



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-022-01/2014

P/14/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/074 – Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Monika Kopczyk, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90682 z dnia 8 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Magdalena Kisiołek, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 91669 z dnia 25 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych ul. Sokolska 65, 40-087 Katowice (zwany dalej ŚZMiUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Ślusarczyk, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 97)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- rzetelne pozyskiwanie i wykorzystanie środków na likwidację szkód popowodziowych oraz na utrzymanie i budowę obiektów małej retencji;
- prawidłowość działań podejmowanych na etapie realizacji umów z wykonawcami, których przedmiotem była budowa zbiorników Krzanowice i Wilkowice oraz dwóch zbiorników w miejscowościach Rudnik i Brzeźnica, jak również uzyskanie zakładanych efektów w przypadku pierwszego z ww. obiektów;
- terminowe przeprowadzanie kontroli okresowych obiektów małej retencji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹, odbiorów części zamówienia na opracowanie projektu aktualizacji *Programu małej retencji dla województwa śląskiego*, przeprowadzenia monitoringu realizacji zadań ujętych w ww. dokumencie oraz sprawozdania RRW-13 z wykonania obiektów małej retencji wodnej.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej ustawą pzp.

Nieprawidłowości te polegały na:

- 1) niewyczerpującym opisie przedmiotu zamówienia oraz nieudzieleniu wyjaśnień treści SIWZ w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia na opracowanie projektu aktualizacji *Programu małej retencji dla województwa śląskiego*,
- 2) potwierdzeniu odbioru i wykonania dwóch części ww. zamówienia, tj.:
 - a. części inwentaryzacyjnej – monitoringu zadań ujętych w *Programie małej retencji dla województwa śląskiego* wraz z aneksem, w sytuacji gdy przedłożone SZMiUW opracowanie nie obejmowało zadań nietechnicznych;
 - b. części przyrodniczej – prognozy oddziaływania na środowisko, w sytuacji gdy wykonawca nie przeprowadził wymaganych uzgodnień tego dokumentu;
- 3) nieprzeprowadzeniu monitoringu zadań ujętych w *Programie małej retencji dla województwa śląskiego* wraz z aneksem z częstotliwością wymaganą w tym dokumencie,
- 4) zmianie wartości zamówienia po wszczęciu postępowania (w jednym przypadku) oraz niedopełnieniu obowiązku wykluczenia wykonawcy (w dwóch przypadkach) lub wezwania wykonawcy do przedłożenia wymaganego dokumentu (w jednym przypadku), w związku z trzema postępowaniami o udzielenie zamówień na budowę obiektów małej retencji,
- 5) pominięciu w sprawozdaniach RRW-13 z wykonania małej retencji zbiornika Krzanowice (dotyczy lat 2012–2013) oraz wydatków związanych z budową tego obiektu (dotyczy lat 2011–2013).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód

1.1. Istniejące możliwości retencyjne oraz likwidacja szkód powstałych w wyniku powodzi

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. na terenie województwa śląskiego znajdowały się 1084 obiekty małej retencji, a ich możliwości retencyjne wynosiły 28.983,40 tys. m³. W 2012 r. liczba tych obiektów wzrosła do 1105 (tj. o 1,9%), wskutek czego ich możliwości retencyjne wzrosły do 29.475,75 tys. m³ (tj. o 1,7%). W 2013 r. możliwości retencyjne zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 19,1% i wynosiły 23.842,75 tys. m³, pomimo że liczba obiektów małej retencji zmniejszyła się tylko o 2,2% i wynosiła 1081 (spadła liczba samodzielnych budowli piętrzących i doprowadzalników, przy czym wzrosła liczba zbiorników, a liczba stawów rybnych pozostała na tym samym poziomie).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 344-345, 352-353)

W wyniku powodzi straty w urządzeniach melioracji podstawowych i na ciekach wyniosły 11.785,3 tys. zł, w tym 9.935,3 tys. zł stanowiły straty poniesione w czerwcu 2013 r., a 1.850 tys. zł – straty poniesione w maju 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 14)

Powódź w czerwcu 2013 r. spowodowała 49 przypadków szkód na terenie powiatów: bielskiego (19), kłobuckiego (7), częstochowskiego (5), zawierciańskiego (4), będzińskiego (3), pszczyńskiego (3), raciborskiego (2), tarnogórskiego (1), gliwickiego (1), wodzisławskiego (1), lublinieckiego (1), bieruńsko-lędzkiego (1) i żorskiego (1). Powyższe szkody polegały m.in. na zamuleniu lub uszkodzeniu koryt rzek, podmyciu skarp, zniszczeniu lub uszkodzeniu przepustów i stopni wodnych oraz powstaniu wyrw brzegowo-dennych, odsypisk rumoszu i przesiąków w wałach przeciwpowodziowych. Największe straty powstały w korytach cieków: Pisarzówka (1.500 tys. zł w Gminie Wilamowice i 500 tys. zł w Gminie Kozy w powiecie bielskim), K-II (700 tys. zł w Gminie Pawonków w powiecie lublinieckim) i Psina (600 tys. zł w Gminie Krzyżanowice w powiecie raciborskim). W dniu 19 grudnia 2013 r. ŚZMiUW poinformował o stratach w wysokości 9.935,3 tys. zł Śląski Urząd Wojewódzki (zwany dalej ŚUW) za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego (zwanego dalej UMWŚ), a w dniu 9 stycznia 2014 r. wystąpił o przyznanie środków w powyższej kwocie. W dniu 25 marca 2014 r. Zarząd Województwa Śląskiego dokonał zmiany budżetu na 2014 r. polegającej na zwiększeniu planu wydatków na zadania zlecone w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych o 3.000 tys. zł. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. ŚZMiUW nie wydatkował powyższych środków, jednakże ogłosił 16 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 3.000 tys. zł. W przypadku dziewięciu postępowań, o łącznej wartości 930,6 tys. zł, ŚZMiUW podpisał umowy z wybranymi wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 98-230)

Nawalne deszcze w maju 2014 r. spowodowały szkody w korytach siedmiu cieków (Pisarzówka, Czerwonka, Bruśnik, Dankówka, Wschodnica, Wilkówka i Jasienica) na terenie powiatów bielskiego (6) i cieszyńskiego (1). Powyższe szkody polegały m.in. na uszkodzeniu ubezpieczenia brzegowego, powstaniu erozji dennej i bocznej oraz odsypisk i zatorów, jak również uszkodzeniu stopnia betonowego. Największe straty powstały w korytach cieków: Pisarzówka (500 tys. zł) w Gminie Wilamowice w powiecie bielskim, Wschodnica (300 tys. zł) w Gminie Brenna w powiecie cieszyńskim i Wilkówka (300 tys. zł) w Gminie Wilkowice w powiecie bielskim. W dniu 23 maja 2014 r. ŚZMiUW poinformował ŚUW o stratach w wysokości 1.850 tys. zł. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. ŚZMiUW nie otrzymał środków na usunięcie powyższych szkód.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Opracowanie wojewódzkiego programu małej retencji

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie porozumienia z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia rozwoju małej retencji oraz upowszechniania i wdrażania proekologicznych metod retencionowania wody, zawartego pomiędzy Wiceprezesem Rady Ministrów, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministrem Środowiska, Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pracownicy ŚZMiUW opracowali w 2005 r. *Program małej retencji dla województwa śląskiego*. Był on zaktualizowaną syntezą programów małej retencji opracowanych dla byłych województw: bielskiego, częstochowskiego i katowickiego. Założono, iż *Program małej retencji dla województwa śląskiego* ma charakter ogólny i jest dokumentem otwartym. Jego cel określono jako dążenie do zwiększenia zasobów wodnych

na terenie całego województwa. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę w sprawie przyjęcia *Programu małej retencji dla województwa śląskiego* wraz z *Prognozą oddziaływania na środowisko* w dniu 16 stycznia 2006 r.² Po konsultacjach społecznych oraz po zebraniu dodatkowych informacji, pracownicy ŚMiUW opracowali aneks do ww. dokumentu. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę w sprawie jego przyjęcia w dniu 28 sierpnia 2006 r.³

(dowód: akta kontroli str. 644-645)

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że opracowanie *Programu małej retencji dla województwa śląskiego* wraz z aneksem (zwanych dalej PMR) miało charakter pracy zespołowej z uwzględnieniem wielu osób i instytucji. Było poprzedzone analizą zasobów wodnych, występowania zjawisk powodzi i suszy oraz potrzeb realizacji poszczególnych inwestycji, w oparciu o wiedzę ekspercką i doświadczenie pracowników ŚZMiUW, gmin i innych podmiotów zgłaszających zadania do ujęcia w PMR. Autorzy PMR (byli pracownicy ŚZMiUW na stanowiskach: Dyrektora, Z-cy Dyrektora ds. Technicznych i Kierownika Sekcji ds. Inwestycji i Planowania) wyjaśnili, że przy opracowywaniu PMR korzystali z literatury fachowej i materiałów dostępnych na stronach internetowych, natomiast wykorzystanie innych (płatnych) opracowań (np. bilansu wodnego) nie było możliwe z uwagi na brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 25, 29, 423-429, 461-465)

W PMR przewidziano realizację 95 zadań technicznych polegających na budowie (50) lub modernizacji (45) obiektów małej retencji o łącznej pojemności 18,1 mln m³. Spośród powyższych zadań 52 dotyczyło zbiorników wodnych, 31 – stawów ziemnych, a 12 – suchych zbiorników lub polderów przeciwpowodziowych, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Małej Wisły (33), Górnej Odry (14), Soły (13), Warty (21), Pilicy (6) i Małej Panwi (8). Koszt realizacji zadań technicznych oszacowano na 174,2 mln zł. Zaplanowano również realizację 14 zadań nietechnicznych na terenie Gminy Bieruń, polegających na wprowadzaniu nadrzecznych pasów ochronnych, zakładaniu zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych, rewitalizacji starorzecza, zwiększaniu lesistości oraz tworzeniu stref buforowych wokół zbiorników. Koszt realizacji zadań nietechnicznych oszacowano na 1,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 342, 645-646)

Realizację zadań ujętych w PMR przewidziano do końca 2015 r. w następujących okresach:

- w I okresie realizacji, tj. w latach 2005–2010 (dot. obiektów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego gmin lub inwestycji w trakcie wydawania wymaganych prawem decyzji i pozwoleń);
- w II okresie realizacji, tj. w latach 2008–2012 (dot. obiektów planowanych do ujęcia w gminnych planach zagospodarowania przestrzennego);
- w III okresie realizacji, tj. po 2012 r. (dot. obiektów, w stosunku do których istniało ryzyko zaniechania ich realizacji).

W I, II i III okresie realizacji przewidziano, odpowiednio: 62 (65,3%), 15 (15,8%) i 18 (18,9%) zadań.

² Uchwała nr II/43/1/2006.

³ Uchwała nr II/51/2/2006.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W PMR nie wskazano podmiotów odpowiedzialnych za realizację ujętych w nim zadań, z wyjątkiem ujętych w aneksie z 2006 r.:

- dwóch zadań technicznych, polegających na budowie zbiorników wodnych Biała Wielka w Gminie Lelów i Zawada w Gminie Kamienica Polska (wskazano inwestorów – odpowiednio Urząd Gminy w Lelowie i Urząd Gminy w Kamienicy Polskiej oraz użytkowników – urzędy gmin i Polski Związek Wędkarski);
- 14 zadań nietechnicznych (z treści aneksu wynikało, że miały być realizowane przez Gminę Bieruń).

(dowód: akta kontroli str. 645-646)

Autorzy PMR wyjaśnili, że:

- na etapie opracowywania PMR nie uznali za konieczne wskazywania podmiotów odpowiedzialnych za realizację ujętych w nim zadań, gdyż jest to dokument ramowy i ogólny,
- trudno narzucać podmiotom obowiązki z zakresie budowy obiektów bez zapewnienia źródeł finansowania,
- opracowując dokument mieli za mało czasu, żeby uzgadniać z poszczególnymi podmiotami ich obowiązki w zakresie realizacji obiektów,
- przepisy dotyczące kompetencji poszczególnych podmiotów ulegały zmianom, co dodatkowo utrudniało wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację obiektów małej retencji.

(dowód: akta kontroli str. 423-429, 461-465)

1.3. Aktualizacja wojewódzkiego programu małej retencji

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie umowy nr I/393/2010/KAT z dnia 25 listopada 2010 r. o wartości 488 tys. zł brutto, zawartej w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, SZMiUW powierzył wykonawcy wykonanie opracowania pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*. Według harmonogramu rzeczowo-finansowego powyższe opracowanie obejmowało następujące części:

- część wstępną, zawierającą charakterystykę hydrologiczną i charakterystykę zlewni (termin realizacji: 31 grudnia 2010 r.);
- część inwentaryzacyjną, zawierającą monitoring realizacji PMR (termin realizacji: 30 czerwca 2011 r.);
- część przyrodniczą, zawierającą prognozę oddziaływania na środowisko (termin realizacji: 30 marca 2012 r.);
- część programową, zawierającą: wprowadzenie zasad kwalifikowania obiektów oraz uzgodnienie dokumentów wyjściowych (termin realizacji: 30 czerwca 2011 r.); rodzaje i funkcje retencji, zestawienie obiektów wraz z ich lokalizacją i podziałem na zlewnie oraz część graficzną (termin realizacji: 30 listopada 2011 r.); wnioski (termin realizacji: 31 marca 2012 r.);

- część kosztową, zawierającą analizę kosztów i zasady finansowania budowy zbiorników oraz wytyczne do projektowania (termin realizacji: 29 czerwca 2012 r. przesunięty w drodze aneksu do umowy na 30 września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 43, 285-293)

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że opracowanie projektu aktualizacji PMR nie zostało zrealizowane w ramach obowiązków służbowych pracowników ŚZMiUW, gdyż nie dysponował on wolnym potencjałem ludzkim z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem, jak również specjalistycznymi narzędziami i oprogramowaniem. Dyrektor ŚZMiUW nie wskazała jednakże osoby, która podjęła decyzję o powierzeniu ww. opracowania podmiotowi zewnętrznemu. Wyjaśniła, że: „...mechanizm inicjujący zlecenie był z natury samoistny i pozbawiony cech formalnych i w związku z powyższym brak jest dokumentów jednoznacznie określających podmiot decyzyjny w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 430, 466)

Wykonawca przekazywał poszczególne części zamówienia w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Całość zamówienia została przekazana 28 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 44, 48, 317-321)

Podstawowymi celami projektu aktualizacji PMR były: poprawa bilansu wodnego zlewni rzecznych, zwiększenie zasobów dyspozycyjnych wody i ochrona przed powodzią przy zastosowaniu metod odpowiadających zasadom zrównoważonego rozwoju. Podstawowymi dokumentami, które wykorzystano w trakcie realizacji opracowania były: PMR, *Bilans wodny i wodno-gospodarczy woj. śląskiego dla potrzeb aktualizacji programu małej retencji* oraz *Studium ochrony przed powodzią ze względu na ochronę ludzi i mienia woj. śląskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 651-652)

W ramach prac nad projektem aktualizacji PMR do jednostek samorządu terytorialnego, regionalnych zarządów gospodarki wodnej w Gliwicach, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Warszawie (zwanym dalej RZGW), Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach oraz innych właścicieli lub zarządców obiektów ujętych w PMR przesłano ankiety w celu uzyskania danych, dotyczących planowanych do realizacji obiektów małej retencji (nazwy i funkcji, lokalizacji, stanu prawnego, parametrów technicznych, szacunkowego kosztu, planowanego terminu realizacji, zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz posiadanych decyzji administracyjnych). W wyniku powyższych działań w 2011 r. zgłoszono 115 zadań technicznych⁴, w tym 62 nowe (nie ujęte w PMR). W projekcie aktualizacji PMR ujęto wszystkie zgłoszone zadania, w tym 75 polegających na budowie i 40 polegających na modernizacji obiektów małej retencji o łącznej pojemności ok. 14,7 mln m³. Spośród powyższych zadań 46 dotyczyło zbiorników wodnych, 29 – stawów, a 40 – suchych zbiorników i polderów, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Wisły (23), Odry (39), Soły (20), Warty (18), Pilicy (8) i Małej Panwi (7). W projekcie aktualizacji PMR nie zaplanowano zadań nietechnicznych w związku z brakiem stosownych zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 335, 343, 653)

⁴ Nie licząc zadań wycofanych.

Realizację zadań ujętych w projekcie aktualizacji PMR przewidziano do końca 2020 r. w następujących okresach:

- I okresie realizacji, tj. w latach 2011–2015 (dot. obiektów posiadających decyzje administracyjne, a przynajmniej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach);
- II okresie realizacji, tj. w latach 2015–2020 (dot. obiektów zgodnych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, posiadających przynajmniej dokumentację koncepcyjną, tj. koncepcje programowo-przestrzenne lub studia wykonalności) – grupa II.

Ponadto, w projekcie aktualizacji PMR przewidziano III okres realizacji - po 2020 r. - dla zadań, odnośnie których inwestorzy nie dysponowali dokumentami lub prace przygotowawcze nie zostały wszczęte. W I, II i III okresie realizacji przewidziano odpowiednio 15 (13%), 47 (40,9%) i 53 (46,1%) zadań.

Odnośnie zadań ujętych w projekcie aktualizacji PMR wskazano właścicieli, użytkowników lub inwestorów (gminy, SZMiUW, RZGW, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, Agencję Nieruchomości Rolnych, podmioty prywatne).

(dowód: akta kontroli str. 652)

Projekt aktualizacji PMR został uzgodniony z właściwymi RZGW, które nie zgłosiły wniosków dotyczących jego zmiany lub uzupełnienia. Dokument ten został uzgodniony również z gminami, na terenie których obiekty małej retencji miały być realizowane (co stwierdzono na próbie 28 nowych zadań).

(dowód: akta kontroli str. 654-656)

W dniu 7 maja 2013 r. Zarząd Województwa Śląskiego powołał Zespół Oceniający ds. aktualizacji PMR⁵ (zwany dalej ZO), w skład którego wchodziło dwóch pracowników SZMiUW (w tym Z-ca Dyrektora ds. Technicznych jako kierownik ZO), trzech pracowników Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska (zwanego dalej CDPGŚ) i siedmiu pracowników UMWS (w tym jeden jako z-ca kierownika ZO). Do dnia 30 czerwca 2014 r. odbyło się 21 posiedzeń ZO, w trakcie których analizowano projekt aktualizacji PMR sporządzony przez wykonawcę oraz opracowywano jego zmiany, albowiem wymagał on ponownej weryfikacji ujętych w nim obiektów małej retencji (w tym uzyskania danych dotyczących lokalizacji niektórych z nich) oraz uzupełnienia m.in. w zakresie proekologicznych form retencionowania wody, retencji wód na obszarach miejskich i działań służących upowszechnianiu wiedzy o różnych formach małej retencji wód. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r., spośród 116 zadań (115 ujętych w projekcie aktualizacji PMR i jednego zgłoszonego w 2013 r., w tym 63 nowych) ZO rozpatrzył pozytywnie 74 (w tym 32 nowe), negatywnie 12 (w tym sześć nowych), a 30 (w tym 25 nowych) było w trakcie weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 39-42, 335, 343, 354-362, 656)

Z upoważnienia Marszałka Sekretarz Województwa Śląskiego wyjaśnił: „Obecnie, prace zespołu nad dokumentem dobiegają końca. Niezwłocznie po ukończeniu opisanego wyżej procesu weryfikacji i uzupełniania Aktualizacji, zostanie ona przedłożona do akceptacji Zarządowi Województwa Śląskiego. Po uzyskaniu akceptacji Zarządu nastąpi przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z zapewnieniem udziału społeczeństwa – zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Dopiero po dopełnieniu powyższych procedur, możliwe będzie przedłożenie Aktualizacji programu małej retencji dla województwa

⁵ Uchwała nr 978/253/IV/2013 w sprawie powołania Zespołu Oceniającego ds. Aktualizacji Programu małej retencji dla województwa śląskiego.

śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko na posiedzeniu Sejmiku w celu podjęcia stosownej uchwały.”

(dowód: akta kontroli str. 422, 457-460)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy pzp, w związku z postępowaniem o udzielenie w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego na wykonanie opracowania pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*:

a) Opisując przedmiot zamówienia (część inwentaryzacyjną, przyrodniczą, programową i kosztową) SZMiUW nie podał, że aktualizacja PMR obejmuje przeprowadzenie monitoringu PMR, niedopełniając w ten sposób obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 ustawy pzp, zgodnie z którym przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 43, 239-240, 245-247, 292)

Z-ca Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych oraz były Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnili, że w opisie przedmiotu zamówienia podano, iż w celu jego realizacji należy wykorzystać m.in. PMR. Z-ca Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych nadmienił ponadto, że ww. dokument zawiera opis czynności, jakie winny być dokonane w ramach jego aktualizacji, a zatem zakres prac był znany na etapie procedury przetargowej wszystkim potencjalnym wykonawcom. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentu, iż PMR zawiera opis czynności, jakie winny być dokonane w ramach jego aktualizacji. W PMR postanowiono jedynie, że: „*Niniejszy program rozwoju małej retencji dla terenu województwa śląskiego ma charakter ogólny i jest dokumentem otwartym. Przewiduje się możliwość jego aktualizacji, w przypadku stwierdzenia konieczności wykonania dodatkowych obiektów retencjonujących wodę. Podstawą aktualizacji będą wnioski z prowadzonego monitoringu Programu. Zakłada się sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu, jak i aktualizację tego dokumentu wykonywaną z częstotliwością co dwa lata.*” (str. 6) oraz „*Wnioski z monitoringu będą służyć jako podstawa aktualizacji wykazu zadań i obiektów ujętych w programie*” (str. 97). Z zapisów tych nie wynika, że realizacja powyższych zadań (tj. przeprowadzenie monitoringu i opracowanie aktualizacji) należy do tego samego podmiotu i w związku z tym potencjalni wykonawcy mogli sądzić, iż monitoring jest prowadzony np. przez zamawiającego. Ponadto należy podkreślić, że powyższe zapisy nie zostały zacytowane w opisie przedmiotu zamówienia, a PMR nie był załącznikiem do SIWZ. W ocenie NIK, przedmiot zamówienia nie został opisany w sposób wyczerpujący, gdyż pominięto okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 409, 420, 433, 445, 473, 498)

b) SZMiUW nie udzielił wyjaśnień treści SIWZ na wniosek spółki z o.o., który wpłynął do zamawiającego 29 października 2010 r., tj. w czwartym dniu jedenastodniowego (od 25 października do 5 listopada 2010 r.) terminu składania ofert. Powyższym zaniechaniem naruszono art. 38 ust. 1 pkt 3 ustawy pzp, zgodnie z którym zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień treści SIWZ niezwłocznie, jednak nie później niż na dwa dni przed upływem terminu składania ofert (jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp), pod warunkiem że wniosek o wyjaśnienie treści SIWZ

wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert.

(dowód: akta kontroli str. 239, 243, 259-265)

Z-ca Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych wyjaśnił, że termin nadania faksu przez wykonawcę w dniu 29 października 2010 r. (piątek) o godz. 14.04 nie jest tożsamy z terminem jego wpływu do siedziby zamawiającego, albowiem w powyższym dniu rozpoczynał się „długi weekend”, w związku z czym pismo zostało zarejestrowane 2 listopada 2010 r., tj. po terminie, w którym zamawiający miał obowiązek udzielić wyjaśnień. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy pzp, w postępowaniach o udzielenie zamówienia oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje zamawiający i wykonawcy przekazują, zgodnie z wyborem zamawiającego, pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną. Zamawiający wskazał w SIWZ, iż powyższe dokumenty będą przekazywane faksem oraz potwierdzone pisemnie, a wnioskodawca spełnił te wymogi (wysłał wniosek faksem i nadał go na pocztę w dniu 29 października 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 420-421, 433)

2) Nieprawidłowości w zakresie dokonywania odbiorów częściowych zamówienia na opracowanie pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*:

a) W dniu 16 czerwca 2011 r. potwierdzono odbiór i wykonanie m.in. monitoringu realizacji PMR (części inwentaryzacyjnej), w związku z czym w dniu 31 sierpnia 2011 r. zapłacono wykonawcy 72 tys. zł, pomimo że przedłożone opracowanie nie obejmowało monitoringu 14 zadań nietechnicznych. Kwestia ta pojawiła się dopiero w dokumencie pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*, (przekazanym jako całość zamówienia w dniu 28 września 2012 r.), w którym podano: „*Monitoring z realizacji nietechnicznych form małej retencji wykonano wg stanu na dzień 30.06.2012 r., w oparciu o informację uzyskaną od Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Urzędu Miasta Bierunia – Referat Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa oraz przeprowadzoną wizję w terenie w dniu 24 lipca 2012 r.*” (str. 171).

(dowód: akta kontroli str. 43, 48, 324-327, 388-408, 589)

Były Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił: „*Zgodnie z posiadaną przeze mnie wiedzą monitoring części nietechnicznej na dzień 16 czerwca 2011 r. był zerowy, z uwagi na brak jakiegokolwiek wykonanego obiektu, dlatego też nie było podstaw do odmowy odbioru przedmiotowego zakresu prac.*” Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, gdyż dokument opracowany w dniu 15 czerwca 2011 r. (w związku z monitoringiem przeprowadzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.) i przekazany przez wykonawcę w dniu 16 czerwca 2011 r. winien zawierać informację, że zadania nietechniczne nie zostały wykonane, tak jak to miało miejsce w przypadku niewykonanych zadań technicznych, które zostały w tym dokumencie zaliczone do kategorii „przewidziane do realizacji” lub „nieprzewidziane do realizacji” (obok zadań podjętych zaliczonych do kategorii „zrealizowane” lub „w trakcie realizacji”).

(dowód: akta kontroli str. 48, 389, 393, 410, 445)

b) W dniu 20 marca 2012 r. potwierdzono odbiór i wykonanie prognozy oddziaływania na środowisko (części przyrodniczej), w związku z czym w dniu 10 maja 2012 r. zapłacono wykonawcy 73,2 tys. zł, pomimo że przedłożone opracowanie nie było uzgodnione z CDPGŚ, a obowiązek dokonania stosownych uzgodnień wynikał z SIWZ. W piśmie z dnia 5 marca 2012 r. CDPGŚ odmówiło

uzgodnienia prognozy oddziaływania na środowisko, gdyż opracowanie projektu aktualizacji odbyło się z pominięciem procedury kwalifikacyjnej określonej w PMR, stanowiącym, że: „...*obiekty małej retencji, proponowane do uwzględnienia w projektach kolejnych aktualizacji [...], muszą być poddawane wstępnej procedurze kwalifikacyjnej. Procedura ta będzie przeprowadzana przez zespół oceniający, złożony z pracowników Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska, działający pod nadzorem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego*” (str. 19 aneksu).

Po zorganizowaniu w dniu 9 maja 2012 r. posiedzenia z udziałem CDPGŚ, przekazało ono wykonawcy swoje uwagi do projektu w piśmie z dnia 21 sierpnia 2012 r., a wykonawca ustosunkował się do nich w dniu 28 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 246, 298-316, 330-331, 520)

St. Inspektor ds. Melioracji wyjaśnił, że odbiór prognozy oddziaływania na środowisko był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy z wykonawcą. W ocenie NIK powyższy harmonogram nie przewidywał odrębnej pozycji dotyczącej uzgodnień z CDPGŚ. Według SIWZ były one objęte częścią przyrodniczą (poz. 3 harmonogramu), a w dniu dokonania odbioru tej części zamówienia, prognoza oddziaływania na środowisko nie była uzgodniona z ww. podmiotem.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 246, 444)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Na etapie opracowywania projektu aktualizacji PMR przez wykonawcę, SZMiUW nie przewidział konieczności poddania zgłoszonych obiektów małej retencji procedurze kwalifikacyjnej, określonej w PMR (przeprowadzanej przez zespół oceniający, złożony z pracowników SZMiUW i CDPGŚ, działający pod nadzorem UMWS). Jak wyjaśniła Dyrektor SZMiUW „*Z punktu widzenia doświadczeń w zakresie dochodzenia do kompromisu pomiędzy SZMiUW a CDPGŚ (co wynika ze sprzecznych „interesów” obu jednostek) zaplanowanie tego typu prac, przy jednoczesnym zachowaniu reżimu terminowego wynikającego z harmonogramu wykonawcy byłoby niemożliwe*”. Z-ca Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych wyjaśnił, że prace ZO zaplanowano po zakończeniu prac przez wykonawcę zamówienia na opracowanie projektu aktualizacji PMR. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż przyjęcie takiej kolejności działań spowodowało przesunięcie terminu końcowego realizacji umowy zawartej z wykonawcą (z 29 czerwca na 30 września 2012 r.), gdyż początkowo CDPGŚ odmówiło uzgodnienia prognozy oddziaływania na środowisko projektu aktualizacji PMR, z uwagi na to, że „*...nie zostało poinformowane o przystąpieniu do aktualizacji Programu małej retencji dla województwa śląskiego i nie zostało włączone do prac zespołu oceniającego...*”. Wcześniej potwierdzono wykonanie i zapłacono (odpowiednio w dniach 20 marca i 10 maja 2012 r.) za opracowanie części przyrodniczej zamówienia realizowanego przez wykonawcę, pomimo że uzgodnienia prognozy oddziaływania na środowisko z CDPGŚ nie zostały zakończone (co opisano powyżej w pkt 2b). Ponadto, pominięcie (na etapie opracowywania projektu aktualizacji PMR przez wykonawcę) procedury kwalifikacyjnej określonej w PMR, skutkowało brakiem możliwości bieżącej weryfikacji treści opracowywanego dokumentu (w tym ujętych obiektów małej retencji) przez ZO. Został on powołany uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego dopiero 7 maja 2013 r., tj. po ponad 7 miesiącach od daty przekazania przez wykonawcę projektu aktualizacji PMR (28 września 2012 r.) i po ponad czterech miesiącach od zapłaty ostatniej faktury (28 grudnia 2012 r.). Z dniem 7 września 2014 r. upłynęło 16 miesięcy od podjęcia powyższej uchwały, a od dnia przekazania projektu aktualizacji PMR upłynęły prawie dwa lata. Z upoważnienia Marszałka

Województwa Śląskiego Sekretarz Województwa Śląskiego wyjaśnił, że „...przedstawienie otrzymanego dokumentu (projektu wykonawcy) na posiedzeniu Zarządu Województwa lub Sejmiku Województwa byłoby przedwczesne. Mimo znacznej objętości nie spełniał on kryteriów jakościowych, jakie można stawiać dokumentom o randze strategicznych dokumentów wojewódzkich”. Nadmieniał również, że projekt wymagał ponownej weryfikacji ujętych w nim obiektów małej retencji (w tym uzyskania danych dotyczących lokalizacji niektórych z nich) oraz uzupełnienia, m.in. w zakresie proekologicznych form retencionowania wody, retencji wód na obszarach miejskich i działań służących upowszechnianiu wiedzy o różnych formach małej retencji wód. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż powyższe prace nad weryfikacją projektu aktualizacji PMR mogą wpłynąć na aktualność prognozy oddziaływania na środowisko opracowanej przez wykonawcę. Dyrektor ŚZMIUW wyjaśniła, że „...ewentualna korekta listy obiektów może skutkować jedynie drobną korektą tej części opracowania, a nie koniecznością jego ponownego opracowania.”

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 43, 245-247, 291-316, 319-321, 330-333, 420, 422, 431, 433, 457-460, 467, 520)

2) Wykonawca projektu aktualizacji PMR ujął w nim obiekty małej retencji bez względu na to, czy zgłaszające je podmioty podały wszystkie wymagane w PMR (m.in. formalnoprawne, techniczne, ekonomiczne, przyrodnicze) informacje. Wykonawca zakwalifikował zgłoszone obiekty do I, II lub III okresu realizacji. Do III okresu realizacji (po 2020 r.) zakwalifikował 53 obiekty (46,1%), odnośnie których wnioskodawcy nie posiadali szczegółowych informacji (w tym dotyczących lokalizacji czy szacowanych kosztów i źródeł finansowania), z zastrzeżeniem, że „...zgłoszone obiekty, które nie są w żadnym stopniu przygotowane do realizacji, wymagają dalszej analizy, co nie jest możliwe do przeprowadzenia na etapie opracowywania Programu ...”. W projekcie aktualizacji PMR wykonawca podał, że „Ujęto [...] te obiekty, ponieważ w przypadku braku przeciwwskazań do ich realizacji pozostawia to otwartą drogę do ubiegania się przez inwestorów o środki na opracowywanie dokumentacji koncepcyjnych czy później projektowych.” Podał również, że „Wykluczenie tych obiektów, jako zabieg stosunkowo prosty technicznie lecz radykalny, pozbawia długofalowej perspektywy planowania inwestycji w gospodarce wodnej regionu. Marszałek Województwa Śląskiego pozbawia się w ten sposób możliwości realizacji strategicznych celów istotnych dla województwa śląskiego w dalszej perspektywie”.

(dowód: akta kontroli str. 309-310, 521-527, 594-597, 601-613)

3) Wykonawca projektu aktualizacji PMR opracował ten dokument z wykorzystaniem m.in. *Bilansu wodnego i wodno-gospodarczego woj. śląskiego dla potrzeb aktualizacji programu małej retencji*, opracowanego w 2008 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (wymóg ten wynikał z SIWZ). Powyższy bilans wodny został sporządzony z uwzględnieniem obiektów ujętych w PMR. Natomiast w projekcie aktualizacji PMR nie ujęto 42 z nich oraz dodano 62 nowe. W związku z powyższym, opracowany w 2008 r. bilans wodny nie umożliwiał pełnej oceny spełniania warunków hydrologicznych przez obiekty ujęte w projekcie aktualizacji PMR.

(dowód: akta kontroli str. 245, 303, 312, 337-338, 343, 652-653)

1.4. Monitoring wojewódzkiego programu małej retencji

Opis stanu
faktycznego

W PMR założono, że co dwa lata będzie przeprowadzony monitoring realizacji tego dokumentu w układzie zlewniowym, z uwzględnieniem szeregu wskaźników⁶. Wnioski z monitoringu miały być podstawą aktualizacji PMR.

(dowód: akta kontroli str. 498)

Pierwszy monitoring PMR miał miejsce przed okresem objętym kontrolą, tj. w pierwszym półroczu 2008 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.). Następny monitoring zadań technicznych przeprowadził wykonawca opracowania aktualizacji PMR w dniach od 28 lutego do 15 czerwca 2011 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., (etap I) oraz w dniach od 29 czerwca 2011 r. do 31 stycznia 2012 r., według stanu na 31 grudnia 2011 r., (etap II). Do właścicieli/zarządców obiektów małej retencji ujętych w PMR (jednostek samorządowych i państwowych, przedsiębiorców i osób fizycznych) wysłano ankiety składające się z dziewięciu zestawień, które obejmowały dane (m.in. w zakresie lokalizacji, stanu prawnego, parametrów technicznych, funkcji/przeznaczenia, okresu realizacji planowanych robót i ich kosztu, daty wykonania dokumentacji projektowej, zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz posiadanych decyzji administracyjnych) dotyczące istniejących (w tym przewidzianych do modernizacji) i planowanych zbiorników wodnych do 5 mln m³, stawów rybnych, urządzeń korytowych i innych obiektów, jak również istniejących obszarów mokradłowych, w tym obszarów zdegradowanych, przewidzianych do rewitalizacji lub modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 376-408, 473, 559, 647-648)

Wyniki monitoringu zadań technicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. przedstawiały się następująco: w 11 przypadkach (11,2%) zadania zrealizowano, w pięciu przypadkach (5,1%) zadania były w trakcie realizacji, w 32 przypadkach (32,7%) zadania miały być zrealizowane w przyszłości, a w 50 przypadkach (51%) nie przewidywano realizacji zadań (łącznie 98 zadań⁷).

(dowód: akta kontroli str. 388-408)

Wyniki monitoringu zadań technicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. przedstawiały się następująco: w 13 przypadkach (13,7%) zadania zrealizowano, w czterech przypadkach (4,2%) zadania były w trakcie realizacji, w 43 przypadkach

⁶ Hydrologicznego wskaźnika lesistości, jeziorności, bagnistości, położenia zwierciadła wód podziemnych, stanów wód rzek – w tym fali wezbraniowej, odpływu, odpływu jednostkowego, warstwy odpływu, współczynnika odpływu, masy transportu rumowiska, natężenia transportu rumowiska, ładunku roztworów, zmacenia, denudacji jednostkowej, warstwy denudacji, bilansu wodnego zlewni i zbiorników wodnych, bilansu wodnogospodarczego zlewni, retencji wodnej całkowitej zlewni, wskaźników jakości wód podziemnych i powierzchniowych, kosztu magazynowania 1 m³ wody w zbiorniku retencyjnym, efektu wyrównawczego netto przepływu zbiornika retencyjnego, efektu wyrównania przepływu i redukcji kulminacji fali powodziowej dla wody o prawdopodobieństwie przewyższenia raz na 100 lat przez zbiornik retencyjny, efektu obniżenia przez polder rzędnej zwierciadła wody Q_{1%}.

⁷ Różnica pomiędzy liczbą zadań technicznych ujętych w dokumencie z monitoringu przeprowadzonego przez wykonawcę (98) i w PMR (95) wynika z następujących okoliczności:

- budowę suchych zbiorników Ostropka: OST-1, OST-2 i OST-3 w Gliwicach (zlewnia Górnej Odry) ujęto w dokumencie z monitoringu jako trzy zadania przewidziane do realizacji, podczas gdy w PMR jest to jedno zadanie,
- budowę pięciu suchych zbiorników w Zawierciu Kromolowie (zlewnia Warty) ujęto w dokumencie z monitoringu jako dwa zadania (trzy obiekty przy ul. Żelaznej jako jedno zadanie zrealizowane, a dwa obiekty w Dołach Żerkowskich jako jedno zadanie przewidziane do realizacji), podczas gdy w PMR budowa powyższych zbiorników stanowi jedno zadanie.

(45,3%) zadania miały być zrealizowane w przyszłości, a w 35 przypadkach (36,8%) nie przewidywano realizacji zadań (łącznie 95).

Ponadto, w oparciu o informacje uzyskane z Urzędu Miasta Bierunia i ŚZMiUW oraz wizję w terenie w dniu 24 lipca 2012 r., wykonawca przeprowadził monitoring 14 zadań nietechnicznych według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. Wyniki tego monitoringu przedstawiały się następująco: w jednym przypadku (7,1%) zadanie zrealizowano, nie wystąpiły przypadki zadań w trakcie realizacji, w jednym przypadku (7,1%) zadanie miało być zrealizowane w przyszłości, a w 12 przypadkach (85,7%) nie przewidywano realizacji zadań.

W projekcie aktualizacji PMR wykonawca zaproponował przeprowadzanie monitoringu z wykonania PMR co 4 – 5 lat, a aktualizacji – nie częściej niż co 8 – 10 lat. UMWS nie zgłosił wniosków związanych z wynikami monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 437, 558, 563-564, 589, 649-651)

ŚZMiUW nie sporządzał odrębnych sprawozdań z realizacji PMR, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor tej jednostki – taką rolę pełnią dokumenty z przeprowadzanych monitoringów.

(dowód: akta kontroli str. 26, 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Monitoring zadań technicznych przeprowadzono według stanu na koniec 2010 r. (I etap) i na koniec 2011 r. (II etap), a zadań nietechnicznych – według stanu na 30 czerwca 2012 r., w sytuacji gdy poprzedni prezentował stan realizacji PMR na koniec 2007 r. Tym samym nie zrealizowano założenia tego dokumentu, iż monitoring jego realizacji będzie prowadzony co dwa lata.

(dowód: akta kontroli str. 376-387, 392, 473, 498, 589)

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że procedury administracyjne poprzedzające rozpoczęcie prac nad aktualizacją PMR, związane z pozyskaniem środków finansowych, wyłonieniem wykonawcy oraz podpisaniem umowy w dniu 25 listopada 2010 r., nie pozwoliły na wcześniejsze przeprowadzenie monitoringu. Stwierdziła również, że prace nad aktualizacją PMR rozpoczęto w 2010 r., należy więc uznać, iż pierwszy i drugi monitoring były przeprowadzone w odstępie dwóch lat. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, gdyż w 2010 r. wykonawca opracował część wstępną w ramach prac nad aktualizacją PMR, a opracowanie części inwentaryzacyjnej (tj. monitoringu realizacji tego dokumentu) miało miejsce w I półroczu 2011 r., w sytuacji gdy poprzedni monitoring przeprowadzono w I półroczu 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 25, 30, 44, 48, 292)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przy prowadzeniu monitoringu realizacji PMR nie uwzględniono żadnego z szeregu wskaźników zaproponowanych w tym dokumencie. Autorzy PMR wyjaśnili, że wskaźniki nie miały charakteru obligatoryjnego, a ich wykorzystanie miało zależeć od wielkości, siły oddziaływania na środowisko oraz stopnia realizacji poszczególnych obiektów. Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że w większości przypadków nie było możliwe opracowanie powyższych wskaźników, z uwagi na brak danych i parametrów technicznych planowanych obiektów (możliwość taka pojawiłaby się dopiero po opracowaniu projektu budowlanego/wykonawczego). Ponadto wyjaśniła, iż opracowanie zaproponowanych wskaźników nie wpłynęłoby na zwiększenie retencji lub osiągnięcie celów PMR, przy czym w niektórych

przypadkach wiązałyby się ze znacznymi kosztami, w związku z powyższym monitoring ograniczono do sprawdzenia stopnia realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 26, 31, 388-408, 415, 423-429, 440, 461-465, 498)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania podejmowane w celu wykonywania zadań technicznych małej retencji wód oraz ich efekty

2.1. Stan zaawansowania zadań technicznych ujętych w PMR oraz w projekcie aktualizacji tego dokumentu

Opis stanu faktycznego

Według wyników ostatniego monitoringu przeprowadzonego przez wykonawcę, stan zaawansowania zadań technicznych na dzień 31 grudnia 2011 r. przedstawiał się następująco:

- 1) w 13 przypadkach zadania zrealizowano (13,7%), w tym:
 - cztery zadania polegające na budowie zbiorników wodnych, tj. Piasek w Gminie Woźniki, Kaniów w Gminie Bestwina, Szczekociny w Gminie Szczekociny i Kozy Kamieniołom w Gminie Kozy;
 - dwa zadania polegające na budowie stawów, tj. Dolnego i Górnego w Gminie Kozy oraz Rybnego 3 w Gminie Pilchowice;
 - trzy zadania polegające na modernizacji zbiorników wodnych, tj. Szczekociny-Tartaczna w Gminie Szczekociny, Amerykanin w Gminie Janów i Hadra II w Gminie Herby;
 - cztery zadania polegające na modernizacji stawów, tj. kompleksu stawów nr 1 i dwa w Gminie Radziechowy-Wieprz, stawu nr 7 w Gminie Wilamowice, kompleksu dwóch stawów w Gminie Jasienica oraz kompleksu stawów Wrotnów w Gminie Wilamowice;
- 2) w czterech przypadkach zadania były w trakcie realizacji (4,2%), w tym:
 - jedno zadanie polegające na budowie zbiornika wodnego Wilkowice w Gminie Wilkowice;
 - jedno zadanie polegające na modernizacji zbiornika wodnego Blachownia w Gminie Blachownia;
 - dwa zadania polegające na budowie suchych zbiorników w Zawierciu Kromoławie oraz zbiornika Krzanowice w Gminie Krzanowice;
- 3) w 43 przypadkach zadania były w fazie przygotowawczej (45,3%);
- 4) w 35 przypadkach zadań nie podjęto (36,8%).

(dowód: akta kontroli str. 337, 559-588, 649-651)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. nie upłynął jeszcze termin realizacji zadań przypisanych do grupy II (realizacja w latach 2008-2012) i III (realizacja w latach 2012-2015). W odniesieniu do 62 zadań przypisanych do I grupy (realizacja w latach 2005-2010) stwierdzono, że 21 nie podjęto, a 31 podjęto (w tym 27 było

w fazie przygotowawczej, cztery – w trakcie realizacji rzeczowej), lecz nie zakończono w terminie założonym w PMR. Przyczyną tego stanu rzeczy były:

- brak środków finansowych spowodowany zadłużeniem gmin w związku z realizacją w latach 2007-2013 innych inwestycji (np. drogowych, wodno-kanalizacyjnych), dofinansowanych z funduszy unijnych;
- wskazywanie przez potencjalnych inwestorów (gminy, RZGW, ŚZMiUW) innych podmiotów właściwych do realizacji zadań ujętych w PMR;
- rezygnacja podmiotów prywatnych z realizacji inwestycji, spowodowana biurokracją i brakiem pomocy ze strony samorządów w pozyskaniu dofinansowania;
- podjęcie innych działań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, które wyeliminowały konieczność realizacji inwestycji;
- realizowanie przez Lasy Państwowe zadań z zakresu małej retencji w ramach innych programów;
- szkody górnicze.

(dowód: akta kontroli str. 560-561, 656-657)

Spośród 95 zadań technicznych ujętych w PMR dziewięć (9,5%) miało być realizowanych przez ŚZMiUW. Stan ich zaawansowania przedstawiał się następująco:

1) na dzień 31 grudnia 2011 r.

- dwa zadania (22,2%) polegające na budowie suchego zbiornika Krzanowice w Gminie Krzanowice i budowie zbiornika wodnego Wilkowice w Gminie Wilkowice były w trakcie realizacji (poniesiono wydatki w kwocie 6.906,6 tys. zł);
- dwa zadania (22,2%) polegające na budowie suchego zbiornika Kuźnia Raciborska w Gminie Kuźnia Raciborska i budowie zbiornika wodnego Danków w Gminie Lipie były w fazie przygotowawczej (poniesiono wydatki w kwocie 905,5 tys. zł);
- nie podjęto pięciu zadań (55,6%) polegających na budowie suchego zbiornika Międzyrzecze oraz modernizacji zbiorników wodnych: Wierzbie I, III, IV, V, Zaborze, Hadra II i Dzibice;

2) na dzień 30 czerwca 2014 r.

- jedno zadanie (11,1%), tj. budowa suchego zbiornika Krzanowice, było zakończone (poniesiono wydatki w kwocie 5.585,5 tys. zł);
- jedno zadanie (11,1%), tj. budowa zbiornika wodnego Wilkowice, było w trakcie realizacji (poniesiono wydatki w kwocie 5.392,5 tys. zł);
- dwa zadania (22,2%), tj. budowa zbiorników Kuźnia Raciborska i Danków były w fazie przygotowawczej (poniesiono wydatki w kwocie 1.686,2 tys. zł);
- nie podjęto pięciu zadań (55,6%) polegających na budowie suchego zbiornika Międzyrzecze oraz modernizacji zbiorników wodnych: Wierzbie I, III, IV, V, Zaborze, Hadra II i Dzibice;

ŚZMiUW nie posiadał informacji o wysokości wydatków poniesionych przez inne podmioty realizujące zadania ujęte w PMR.

(dowód: akta kontroli str. 337)

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że nie wykonano zadań dotyczących zbiorników Międzyrzecze, Zaborze, Hadra II, Dzibice, Wierzbie I, III, IV i V oraz nie zakończono

w I okresie realizacji (do 2010 r.) zadań dotyczących zbiorników Krzanowice, Wilkowice, Kuźnia Raciborska i Danków, z uwagi na brak wystarczających środków finansowych oraz niekorzystne warunki atmosferyczne.

(dowód: akta kontroli str. 416, 441)

W projekcie aktualizacji PMR, przekazanym przez wykonawcę w dniu 28 września 2012 r., ujęto 62 nowe (nieujęte w PMR) zadania techniczne, (w tym 32 w fazie przygotowawczej i 30 niepodjętych). Spośród powyższych zadań ŚZMiUW miał zrealizować 11 (17,7%), z których, według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r.:

- trzy zadania (27,3%), tj. budowa suchych zbiorników w miejscowościach: Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca, były w trakcie realizacji rzeczowej (poniesiono wydatki w kwocie 743,8 tys. zł);
- jedno (9,1%), tj. budowa zbiornika wodnego Dąbek, było w fazie przygotowawczej (poniesiono wydatki w kwocie 117,1 tys. zł);
- siedem (63,6%) nie podjęto (suche zbiorniki: Łęgoń 1, Lubomka Księżok, Sumina Górki, Bodek Kornowac i Gzel Jejkowice, zbiornik wodny Przyrów oraz polder Heczmarowice).

(dowód: akta kontroli str. 338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Finansowanie zadań technicznych ŚZMiUW ujętych w PMR oraz w projekcie aktualizacji tego dokumentu

Opis stanu
faktycznego

Na realizację w 2011 r. czterech zbiorników ujętych w PMR (Krzanowice, Wilkowice, Kuźnia Raciborska i Dankówka) ŚZMiUW zgłosił zapotrzebowanie w wysokości 5.756,4 tys. zł, a przyznano mu 4.656,4 tys. zł (80,9%). Plan wydatków po zmianach wyniósł 3.983,3 tys. zł, z czego wykorzystano 3.936 tys. zł (98,8%).

Na realizację w 2012 r. czterech ww. zbiorników ujętych w PMR oraz czterech zbiorników ujętych w projekcie aktualizacji tego dokumentu (Dąbek oraz trzech zbiorników w miejscowościach: Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca) ŚZMiUW zgłosił zapotrzebowanie w wysokości 8.384,3 tys. zł, a przyznano mu 4.721,2 tys. zł (56,3%). Plan wydatków po zmianach wyniósł 5.045,6 tys. zł, z czego wykorzystano 4.948,1 tys. zł (98,1%).

Na realizację w 2013 r. ośmiu ww. obiektów ŚZMiUW zgłosił zapotrzebowanie w wysokości 3.042,8 tys. zł, a przyznano mu 1.521,5 tys. zł (50%). Plan wydatków po zmianach wyniósł 441,2 tys. zł, z czego wykorzystano 402,4 tys. zł (91,2%).

Przyczynami niepełnego wykonania planów wydatków w powyższym zakresie lub dokonywania zmniejszeń tych planów były m.in:

- niekorzystne warunki atmosferyczne, powodujące konieczność przesunięcia terminów robót budowlanych (dotyczy zbiornika Wilkowice);
- wyznaczenie terminów rozliczenia robót budowlanych w 2014 r., wskutek pozyskania środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, przeprowadzenia przetargów i podpisania umów z wykonawcami w II półroczu 2013 r. (dotyczy zbiorników w miejscowościach: Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca);

- oszczędności powstałe po przeprowadzeniu przetargów lub związane z kosztorysowym rozliczeniem robót budowlanych (dotyczy zbiornika Krzanowice);
- niewykonanie przez wykonawców zamówień w terminach umownych (dotyczy zbiorników Dąbek i Krzanowice).

(dowód: akta kontroli str. 234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Realizacja przez ŚZMiUW zadań technicznych małej retencji wód

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto realizację czterech nw. zadań technicznych małej retencji wód. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. pierwsze z nich było zakończone, a pozostałe były w trakcie realizacji.

1. Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego (polderu przepływowego) w miejscowości Krzanowice (zwane dalej budową zbiornika Krzanowice).
2. Budowa zapory i zbiornika retencyjnego na potoku Wilkówka w miejscowości Wilkowice (zwane dalej budową zbiornika Wilkowice).
3. Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego zlokalizowanego na cieku K2 – Potoku Rudnickim w miejscowości Rudnik (zwane dalej budową zbiornika Rudnik).
4. Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego zlokalizowanego na cieku K3 – Potoku Brzeźnickim w miejscowości Brzeźnica (zwane dalej budową zbiornika Brzeźnica).

W okresie objętym kontrolą ŚZMiUW prawidłowo podejmował działania mające na celu zabezpieczenie środków finansowych na realizację ww. zadań. Wnioskował o 5.406,4 tys. zł w 2011 r., 7.339,5 tys. zł w 2012 r. i 861,6 tys. zł w 2013 r., a przyznano mu odpowiednio 4.606,4 tys. zł, 3.987,4 tys. zł i 840,4 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł, odpowiednio: 3.713,7 tys. zł, 4.394,7 tys. zł i 42,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 234, 722-724, 1269-1373, 1443-1446, 1479-1496)

Umowę o wykonanie dokumentacji projektowej na budowę zbiornika Krzanowice ŚZMiUW podpisał w dniu 16 października 2006 r. (termin realizacji: 30 maja 2008 r.). Wydatki z tytułu tej umowy w wysokości 76,4 tys. zł sfinansowano z budżetu państwa (rezerwa celowa na Program dla Odry 2006). W przypadku budowy zbiorników Rudnik i Brzeźnica, umowy o wykonanie dokumentacji projektowej ŚZMiUW podpisał 21 grudnia 2010 r. (termin realizacji: 21 grudnia 2012 r.). Wydatki z tytułu tych umów w łącznej wysokości 345,4 tys. zł również sfinansowano z budżetu państwa (w tym z rezerwy celowej na Program dla Odry 2006)⁸. Wykonawcy opracowali dokumentację projektową w terminach wynikających z powyższych umów.

⁸ 195,6 tys. zł na budowę zbiornika Rudnik (w tym 38 tys. zł z rezerwy celowej i 157,6 tys. zł z ustawy budżetowej) oraz 149,8 tys. zł na budowę zbiornika Brzeźnica (w tym 29 tys. zł z rezerwy celowej i 120,8 tys. zł z ustawy budżetowej).

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych, umowę o wykonanie dokumentacji projektowej dla budowy zbiornika Wilkowice zawarł i sfinansował Urząd Gminy w Wilkowicach.

(dowód: akta kontroli str. 846, 1147-1149, 1253-1255, 1437, 1466-1468)

Na budowę zbiornika Krzanowice ŚZMiUW ogłosił przetarg nieograniczony w dniu 27 października 2009 r., a umowę z wybranym wykonawcą zawarł w dniu 30 grudnia 2009 r. (termin realizacji: 30 lipca 2012 r.). W okresie od 18 marca do 1 czerwca 2011 r. nastąpiła przerwa w wykonywaniu robót budowlanych z uwagi na brak możliwości pozyskania środków finansowych przez ŚZMiUW. Okoliczności te przyczyniły się do zawarcia w dniu 27 września 2011 r. porozumienia rozwiązującego ww. umowę, albowiem podwykonawcy wystąpili przeciwko wykonawcy na drogę sądową o zapłatę zaległego wynagrodzenia za wykonane roboty.

(dowód: akta kontroli str. 711-721, 726-729)

W związku z powyższym w dniu 27 października 2011 r. ŚZMiUW ogłosił przetarg nieograniczony na kontynuację budowy zbiornika Krzanowice, a umowę z wybranym wykonawcą podpisał w dniu 7 grudnia 2011 r. (termin realizacji 31 lipca 2012 r.). Nowy wykonawca realizował zadanie zgodnie z umową oraz w terminach wynikających z harmonogramu. Odbioru poszczególnych etapów robót dokonywano na podstawie protokołów odbioru częściowego i końcowego. Łącznie na roboty budowlane związane z budową zbiornika Krzanowice wydatkowano 5.067,5 tys. zł, w tym 2.557 tys. zł z rezerwy celowej na Program dla Odry 2006, 2.084,5 tys. zł ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej WFOŚiGW)⁹ oraz 426 tys. zł z budżetu samorządu województwa.

Zbiornik o wartości 5.543,3 tys. zł przyjęto na stan środków trwałych w dniu 26 listopada 2012 r. Z uwagi na poniesienie kosztów związanych z gruntami zajętymi pod budowę zbiornika, do dnia 30 czerwca 2014 r. powyższa wartość wzrosła do 5.585,5 tys. zł. W wyniku realizacji zadania uzyskano zaplanowany efekt w postaci pojemności rezerwy powodziowej – 418.512 m³.

(dowód: akta kontroli str. 792-805, 835-841, 846-849)

Na budowę zbiornika Wilkowice ŚZMiUW ogłosił przetarg nieograniczony w dniu 2 października 2009 r., a umowę z wybranym wykonawcą zawarł 11 grudnia 2009 r. Zadanie realizowano zgodnie z umową oraz w terminach wynikających z harmonogramu. Odbioru zakończonych etapów robót dokonywano na podstawie protokołów odbioru częściowego. Pierwotny termin realizacji zadania został przesunięty z 30 listopada 2013 r. na 30 czerwca 2014 r. z przyczyn niezależnych od wykonawcy, albowiem ze względu na zbyt małe opady w II i III kwartale 2013 r. nie można było osiągnąć poziomu rzędnej piętrzenia. Na dzień 30 czerwca 2014 r. wydatki poniesione na roboty budowlane wyniosły 5.179,5 tys. zł. Sfinansowano je ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (zwanego dalej PROW)¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1022, 1038-1040, 1045, 1055)

Na budowę zbiornika Rudnik ŚZMiUW ogłosił przetarg nieograniczony w dniu 24 września 2013 r., a umowę z wybranym wykonawcą zawarł 5 listopada 2013 r. (termin realizacji 31 października 2014 r.). W związku z nieuzasadnionym przerwaniem robót przez wykonawcę oraz nierealizowaniem prac zgodnie

⁹ Umowa nr 259/2011/34/GW/pp/D z dnia 10 sierpnia 2011 r.

¹⁰ W tym 2.976,4 tys. stanowiły środki na prefinansowanie, 992,1 tys. zł stanowiły środki na współfinansowanie, a 1.211 tys. zł to wydatki niekwalifikowalne.

z harmonogramem ŚZMiUW z dniem 12 września 2014 r. odstąpił od umowy z winy wykonawcy i naliczył kary umowne, zgodnie z § 12 pkt 1 lit. d powyższej umowy, w wysokości 168,9 tys. zł (tj. 10% wartości umownej). Na dzień 30 czerwca 2014 r. wydatki poniesione na roboty budowlane wyniosły 45,7 tys. zł (sfinansowano je z PROW)¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1129, 1469-1474)

Na budowę zbiornika Brzeźnica ŚZMiUW ogłosił przetarg nieograniczony w dniu 27 września 2013 r., a umowę z wybranym wykonawcą zawarł 6 grudnia 2013 r. (termin realizacji 31 października 2014 r.). W związku z nieuzasadnionym przerwaniem robót przez wykonawcę oraz nierealizowaniem prac zgodnie z harmonogramem ŚZMiUW z dniem 12 września 2014 r. odstąpił od umowy z winy wykonawcy i naliczył kary umowne, zgodnie z § 12 pkt 1 lit. d powyższej umowy, w wysokości 166,3 tys. zł (tj. 10% wartości umownej). Na dzień 30 czerwca 2014 r. wydatki poniesione na roboty budowlane wyniosły 312,7 tys. zł (sfinansowano je z PROW)¹².

(dowód: akta kontroli str. 1224-1235, 1469-1474)

Pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, (dotyczące czterech zadań objętych badaniem) zostało przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy pzp, z wyjątkiem przypadków opisanych poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 729-744, 805-821, 1022-1036, 1129-1146, 1235-1252)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W ramach przetargu na budowę zbiornika Krzanowice ŚZMiUW nie wykluczył z postępowania wykonawcy, który nie przedstawił zgody na przedłużenie okresu związania ofertą, jak również nie wniósł wadium na cały przedłużony okres związania ofertą, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy pzp. Wskutek powyższej nieprawidłowości nie odrzucono oferty tego wykonawcy (jednakże na etapie oceny ofert nie była ona najkorzystniejsza).

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że wraz z ofertą wykonawca złożył gwarancję wadialną ważną w okresie od 17 listopada 2009 r. do 16 stycznia 2010 r., uznano więc, iż zgadza się na związanie ofertą w powyższym okresie; na dzień wyboru najkorzystniejszej oferty (22 grudnia 2009 r.) wykonawca pozostawał związany ofertą. NIK zauważa, że ŚZMiUW wnioskował o przedłużenie terminu związania ofertą do 14 lutego 2010 r. wraz z przedłużeniem okresu ważności wadium na ten okres, a gwarancja wadialna wykonawcy nie obejmowała w całości wnioskowanego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 660-710, 1447-1454)

2) W ramach przetargu na kontynuację budowy zbiornika Krzanowice ŚZMiUW nie wezwał wykonawcy do złożenia opinii bankowej wystawionej nie wcześniej niż trzy miesiące przed upływem terminu składania ofert (co było wymagane w SIWZ), w sytuacji gdy wykonawca złożył opinię sporządzoną cztery miesiące i 15 dni przed tym terminem, czym naruszono art. 26 ust. 3 ustawy pzp stanowiący, że zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli

¹¹ W tym 27,8 tys. stanowiły środki na prefinansowanie, 9,2 tys. zł stanowiły środki na współfinansowanie, a 8,5 tys. zł to wydatki niekwalifikowalne.

¹² W tym 190,7 tys. stanowiły środki na prefinansowanie, 63,5 tys. zł stanowiły środki na współfinansowanie, a 58,5 tys. zł to wydatki niekwalifikowalne.

wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, do ich złożenia w wyznaczonym terminie.

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że nie miało to wpływu na wynik postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty. NIK zwraca uwagę, że co prawda oferta wykonawcy nie została wybrana, jednakże podlegała ocenie, pomimo że przedłożona opinia bankowa nie spełniała wymogu określonego w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 745-787, 1458-1462)

3) W ramach przetargu na kontynuację budowy zbiornika Krzanowice ŚZMiUW nie wykluczył z postępowania wykonawcy, który nie spełnił warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp. Na wezwanie Zamawiającego do uzupełnienia dokumentów o informację o posiadanych środkach finansowych w wysokości 30% wartości składanej oferty wykonawca złożył zaświadczenie z banku z dnia 22 listopada 2011 r., a więc sporządzone osiem dni po terminie składania ofert (14 listopada 2011 r.), podczas gdy, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy pzp, złożone na wezwanie zamawiającego oświadczenia i dokumenty powinny potwierdzać spełnienie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu nie później niż w dniu, w którym upłynął termin składania ofert. Wskutek powyższej nieprawidłowości nie odrzucono oferty wykonawcy (jednakże na etapie oceny ofert nie była ona najkorzystniejsza).

Dyrektor wyjaśniła, że nie miało to wpływu na wynik postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty. NIK zwraca uwagę, że co prawda oferta wykonawcy nie została wybrana, jednakże podlegała ocenie, pomimo że powinna być odrzucona.

(dowód: akta kontroli str. 745-787, 1458-1462)

4) W ramach przetargu na budowę zbiornika Wilkowice ŚZMiUW zmienił wartość zamówienia po wszczęciu postępowania, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 ustawy pzp, stanowiącym, że jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający dokonuje zmiany wartości zamówienia przed wszczęciem postępowania. Wartość zamówienia początkowo oszacowano na kwotę 5.647,4 tys. zł na podstawie kosztorysu inwestorskiego z dnia 12 czerwca 2009 r. Wskutek zmian tego kosztorysu dokonanych w dniu 19 października 2009 r. (tj. 17 dni po wszczęciu postępowania) wartość zamówienia wyniosła 5.737,6 tys. zł.

Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że „...na etapie składania ofert, na skutek licznych zapytań oferentów, Zamawiający wprowadzał sukcesywnie zmiany do przedmiaru robót. W dniu 19 października 2009 r. został opracowany jeden uaktualniony przedmiar robót, który został zamieszczony na stronie internetowej oraz nowy kosztorys inwestorski zawierający ww. zmiany. W związku z powyższym aktualizacja kosztorysu zmieniła wartość zamówienia”.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż wartość zamówienia nie może być zmieniana po wszczęciu postępowania, a zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy pzp, przedmiot zamówienia winien być opisany przez zamawiającego w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 914-1001, 1463-1465)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku czterech przetargów na budowę zbiorników Krzanowice, Rudnik i Brzeźnica oraz kontynuację budowy pierwszego z ww. obiektów ŚZMiUW zamieścił ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (zwanym dalej BZP) odpowiednio 12, 14, sześć i siedem dni po zawarciu umowy

z wykonawcą¹³, podczas gdy zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy pzp, zamawiający zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zastępca Dyrektora ds. Administracji i Zamówień Publicznych wyjaśnił, że wyraz „niezwłocznie” jest niedookreślony, a zamieszczenie ogłoszeń w ww. terminach nie miało istotnego wpływu na przebieg całego postępowania. NIK zauważył, iż w powyższych wyjaśnieniach nie wskazano okoliczności uniemożliwiających niezwłoczne podjęcie stosownych działań zwłaszcza, że ogłoszenia w BZP zamieszcza się drogą elektroniczną, co nie wymaga dużego nakładu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 708-709, 711, 788-792, 1114-1118, 1220-1224, 1447-1462)

2.4. Efekty rzeczowe i nakłady finansowe według sprawozdań RRW-13 z wykonania małej retencji

Opis stanu
faktycznego

ŚZMiUW przekazywał do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdania RRW-13 z wykonania małej retencji na obszarze województwa śląskiego za lata 2011–2013 w terminie do 31 marca roku następnego, przy czym sprawozdania za lata 2012 – 2013 zostały objęte korektą.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 351-353)

W RRW-13 za 2011 r. wykazano 1.084 obiekty małej retencji, w tym 89 zbiorników sztucznych, 588 stawów rybnych, 346 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz 61 doprowadzalników. Powierzchnia zalewu zbiorników sztucznych i stawów rybnych wynosiła 4.301,66 ha, a długość doprowadzalników – 54,41 km. Przyrost pojemności zmagazynowanej wody wynosił 28.983,40 tys. m³, z czego 91,7% przypadło na stawy rybne, 2% – na zbiorniki sztuczne i 6,3% – na inne obiekty. Nakłady poniesione na obiekty małej retencji w 2011 r. wyniosły 1.792,5 tys. zł, w tym 296 tys. zł z budżetu Wojewody Śląskiego, 339,5 tys. zł z budżetów samorządów, 947 tys. zł z funduszy strukturalnych UE i 210 tys. z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 344-345)

W korekcie RRW-13 za 2012 r. wykazano 1.105 obiektów małej retencji (tj. o 1,9% więcej niż w roku poprzednim), w tym 88 zbiorników sztucznych, 604 stawy rybne, 346 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach, 64 doprowadzalniki oraz trzy inne obiekty. Powierzchnia zalewu zbiorników sztucznych, stawów rybnych i innych obiektów wynosiła 3.565,65 ha (tj. o 17,1% mniej niż w 2011 r.), a długość doprowadzalników – 60,32 km (tj. o 10,9% więcej niż w roku poprzednim). Przyrost pojemności zmagazynowanej wody wynosił 29.475,75 tys. m³ (tj. o 1,7% więcej niż w 2011 r.) z czego 91% przypadło na stawy rybne, 2,8% – na zbiorniki sztuczne i 6,2% – na inne obiekty. Nakłady poniesione na obiekty małej retencji w 2012 r. wyniosły 2.747,2 tys. zł, w tym 8,7 tys. zł z budżetu Wojewody Śląskiego, 2.084,5 tys. zł z WFOŚiGW, 454,8 tys. zł z budżetów samorządów i 199,2 tys. z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 344-345, 352)

¹³ Budowa zbiornika Krzanowice – zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia 11 stycznia 2010 r., zawarcie umowy z wykonawcą 30 grudnia 2009 r.; budowa zbiornika Rudnik – zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia 19 listopada 2013 r., zawarcie umowy z wykonawcą 5 listopada 2013 r.; budowa zbiornika Brzeźnica – zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia 12 grudnia 2013 r., zawarcie umowy z wykonawcą 6 grudnia 2013 r.; kontynuacja budowy zbiornika Krzanowice – zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia 14 grudnia 2011 r., zawarcie umowy z wykonawcą 7 grudnia 2011 r.

W korekcie RRW-13 za 2013 r. wykazano 1.081 obiektów małej retencji (tj. o 2,2% mniej niż w roku poprzednim), w tym 97 zbiorników sztucznych, 604 stawy rybne, 328 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach, 49 doprowadzalników oraz trzy inne obiekty. Powierzchnia zalewu zbiorników sztucznych, stawów rybnych i innych obiektów wynosiła 3.190,64 ha (tj. o 10,5% mniej niż w 2012 r.), a długość doprowadzalników – 44,12 km (tj. o 26,9% mniej niż w roku poprzednim). Przyrost pojemności zmagazynowanej wody wynosił 23.842,75 tys. m³ (tj. o 19,1% mniej niż w 2012 r.) z czego 88,9% przypadało na stawy rybne, 3,4% – na zbiorniki sztuczne i 7,7% – na inne obiekty. Nakłady poniesione na obiekty małej retencji w 2013 r. wyniosły 2.724,2 tys. zł, w tym: 9,4 tys. zł z budżetu Wojewody Śląskiego, 49,5 tys. zł z WFOŚiGW, 79,5 tys. zł z budżetów samorządów i 2.585,8 tys. zł z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 344-345, 353)

W ramach powyższych obiektów wykazanych w sprawozdaniach za lata 2011–2013, SZMiUW administrowało: 25 zbiornikami sztucznymi¹⁴ o powierzchni zalewu 302,97 ha, 113 samodzielnych budowlami piętrzącymi¹⁵ oraz jednym zbiornikiem suchym (Krzanowice) o powierzchni zalewu 27 ha.

(dowód: akta kontroli str. 344-346, 348)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach RRW-13 z wykonania małej retencji nie wykazano zbiornika Krzanowice (dotyczy sprawozdań za lata 2012–2013 sporządzonych odpowiednio 27 marca 2013 r. i 21 marca 2014 r.) oraz wydatków poniesionych w związku z budową tego obiektu w łącznej kwocie 3.808 tys. zł (dotyczy sprawozdań za lata 2011–2013 sporządzonych odpowiednio 28 marca 2012 r., 27 marca 2013 r. i 21 marca 2014 r.). W toku kontroli (10 września 2014 r.) skorygowano sprawozdania za lata 2012 – 2013. Korektą nie objęto natomiast sprawozdania za 2011 r., w którym nie wykazano wydatków poniesionych w związku z budową zbiornika Krzanowice w kwocie 1.253,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 349-353)

Dyrektor SZMiUW wyjaśniła, że pominięcie zbiornika Krzanowice w sprawozdaniach RRW-13 było spowodowane omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 431, 467)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Inne niż zadania techniczne działania związane z małą retencją wód oraz ich efekty

3.1. Stan zaawansowania i finansowanie zadań nietechnicznych ujętych w PMR

Opis stanu
faktycznego

W PMR ujęto 14 nw. zadań nietechnicznych, zlokalizowanych na terenie Gminy Bieruń:

¹⁴ Zbiornikami: Wierzbie I, II, III, IV i V, Ostrowy I i II, Hadra I i II, Dzibice, Dąbrowa, Brzeźnica, Karchowice, Widawa, Siamoszyce, Lelów, Lisów, Droniowiczki, Zielona I i II, Zaborze, Panki, Świętoszowicki, Słupsko i Julianka.

¹⁵ 12 zastawkami, 55 jazami i 46 przepustami.

1. wprowadzanie nadrzecznych pasów ochronnych:
 - a) w Dolinie Potoku Goławieckiego,
 - b) w Dolinie Wisły – Bijasowice,
 - c) w Dolinie Rzeki Mlecznej,
2. zakładanie zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych:
 - a) w Czarnuchowicach,
 - b) w Dolinie Wisły I,
 - c) w Dolinie Wisły II,
 - d) w Dolinie Potoku Ściernie,
 - e) na zboczu góry Chelmeckiej,
3. rewitalizacja starorzecza Wisły w Czarnuchowicach,
4. zwiększenie lesistości:
 - a) nad Rzeką Mleczną,
 - b) w Jajostach,
5. tworzenie stref buforowych wokół zbiorników:
 - a) Łysina,
 - b) Bijasowice,
 - c) Za groblą.

(dowód: akta kontroli str. 510-516, 519, 657)

Według wyników monitoringu, przeprowadzonego przez wykonawcę, na dzień 30 czerwca 2012 r. Gmina Bieruń zrealizowała w 2011 r. zadanie wymienione w pkt 3 oraz planowała realizację zadania określonego w pkt 5c. Nie planowała natomiast realizacji pozostałych zadań nietechnicznych. Jako główne przyczyny braku realizacji zadań nietechnicznych wskazano brak środków finansowych oraz brak akcji popularyzujących retencję nietechniczną.

(dowód: akta kontroli str. 589-590, 657-658)

W PMR nie określono efektów realizacji poszczególnych zadań nietechnicznych. W ramach zadania, wymienionego w pkt 3, planowano pogłębienie starorzecza, umocnienie brzegów faszyną oraz pielęgnację zieleni (koszty oszacowano na 200 tys. zł). Prace te zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 514, 590-592, 658)

Burmistrz Miasta Bierunia poinformował, że:

- na powyższe zadanie Gmina wydatkowała 410,8 tys. zł (z czego 36,9 tys. zł ze środków własnych i 373,9 tys. zł ze środków budżetu państwa), a efektem jego realizacji był wzrost retencji wody o ok. 7,5 tys. m³;
- Gmina zrealizowała i nadal realizuje zadania nietechniczne ujęte w pkt 1b, 1c, 2b, 2c, 4a i 4b, przeznaczając na nie corocznie kwotę ok. 24 tys. zł;
- Gmina nie realizowała pozostałych zadań z uwagi na szkody górnicze, brak własności gruntów oraz brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 412, 447)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2. Realizacja przez ŚZMiUW innych niż zadania techniczne działań związanych z małą retencją wód

Opis stanu
faktycznego

Stopień pokrycia zapotrzebowania na środki finansowe w zakresie utrzymania cieków i urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymania wód

publicznych tzw. pozostałych wyniósł 36,3% w 2011 r., 35,3% w 2012 r. oraz 20,9% w 2013 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 1436)

W latach 2011 – 2013 ŚZMiUW poniósł wydatki w łącznej kwocie 702 tys. zł. na utrzymanie obiektów związanych z małą retencją, w tym w tym 163,6 tys. zł w 2011 r., 209,8 tys. zł w 2012 r. i 328,6 tys. zł w 2013 r. Powyższe wydatki zostały sfinansowane w ramach dotacji na zadania zlecone udzielonej z budżetu państwa. Prace dotyczyły 11 zbiorników wodnych (Dzibice, Zaborze, Droniowiczki, Ostrowy, Siamoszyce, Hadra, Słupsko, Lisów, Zielona, Widawa i Świętoszowice) oraz trzech jazów (na ciekach: Psina, Warta i Liswarta). Polegały m.in. na wykoszeniu porostów i ścinaniu krzaków wraz z wywozem, usunięciu namułu, czyszczeniu konstrukcji szkieletowych, umocnieniu skarp, założeniu szandorów, udrożnieniu rowów, naprawach mnicha, rurociągu, progu i przelewu burzowego, oraz remoncie okładziny betonowej.

(dowód: akta kontroli str. 235-237)

Na podstawie badania próby dziesięciu zbiorników¹⁷ i pięciu jazów¹⁸ stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. ŚZMiUW przeprowadzał okresowe kontrole tych obiektów, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹. Czynności kontrolne zostały udokumentowane w formie protokołów. W wyniku tych kontroli wszystkie zbiorniki zostały zakwalifikowane do remontów, z czego:

- na pięciu zbiornikach prace wykonano w całości (Lelów, Hadra I, Zielona I i II oraz Julianka);
- na trzech zbiornikach (Ostrowy I i II oraz Słupsko) prace wykonano lub przesunięto na lata 2014 – 2015 (Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki finansowe, pozostałe prace zostaną wykonane w terminie późniejszym, gdyż ich stan techniczny nie zagraża bezpieczeństwu);
- na dwóch zbiornikach (Dzibice i Siamoszyce) prace były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1374-1435, 1477-1478)

W sprawie działań informacyjnych i popularyzatorskich podejmowanych w zakresie stosowania rozwiązań nietechnicznych, sprzyjających poprawie stanu retencji wód Dyrektor ŚZMiUW wyjaśniła: „Program małej retencji wraz z Aneksiem i całością dokumentacji związanej z obowiązującym dokumentem został opublikowany na stronie internetowej Marszałka Województwa Śląskiego pod adresem www.slaskie.pl/pmr/. Poprzez takie działanie całość informacji dotyczących małej retencji, w tym także informacje o działaniach nietechnicznych, zostały udostępnione społeczeństwu. Program małej retencji stanowi ważny element działalności ŚZMiUW stąd też, oprócz oficjalnych nośników informacji, dodatkowo informacje o PMR oraz jego poszczególnych komponentach (w tym działaniach nietechnicznych), jak też realizowanych zadaniach, stanowią treść wystąpień i referatów zarządu oraz pracowników ŚZMiUW w Katowicach. Jednostka nie prowadzi rejestru referatów, wystąpień czy konferencji, podczas których omawiano

¹⁶ ŚZMiUW zgłosił zapotrzebowanie na środki finansowe w wysokości 26.620 tys. zł w 2011 r., 28.000 tys. zł w 2012 r. i 37.690 tys. zł w 2013 r. Przyznano środki w wysokości odpowiednio 9.656 tys. zł, 9.896 tys. zł, 7.896 tys. zł.

¹⁷ Dzibice, Siamoszyce, Ostrowy I i II, Lelów, Hadra I, Zielona I i II, Julianka oraz Słupsko.

¹⁸ Jazy na ciekach: Biała Oksza, Góra Włodowska (2 jazy), Kanał Lodowy oraz Kochcicki.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409.

zagadnienia związane z PMR, niemniej jednak przykładem takich działań może być chociażby wystąpienie przed Radami Gospodarki Wodnej Górnej Odry i Małej Wisły przy RZGW Gliwice [...], czy też wystąpienie podczas targów np. POLEKO, Silesia-Expo. Na wydatki związane bezpośrednio z działaniami informacyjnymi i popularyzującymi zagadnienia związane z PMR oraz stosowaniem rozwiązań nietechnicznych SZMiUW nie poniósł kosztów księgowanych odrębnie na ww. cel. Przygotowanie materiałów, plansz, ulotek oraz prezentacji odbywało się w ramach działalności jednostki, a ewentualne koszty związane z wytworzeniem wskazanych dokumentów stanowiły koszty administracyjne nie wyodrębnione jako wydatki związane z wdrażaniem i popularyzowaniem PMR”.

(dowód: akta kontroli str. 27, 35-36)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z uwzględnieniem przepisów art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 3, art. 29 ust. 1, art. 35 ust. 2 i art. 38 ust. 1.
2. Prowadzenie monitoringów PMR z częstotliwością określoną w tym dokumencie.
3. Rzetelne ujmowanie obiektów małej retencji wodnej w sprawozdaniach RRW-13 (w tym złożenie korekty sprawozdania za 2011 r.).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

Katowice, dnia 27 listopada 2014 r.

Kontroler

Monika Kopczyk
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....