano od 1 do 10 pkt), tj.: zbiorniki z obiektami przegradzającymi koryto cieku (w szt.), zbiorniki, poldery bez zapór i jazów przegradzających koryto cieku (w szt.), wały w terenie niezabudowanym (km), bulwary w terenie zabudowanym (km), przeniesienia obiektów budynki mieszkalne i inne obiekty (w szt.).

Dla poszczególnych jednostek zadaniowych (proponowanych zadań) należało przeprowadzić analizę wielokryterialną jedną z dwóch zaproponowanych metod, tj. analizy porównawczej¹¹⁹ albo analizy punktowej¹²⁰. Przyjęto, że wykonawca sam dokona wyboru metody którą zastosuje. Wykonawca analiz miał rekomendować wariant najkorzystniejszy dla obszaru całej zlewni, uwzględniający zrównoważone podejście pomiędzy korzyściami wynikającymi z redukcji ryzyka powodziowego, skutkami środowiskowymi i społecznymi oraz kosztami przedsięwzięć. Przyjęto, że rekomendując wariant wykonawca miał brać pod uwagę ograniczenie transferu ryzyka do niższych zlewni.

¹¹⁹ Analiza porównawcza polegała na: 1) porównaniu parami ważności kryteriów/grup kryteriów, obliczeniu wyników dla kryteriów, wyborze optymalnego wariantu pod względem założeń i celów analizy, 2) analizie wrażliwości mającej na celu zbadanie wpływu przyjętych wag dla kryteriów i grup kryteriów, zmiany ocenianych wartości (np. wzrost kosztu inwestycyjnego), wartości granicznych, które spowodowałyby zmiany rankingu kryteriów, zobiektywizowane oceny (odpowiedź na pytanie, „co gdyby eksperci ocenili inaczej”) oraz 3) kodowaniu (metoda standaryzacji).

¹²⁰ Analiza punktowa polegała na przygotowaniu ocen cząstkowych wariantów w każdej grupie kryteriów, określeniu wag pomiędzy grupami kryteriów, analizie czułości rozwiązania na system wag, a w efekcie przeprowadzeniu oceny końcowej i wyborze wariantu preferowanego.

5.5. Porównanie rozwiązań prawnych dotyczących własności wód oraz zadań związanych z budowlami przeciwpowodziowymi zawartych w obowiązującej ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne oraz w projekcie ustawy Prawo wodne¹²¹

| Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne | Projekt ustawy Prawo wodne ¹²² |
|--|--|
| <p>Art. 11. 1. Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem art. 13, wykonują:</p> <p>2) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych</p> <p>4) marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1-3.</p> | <p>Art. 212. Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, wykonują:</p> <p>1) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych;</p> |
| <p>Art. 21. 1. Utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela.</p> | <p>Art. 226. 1. Właściciel wód jest obowiązany do ich utrzymywania, z uwzględnieniem konieczności osiągnięcia celów środowiskowych określonych w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61.</p> |
| <p>Art. 70. 1. Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.</p> | <p>Art. 194. Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy.</p> |
| <p>Art. 88a. 1. Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej.</p> | <p>Art. 163. 1. Ochrona przed powodzią jest zadaniem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz organów administracji rządowej i samorządowej.</p> |
| | <p>Art. 239. 1. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, zwane dalej „Wodami Polskimi”, jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).</p> <p>3. W skład Wód Polskich wchodzi następujące jednostki organizacyjne:</p> <p>1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie;</p> <p>2) regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;</p> <p>3) zarządy zlewni;</p> <p>4) nadzory wodne.</p> |

¹²¹ Zobacz przypis nr 33.

¹²² Opracowano na podstawie „Nowy tekst projektu ustawy – Prawo wodne – KRM-10-37-16” <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12284651/12349263/12349264/dokument227406.pdf>. Różnice w stosunku do obowiązujących uregulowań zaznaczono pogrubioną czcionką.

| | |
|--|--|
| <p>Art. 92. 4. W ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, związanym z gospodarką wodną, dyrektor regionalnego zarządu realizuje w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu zadania związane z utrzymywaniem śródlądowych wód powierzchniowych lub urządzeń wodnych oraz pełni funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym.</p> | <p>Art. 240. 1. Wody Polskie wykonują zadania określonych w ustawie.</p> <p>3. Regionalne zarządy gospodarki wodnej:</p> <p>13) wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami oraz zawierają porozumienia, o których mowa w art. 213,</p> <p>23) planują zadania związane z utrzymywaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala;</p> <p>4. Zarządy zlewni:</p> <p>8) planują i prowadzą inwestycje z zakresu gospodarki wodnej, w tym pełnią funkcję inwestora albo inwestora zastępczego, w zakresie określonym w ustawie,</p> <p>10) realizują zadania związane z utrzymywaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala.</p> |
| | <p>Art. 512. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy Wody Polskie wykonują zadania dotychczasowego Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dotychczasowych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej.</p> |

5.6. Priorytety w realizacji działań (Wyciąg z projektu PZRP dla regionu wodnego Górnej Wisły)

W toku prac planistycznych określono ok. tysiąca propozycji działań, z których większość przyczynia się do redukcji ryzyka powodziowego. Jednak nakłady wymagane do zaspokojenia wszystkich potrzeb i postulatów sięgają kwoty ok. 13 mld złotych w samym Regionie Wodnym Górnej Wisły. Co więcej, realizacja wszystkich tych działań spowodowałaby skokowy wzrost niezbędnych środków na utrzymanie i eksploatację nowej infrastruktury. Z tych względów konieczne było określenie hierarchii działań tak, aby wyselekcjonować działania priorytetowe. Kluczem selekcji działań wskazanych do realizacji w ciągu najbliższych 6 lat były następujące założenia:

- Działanie musi gwarantować efektywną redukcję ryzyka powodziowego. W przypadku braku takiej pewności należy wykonać odpowiednie prace analityczne, które jednoznacznie i obiektywnie potwierdzą efektywność działania;
- W pierwszej kolejności powinny być realizowane te działania, które przyczynią się do redukcji największego ryzyka;
- Działania muszą być wykonalne w bieżącej perspektywie planistycznej. W przypadku działań inwestycyjnych wiąże się to z odpowiednim przygotowaniem dokumentacji;
- Preferowane są działania inwestycyjne o charakterze nietechnicznym, tzn. niewpływające negatywnie na środowisko lub wpływające pozytywnie.
- Preferowane są działania nietechniczne wspomagające o charakterze nieinwestycyjnym.

W odniesieniu do listy propozycji działań inwestycyjnych w wymiarze praktycznym zasady te na poziomie strategicznym prowadzą do następujących rozstrzygnięć:

1. Remonty i przebudowy. Działania te są uzasadnione przede wszystkim w odniesieniu do infrastruktury, której awaria może powodować katastrofalne skutki. Dotyczy to w szczególności istniejących zbiorników zaporowych oraz obwałowań na głównych rzekach. Alternatywą wobec tych działań jest rozbiórka istniejącej infrastruktury i powrót do stanu naturalnego. W tych przypadkach główną osią analizy korzyści i strat jest porównanie kosztów finansowych i społecznych skutków rozbiórki (np. masowe przesiedlenia na terenach zamieszkałych) do kosztów finansowych remontu lub przebudowy. Porównanie to na terenach gęsto zaludnionych dolin rzecznych w Regionie Wodnym Górnej Wisły wypada na korzyść dokonania modernizacji. Stąd preferencja dla tych działań.
2. Budowa zbiorników suchych. Zbiorniki tego typu służą wyłącznie ochronie przed powodzią. Zbiorniki w czasie powodzi wypełniają się, co wpływa wprost na zmniejszenie wysokości fali powodziowej. Co istotne, w odróżnieniu od zbiorników wielofunkcyjnych (na co dzień wypełnionych częściowo wodą) cała pojemność tych zbiorników dostępna jest w celu ochrony przed powodzią. Zbiorniki te ponadto nie wpływają w sposób szczególnie na warunki przyrodnicze w rzece przy normalnych stanach wody, stąd ich umiarkowany wpływ na środowisko. Realizacja zbiorników suchych jednoznacznie sprzyja celom ochrony przed powodzią. Wymagają one jednak dość długotrwałego przygotowania inwestycji, stąd w obecnym cyklu planistycznym rekomenduje się przede wszystkim przygotowanie dokumentacji i projektów dla proponowanych zbiorników.

3. Budowa polderów na obszarach rolniczych. We współczesnych okolicznościach społeczno-gospodarczych budowa obwałowań w celu ochrony ziem rolnych nie wypada korzystnie w wynikach analizy korzyści i strat. Wręcz przeciwnie, analizy takie wskazują, że często warto „poświęcić” obszary zagospodarowane rolniczo w celu ratowania majątku na terenach zurbanizowanych. Budowa polderów wzdłuż rzek jest rozwiązaniem kompromisowym, ponieważ z jednej strony w wielu przypadkach przez większość czasu możliwe jest kontynuowanie upraw na terenie polderów, a z drugiej strony w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia na tych obszarach można w sposób kontrolowany zmagazynować duże ilości wody, efektywnie zmniejszając wysokość fali powodziowej. Warto przy tym dodać, że koszt ekonomiczny realizacji polderów jest kilkakrotnie niższy niż koszt budowy dużych zbiorników zaporowych, nie wspominając o kosztach środowiskowych. W ramach proponowanych działań przewiduje się przygotowanie w ciągu najbliższych lat kilkudziesięciu tego typu inwestycji wzdłuż Wisły.
4. Zbiorniki wielofunkcyjne. Ze względu na wysokie koszty realizacji oraz niekorzystny wpływ na środowisko zbiorniki wielofunkcyjne nie stanowią optymalnego rozwiązania w aspekcie ograniczenia ryzyka powodziowego. Budowę zbiorników wielofunkcyjnych należy uargumentować nadrzędną korzyścią społeczną co jest zasadne w przypadku ich rekomendacji w regionach zagrożonych suszą. Ponadto działania tego typu stanowią korzystne rozwiązanie przy uwzględnieniu dostosowania inwestycji do potencjalnych zmian klimatu.
5. Kanały ulgi. Wśród analizowanych działań, propozycje budowy kanałów ulgi występowały sporadycznie i zwykle bez możliwości jednoznacznego potwierdzenia ich efektywności. Stąd w programie nie znalazły się tego typu działania. Należy się przy tym odnieść do rozważanego od wielu lat pomysłu kanału ulgi Krakowa. Przy dzisiejszym stanie wiedzy autorów Planu, nie ma wystarczająco silnych podstaw do zarekomendowania takiego działania. Niebagatelne znaczenie w tym kontekście miałyby bardzo wysoki, w porównaniu z działaniami alternatywnymi, koszt realizacji tego działania.
6. Pogłębianie koryta. W wyniku transportu osadów i rumowiska w częściach cieku, w których przepływ jest powolny następuje zamulanie dna i jego stopniowe podnoszenie. Jest to proces, który w warunkach naturalnych regulowany jest m.in. właśnie podczas wezbrania powodziowego, gdy duże masy wód z dużą energią porywają osady i kształtują nowe koryto rzeki. Ingerencja w koryto rzeki jest działaniem, które jest prawie zawsze kontrowersyjne z punktu widzenia ochrony środowiska. Ponadto efekt działania jest krótkotrwały gdyż, aby utrzymać pogłębione dno konieczna jest budowa ostróg lub cykliczne powtarzanie odmulania. Wreszcie trzeba podkreślić, że w przypadku wezbrań katastrofalnych, gdy woda wypełnia całą dolinę rzeki lub płynie w całym międzywalu, ukształtowanie koryta rzeki nie ma wielkiego wpływu na wysokość fali powodziowej. Zważywszy na duże potrzeby w zakresie pozostałych, bardziej efektywnych działań, działania dotyczące pogłębiania koryta nie są preferowane w niniejszym planie. Nie można przy tym stwierdzić, że działania te są zawsze nieuzasadnione, lecz każdorazowo powinny być weryfikowane pod kątem udatności środowiskowej oraz efektywności technicznej.
7. Melioracje i kanalizacja. Są to działania, które, rozwiązując lokalne problemy, przyczyniają się do zwiększenia prędkości spływu wód opadowych, co w kontekście uwarunkowań hydraulicznych wezbrania powodziowego nie jest korzystne w szerszej perspektywie. Efektywność tych działań jest też relatywnie niska w odniesieniu do powodzi katastrofalnych.

W ramach Planu rekomendowana jest realizacja wybranych pompowni lub stanowisk pod pompownie mobilne, które uruchamiane byłyby w sposób kontrolowany w celu odprowadzenia nadmiaru wód.

8. Systemy prognozowania i ostrzegania powodziowego. Systemy te w sposób znaczący przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa zagrożonych społeczności. Koszt ich realizacji jest relatywnie niski, choć należy podkreślić, że są to systemy skomplikowane, a doświadczenia krajowe, w zakresie ich funkcjonowania, są ograniczone. Tym niemniej, w ramach planu rekomenduje się realizację regionalnego systemu prognozowania wezbrań powodziowych w ramach systemu krajowego, który obejmowałby główne, powodziogenne rzeki. System taki, oprócz dostarczania bieżących informacji o nadchodzącym zagrożeniu, umożliwiałby również w przyszłości, optymalizację pracy zespołu funkcjonujących polderów i zbiorników posiadających rezerwę powodziową tak, aby w sposób maksymalny wykorzystać ich łączną pojemność. Należy tu zaznaczyć, że każda kolejna powódź ma inny przebieg niż powodzie historyczne, więc dynamiczna optymalizacja rezerw powodziowych w wielu przypadkach może powodować znaczącą redukcję zagrożenia. Oprócz systemu regionalnego, rekomenduje się również budowę systemów lokalnych, głównie w obrębie dużych aglomeracji miejskich i na kłopotliwych zlewniach niższego rzędu. Systemy lokalne powinny być zintegrowane z systemem krajowym w zakresie możliwości wymiany informacji. Jednak przede wszystkim powinny być przystosowane do pełnienia funkcji najbardziej istotnych i oczekiwanych w lokalnym kontekście.
9. Opracowania analityczne. Wielu działań, które uznawane są za istotne z punktu widzenia zarządzania ryzykiem powodziowym, na dziś nie da się wdrożyć ze względu na brak odpowiednich informacji, analiz i rozwiązań. Przykładem może być działanie polegające na zmianie funkcjonalności konkretnych obiektów użyteczności publicznej znajdujących się na terenach zagrożonych. Takie działania, choć prawdopodobnie uzasadnione, wymagają dokładnej analizy lokalnych uwarunkowań i możliwości, zanim zaproponowane zostaną konkretne rozwiązania. Stąd w Planie rekomenduje się wykonanie szeroko zakrojonych prac analitycznych i przygotowawczych, które doprowadzą do konkretnych rozwiązań możliwych do zarekomendowania w kolejnej perspektywie planistycznej.

5.7. Wykaz skontrolowanych jednostek, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę

| Lp. | Nazwa kontrolowanej jednostki | Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę |
|-----|--|---|---|
| 1. | Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej | Iwona Koza p.o. Prezesa ¹²³ | Departament Środowiska |
| 2. | Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie | Jerzy Pilch Wojewoda Małopolski ¹²⁴ | Delegatura NIK w Krakowie |
| 3. | Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie | Małgorzata Owsiany Dyrektor | |
| 4. | Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie | Bogusław Borowski Dyrektor | |

¹²³ W okresie objętym kontrolą stanowisko Prezesa KZGW zajmowali: Leszek Karwowski (od 21 marca 2009 r. do 15 lutego 2012 r.), Janusz Wiśniewski (p.o. od 15 lutego 2012 r. do 1 marca 2013 r.), Witold Sumiślawski (od 1 marca 2013 r. do 25 listopada 2015 r.) oraz Iwona Koza (od 27 listopada 2015 r.).

¹²⁴ W okresie objętym kontrolą stanowisko Wojewody Małopolskiego zajmowali: Stanisław Kracik (od 27 października 2009 r. do 12 grudnia 2011 r.), Jerzy Miller (od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r.) oraz Jerzy Pilch (od 9 grudnia 2015 r.).

5.8. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- 1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., str. 1, ze zm.).
- 2) Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z dnia 6 listopada 2007 r., str. 27).
- 3) Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z dnia 27 lipca 1992 r., str. 7, ze zm.).
- 4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197 z dnia 21 lipca 2001 r., str. 30, ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
- 8) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
- 9) Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 104).
- 10) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149).
- 11) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (Dz. U. Nr 184, poz. 1088).
- 12) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zniesienia pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (Dz. U. z 2014 r. poz. 1148).
- 13) Uchwała Nr 151/2011 Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”.
- 14) Uchwała Nr 169/2014 Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchylecia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”.

Wykaz literatury

1. *Apel Co dalej po powodzi? Stanowisko naukowców i organizacji społecznych*, http://www.kp.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=475&Itemid=594
2. Bojarski Antoni, Jeleński Józef, Jelonek Marek, Litewka Tadeusz, Wyżga Bartłomiej, Zalewski Jacek, *Zasady dobrej praktyki w utrzymaniu rzek i potoków górskich*, <http://docplayer.pl/195497-Zasady-dobrej-praktyki-w-utrzymaniu-rzek-i-potokow-gorskich.html>

3. Dembek Wiesław, *Melioracje wodne a współczesna ochrona przyrody*, [w:] Kontrola Państwowa numer 1 specjalny/kwiecień 2011 r., s. 34–47.
4. Grygoruk Mateusz, Kasjaniuk Anna, Kostecka Aneta, Fiedorczyk Paweł, Grygoruk Jędrzej, *Monitoring prac utrzymaniowych i usuwania skutków powodzi realizowanych przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku: ocena zgodności działań WZMiUW z prawem unijnym i krajowym, ich konsekwencji dla mieszkańców i środowiska naturalnego oraz podejmowanie interwencji w razie wykrycia nieprawidłowości. RAPORT KOŃCOWY.*
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/269140/269143/269146/dokument148772.pdf>
5. Iwanicki Jerzy, *W sprawie definicji gospodarki wodnej*, [w:] Gospodarka Wodna nr 12/2007, s. 489–495.
6. Iwanicki Jerzy, Kindler Janusz, Kundzewicz W. Zbigniew, *Zagrożenia związane z wodą*, [w:] Nauka 1/2014, s. 63–76.
7. Jabłońska Ewa, Kotkowicz Małgorzata, Manewicz Marta, Nawrocki Przemysław, Pawlaczyk Paweł, *Podsumowanie wstępnych wyników raportu Inwentaryzacja oraz ocena skutków przyrodniczych ingerujących w hydromorfologię rzek prac „utrzymaniowych” wykonanych naciekach województw łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego w latach 2010–2012 – opracowanie w oparciu o ogłoszenia o przetargach zamieszczone na stronach internetowych WZMiUW oraz wyniki ankiet wysłanych do tych instytucji Wersja maj 2013.*
http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/prace_utrzymaniowe_podsumowanie_raportu_wwf_draft_2013_07_10.pdf
8. Jabłońska Ewa, Kotkowicz Małgorzata, Manewicz Marta, Nawrocki Przemysław, Pawlaczyk Paweł, *Podsumowanie i interpretacja wyników raportu Inwentaryzacja oraz ocena skutków przyrodniczych ingerujących w hydromorfologię rzek prac ‘utrzymaniowych’ wykonanych na ciekach województw łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego w latach „2010–2012” opracowanie w oparciu o ogłoszenia o przetargach zamieszczone na stronach internetowych WZMiUW oraz wyniki ankiet wysłanych do tych instytucji oraz uzupełnienia tego raportu o dane z roku 2013 Wersja podsumowania – 28 luty 2014.*
http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/prace_utrzymaniowe_podsumowanie_raportu_wwf.pdf
9. Kaca Edmund, Kaczmarczyk Marek, *Melioracje wodne – stan i potrzeby*, [w:] Kontrola Państwowa numer 1 specjalny/kwiecień 2011 r., s. 23–34.
10. Kindler Janusz, Iwanicki Jerzy, Kundzewicz W. Zbigniew, Matczak Piotr, Miłaszewski Piotr, Żelazo Jan, *Zagrożenia instytucjonalne*, [w:] Nauka 1/2014, s. 173–195.
11. Nawrocki Przemysław, *Melioracje wodne a wdrażanie przepisów europejskich*, [w:] Kontrola Państwowa numer 1 specjalny/kwiecień 2011 r., s. 61–88.
12. Pierzgalski Edward, *Systemy i urządzenia melioracyjne*, [w:] Kontrola Państwowa numer 1 specjalny/kwiecień 2011 r., s. 48–60.
13. Wyźga Bartłomiej, Radecki-Pawlik Artur, *Jak zmniejszyć zagrożenie i ryzyko powodziowe w dorzeczu górnej Wisły?*, [w:] Gospodarka Wodna nr 10/2011, s. 414–421.
14. Wyźga Bartłomiej, *Uwagi i wnioski Regionalnej Rady Ochrony Przyrody w Krakowie do „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” oraz do „Prognozy oddziaływania na środowisko skutków realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”*, [w:] Chrońmy Przyrodę Ojczyzną rocznik 2011, tom 67 nr 2, s.118–127.

15. *Zalecenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dla inwestorów/beneficjentów oraz właściwych instytucji w zakresie weryfikacji i zapewnienia spełniania przez przedsięwzięcia współfinansowane z funduszy unijnych w okresie programowania 2007–2013 wymagań wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej*, https://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/Strony/zalecenia_MRR.aspx
16. Żelaziński Janusz, *OPINIA na temat przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na: „Opracowanie Master Planów dla obszarów Wisły i Odry” w kontekście przewidywanej jakości Master Planów i ich wpływu na dostosowanie polskiej gospodarki wodnej do wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej*, http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/masterplany_opinia_dot_siwz_j_zelazinski.pdf
17. Żelaziński Janusz, *Jak program Natura 2000 wpływa na skuteczność ochrony przeciwpowodziowej*, <http://stop.eko.org.pl/wp/blog/2012/02/22/jak-program-natura-2000-wplywa-na-skuteczosc-ochrony-przeciwpowodziowej/>
18. Żelaziński Janusz, *Budownictwo wodne w kolizji z celami ramowej dyrektywy wodnej oraz projektem dyrektywy powodziowej*, <http://www.fwie.eco.pl/publikacja/www/J.Zelazinski.htm>
19. Żelaziński Janusz, Wawręty Robert (redaktorzy), *Ocena wybranych robót hydrotechnicznych finansowanych z pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego*, http://www.zielonasiec.pl/IMG/pdf/18_publicacja_tnz_pzs.pdf
20. Żelaziński Janusz, Wawręty Robert (redaktorzy), *Przyjazna środowisku ochrona przed powodzią*, Oświęcim 2005
21. Żelaziński Janusz, Wawręty Robert (redaktorzy), *Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, [w:] Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, Oświęcim-Kraków 2007.
22. Żelaziński Janusz, Wawręty Robert (redaktorzy), *Zapory a powódzie*, [w:] Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, Oświęcim-Kraków 2006.

5.9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Finansów
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
14. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
15. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Senacka Komisja Środowiska
19. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
22. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
23. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
24. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
25. Kierownicy kontrolowanych jednostek



Warszawa, dnia 3 października 2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZW-II.520.96.2016.KB

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 września 2016 r. (znak: LKR.4311.020.2016) w sprawie wyników kontroli P/15/081 dotyczącej „Realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działań podjętych w następstwie jego uchylenia”, poniżej przedstawiam stanowisko w odniesieniu do przekazanych wniosków.

Na wstępie pragnę poinformować, że aktualnie jednym z priorytetów resortu środowiska są prace nad nową ustawą - Prawo wodne. Obowiązujący system zarządzania zasobami wodnymi na przestrzeni obowiązywania ww. ustawy ujawnił liczne dysfunkcje mające zasadniczy wpływ na trudną sytuację w sektorze gospodarki wodnej.

Planowana zmiana struktury prawno-organizacyjnej ma na celu zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej i adekwatnego wpływu ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz podległych mu organów na wszystkie decyzje dotyczące gospodarki wodnej. Organy te powinny mieć również decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji w gospodarce wodnej, mających wpływ na osiągnięcie celów Ramowej Dyrektywy Wodnej w jednolitych częściach wód, w tym inwestycji prowadzonych przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych podległe marszałkom województw.

Rozwiązania przewidywane w nowym Prawie wodnym umożliwią przede wszystkim osiągnięcie celu Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW), czyli realizację zlewniowej polityki gospodarowania wodami spełniającej kryteria: funkcjonalności, bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej. Ustawa uporządkuje struktury jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową oraz określi ich podstawowe kompetencje i zadania.

Niezwykle istotną kwestią jest również systemowe rozwiązanie problemu niedofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej wskazanego we wnioskach z kontroli, gdyż obowiązujące uregulowania prawne nie zapewniają zadowalającego poziomu przeznaczania środków publicznych na utrzymanie wód oraz innego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, jak również na kontynuowane i nowe inwestycje w gospodarce wodnej.

Zakłada się, że finansowanie utrzymania wód oraz inwestycji w gospodarce wodnej, między innymi uwzględnionych w projekcie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, będzie pokrywane z wpływów Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”.

Biorąc powyższe pod uwagę w projekcie nowej ustawy przewidziano:

- 1) zmianę struktury prawno-organizacyjnej organów administracji publicznej w sprawach gospodarowania wodami poprzez ich integrację i powołanie do życia w oparciu o dotychczasowe struktury Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”;
- 2) funkcjonowanie racjonalnego i efektywnego systemu finansowania gospodarki wodnej;
- 3) uwzględnienie zasady „zwrotu kosztów za usługi wodne” w polityce gospodarowania wodami, co w praktyce ma doprowadzić w dłuższej perspektywie do samofinansowania się utrzymania systemu gospodarki wodnej;
- 4) wzmocnienie nadzoru ministra do spraw gospodarki wodnej nad gospodarką wodną.

Dodatkowo pragnę wyjaśnić, że dnia 26 listopada 2007 r. weszła w życie dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywa Powodziowa) zobowiązująca wszystkie państwa członkowskie do planowania działań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, zgodnie z ramami w niej określonymi. Należy podkreślić, że Dyrektywa Powodziowa wymaga długoterminowego procesu planowania.

Nadrzędnym celem przedmiotowej dyrektywy jest ograniczanie ryzyka powodziowego i zmniejszanie następstw wystąpienia ewentualnych powodzi. Dodatkowo dąży ona do właściwego zarządzania ryzykiem, jakie może stwarzać powódź dla ludzkiego zdrowia, środowiska, działalności gospodarczej i dziedzictwa kulturowego.

Zgodnie z wymogami Dyrektywy Powodziowej i ustawy - Prawo wodne, wstępna ocena ryzyka powodziowego (WORP) została sporządzona do 22 grudnia 2011 r. Celem wstępnej oceny ryzyka powodziowego było wyznaczenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, czyli obszarów, na których istnieje znaczące ryzyko powodziowe lub na których wystąpienie dużego ryzyka jest prawdopodobne. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wskazanych w WORP, zostały wykonane do dnia 22 grudnia 2013 r. mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego.

Dokumentem łączącym powyższe opracowania są projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych (PZRP). Plany te, skoordynowane na poziomie obszaru dorzecza, będą obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym w szczególności działania ukierunkowane na zapobieganie, ochronę i właściwe przygotowanie, w tym prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów dorzecza.

Zgodnie z wnioskami z przeprowadzonej kontroli, monitorowanie stanu realizacji działań określonych w PZRP jest niezbędnym narzędziem, które pozwoli na ocenę, czy zaplanowane działania doprowadzą do osiągnięcia przyjętych celów zarządzania ryzykiem powodziowym w wyznaczonym terminie. Umożliwi to także wskazanie ewentualnych przyczyn opóźnienia w realizacji działań i tym samym pozwoli na zidentyfikowanie ryzyka nieosiągnięcia celów i ewentualnie zaplanowanie działań zaradczych.

Postęp realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym będzie raportowany zgodnie z Dyrektywą Powodziową. W tym celu Komisja Europejska przygotowała elektroniczne narzędzie do raportowania PZRP dla wszystkich krajów członkowskich. W raporcie składanym do Komisji Europejskiej należy podać m.in. status działań (nierozpoczęte, w trakcie projektowania, w trakcie realizacji, zakończone), opis stanu zaawansowania, instytucje odpowiedzialne, harmonogram realizacji, stopień priorytetowości działania, lokalizację, uzasadnienie, w jaki sposób działanie przyczynia się do realizacji celów, zasięg przestrzenny oczekiwanego efektu działania, koszty i korzyści działań, zapewnienie źródeł finansowania, opis metodyki i inne. Biorąc pod uwagę

wymagania Komisji Europejskiej w odniesieniu do zakresu raportowanych danych i informacji na temat działań i postępów w ich wdrażaniu niezbędne jest pozyskiwanie i gromadzenie danych, które pozwolą na analizę postępu wdrażania działań, monitorowanie terminu zakończenia poszczególnych zadań oraz ocenę ich skuteczności w zakresie osiągnięcia celów.

Sposób monitorowania i oceny stopnia realizacji PZRP dotyczyć będzie działań zawartych w planie, mających na celu realizację celów głównych i szczegółowych, uwzględniających jednocześnie cel nadrzędny dyrektywy, tj. ograniczenie negatywnych skutków powodzi dla zdrowia i życia ludzi, środowisko, działalność gospodarczą i dziedzictwo kulturowe.

PZRP podlegają przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji, która dotyczy m.in. działań zaplanowanych do realizacji.

Oprócz monitorowania stopnia realizacji działań niezbędna jest kontrola ich efektywności. Skuteczność działań zawartych w PZRP definiowana jest przez postęp w osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Mając na uwadze powyższe pragnę zapewnić, że Ministerstwo Środowiska dąży do utworzenia modelu, w którym struktura prawno-organizacyjna umożliwi osiągnięcie fundamentalnego celu Ramowej Dyrektywy Wodnej, jakim jest pełna realizacja zlewniowej polityki gospodarowania wodami oraz poprawa jakości stanu wód w Polsce jak również celu Dyrektywy Powodziowej jakim jest zmniejszenie zagrożenia powodziowego i ewentualnych strat.

Z poważaniem

Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Sławomir Marzec

