



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-022-05/2014

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
Kontroler	Mariusz Klimontowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92373 z dnia 6 października 2014 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice (zwany dalej Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie prac nad *aktualizacją Programu małej retencji dla województwa śląskiego*¹, działania podejmowane w celu zapewnienia środków finansowych na wykonanie zbiorników oraz popularyzowanie małej retencji wód.

Zauważyć jednak należy, że Nadzór nad Śląskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych² na etapie udzielania i realizacji zamówienia na sporządzenie projektu aktualizacji PMR okazał się niewystarczający, gdyż przekazany przez wykonawcę projekt wymagał dalszych prac, które, pomimo że trwają już półtora roku, nie zostały jeszcze zakończone.

Uzasadnienie
Urząd przedstawił obszary zagrożone powodzią w dokumentach planistycznych i programowych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą (lata 2011 – 2014 r. i I półrocze 2014 r.), przy czym w jednym dokumencie – przede wszystkim poprzez wskazanie odcinków rzek, a w dwóch innych – głównie poprzez wskazanie gmin. Powyższe obszary nie były w pełni rozpoznane, gdyż właściwi dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (zwanych dalej RZGW) nie przekazali Marszałkowi Województwa Śląskiego map zagrożenia powodziowego (zwanych dalej MZP) i map ryzyka powodziowego (zwanych dalej MRP), które miały być sporządzone do dnia 22 grudnia 2013 r. Również w okresie wcześniejszym, w którym obowiązywały powyższe dokumenty planistyczne i programowe, Urząd nie posiadał studium ochrony przeciwpowodziowej, obejmującego obszar całego województwa śląskiego, ponieważ nie zostało ono

¹ Zwanego dalej PMR (uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego: nr II/43/1/2006 z dnia 16 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko oraz nr II/51/2/2006 z dnia 28 sierpnia 2006 r. w sprawie przyjęcia w sprawie przyjęcia Aneksu do Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko). PMR opracowano 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.

² Zwanym dalej SZMiUW. Do zadań tej samorządowej jednostki organizacyjnej, nieposiadającej osobowości prawnej, należało m.in.: realizowanie zadań wynikających z wykonywania przez Marszałka Województwa prawa właścicielskiego w stosunku do wód i urządzeń istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do tzw. wód pozostałych, niewymienionych w art. 11 ust.1 pkt 1-3 ustawy Prawo wodne; koordynowanie, programowanie i planowanie zamierzeń w zakresie gospodarki wodnej i melioracji wodnych oraz współpraca i współdziałanie z administracją rządową, samorządami gminnymi i powiatowymi, służbami ochrony środowiska, sąsiednimi województwami, jak i współpraca przygraniczna - w zakresie gospodarki wodnej i melioracji, w tym rozwoju systemów małej retencji wód, ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich.

sporządzone przez właściwych dyrektorów RZGW. Ponadto, Urząd nie gromadził danych o obszarach zagrożonych suszą oraz nie przedstawił ich w dokumentach planistycznych i programowych.

Urząd uczestniczył w pracach nad weryfikacją projektu aktualizacji PMR, sporządzonego przez firmę zewnętrzną na zlecenie ŚZMiUW. Nie uczestniczył natomiast w działaniach podejmowanych wcześniej, tj. na etapie udzielania i realizacji zamówienia na sporządzenie powyższego projektu, pomimo posiadanych uprawnień nadzorczych wobec ŚZMiUW oraz istotnego znaczenia zlecanego opracowania (dotyczyło ono dokumentu programowego województwa). Do dnia zakończenia kontroli, projektu aktualizacji PMR nie przedłożono Zarządowi Województwa Śląskiego (w celu uzyskania akceptacji i skierowania do konsultacji społecznych) oraz Sejmikowi Województwa (w celu podjęcia stosownej uchwały), podczas gdy od dnia podpisania umowy z wykonawcą upłynęły cztery lata.

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował działania w celu zapewnienia środków na wykonanie przez ŚZMiUW pięciu zbiorników ujętych w PMR oraz czterech zbiorników ujętych w projekcie aktualizacji tego dokumentu, sporządzonym przez firmę zewnętrzną. Nadzór nad ŚZMiUW w zakresie realizacji zadań technicznych małej retencji ograniczał się do zatwierdzania planów rzeczowo-finansowych oraz badania informacji kwartalnych i rocznych z realizacji zadań statutowych i finansowych.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Urząd organizował konferencje i konkursy, a jego pracownicy uczestniczyli w imprezach organizowanych przez inne podmioty (takich jak seminarium, konferencja czy spotkanie warsztatowe) o tematyce związanej z melioracjami, gospodarowaniem zasobami wodnymi, małą retencją oraz zjawiskami powodzi i suszy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1 Obszary zagrożenia powodzią i suszą w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych

Według danych z Wydziału Zarządzania Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w 2011 r. sześć gmin województwa śląskiego zostało dotkniętych powodzią, w 2012 r. – 32 gminy, w 2013 r. – 67 gmin, a w 2014 r. (I półrocze) – 27 gmin. Największe nasilenie tego zjawiska w powyższych latach występowało na terenie powiatów żywieckiego, bielskiego oraz częstochowskiego (łącznie w 33 gminach, w tym Szczyrk w czterech latach, Gilowice w trzech latach, a Bielsko-Biała, Czechowice-Dziedzice, Wilamowice, Jasienica, Blachownia, Czernichów, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Radziechowy - Wieprz, Rajcza i Węgierska Górka w dwóch latach objętych kontrolą).

[Dowód: akta kontroli, str.4-9]

Wydział Rozwoju Regionalnego posiadał mapę województwa śląskiego, na której wskazano jako poszkodowane w wyniku powodzi w 2010 r.³ 125 z 167 gmin (74,8%).

[Dowód: akta kontroli, str.62-64]

Wydział Terenów Wiejskich Urzędu nie gromadził informacji o obszarach na terenie województwa, które były dotknięte powodzią w okresie objętym kontrolą. Z-ca Dyrektora tego Wydziału podał, że w jego opinii [...] *nie istnieją przepisy, które nakładałyby na samorząd województwa obowiązek akwizycji i gromadzenia takich danych. [...] aby dane tego rodzaju mogły być porównywane, zestawiane i wykorzystane w celu wygenerowania wiarygodnej informacji, muszą być tworzone i przetwarzane w jednolity (ustandaryzowany) sposób. W praktyce uniemożliwia to bezkosztowe pozyskiwanie tego rodzaju danych. W przypadku potrzeby uzyskania informacji o obszarach dotkniętych powodzią pozyskiwane*

³ Jak wynika z opisu mapy, została ona sporządzona na podstawie raportów Centrum Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

są one z innych źródeł, takich jak *Wstępna ocena ryzyka powodziowego (KZGW, grudzień 2011)*, dostępne opracowania i monografie, informacje przekazywane przez *ŚZMiUW w Katowicach* (pozyskiwane np. w związku z szacowaniem szkód powodziowych na ciekach i urządzeniach wodnych).

[Dowód: akta kontroli, str.197]

W *Strategii rozwoju województwa śląskiego*, obowiązującej w okresie objętym kontrolą (zwanej dalej SRWŚ)⁴, nie zawarto informacji dotyczących obszarów zagrożonych powodzią⁵, natomiast informacje takie zawarto w niżej wymienionych dokumentach planistycznych i programowych województwa śląskiego, obowiązujących w latach 2011- 2014 r. (do 30 czerwca), tj.:

- *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego* (zwanym dalej PZPWŚ)⁶;
- *Programie Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2013 r. z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018* z marca 2011 r. (zwanym dalej POŚ)⁷,
- PMR.

W powyższych dokumentach planistycznych i programowych (PZPWŚ, POŚ i PMR), jako jedno ze źródeł zawartych w nich danych, wskazano *Opracowanie ekofizjograficzne do Planu Zagospodarowania Przestrzennego województwa śląskiego*⁸ z lipca 2003 r. (zwane dalej *Opracowaniem ekofizjograficznym*).

[Dowód: akta kontroli, str. 26-61, 98-106,145-147, 228]

Tereny objęte zagrożeniem powodziowym (zalaniem) zostały w *Opracowaniu ekofizjograficznym* opisane przez wskazanie obiektów fizjograficznych oraz w niektórych przypadkach, przez wskazanie miast. Podano, że: *W dorzeczu Odry wezbrania i powodzie dotyczą szczególnie następujących terenów: Odra na całym odcinku przebiegającym przez teren województwa; dolina Olzy w rejonie Pogwizdowa⁹, ujścia Szotówki oraz ujścia Olzy do Odry; dolina Piotrówki (dopływu Olzy); dolina Psiny i Troji; dolina Rudy w rejonie Rybnika oraz na odcinku poniżej zbiornika rybnickiego; dolina Suminy; dolna Bierawki poniżej Tworoga Małego¹⁰; dolina Kłodnicy; dolina Małej Panwi; dolina Warty poniżej Częstochowy na całym odcinku przebiegającym przez teren województwa; dolina Liswarty (poniżej Panoszowa¹¹. Natomiast w dorzeczu Wisły wezbrania i powodzie największe rozmiary osiągają na następujących obszarach: dolina Wisły – rozmiary terenów zalewowych rosną wraz ze wzrostem dorzecza; dolina Pszczynki poniżej Pszczyny; dolina Gostyni w rejonie Tychów i Bierunia Starego; dolina Przemszy poniżej Jaworzna; dolina Czarnej Przemszy*

⁴ Przyjętej uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego: nr II/37/6/2005 z dnia 4 lipca 2005 roku w sprawie: aktualizacji „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2015” poprzez przyjęcie „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2020”, nr III/47/1/2010 z 17 lutego 2010 r. w sprawie aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020 poprzez przyjęcie Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego – Śląskie 2020, nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”.

We wprowadzeniu do SRWŚ zapisano m.in., że: [...] *Planowanie rozwoju jest jednym z kluczowych zadań, jakie zostały ustawowo przypisane samorządowi województwa. Opracowuje on strategię, stanowiącą zapis świadomych wyborów społeczności regionu, zorientowanych na rozwiązanie głównych problemów [...]. Jako główne narzędzie polityki prowadzonej przez samorząd województwa, strategia wyznacza zakres działań podejmowanych przez władze regionu, a także stanowi punkt odniesienia dla inicjatyw oraz dokumentów o charakterze planistycznym, przestrzennym i programowym, podejmowanych i tworzonych na poziomie regionalnym, lokalnym, a także przez środowiska branżowe.*

⁵ <http://slaskie.pl/zalaczniki/2010/02/241267017716/1267017953.pdf>

⁶ Przyjętą uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/21/2/2004 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 21 czerwca 2004 r. natomiast zmiana została wprowadzona uchwałą nr III/56/1/2010 z dnia 22 września 2010 r.

⁷ Uchwała Nr IV/6/2/2011 z dnia 14 marca 2011 r.

⁸ W *Opracowaniu ekofizjograficznym* do określenia obszarów zagrożonych powodzią wykorzystano mapę hydrograficzną Polski w skali 1:50 000 oraz wybrane elementy z *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego*, opracowanego przez Biuro Planowania Przestrzennego w Częstochowie (byłą jednostkę budżetową Urzędu, zwaną dalej BPP).

⁹ Gmina Hażlach (powiat cieszyński).

¹⁰ Gmina Sośnicowice (powiat gliwicki).

¹¹ Gmina Ciasna (powiat lubliniecki).

powyżej Siewierza; dolina Białej Przemszy na odcinku od Sławkowa do ujścia Sztoty; dolina Bobrka w Sosnowcu; dolina Soły i jej dopływu - Koszarawy; dolina Pilicy wraz z dolinami dopływów – Żebrówki i Białej. Poza dolinami rzecznyymi tereny zalewane koncentrują się w rejonach pogórnicych osiadań terenu: dorzecze Olzy - dolina Szołtówki i jej dopływów: Jastrzębianki i Ruptawki; dorzecze Rudy - zlewnie Potoku Chwałowickiego i Potoku Radziejowskiego; dorzecze Bierawki - dolina Bierawki i górne odcinki jej dopływów - Potoku Krywałdzkiego i Potoku Knurowskiego, a także w obszarach źródliskowych Potoku Gierałtowickiego; dorzecze Kłodnicy - dolina Kłodnicy i jej dopływu - Potoku Bielszowickiego; dorzecze Wisły - dolina Wisły w rejonie Brzeszcz; dorzecze Pszczynki - ujściowy odcinek doliny oraz zlewnia Dębinki - dopływu Pszczynki; dorzecze Mlecznej; dorzecze Białej Przemszy - zlewnia Potoku Bobrek. Ponadto w Opracowaniu fizjograficznym podano, że na terenie województwa śląskiego, obszary zalewane zajmowały powierzchnię 256 km², natomiast obszary chronione przed zalewem – 770 km².

[Dowód: akta kontroli, str. 98-100]

W POŚ obszary województwa śląskiego zagrożone powodzią (zalaniami) zostały określone tak jak w *Opracowaniu ekofizjograficznym*.

[Dowód: akta kontroli, str. 98-100, 145-147]

Stosownie do art. 39 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹², w PZPWŚ wskazano obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi. Zostały one określone przez wskazanie gmin, powiatów, miast i niektórych obiektów fizjograficznych (np. rzek). Podano, że największe zagrożenie zalaniem występowało od strony Odry i jej dopływów wzdłuż koryta rzeki na całej jej długości. Jako zagrożone wymieniono gminy: Racibórz, Kuźnia Raciborska, Krzyżanowice, Krzanowice, Rudniki, Lubomia i Nędza oraz teren poldera Buków. Wskazano również, że podobne zagrożenie powodziowe (choć w mniejszym zakresie) dotyczyło Wisły, tj. gmin: Goczałkowice Zdrój, Pszczyna, Miedźna, Babice, Łędziny, Czechowice-Dziedzice, Bestwina, Brzeszcze, Bojszowy i Bieruń. Ponadto, w PZPWŚ zapisano: [...] Powódź w roku 1997 potwierdziła, że w południowej części województwa śląskiego najbardziej zagrożone są tereny w powiatach bielskim, żywieckim i gminie Istebna w powiecie cieszyńskim oraz w dolinie Wisły poniżej Zbiornika Goczałkowice. W powyższych dokumentach zapisano również, że: [...] Specyficzne problemy gospodarki wodnej występują w środkowej i zachodniej części województwa, gdzie na wzrost zagrożeń powodziowych wywierają skutki eksploatacji węgla kamiennego. Nierównomierne osiadania terenu powodują zakłócenia w odpływie wód, przyczyniając się do powstawania zalewisk oraz zagrożeń hydrotechnicznych. W północnej części województwa, wg PZPWŚ, zagrożenia powodziowe koncentrowały się w Dolinie Liswarty (okolice Krzepic) oraz w Dolinie Warty (poniżej zbiornika Poraj), a także w dolinach Pilicy i Wiercicy.

[Dowód: akta kontroli, str. 228]

W PMR kwestie zagrożenia powodziowego przedstawiono podobnie jak w PZPWŚ.

[Dowód: akta kontroli, str. 104-105, 228]

Pełniąc obowiązki Z-cy Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego (do którego zadań należało m.in. sporządzanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa i obszaru metropolitalnego oraz sporządzanie studiów, analiz, koncepcji i innych opracowań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego) wyjaśniła, że zamieszczenie konkretnych zapisów w PZPWŚ należało do obowiązków projektantów obecnie niefunkcjonującego BPP w Częstochowie, w związku z czym Urząd nie mógł uzyskać informacji dotyczących materiałów źródłowych wykorzystywanych do sporządzenia projektu PZPWŚ. Pełniąc obowiązki Z-cy Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego wyjaśniła również, że *Opracowanie fizjograficzne* ma charakter pomocniczy i jest tylko jednym z wielu opracowań analizowanych w ramach prac nad PZPWŚ [...] *Ustawa nie nakazuje bezpośredniego przeniesienia do planu zapisów opracowania ekofizjograficznego. Ostateczne zapisy planu są wypadkową zapisów opracowania ekofizjograficznego oraz*

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., zwanej dalej ustawą pizp.

innych analizowanych opracowań, dokumentów, wniosków, uwag i uwarunkowań. [...] W PZPWŚ określono wszystkie zagadnienia obligatoryjne - wynikające z ustawy o pizp, wszystkie, które były możliwe do określenia. [...] Jeśli chodzi o konieczność określenia obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, to zgodnie z prawem wodnym w planie województwa uwzględnia się granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych na mapach zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego, przekazanych marszałkowi województwa przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. W okresie sporządzania Planu nie istniały mapy ryzyka powodziowego i zagrożenia powodziowego i do dnia dzisiejszego nie zostały one oficjalnie przekazane Marszałkowi Województwa Śląskiego.

[Dowód: akta kontroli, str.204-205,219-222]

Urząd nie posiadał studium ochrony przeciwpowodziowej, obejmującego obszar całego województwa śląskiego, ponieważ nie zostało ono sporządzone przez właściwych dyrektorów RZGW¹³. MRP i MZP zostały co prawda zamieszczone w dniu 22 grudnia 2013 r. na stronie internetowej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (zwanego dalej KZGW), jednakże do dnia zakończenia kontroli nie przekazano ich Marszałkowi Województwa Śląskiego, pomimo że w dniu 14 sierpnia 2014 r. zwrócił się on do RZGW w Gliwicach o wykonanie powyższego obowiązku. W odpowiedzi z dnia 25 września 2014 r. RZGW poinformował, że [...] *przedmiotowa publikacja nie stanowi oficjalnego przekazania map organom administracji wskazanym w art. 88 f ust. 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne [...] gdyż nie zawiera pełnej treści cyfrowej formy map, a takowa powinna być przekazana. Aktualnie trwa procedura przygotowawcza do oficjalnego przekazania materiałów Dyrektorom RZGW, a w rezultacie organom administracji wskazanym art. 88f ust. 4 ustawy Prawo wodne.*

[Dowód: akta kontroli str. 180-181, 214]

Od daty uchwalenia PZPWŚ okresowe oceny tego dokumentu zostały sporządzone w 2006 r.¹⁴, 2010 r.¹⁵ i 2013 r.¹⁶ W wyniku badania dwóch ostatnich ocen ustalono, że nie wskazywały one na konieczność dokonania zmian w PZPWŚ w zakresie obszarów województwa śląskiego zagrożonych powodzią. W Raporcie z oceny sporządzonym w 2010 r. zapisano m.in., że PZPWŚ zachowywał ogólną aktualność przyjętych ustaleń (celów i kierunków), [...] *wymagał jednak szeroko rozumianej aktualizacji.* W ramach tej aktualizacji wskazano na konieczność dostosowania zapisów PZPWŚ do faktycznego stanu zagospodarowania przestrzennego (uporządkowanie i redakcja dokumentu) oraz podjęcia działań zmierzających do usprawnienia wdrażania ustaleń PZPWŚ. Odnośnie celu I *Dynamizacja i restrukturyzacja przestrzeni województwa* zapisano m.in., że deszcze i powódzie z maja-sierpnia 2010 r. pokazały, iż [...] *nie są realizowane działania w ramach przeciwdziałania zagrożeniom i poprawy bezpieczeństwa publicznego - zabezpieczenia przeciwpowodziowe na terenach zalewowych oraz na obszarach narażonych na*

¹³ Na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne (obowiązującego do dnia 17 marca 2011 r.), dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalając granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w których w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych dokonywać podziału obszarów na:

- obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- obszary, służące przepuszczaniu wód powodziowych (obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią),
- obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

¹⁴ Uchwały Zarządu Województwa Śląskiego: nr 2609/314/II/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie: przystąpienia do sporządzenia „Okresowej oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego” oraz nr 1446/387/II/2006 z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie: przyjęcia opracowania: „Okresowa Ocena Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego”.

¹⁵ Uchwały Zarządu Województwa Śląskiego: nr 305/349/III/2010 z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Okresowej oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego - 2010” oraz nr 2578/416/III/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie przyjęcia opracowania: „Okresowa Ocena Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego”.

¹⁶ Uchwały Zarządu Województwa Śląskiego: nr 1619/160/IV/2012 z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Okresowej oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego – 2013” oraz nr 130/225/IV/2013 z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia opracowania „Okresowa ocena Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego – 2013”.

niebezpieczeństwo powodzi, a w dokumentach gminnych nie uwzględnia się zagadnień dotyczących zakazu zabudowy tych terenów oraz terenów narażonych na powstawanie osuwisk. Natomiast w podsumowaniu Raportu zapisano, że [...] *Ogólnie, wszystkie cele PZPWS są realizowane [...].* W Raporcie z oceny sporządzonym w 2013 r. w ogóle nie odniesiono się do stanu realizacji powyższych działań. Odnotowano natomiast zmianę przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne¹⁷.

[Dowód: akta kontroli, str. 247-249]

W SRWŚ, PZPWS, POŚ oraz PMR nie określono obszarów zagrożenia suszą.

[Dowód: akta kontroli, str. 16-61, 101-170, 224-246]

Wydział Terenów Wiejskich nie gromadził danych o obszarach województwa śląskiego dotkniętych suszą w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2014 (I półrocze). Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich podał, że [...] *nie istnieją przepisy, które nakładałyby na samorząd województwa obowiązek akwizycji i gromadzenia takich danych. [...] W przypadku potrzeby uzyskania informacji o obszarach dotkniętych suszą mogą one być pozyskiwane z innych źródeł, takich jak materiały Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa PIB lub Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB. Sytuację w zakresie dostępności informacji o zjawisku suszy powinny również poprawić plany przeciwdziałania skutkom suszy, o których mowa w art. 88s ustawy — Prawo wodne. Plany te są opracowywane dla poszczególnych regionów wodnych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej.* NIK zauważa, iż jedną z funkcji obiektów małej retencji jest ochrona przed suszą, a zatem, na etapie opracowywania projektu aktualizacji PMR pożądane jest posiadanie danych o obszarach dotkniętych tym zjawiskiem.

[Dowód: akta kontroli, str.197-198]

1.2 Problematyka retencji wód w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych

Opis stanu
faktycznego

Cel PMR określono jako dążenie do zwiększenia zasobów wodnych na terenie całego województwa. W dokumencie tym 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). 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.

[Dowód: akta kontroli, str. 103-129, 253]

W POŚ wskazano że problematyka zagrożenia powodziowego w znacznej części dotyczy sfery planowania przestrzennego i użytkowania terenu w skali regionalnej i lokalnej. Jak zapisano, związane jest to [...] *z brakiem retencji wód opadowych w obszarach poddanych silnej urbanizacji i suburbanizacji. Nie można pominąć problemu spływu powierzchniowego z terenu zlewni, które są systematycznie i coraz bardziej dynamicznie zabudowywane. Szczególnie wrażliwe będą tu zlewnie górskie, ponieważ ich powierzchnia jest stosunkowo mała, a w związku z tym odpowiedź na gwałtowny opad atmosferyczny jest natychmiastowa (znaczne zwiększenie fali powodziowej. Odpływ wody w warunkach górskich ma często gwałtowny przebieg, cechuje go szybkie reagowanie na zasilanie opadowe i roztopowe, krótkotrwałe, ale wysokie przebiegi kulminacyjne i fale o dużej objętości. [...]. Dla ochrony przeciwpowodziowej niezbędne jest stosowanie różnorodnych zabiegów: renaturyzacja dolin rzecznych i obszarów podmokłych, odpowiednie planowanie przestrzenne, agrotechnika, zalesienia, edukacja, systemy ostrzegawcze, ewakuacja, system ubezpieczeń, normatywy budowlane, dopuszczając budownictwo hydrotechniczne w sytuacjach, gdy brak jest innych możliwości rozwiązania problemu metodami bardziej*

¹⁷ Dz. U. z 2011 Nr 32, poz. 159 ze zm., zwaną dalej ustawą o zmianie ustawy Prawo wodne.

przyjaznymi środowisku. W POŚ poinformowano o przyjęciu PMR i przytoczono niektóre jego fragmenty (np. wymieniono niektóre zadania ujęte w PMR).

[Dowód: akta kontroli, str.130-170]

W POŚ odwołano się także do zapisów SRWŚ, określających scenariusze rozwoju województwa śląskiego w zakresie ochrony zasobów wodnych, w tym ochrony przeciwpowodziowej oraz małej retencji, przy czym zapisy te zostały zmodyfikowane.

W *Prognozie tendencji uwarunkowań rozwoju województwa śląskiego*, zawartej w SRWŚ, wśród zmian klimatycznych i środowiskowych, wymieniono m.in. *zwiększenie deficytu wody oraz zwiększenie częstotliwości gwałtownych zdarzeń pogodowych (np. huragany, powodzie)*. Na podstawie ww. prognoz w SRWŚ zostały określone scenariusze rozwoju (optymistyczny, realistyczny, pesymistyczny). W zakresie zapobiegania powodziom, w scenariuszu optymistycznym założono m.in. *zwiększenie rozbudowy infrastruktury umożliwiającej efektywne przeciwdziałanie powodziom*, w scenariuszu realistycznym nie odniesiono się do ww. zagadnienia, natomiast w *scenariuszu pesymistycznym* założono istnienie niesprawnego systemu powodziowego.

Zgodnie z określonym w POŚ scenariuszem optymistycznym, powinna nastąpić rozbudowa infrastruktury umożliwiającej efektywne zapobieganie powodziom oraz podjęcie działań zwiększających retencję wód opadowych i roztopowych (zalesienia, melioracja, inne przyrodnicze i techniczne sposoby ograniczania odpływu, w ostateczności budowa zbiorników retencyjnych). Według scenariusza realistycznego, miał nastąpić wzrost powierzchni terenów zabudowanych oraz utrzymanie trendu stopniowego spadku retencji wód opadowych i roztopowych. Zgodnie ze scenariuszem pesymistycznym założono niesprawność systemu powodziowego oraz natężenie tempa spadku retencji wód opadowych i roztopowych, wskutek chaotycznej gospodarki planistycznej. Urzeczywistnienie poszczególnych scenariuszy, przedstawionych w POŚ, było uzależnione od:

- wielkości zasobów finansowych funduszy przeznaczonych na inwestycje prośrodowiskowe oraz wzmocnienia efektywności ich wykorzystania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym;
- świadomości decydentów, przedsiębiorców i mieszkańców w zakresie ochrony zasobów wodnych;
- promocji polityki ochrony wód;
- prawnych zabezpieczeń ochrony wód.

Do kluczowych problemów w zakresie wód powierzchniowych w POŚ zaliczono m.in. *niewystracającą retencję wód opadowych i roztopowych* z tym, że zagadnienie to zostało zliczone do problemów o priorytecie II ważności, tj. [...] *ważnych jak w priorytecie I, ale o mniejszej pilności realizacji*.

[Dowód: akta kontroli, str. 57-58,150-151]

Odnosnie nieujęcia w scenariuszu realistycznym w SRWŚ zagadnień związanych z retencją wód, p.o. Z-cy Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: [...] *W przedstawionych scenariuszach rozwoju województwa śląskiego w SRWŚ w toku prac warsztatowych eksperci nie wskazali zagadnienia poświęconego zmianom klimatycznym i środowiskowym w związku z czym nie zostały one ujęte*.

[Dowód: akta kontroli, str. 220-221]

W POŚ w priorytecie *Zasoby wodne* określono cel strategiczny (długoterminowy) *Przywrócenie wysokiej jakości wód powierzchniowych oraz ochrona wód podziemnych i racjonalizacja ich wykorzystania*, w ramach którego wskazano cele operacyjne (krótkoterminowe):

1. *Stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką wodną na obszarze województwa śląskiego, który miał być zrealizowany przez podjęcie następujących działań :*
 - przyjęcie i realizacja dokumentów strategicznych, dotyczących zarządzania zasobami wodnymi (termin realizacji: 2013 r., jednostki realizujące: Zarząd Województwa Śląskiego i RZGW);
 - opiniowanie i uzgadnianie dokumentacji, dotyczących zagospodarowania przestrzennego w sposób zgodny z wysokimi standardami, których ramy wyznaczają dokumenty strategiczne ochrony zasobów wodnych i ochrony przeciwpowodziowej (działanie określone jako ciągłe, realizowane przez: RZGW, Rada do spraw Ochrony Środowiska);
 - zrównoważone planowanie i zagospodarowanie przestrzenne dolin rzecznych, uwzględniające wsparcie rozwoju i ochrony Doliny Górnej Odry, zwiększenie stopnia wykorzystania rzeki dla celów transportowych i retencyjnych (działanie określone jako ciągłe, realizowane przez gminy);
2. *Zwiększenie retencji w zlewniach oraz zapobieganie skutkom wezbrań powodziowych, który miał być zrealizowany przez podjęcie następujących działań:*
 - realizacja zadań wynikających z PMR, w tym m.in.: odbudowa, modernizacja i budowa urządzeń piętrzących i stopni przeciwoerozyjnych oraz nowych sztucznych zbiorników i stawów rybnych; piętrzenie istniejących małych jezior i magazynowanie dodatkowych zasobów wodnych (termin realizacji: 2013 r., jednostka realizująca: ŚZMiUW);
 - przyjęcie i realizacja *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, (termin realizacji: 2013 r., jednostki realizujące: RZGW i Wojewoda Śląski);
 - realizacja *Programu działań przeciwpowodziowych w dorzeczu Odry oraz Programu dla Odry 2006*, m.in. poprzez budowę polderów i zbiorników przeciwpowodziowych, budowę urządzeń przeciwpowodziowych (termin realizacji 2013 r., jednostki realizujące: RZG , Wojewoda Śląski);
 - realizacja *Programu zwiększania lesistości kraju oraz Programu zwiększenia retencji na terenach górskich* (termin realizacji 2013 r., jednostka realizująca: Lasy Państwowe);
 - dokonanie wstępnej oceny ryzyka powodzi (termin realizacji 2011 r., jednostka realizująca: RZGW);
 - opracowanie MZP i MRP (termin realizacji: 2013 r., jednostka realizująca RZGW);
 - wyznaczenie obszarów zalewowych, tam gdzie nie zostały jeszcze wyznaczone (termin realizacji: 2013 r., jednostki realizujące: RZGW, gminy);
 - retencjonowanie wód opadowych poprzez instalację odpowiednich urządzeń na ciągach kanalizacji deszczowej i rowach melioracyjnych (termin realizacji: 2013 r., jednostki realizujące: gminy, administratorzy cieków i obiektów);
 - przyjęcie planów zarządzania ryzykiem powodzi (termin realizacji: 2015 r., jednostka realizująca: RZGW);
 - monitorowanie stanu i naprawa wałów i urządzeń wodnych oraz terenów osuwiskowych (termin realizacji: 2013 r. , jednostka realizująca: ŚZMiUW);
 - ochrona torfowisk i obszarów wodno-błotnych jako obszarów naturalnej retencji wodnej (termin realizacji: 2013 r., jednostka realizująca: Wojewoda Śląski);
 - uniemożliwienie zabudowy mieszkalnej i przemysłowej na terenach zalewowych, (działanie określone jako ciągłe, realizowane przez: jednostki samorządu terytorialnego, RZGW, Marszałek Województwa Śląskiego);

- aktualizacja ewidencji cieków o charakterze rolniczym i nierolniczym (działanie określone jako ciągłe, realizowane przez: Marszałka Województwa Śląskiego i SZMiUW).

[Dowód: akta kontroli, str.130-170]

W SRWŚ zagadnienia związane z zagrożeniem powodzią w tym związane z retencją wód powierzchniowych przedstawiono w sposób następujący¹⁸:[...] *W województwie śląskim konieczna jest dalsza rozbudowa i unowocześnianie infrastruktury ochrony środowiska na całym jego obszarze. [...] Budowa infrastruktury środowiskowej w zakresie gospodarki wodnej powinna łączyć w miarę możliwości retencję wód oraz gospodarcze i rekreacyjne jej wykorzystanie. Szczególną uwagę należy zwrócić na przebudowę systemu retencji wód powierzchniowych [...]. Wspierać należy nietechniczne sposoby zwiększania retencji oraz procesów samooczyszczania wody w dolinach nieuregulowanych rzek i ograniczać tendencje do wprowadzenia nowej zabudowy na terenach zalewowych dolin rzecznych. Obecność zbiorników wodnych przyczynia się do zmniejszenia zagrożenia przeciwpowodziowego poprzez spłaszczenie fali powodziowej. Należy przeprowadzić restytucję zbiorników małej retencji i tam, gdzie jest to możliwe, zbudować nowe, aby przywrócić równowagę stanu wód w glebie [...].* W SRWŚ w celu strategicznym B.2 Wysoka jakość środowiska naturalnego wskazano, jako zagadnienie o dużym znaczeniu, budowę systemu retencji wód powierzchniowych oraz ochronę zlewni hydrologicznych. W kierunku działań B.2.1. *Utworzenie systemu kształtowania i wykorzystania zasobów wodnych* wymieniono *usprawnienie systemu technicznej retencji wodnej w tym budowę zbiorników retencyjnych*. Nie wskazano natomiast kierunków działań związanych ze wsparciem nietechnicznych sposobów zwiększania retencji. Na *Liście istotnych przedsięwzięć dla rozwoju województwa śląskiego* nie wymieniono zagadnień związanych z retencją wód powierzchniowych. Jak zapisano dalej, SRWŚ miał stanowić punkt wyjścia do opracowania strategii dziedzinowych i branżowych, a także programów, które rozwiną cele i kierunki działań w niej zapisane i w rezultacie będą stanowić kluczowy element systemu wdrażania tego dokumentu. Zaproponowano m.in. opracowanie bilansu wodnego województwa śląskiego oraz programu i strategii w zakresie gospodarowania wodami i zaopatrzenia w wodę. Na liście wskaźników do monitoringu SRWŚ, dotyczących celu strategicznego B.2 *Wysoka jakość środowiska naturalnego*, nie zawarto wskaźników służących monitorowaniu przedsięwzięć związanych z retencją wód.

[Dowód: akta kontroli, str. 16, 23-24, 28, 32-38, 41-42, 54-58]

Pełniąc obowiązki Z-cy Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego wyjaśniła m.in., że w SRWŚ przewidziano tylko te wskaźniki, które były możliwe do pozyskania w trybie ciągłym dla zobrazowania pewnych tendencji zmian zachodzących w czasie. Lista tych wskaźników nie ma charakteru zamkniętego i jeśli będą dostępne odpowiednie dane, może zostać rozszerzona.

[Dowód: akta kontroli, str. 217-218, 221-222]

1.3 Aktualizacja wojewódzkiego PMR

Opis stanu
faktycznego

W PMR podano, że *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. W PMR postanowiono również, 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 oraz Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska, działający pod nadzorem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.*

¹⁸ W pkt 4 *Priorytety, cele strategiczne, kierunki działań*, ppkt 4.1. *Priorytety, Priorytet B Województwo śląskie regionem o powszechnej dostępności do usług publicznych o wysokim standardzie.*

W okresie objętym kontrolą monitoring PMR został przeprowadzony¹⁹ w ramach zamówienia na opracowanie pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*, udzielonego przez SZMiUW firmie zewnętrznej (całość przedmiotu zamówienia wykonawca przekazał zamawiającemu w dniu 28 września 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli, str. 191, 195, 211, 215, 253-257, 383-384]

W dniu 7 maja 2013 r. Zarząd Województwa Śląskiego powołał Zespół Oceniający ds. aktualizacji PMR²⁰ (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 Urzędu (w tym jeden jako z-ca kierownika ZO). Przed powołaniem ZO miały miejsce trzy spotkania pracowników Urzędu, SZMiUW oraz CDPGŚ (w dniach 22 lutego, 26 marca i 17 kwietnia 2013 r.), przy czym pierwsze z nich dotyczyło określenia przyszłego składu ZO oraz zasad nadzoru nad jego pracami. 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.

[Dowód: akta kontroli str. 253-257]

Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że w jego ocenie, otrzymany projekt aktualizacji PMR nie spełniał *wszystkich postulatów określonych w Porozumieniu*. [...] *Wymienione w otrzymanym projekcie Programu działania (budowa zbiorników) należało uzupełnić o informacje dotyczące innych form retencji, ze szczególnym uwzględnieniem form proekologicznych oraz zadań z zakresu retencji nietechnicznej. Z uwagi na charakter województwa śląskiego niezbędnym było również zwrócenie uwagi na problemy retencji wód (głównie opadowych) na obszarach zurbanizowanych. Ponieważ czynnikiem warunkującym skuteczność działań w zakresie małej retencji jest ich powszechność, zaproponowano również wspieranie w ramach Programu wszelkich działań służących szerokiemu przepływowi informacji, skierowanych na upowszechnienie wiedzy o różnych formach małej retencji. Ponadto weryfikacji, korekt i uzupełnień wymagały również inne części dokumentu.*

[Dowód: akta kontroli str. 198-199]

Do dnia zakończenia kontroli, projekt aktualizacji PMR nie został przekazany Zarządowi Województwa Śląskiego (w celu uzyskania akceptacji i skierowania do konsultacji społecznych) oraz Sejmikowi Województwa (w celu podjęcia stosownej uchwały), gdyż w dalszym ciągu trwały prace ZO.

[Dowód: akta kontroli str. 211, 216]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) W PZPWŚ, POŚ i PMR nie wskazano obszarów zagrożonych suszą, natomiast obszary zagrożone powodzią przedstawiono w sposób niejednorodny, tj. w POŚ – głównie przez wskazanie odcinków rzek, natomiast w PZPWŚ i PMR – przede wszystkim przez wskazanie gmin wzdłuż Odry i Wisły, przy czym we wszystkich ww. dokumentach, jako jedno ze źródeł zawartych w nich danych podano *Opracowanie ekofizjograficzne*, w którym obszary zagrożone powodzią określono głównie przez wskazanie odcinków rzek (tak jak w POŚ). Ponadto, w ocenie NIK, PZPWŚ nie zawierało wszystkich istotnych informacji, wynikających z *Opracowania ekofizjograficznego*, tj. powierzchni obszarów zalewanych i obszarów

¹⁹ Wg stanu na koniec 2010 r. i na koniec 2011 r. w przypadku zadań technicznych oraz wg stanu na 30 czerwca 2012 r. w przypadku zadań nietechnicznych.

²⁰ Uchwała nr 978/253/IV/2013 w sprawie powołania Zespołu Oceniającego ds. Aktualizacji Programu małej retencji dla województwa śląskiego.

chronionych przed zalewem. Pełniąc obowiązki Z-cy Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego (do którego zadań należało m.in. sporządzanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa) nie wskazała innych dokumentów źródłowych, będących podstawą określenia w PZPWŚ obszarów zagrożonych powodzią, jak również nie wyjaśniła przyczyn rozbieżności pomiędzy tym dokumentem i *Opracowaniem ekofizjograficznym*. NIK zauważa również, że w PZPWŚ i PMR nie wymieniono ośmiu gmin powiatu żywieckiego (Gilowic, Czernichowa, Jeleśni, Koszarawy, Lipowej, Radziechów-Wieprza, Rajczy i Węgierskiej Górki), czterech gmin powiatu bielskiego (Szczyrku, Bielska-Białej, Jasienicy i Wilamowic) oraz jednej gminy powiatu częstochowskiego (Blachowni), które zostały dotknięte powodzią w co najmniej dwóch latach okresu objętego kontrolą, podczas gdy wymieniono gminy, w których powódź w powyższym okresie nie wystąpiła (np. Bojszowy, Miedźna, Łędziny i Babice) .

[Dowód: akta kontroli, str. 4-9, 98-170, 204-205, 219-222, 224-246]

2) W SRWŚ zapisano, że szczególną uwagę należy zwrócić na przebudowę systemu retencji wód powierzchniowych, w tym wspieranie nietechnicznych sposobów zwiększania retencji, podczas gdy wśród kierunków działań celu strategicznego B.2 *Wysoka jakość środowiska naturalnego* wskazano na usprawnienie systemu technicznej retencji wodnej (w tym budowę zbiorników retencyjnych), natomiast nie wskazano kierunków działań związanych ze wsparciem sposobów nietechnicznych. Natomiast na liście wskaźników służących do monitoringu powyższego celu strategicznego, w ogóle nie zawarto wskaźników służących monitorowaniu działań związanych z retencją wód.

[Dowód: akta kontroli, str. 16, 23-24, 28, 41-42]

3) Urząd nie uczestniczył w działaniach ŚZMiUW, podejmowanych na etapie udzielenia i realizacji zamówienia na opracowanie pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko*. Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że stronami umowy byli wykonawca oraz ŚZMiUW, a zatem Wydział nie miał podstaw do ingerencji w zapisy umowy ani proces jej realizacji. NIK zauważa, że do zadań zespołu, funkcjonującego w Referacie Gospodarki Wodnej Wydziału Terenów Wiejskich, należał nadzór nad ŚZMiUW, w tym kontrola jego działalności finansowej i merytorycznej, a udzielone zamówienie dotyczyło projektu dokumentu programowego województwa śląskiego, który miał być przedłożony Sejmikowi Województwa Śląskiego w celu podjęcia stosownej uchwały. Dlatego też, w ocenie NIK, zasadne było sprawowanie stałego nadzoru nad udzieleniem i realizacją zamówienia, zwłaszcza, że ŚZMiUW nie przewidywał na tym etapie konieczności poddania zgłoszonych obiektów małej retencji procedurze kwalifikacyjnej, określonej w PMR (przeprowadzanej przez ZO, złożony z pracowników ŚZMiUW i CDPGŚ, działający pod nadzorem Urzędu), a przekazany przez wykonawcę projekt aktualizacji tego dokumentu nie spełniał wszystkich postulatów określonych w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia rozwoju małej retencji oraz upowszechniania i wdrażania proekologicznych metod retencionowania wody. Spotkanie organizacyjne w sprawie określenia przyszłego składu ZO, który miał przeprowadzić weryfikację projektu, odbyło się 22 lutego 2013 r., tj. po prawie 5 miesiącach od daty przekazania go przez wykonawcę (28 września 2012 r.), a uchwałę w sprawie powołania ZO podjęto 7 maja 2013 r., tj. po ponad 7 miesiącach. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich, ZO działał w ramach obowiązków służbowych i nie było możliwe oddelegowanie jego członków tylko do zadań związanych z dopracowaniem treści ww. projektu. Nadmieniał ponadto, że występowały trudności ze skoordynowaniem działań osób pracujących w różnych jednostkach i różnych wydziałach Urzędu. NIK zwraca uwagę, że powyższe okoliczności wpłynęły na przesunięcie w czasie uchwalenia aktualizacji PMR, albowiem od udzielenia zamówienia na opracowanie projektu aktualizacji PMR upłynęły prawie cztery lata²¹ (w tym rok i 10 miesięcy prac wykonawcy oraz rok i sześć miesięcy²² prac ZO).

²¹ Na dzień zakończenia kontroli.

²² Jw.

NIK wskazuje również, że weryfikacja projektu aktualizacji PMR może wpłynąć na aktualność prognozy oddziaływania na środowisko opracowanej przez wykonawcę.

[Dowód: akta kontroli str. 190, 198-199, 216, 253-257, 384]

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia podjęcie prac nad aktualizacją PMR, jednocześnie wskazując, że trwają one już cztery lata i uznaje nadzór nad SZMiUW na etapie udzielania i realizacji zamówienia na sporządzenie projektu aktualizacji za niewystarczający. W ocenie NIK, informacje o obszarach zagrożonych powodzią w dokumentach planistycznych i programowych nie były przedstawione w sposób jednolity oraz nie były w pełni rozpoznane (co wynikało z nieprzekazania MZP i MRP przez właściwych dyrektorów RZGW, w sytuacji braku studiów ochrony przeciwpowodziowej dla wszystkich zlewni na terenie województwa śląskiego), natomiast informacji o obszarach zagrożonych suszą w Urzędzie nie gromadzono oraz nie zamieszczono w powyższych dokumentach.

Opis stanu faktycznego

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

2.1 Finansowanie zadań technicznych małej retencji wód

W 2011 – 2014 (I półrocze), środki na realizację pięciu zadań z zakresu retencji technicznej, ujętych w PMR (zbiorniki Krzanowice, Kuźnia Raciborska, Danków, Wilkowice i Międzyrzecze), wyniosły według planu po zmianach 9.535,9 tys. zł (wykonanie wyniosło 8.764 tys. zł, tj. 91,9%), z czego:

- w 2011 r. – 3.983,3 tys. zł (wykonanie wyniosło 3.936 tys. zł, tj. 98,8 %);
- w 2012 r. – 4.516,2 tys. zł (wykonanie wyniosło 4.431 tys. zł, tj. 98,1 %);
- w 2013 r. – 458,9 tys. zł (wykonanie wyniosło 390,1 tys. zł, tj. 85 %);
- w I półroczu 2014 r. – 577,5 tys. zł (wykonanie wyniosło 6,9 tys. zł).

Środki na realizację ww. zadań pochodziły:

- z budżetu województwa śląskiego – plan po zmianach: 510,3 tys. zł, wykonanie: 510,1 tys. zł;
- z budżetu państwa – plan po zmianach: 2.400,4 tys. zł, wykonanie: 2.263,5 tys. zł;
- z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej WFOŚiGW) – plan po zmianach: 2.148,4 tys. zł, wykonanie: 2.084,5 tys. zł;
- z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwanego dalej PROW) – plan po zmianach: 4.476,8 tys. zł, wykonanie 3.905,9 tys. zł.

Ponadto, w latach 2012 – 2013, środki na realizację czterech zadań z zakresu retencji technicznej, ujętych w projekcie aktualizacji PMR (zbiorniki Dąbek, Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca) wyniosły według planu po zmianach 541,6 tys. zł (wykonanie wyniosło 529,3 tys. zł, tj. 97,7%), z czego:

- w 2012 r. – 529,3 tys. zł (wykonanie wyniosło 517 tys. zł, tj. 97,7 %);
- w 2013 r. – 12,3 tys. zł (wykonano je w 100%).

Środki na realizację ww. zadań pochodziły:

- z budżetu województwa śląskiego – plan po zmianach: 129,4 tys. zł, wykonanie: 117,1 tys. zł;
- z budżetu państwa – plan po zmianach: 412,2 tys. zł, wykonanie: 412,2 tys. zł.

[Dowód, akta kontroli, str. 192-193, 258-265]

W okresie objętym kontrolą Urząd Marszałkowski nie występował o uzyskanie finansowania dla zadań ujętych w PMR ze środków NFOŚiGW, natomiast SZMiUW pozyskał dofinansowanie jednego z zadań (zbiornik Krzanowice) ze środków

WFOŚiGW w Katowicach. Wniosek do WFOŚiGW złożono w dniu 20 maja 2011 r., działając na podstawie pełnomocnictwa Zarządu Województwa Śląskiego. W dniu 27 czerwca 2011 r. Rada Nadzorcza Funduszu podjęła uchwałę²³ o udzieleniu dotacji w kwocie do 2.076,1 tys. zł na realizację tego zadania. Umowę dotacji²⁴ pomiędzy województwem śląskim i WFOŚiGW w Katowicach zawarto w dniu 10 sierpnia 2011 r. Była ona dwukrotnie aneksowana: w dniu 28 września 2011 r. (zmiana terminów wypłaty dotacji) i w dniu 9 października 2012 r. (zmiana kwoty dotacji, terminu zakończenia zadania oraz terminów wypłaty dotacji). Rozliczenie przyznanej dotacji oraz sprawozdanie rozliczające z wykonania zadania przekazano do WFOŚiGW pismem z dnia 21 listopada 2012 r. Pismem z dnia 23 listopada 2012 r. WFOŚiGW w Katowicach poinformował, iż uznaje wykonanie zadania za zgodne z zapisami umownymi.

[Dowód, akta kontroli, str.194-195]

Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił, że [...] realizacja obiektów małej retencji jako takich nie została przypisana samorządowi województwa żadnymi konkretnymi przepisami prawa. Obiekty małej retencji mogą być realizowane przez samorząd województwa, o ile równocześnie wpisują się w zadania stanowiące jego obowiązek. W jego opinii w aktualnym stanie prawnym [...] samo ujęcie obiektu w Programie małej retencji i wykazanie jego korzystnego wpływu na poprawę bilansu wodnego zlewni w kontekście spowalniania spływu wód, nie jest wystarczającą przesłanką wydatkowania środków na jego realizację. Problem ten ma charakter ogólnokrajowy i jest związany z brakiem systemowych rozwiązań na poziomie państwa.

[Dowód, akta kontroli, str. 189, 193-194]

Urząd nie występował o dofinansowanie realizacji zadań małej retencji w ramach POLiŚ Priorytet III Działanie 3.1. *Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego*. Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich podał, że w latach 2008-2010 wstępnie analizowano taką możliwość. W jego ocenie, podstawową przyczyną nieubiegania się o dofinansowanie realizacji zadań małej retencji w ramach POLiŚ, była konstrukcja tego programu, [...] bowiem w opisie działania 3.1. wskazano, że wspierane będą przedsięwzięcia powyżej 40 mln zł, związane z realizacją wielozadaniowych zbiorników retencyjnych powyżej 10 mln m³. W opinii Z-cy Dyrektora Wydziału wykluczało to ubieganie się o realizację pojedynczych zbiorników małej retencji w ramach tego instrumentu, gdyż pojemność zbiornika małej retencji nie powinna być większa niż 5 mln m³. Podał również, że: *POLiŚ, co prawda, dopuszczał finansowanie projektów systemowych (budowa ponadregionalnych systemów małej retencji). Biorąc pod uwagę trudności, jakie powodowało wdrożenia tego systemu i skalę potencjalnej inwestycji (nie mniej niż 40 mln zł), jak również fakt, że realizowanie obiektów małej retencji jako takich nie stanowi obowiązku samorządu województwa, nie podjęto prób uzyskania dofinansowania realizacji obiektów małej retencji w ramach POLiŚ.*

[Dowód, akta kontroli, str. 209]

2.2 Nadzór nad realizacją zadań technicznych małej retencji wód

W okresie objętym kontrolą sprawowany przez Urząd Marszałkowski nadzór nad realizacją zadań retencji technicznej ujętych w PMR, polegał na zatwierdzaniu planów rzeczowo-finansowych oraz badaniu informacji kwartalnych (za II, III i IV kwartał) oraz rocznych z realizacji zadań statutowych i finansowych SZMiUW. W okresie objętym kontrolą Wydział Terenów Wiejskich nie prowadził w SZMiUM kontroli w zakresie realizacji zadań małej retencji.

[Dowód: akta kontroli, str. 191-192, 211, 215, 253, 266-293, 327-340]

Zdaniem Z-cy Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich za formę nadzoru należy uznać jego monitoring. Wyjaśnił że [...] dane z tego monitoringu nie zostały, co prawda, przekazane do Urzędu [...] w odrębnym dokumencie, jednak były przedmiotem dyskusji podczas prac zespołu oceniającego, powołanego przez Zarząd Województwa Śląskiego w dniu 7 maja

²³ Nr 192/2011.

²⁴ Nr 259/2011/34/GW/pp/D.

2013 r. [...]. *Problemem [...] jest niewielka dynamika wzrostu zrealizowanych zadań z zakresu retencji technicznej. Przyczynami tego stanu rzeczy jest przede wszystkim brak możliwości wskazania źródła systematycznego finansowania tych zadań przy wysokich kosztach oraz stosunkowo długi cykl przeprowadzania inwestycji, zwłaszcza jeśli zalicza się ona do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000 [...]. Ponadto Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił: [...] co do zasady wojewódzki program jest dokumentem określającym ramy realizacji zadań deklarowanych i wykonywanych przez różne podmioty, najczęściej samorządy gmin i osoby fizyczne. Samorząd województwa nie posiada kompetencji do nadzorowania faktycznej realizacji zadań wykonywanych przez te podmioty, zwłaszcza że w okresie objętym kontrolą nie udzielał jakichkolwiek dotacji na realizację zadań z zakresu retencji technicznej, ujętej w Programie [...]. W okresie objętym kontrolą samorząd województwa, działając przez jednostkę podległą – Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach (SZMiUW) - realizował niektóre zadania z zakresu retencji technicznej ujęte w PMR. [...].*

[Dowód: akta kontroli, str. 191-192, 195]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo, iż Urząd zapoznał się z wynikami pierwszego monitoringu stanu realizacji PMR w 2008 r., to w okresie objętym kontrolą nie żądał od SZMiUW przedstawienia wyników kolejnego monitoringu, w sytuacji gdy miał on być przeprowadzany z częstotliwością co dwa lata. Monitoring ten przeprowadzono w ramach prac nad aktualizacją PMR (całość zamówienia wykonawca przekazał SZMiUW 28 września 2012 r.), a Urząd zapoznał się z jego wynikami dopiero podczas prac ZO (powołanego 7 maja 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli, str. 189, 191-195, 211, 215, 253]

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu podejmowane w celu zapewnienia środków finansowych na wykonanie zbiorników.

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

W okresie objętym kontrolą, Urząd nie podejmował działań w celu realizacji zadań nietechnicznych małej retencji ujętych w PMR, jak również nie prowadził nadzoru nad ich realizacją.

Zdaniem Z-cy Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich, niepodjęcie przez Urząd zadań retencji nietechnicznej wynikało w głównej mierze z tego, że nie są one przypisane w sposób jednoznaczny i precyzyjny samorządowi województwa. Ponadto wyjaśnił, że PMR jest dokumentem określającym ramy realizacji zadań deklarowanych i wykonywanych przez różne podmioty (najczęściej samorządy gmin i osoby fizyczne), a Samorząd Województwa nie posiada kompetencji do nadzorowania faktycznej realizacji tych zadań, zwłaszcza, że w okresie objętym kontrolą nie udzielał w związku z nimi jakichkolwiek dotacji (co uprawniałoby - jego zdaniem - do nadzorowania wydatkowania środków w trybie przepisów o finansach publicznych). Z-ca Dyrektora Wydziału Terenów Wiejskich wyjaśnił również: *Problemem, który został zdiagnozowany dzięki monitoringowi Programu, jest niewielka dynamika wzrostu liczby zrealizowanych zadań z zakresu retencji nietechnicznej. Przyczynami tego stanu rzeczy są przede wszystkim brak możliwości wskazania źródła systematycznego finansowania tych zadań, ale również brak powszechnej świadomości społecznej co do celów i sposobów zwiększania retencji nietechnicznej.*

[Dowód: akta kontroli, str.195]

W ramach działań informacyjnych i popularyzatorskich dotyczących małej retencji, Urząd:

- opublikował PMR na swojej stronie internetowej²⁵;
- w latach 2013-2014 był organizatorem konkursu *Zadbajmy o wodę na wsi*. Celem konkursu było: [...] *propagowanie wśród mieszkańców województwa śląskiego wiedzy o prawidłowym, systemowym kształtowaniu zasobów wodnych na obszarach wiejskich i o znaczeniu systemów melioracyjnych dla środowiska społeczno-przyrodniczego i wzrostu jakości życia na wsi, promowanie spółek wodnych jako organizacji, dzięki którym możliwym staje się utrzymanie spójnego systemu melioracji wodnych*. Zakres tematyczny konkursu obejmował kategorie: najlepsza fotografia *Moja wieś nad wodą*, najlepsza strona internetowa spółki wodnej lub związku spółek oraz najlepsze zadanie inwestycyjne lub praca utrzymaniowa w zakresie melioracji wodnych szczegółowych na terenie województwa śląskiego. Ponadto w dniu 23 kwietnia 2014 r. w Urzędzie odbyła się konferencja *Zadbajmy o wodę na wsi*²⁶. Celem konferencji było m.in. [...] *zainicjowanie działań wspierających funkcjonowanie spółek wodnych jako organizacji, dzięki którym możliwe staje się utrzymanie spójnego systemu melioracji wodnych, a także propagowanie wiedzy o prawidłowym, systemowym kształtowaniu zasobów wodnych na obszarach wiejskich i o znaczeniu systemów melioracyjnych dla środowiska społeczno-przyrodniczego i wzrostu jakości życia na wsi* [...] Na konferencję przygotowano sześć referatów, z których trzy dotyczyły spółek wodnych, a pozostałe trzy dotyczyły zagadnień związanych melioracją. Na powyższe przedsięwzięcia poniesiono wydatki w łącznej kwocie 66 tys. zł, w tym 63 tys. z PROW, a 3 tys. ze środków budżetu województwa;
- był organizatorem konferencji *Problemy melioracji i bezpieczeństwa powodziowego na obszarach wiejskich województwa śląskiego w kontekście wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*. Konferencja została zorganizowana w 2014 r. przy współpracy ze Śląską Izłą Rolniczą. Wydatki poniesione w wysokości 46 tys. zł sfinansowano ze środków PROW.

Pracownicy Urzędu występowali również podczas spotkania warsztatowego i seminarium Prezydiów Rad Gospodarki Wodnej Regionów Wodnych Małej i Górnej Wisły oraz Środkowej Odry (odpowiednio w dniach 18 listopada 2011 r. i 25 października 2012 r.) z referatem (wystąpieniem) pt. *Zagospodarowanie przestrzenne i jego rola w ochronie przeciwpowodziowej* oraz pt. *W jaki sposób systemy melioracyjne mogą pomóc w ograniczaniu skutków suszy*. W związku z powyższymi działaniami Urząd nie poniósł żadnych kosztów.

[Dowód: akta kontroli, str.188,250-252,354-381]

Ponadto na konferencji wojewódzkiej *Problemy melioracji i bezpieczeństwa powodziowego na obszarach wiejskich województwa śląskiego w kontekście wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej* (zorganizowanej przez Urząd i Śląską Izłą Rolniczą w dniach 24-25 czerwca 2014 r.) Kierownik Referatu Gospodarki Wodnej Wydziału Terenów Wiejskich wygłosiła referat pt. *Mała Retencja i program walki z suszą na terenie województwa śląskiego po wdrożeniu Dyrektywy Powodziowej*.

[Dowód: akta kontroli, str. 250-251]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie popularyzowania małej retencji.

²⁵ http://bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id=13851&id_menu=55

²⁶ Gospodarka Wodna nr 5/2014 str. 163.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷ 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.

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 1 grudnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Monika Kopczyk
gł. specjalista kontroli państwowej**

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.