



LKA-4101-022/2014

Nr ewid. 8/2015/P/14/074/LKA

Informacja o wynikach kontroli

OGRANICZANIE SKUTKÓW SUSZ I POWODZI W DRODZE ZWIĘKSZANIA MAŁEJ RETENCJI WÓD

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

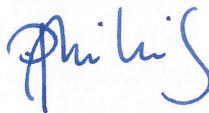
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

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

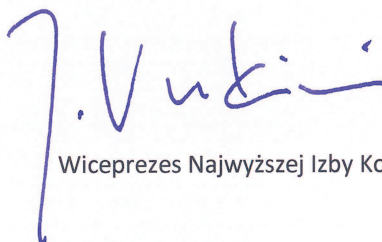
Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach:

Piotr Miklis



Akceptuję:

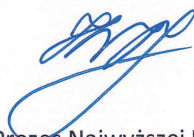
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2015r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści:

1. Wprowadzenie.....	9
2. Podsumowanie wyników kontroli	11
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	11
2.2. Synteza wyników kontroli	12
2.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego	12
2.2.2. Lasy Państwowe	15
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	16
3. Charakterystyka warunków hydrologicznych, zagrożeń powodzią i suszą oraz stanu organizacyjno – prawnego	17
3.1. Warunki hydrologiczne oraz zagrożenia powodzią i suszą.....	17
3.2. Działania organów administracji podejmowane na rzecz rozwoju małej retencji	20
3.3. Wybrane uregulowania dotyczące kontrolowanej działalności	21
4. Istotne ustalenia kontroli	28
4.1. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych.....	28
4.1.1. Rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat z tytułu powodzi i susz	28
4.1.2. Opracowanie, monitoring i aktualizacja PMR.....	30
4.1.3. Realizacja zadań technicznych małej retencji	35
4.1.4. Inne działania związane z małą retencją	38
4.2. Urzędy marszałkowskie.....	39
4.2.1. Problematyka retencji wód oraz zagrożeń z tytułu powodzi i susz w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych.....	39
4.2.2. Aktualizacja PMR	41
4.2.3. Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych.....	41
4.2.4. Inne działania związane z małą retencją	42
4.3. Regionalne dyrekcje lasów państwowych	42
4.3.1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji w lasach.....	42
4.3.2. Przekazywanie informacji do wykorzystania przy opracowywaniu PMR	43
4.3.3. Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez nadleśnictwa	43
4.3.4. Inne działania związane z małą retencją	45
4.4. Nadleśnictwa	46
4.4.1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji w lasach.....	46
4.4.2. Planowanie zadań małej retencji do realizacji w ramach POliŚ	46

4.4.3.	Realizacja zadań technicznych małej retencji	46
4.4.4.	Inne działania związane z małą retencją	51
4.5.	Gminy	52
4.6.	Regionalne zarządy gospodarki wodnej.....	56
5.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	56
5.1.	Przygotowanie kontroli	56
5.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	57
5.3.	Finansowe rezultaty kontroli	59
	Załącznik 1: Kwestionariusz skierowany do gmin w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK	61
	Załącznik 2: Wykaz jednostek oraz ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych	64
	Załącznik 3: Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	65
	Załącznik 4: Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	66

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć:

Mała retencja	Zadania techniczne i nietechniczne, zmierzające do poprawy bilansu wodnego poprzez zwiększenie zdolności retencyjnej małych zlewni, w celu ochrony przed powodzią i suszą, zatrzymywania zanieczyszczeń z jednoczesną poprawą walorów przyrodniczych środowiska naturalnego oraz ograniczenia energii wody i ruchu rumowiska
Zadania techniczne małej retencji	Przedsięwzięcia z zakresu hydrotechniki i melioracji (powodujące zahamowanie odpływu wód powierzchniowych i zwiększenie dopływu wód opadowych do warstw wodonośnych): retencjonowanie wód powierzchniowych przez budowę małych (do 5 mln m ³) zbiorników wodnych, podpiętrzanie jezior itp.; wznoszenie budowli piętrzących na ciekach, rowach i kanałach (retencja korytowa); regulowanie odpływu wody z systemów drenarskich i sieci rowów odwadniających; zwiększanie zasilania zbiorników wód podziemnych przez budowę stawów i studni infiltracyjnych
Zadania nietechniczne małej retencji	Polegają na wykorzystaniu istniejących uwarunkowań przyrodniczych, właściwym kształtowaniu krajobrazu zlewni, renaturyzacji elementów systemu wodnego zniekształconych dotychczasową działalnością człowieka oraz ekologizacji rolnictwa. Do retencji nietechnicznej możemy zaliczyć działania w zakresie kształtowania odpowiedniego układu pól ornych, użytków zielonych i lasów; poprawy struktury gleb; zwiększania lesistości, zadrzewień i zakrzaceń; ochrony i odtwarzania terenów mokradłowych; renaturyzacji rzek i ich dolin
Porozumienie z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji	Porozumienie z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia rozwoju małej retencji oraz upowszechniania i wdrażania proekologicznych metod retencjonowania wody, zawarte 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
Projekt POLiŚ na terenach nizinnych	Projekt pn. <i>Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych</i>
Projekt POLiŚ na terenach górskich	Projekt pn. <i>Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie</i>
Bród	Naturalne wypływanie lub sztucznie umocnione dno, pozwalające na przejazd przez koryto ciek, a jednocześnie podpiętrzające wodę
Budowle przeciwpowodziowe	kanaly ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne posiadające rezerwę powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe
Dorzecze	Obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza
Dylówka	Konstrukcja drewniana na szlaku zrywkowym przysypana warstwą ziemi
Jaz	Budowla wybudowana w poprzek rzeki lub kanału, piętrząca wodę w celu utrzymania stałego poziomu rzeki dla celów żeglugowych, energetycznych, zabezpieczenia przed powodzią lub zaopatrywania w wodę

Kaszycza	Budowla oporowa stosowana do umocnienia skarp i zboczy, najczęściej brzegów potoków i osuwisk, o konstrukcji drewniano – kamiennej, w której belki drewniane pełnią funkcję konstrukcyjną, a wypełnienie stanowi materiał kamienny i grunt
Kierownica	Urządzenie mające za zadania koncentrację nurtu cieku
Mnich	Budowla służąca do piętrzenia i regulowania przepływu wody w stawie
Obszar dorzecza	Obszar lądu i morza, składający się z jednego lub wielu sąsiadujących ze sobą dorzeczy wraz ze związanymi z nimi wodami podziemnymi, morskimi wodami wewnętrznymi, wodami przejściowymi i wodami przybrzeżnymi, będący główną jednostką przestrzenną gospodarowania wodami
Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi	Określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi
Obszary szczególnego zagrożenia powodzią	obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat; obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat; obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, stanowiące działki ewidencyjne; pas techniczny
Próg	Budowla stale podpiętrzająca wodę w niewielkim cieku naturalnym lub sztucznym, o szerokości w dnie poniżej 1,5 m; używa się niekiedy nazwy „stopień” lub „jaz stały” dla podobnych budowli przegradzających cieki o szerokości w dnie ponad 1,5 m
Przelew burzowy	Otwór umożliwiający przelanie się nadmiaru wód z danego kanału do kanału burzowego, który odprowadza je najkrótszą drogą do odbiornika
Przepust	Budowla przeprowadzająca wodę przez korpus wału przeciwpowodziowego, grobli lub drogi
Region wodny	Część obszaru dorzecza wyodrębniona na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza
Szandor	Zamknięcie remontowe zabezpieczające budowlę hydrotechniczną przed zalaniem w okresie prowadzonych prac naprawczych
Szlak zrywkowy	Szlak wycięty w drzewostanie, umożliwiający przeprowadzenie transportu drewna od pnia do stosu
Urządzenie wodne	urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności: budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy; zbiorniki, obiekty zbiorników i stopni wodnych; stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów; obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych; obiekty energetyki wodnej, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych; stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych; mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska; stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych
Wodopust	Urządzenie odprowadzające wodę z korony drogi, które wbudowane jest w konstrukcję

nawierzchni

Zastawka Budowla piętrząca stosowana na rowach nawadniających i odwadniających oraz na niewielkich ciekach naturalnych, przy szerokości w świetle mniejszej od 1,5 m, pozwalająca na regulowanie lub utrzymywanie określonego poziomu wody

Zlewnia Obszar lądu, z którego cały spływ powierzchniowy wód jest odprowadzany przez system strug, strumieni, potoków, rzek i kanałów do wybranego punktu biegu cieku

Lasy Państwowe Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe

CDPGŚ Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska

CKPŚ Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych

DGLP Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

KZGW Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

MRPO Małopolski Regionalny Program Operacyjny

MZMiUW Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych

NFOŚiGW Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

PMR Program małej retencji

PZP Plan zagospodarowania przestrzennego

POliŚ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013

POŚ Program ochrony środowiska

PROW Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013

RDLP Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych

RZGW Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

SIWZ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

SRW Strategia rozwoju województwa

ŚZMiUW Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych

UMWM Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

UMWŚ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

WFOŚiGW Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Ustawa sg Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

Ustawa o lasach Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.)

Ustawa pb	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
Ustawa kk	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.)
Ustawa sp	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.)
Ustawa sw	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.)
Ustawa poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
Ustawa pw	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469)
Ustawa pizp	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199)
Ustawa pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
Ustawa o zmianie ustawy pw	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 32, poz. 159 ze zm.)
Ramowa Dyrektywa Wodna	Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000 r., str. 1)
Dyrektywa Powodziowa	Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L 288 z 6.11.2007 r., str. 27)

1. Wprowadzenie

Temat i nr kontroli

Nr P/14/074 Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód.

Jednostki kontrolowane

Kontrolę przeprowadzono w MZMiUW, ŚZMiUW, dwóch urzędach marszałkowskich (Województw Małopolskiego i Śląskiego), dwóch RDLP (w Krakowie i w Katowicach) oraz czterech nadleśnictwach (Myślenice, Piwniczna, Rudziniec i Ustroń).

Podstawa prawna kontroli

W RDLP i nadleśnictwach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, a w urzędach marszałkowskich, ŚZMiUW i MZMiUW – na podstawie art. 2 ust. 2, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy.

Czas przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 7 lipca do 2 grudnia 2014 r.¹

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena realizacji przez organy administracji publicznej zadań w zakresie ograniczenia skutków susz i powodzi, w drodze zwiększania małej retencji wód.

Cele szczegółowe

Celami szczegółowymi kontroli były:

- 1) ocena rozpoznania zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód;
- 2) ocena działań podejmowanych w celu wykonywania zadań technicznych małej retencji wód oraz ich efektów;
- 3) ocena innych niż zadania techniczne działań związanych z małą retencją wód oraz ich efektów.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto działalność ww. jednostek w latach 2011 – 2013 i I półroczu 2014 r., z uwzględnieniem stanu faktycznego i uwarunkowań prawnych obowiązujących na dzień zakończenia czynności kontrolnych, jak również zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2011 r., w sytuacji gdy miały one wpływ na działalność w powyższym okresie.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta z inicjatywy NIK, została uwzględniona w planie pracy na rok 2014, w ramach priorytetu *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Polska ma niekorzystny bilans wodny, a jej zasoby wód powierzchniowych są mniejsze od średniej europejskiej. Brak odpowiedniej retencji wód powoduje zmniejszenie dostępności zasobów śródlądowych wód powierzchniowych, wpływa na obniżenie jakości tych wód oraz ogranicza możliwości

¹ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez powodzie i susze. W ocenie specjalistów, poprawę struktury bilansu wodnego zlewni rzecznych i gospodarowania zasobami wód zapewniają m.in. działania techniczne i nietechniczne małej retencji wód, mniej kosztowne w realizacji i bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, niż działania z zakresu dużej retencji wód².

O występowaniu w Polsce problemów w gospodarowaniu zasobami wód (przeciwdziałaniu powodziom i suszom oraz retencjonowaniu wód) świadczy treść interpelacji i zapytań poselskich oraz doniesień medialnych. Sygnatariusze apelu *Co dalej po powodzi*³, przekazanego Ministrowi Środowiska w czerwcu 2010 r., istniejący w Polsce system ochrony przeciwpowodziowej oceniali jako anachroniczny i nieskuteczny. Wskazywali, że w USA, Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech zmieniono podejście do ochrony przeciwpowodziowej, uznając, że samo podwyższanie obwałowań nie jest skuteczne, a powodzi nie da się uniknąć, przy czym można ograniczyć jej skutki, m.in. kontrolując zabudowę terenów zagrożonych, zwiększając naturalną retencję oraz wyznaczając i zachowując w dolinach rzek (na terenach zurbanizowanych) miejsca, w których woda może rozlewać się bezpiecznie. Sygnatariusze apelu postulowali m.in. wspieranie działań na rzecz zachowania i odtwarzania naturalnej retencji oraz rozpoczęcie czynnej rewitalizacji i przywracania obszarów nadrzecznych, a także doprowadzenie do zmiany polityki gospodarowania wodami w rolnictwie i leśnictwie, z naciskiem na ochronę i odtwarzanie naturalnych zdolności retencyjnych terenów podmokłych, śródpolnych oczek, siedlisk łęgowych, otulin cieków oraz użytków zielonych.

² „Wyznaczanie zmian zasobów wód podziemnych w rejonach zbiorników małej retencji wód”. Zespół autorski T. Gruszczyński, P. Leśniak, J. Michalak, Zb. Nowicki. Informator Państwowej Służby Hydrogeologicznej (Warszawa 2009).

³ Apel podpisany przez 111 naukowców i przedstawicieli pozarządowych organizacji społecznych.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁴

2.1.1. Działania Samorządów Województwa Śląskiego i Małopolskiego na rzecz ograniczania skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód były nieskuteczne i niewystarczające:

- obszary zagrożone powodzią i suszą nie zostały rzetelnie (kompleksowo i szczegółowo) rozpoznane⁵;
- wojewódzkie dokumenty programowe określające potrzeby w zakresie małej retencji (PMR) były nieaktualne, a w przypadku PMR Województwa Małopolskiego nie wskazano terminów realizacji ujętych w nim zadań, jak również nie określono zadań nietechnicznych;
- po blisko dziesięcioletnim okresie obowiązywania PMR Województwa Małopolskiego, z 69 zaplanowanych w nim zadań tylko jedno (1,4%) było w trakcie realizacji, a 6 (8,7%) przygotowywano do wykonania, natomiast pozostałych 62 zadań (89,9%) nie podjęto;
- na koniec 2011 r., po prawie sześcioletnim okresie obowiązywania PMR Województwa Śląskiego, z 95 zaplanowanych w nim zadań technicznych zakończono tylko 13 (13,7%), cztery (4,2%) były w trakcie realizacji rzeczowej, a pozostałych 78 (82,1%) nie podjęto, w sytuacji gdy założono, że zakończenie realizacji PMR nastąpi w 2015 r.;
- nadzór ze strony Marszałków Województw nad realizacją PMR był ograniczony. Sprowadzał się on bowiem do zatwierdzania planów rzeczowo-finansowych właściwych zarządów melioracji i urządzeń wodnych oraz analizowania informacji o realizacji ich zadań statutowych – co okazało się niewystarczające do zapewnienia skutecznego i terminowego wdrażania tych Programów.

2.1.2. RDLP i nadleśnictwa rozpoznały zagrożenia z tytułu powodzi i susz oraz potrzeby rozwijania małej retencji, jak również przekazywały informacje w tym zakresie do wykorzystania w PMR. Nadleśnictwa zrealizowały 247 zadań technicznych, dzięki czemu pojemność retencyjna zarządzanych przez nie obszarów wzrosła co najmniej o 4,4 mln m³. Zauważyć należy jednak, że spośród 10 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane jedno, o wartości 682,7 tys. zł, dotknięte było istotnym naruszeniem ustawy pzp, a w odniesieniu do drugiego, o wartości 1 124,7 tys. zł, zaistniało uzasadnione podejrzenie zmywu przetargowej⁶.

Pozytywny wpływ na zwiększenie retencji miały również podjęte przez Lasy Państwowe działania polegające na zalesianiu i odnawianiu drzewostanu, odmulaniu rowów oraz rewitalizacji oczek wodnych (tzw. zadania nietechniczne).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Wskazanie takich obszarów w dokumentach planistycznych poszczególnych województw było uzależnione od uzyskania z właściwych regionalnych zarządów gospodarki wodnej map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, które, według informacji otrzymanych z UMWM i UMWS w lipcu 2015 r., zostały przekazane Marszałkom Województw objętych niniejszą kontrolą w II i III kwartale 2015 r.

⁶ Obydwa zamówienia zostały udzielone przez Nadleśnictwo Ustroń.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego

1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód w wojewódzkich jednostkach organizacyjnych (w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych)⁷

W dokumentach planistycznych i programowych Województw Małopolskiego i Śląskiego (POŚ, PZP, PMR i SRW) przedstawiono obszary zagrożone powodzią w sposób niejednorodny. W niektórych przypadkach wskazano przede wszystkim stwarzające zagrożenie powodziowe obiekty fizjograficzne⁸ (doliny, dorzecza lub zlewnie rzek), w innych – zagrożone powodzią gminy lub powiaty. Obszary te nie były kompleksowo i szczegółowo rozpoznane, gdyż dyrektorzy RZGW do dnia zakończenia kontroli nie przekazali Marszałkom Województw map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, które powinny być sporządzone przez Prezesa KZGW do dnia 22 grudnia 2013 r.⁹ W dokumentach planistycznych i programowych Województwa Śląskiego nie przedstawiono obszarów zagrożonych suszą, a UMWS i ŚZMiUW nie posiadały danych w tym zakresie. [str. 29, 39-40]

Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych sporządziły oraz terminowo przekazały do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi roczne sprawozdania z wykonania małej retencji wodnej RRW-13 za lata 2011–2013, jednakże sprawozdania sporządzone przez ŚZMiUW były nierzetelne, gdyż nie wykazano w nich jednego obiektu małej retencji (zbiornika Krzanowice) i wydatków związanych z jego budową. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych oszacowały straty spowodowane powodzią w okresie objętym kontrolą na prawie 400 mln zł oraz podejmowały działania w celu likwidacji szkód. [str. 28-30]

Samorządy Województwa Małopolskiego i Województwa Śląskiego zaplanowały w PMR odpowiednio 69 (bez określenia terminu realizacji) i 95 (z terminem realizacji przypadającym na 2010 r., 2012 r. lub 2015 r.) zadań technicznych oraz (w przypadku Województwa Śląskiego) – 14 zadań nietechnicznych. Nie wskazały przy tym podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań technicznych. W PMR Województwa Małopolskiego nie określono również źródeł finansowania zadań oraz nie przewidziano potrzeby monitorowania stanu ich realizacji, jak również potrzeby aktualizacji ww. dokumentu (w tym procedury kwalifikowania nowych zadań). Ponadto, w PMR Województwa Małopolskiego ujęto wyłącznie zadania techniczne (polegające na budowie zbiorników lub polderów), nie przewidziano natomiast realizacji zadań nietechnicznych, pomimo że w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji wskazano konieczność uzupełnienia PMR o proekologiczne formy

⁷ Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 1):

- w wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych zawarte w pkt 4.1.1. *Rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat z tytułu powodzi i susz* oraz w pkt 4.1.2. *Opracowanie, monitoring i aktualizacja PMR*;
- w urzędach marszałkowskich zawarte w pkt 4.2.1. *Problematyka retencji wód oraz zagrożeń z tytułu powodzi i susz w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych* oraz w pkt 4.2.2. *Aktualizacja PMR*.

⁸ Wyodrębnione składniki środowiska geograficznego.

⁹ W dniu 22 grudnia 2013 r. zamieszczono na Hydroportalu KZGW informacje na temat zagrożenia i ryzyka powodziowego w postaci wizualizacji graficznych map, jednakże nie opublikowano ich pełnej treści cyfrowej. Według stanu na dzień 25 września 2014 r., trwała procedura przygotowawcza do oficjalnego przekazania map dyrektorom RZGW, którzy winni je przekazać organom określonym w art. 88f ust. 4 ustawy pw. Do dnia zakończenia kontroli w UMWS (6 listopada 2014 r.) i UMWM (26 listopada 2014 r.) nie dopełniono powyższego obowiązku. Według informacji otrzymanych z UMWM i UMWS w lipcu 2015 r., właściwi dyrektorzy RZGW przekazali mapy Marszałkom Województw w II i III kwartale 2015 r.

retencjonowania wody, a RZGW zwrócił na to uwagę na etapie opiniowania projektu tego dokumentu. Powyższe braki wpłynęły na nieosiągnięcie celów małej retencji, określonych w PMR Województwa Małopolskiego, tj. zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią. [str. 30, 34, 40-41]

W całym okresie obowiązywania PMR Województwa Śląskiego, uchwalonego w 2006 r., przeglądy stanu realizacji ujętych w nim zadań (w odniesieniu do których w PMR używano określenia *monitoring*) przeprowadzono w 2008 r. (wg stanu na koniec 2007 r.) oraz w latach 2011-2012 (zadań technicznych - wg stanu na koniec 2010 r. i 2011 r., a zadań nietechnicznych - wg stanu na 30 czerwca 2012 r.). Zatem ten tzw. *monitoring* nie był prowadzony z założoną częstotliwością (co dwa lata). Na 31 grudnia 2011 r., spośród 95 zadań technicznych zakończono tylko 13 (13,7%), w tym jedno po terminie określonym w PMR), a cztery (4,2%) były w trakcie realizacji rzeczowej (w sytuacji gdy termin ich realizacji upłynął z końcem 2010 r.). **Pozostałych 78 (82,1%) zadań nie podjęto, podczas gdy wykonanie 48 z nich zaplanowano w powyższym terminie.** Przy prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia na opracowanie aktualizacji PMR wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, SZMiUW naruszył ustawę pzp, a odbiorów dwóch z pięciu części tego zamówienia dokonał nierzetelnie. Do dnia zakończenia kontroli NIK, m.in. z powodu niewystarczającego nadzoru UMWS nad SZMiUW na etapie udzielania i wykonania powyższego zamówienia, prace nad weryfikacją projektu aktualizacji PMR Województwa Śląskiego przekazanego przez wykonawcę, nie zostały zakończone. Natomiast w przypadku Województwa Małopolskiego prace nad aktualizacją PMR w ogóle nie zostały podjęte. [str. 31-34, 41]

2. Działania podejmowane w celu wykonywania zadań technicznych małej retencji wód oraz ich efekty w wojewódzkich jednostkach organizacyjnych i w gminach¹⁰

Wprawdzie w dokumentach planistycznych i programowych Województw Małopolskiego i Śląskiego wskazywano potrzebę realizacji działań w zakresie małej retencji dla celów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, to jednak zdecydowanej większości zadań przewidzianych w PMR dotychczas nie zrealizowano. [str. 40]

Pomimo dziesięcioletniego okresu obowiązywania PMR Województwa Małopolskiego, wykonanie ujętych w nim zadań było znikome, w sytuacji gdy nie określono terminów ich realizacji. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. MZMiUW realizował tylko jedno zadanie (1,4%), a w przypadku sześciu innych (8,7%) – był w trakcie opracowywania dokumentacji projektowych lub uzyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych. Na zadania te w latach 2011–2014 (I półrocze) poniesiono wydatki w wysokości 15,7 mln zł. **Pozostałych 62 zadań (89,9%) nie podjęto**, w sytuacji gdy koszt ich realizacji oszacowano w PMR na 883,3 mln zł. [str. 37-38]

Wykonanie obowiązującego od 2006 r. PMR Województwa Śląskiego było nieco wyższe, przy czym, oprócz SZMiUW, zadania realizowały również inne podmioty (głównie gminy). Biorąc pod uwagę tylko zadania, które miały być realizowane przez SZMiUW (ogółem dziewięć zadań technicznych), według stanu na 30 czerwca 2014 r. jedno zadanie zakończono, jedno było w trakcie realizacji, dwa w fazie

¹⁰ Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 2):

- w wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych zawarte w pkt 4.1.3. *Realizacja zadań technicznych małej retencji*;
- w urzędach marszałkowskich zawarte w pkt 4.2.3. *Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych*;
- w gminach zawarte w pkt 4.5. *Gminy*.

przygotowawczej, a wydatki z tego tytułu wyniosły 12,7 mln zł. Pozostałych pięciu zadań nie podjęto, w sytuacji gdy koszt ich realizacji oszacowano w PMR na 48 mln zł. Ponadto ŚZMiUW przygotowywał jedno i realizował trzy inne zadania, ujęte w projekcie aktualizacji PMR Województwa Śląskiego i w związku z tym, według stanu na 30 czerwca 2014 r., wydatkował 860,9 tys. zł¹¹. Przy prowadzeniu trzech (o wartości 13,2 mln zł) z pięciu (o wartości 16,6 mln zł) zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dotyczące zadań technicznych małej retencji, ŚZMiUW naruszył ustawę pzp, co jednakże nie miało wpływu na wybór wykonawców. [str. 35-37]

Niskie tempo realizacji zadań przyjętych w PMR wynikało z niewielkich możliwości pozyskania środków finansowych. W sytuacji gdy koszty realizacji zadań technicznych oszacowano w PMR Województwa Małopolskiego na 1 030,3 mln zł, a w PMR Województwa Śląskiego na 174,2 mln zł (w tym 67,7 mln zł dotyczyło dziewięciu zadań, które miał realizować ŚZMiUW), w latach 2011 – 2014 (I półrocze) samorządy województw zapewniły na ten cel odpowiednio 52 153,3 tys. zł i 9 535,9 tys. zł. Biorąc pod uwagę powyższe koszty szacunkowe i wysokość zapewnionych środków w okresie 3,5 roku należy wskazać, że przy utrzymaniu dotychczasowego zakresu finansowania, realizacja zadań ujętych w PMR może potrwać ponad 60 lat (uwzględniając tylko dziewięć zadań, które miał realizować ŚZMiUW – ponad 20 lat). Czynnikiem ograniczającym samorządom (w szczególności gminom) dostęp do źródła finansowania zadań małej retencji wykorzystanego przez Lasy Państwowe, było określenie minimalnej wartości projektu realizowanego w ramach POLiŚ (Priorytet III *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* Działanie 3.1. *Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego*) na poziomie 40 mln zł, w sytuacji gdy koszty realizacji poszczególnych zadań ujętych w PMR (z wyjątkiem dwóch) oszacowano poniżej tej kwoty. W szczególności dotyczyło to zadań ujętych w PMR Województwa Śląskiego, których koszt w większości przypadków nie przekraczał 2 mln zł. [str. 30, 32, 34, 35, 37, 41-42]

Działania urzędów marszałkowskich podejmowane w celu wykonywania przez MZMiUW i ŚZMiUW zadań technicznych małej retencji polegały na zapewnianiu środków finansowych, przy czym nadzór tych urzędów nad powyższą działalnością ww. jednostek ograniczał się do zatwierdzania ich planów rzeczowo-finansowych oraz badania informacji z realizacji zadań statutowych i finansowych. [str. 41-42]

Spośród 349 gmin położonych na terenie województw małopolskiego i śląskiego, **zaledwie 18 (5,2%) budowało, a 21 (6%) modernizowało w okresie objętym kontrolą obiekty małej retencji**. Do 30 czerwca 2014 r. inwestycje tego rodzaju zakończyło odpowiednio 15 (4,3%) i 20 (5,7%) gmin. Spośród 314 (90%) gmin, które w powyższym okresie nie budowały ani nie modernizowały obiektów małej retencji, ponad połowa uzasadniła to brakiem zidentyfikowanych potrzeb, a prawie 1/4 – brakiem środków finansowych. Wśród powyższych jednostek samorządu terytorialnego znalazły się m.in. gminy, w których powódzie (podtopienia) wystąpiły w dwóch lub nawet w trzech latach objętych kontrolą (Gilowice, Bielsko-Biała, Czechowice-Dziedzice, Wilamowice, Jasienica, Blachownia, Czernichów, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Radziechowy-Wieprz, Rajcza i Węgierska Górka). [str. 53-55]

3. Inne niż zadania techniczne działania związane z małą retencją wód oraz ich efekty w wojewódzkich jednostkach organizacyjnych i w gminach¹²

¹¹ Stan realizacji zadań technicznych według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. przedstawiono w pkt 5.2.

¹² Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 3):

- w wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych zawarte w pkt 4.1.4. *Inne działania związane z małą retencją*;
- w urzędach marszałkowskich zawarte w pkt 4.2.4. *Inne działania związane z małą retencją*;

Poza realizacją niewielu zadań technicznych zwiększających retencję, działania samorządów województw i gmin sprowadzały się głównie do przeprowadzania remontów i konserwacji już istniejących obiektów. Ponadto, samorządy województw popularyzowały problematykę małej retencji, jednakże działania te nie były wystarczająco intensywne wśród właścicieli gruntów. Aż 286 (81,9%) gmin w okresie objętym kontrolą **nie podejmowało żadnych działań** mających na celu uświadomienie swoim mieszkańcom znaczenia retencji wód. [str. 38, 42, 55-56]

2.2.2. Lasy Państwowe

1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód w RDLP i nadleśnictwach¹³

RDLP i nadleśnictwa rozpoznały zagrożenia z tytułu powodzi i susz oraz potrzeby rozwijania małej retencji, jak również przekazywały informacje w tym zakresie do wykorzystania w PMR (w trzech przypadkach uwzględniono w nim zgłoszone zadania techniczne). [str. 42-43, 46]

2. Działania podejmowane w celu wykonywania zadań technicznych małej retencji wód oraz ich efekty w RDLP i nadleśnictwach¹⁴

Nadleśnictwa realizowały zadania techniczne małej retencji (głównie w ramach Projektu POLiŚ na terenach nizinnych lub Projektu POLiŚ na terenach górskich), a RDLP prawidłowo sprawowała nad nimi nadzór poprzez weryfikację cząstkowych wniosków o płatność, oględziny wykonanych prac i uczestnictwo w odbiorach końcowych obiektów oraz poprzez kontrole przeprowadzane w nadleśnictwach. W latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r., spośród 54 nadleśnictw będących w nadzorze RDLP w Katowicach lub RDLP w Krakowie, 39 realizowało obiekty w ramach 280 zadań technicznych retencji wód. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. zakończono 247 zadań, a pojemność retencyjna wzrosła co najmniej o 4,4 mln m³¹⁵. Należy jednak zauważyć, że spośród 10 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane jedno, o wartości 682,7 tys. zł, dotknięte było istotnym naruszeniem ustawy pzp, a w odniesieniu do drugiego, o wartości 1 124,7 tys. zł, zaistniało uzasadnione podejrzenie zмовы przetargowej. [str. 43-45, 47-48]

3. Inne niż zadania techniczne działania związane z małą retencją wód oraz ich efekty w RDLP i nadleśnictwach¹⁶

Nadleśnictwa realizowały również zadania nietechniczne małej retencji, takie jak zalesianie i odnawianie drzewostanu, utrzymanie (m.in. odmulanie) rowów oraz rewitalizacja oczek wodnych. Poza realizacją

— w gminach zawarte w pkt 4.5. *Gminy*.

¹³ Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 1):

— w RDLP zawarte w pkt 4.3.1 *Rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat z tytułu powodzi i susz* oraz w pkt 4.3.2. *Przekazywanie informacji do wykorzystania przy opracowywaniu PMR*;
— w nadleśnictwach zawarte w pkt 4.4.1. *Rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat z tytułu powodzi i susz* oraz w pkt i 4.4.2. *Planowanie zadań małej retencji do realizacji w ramach POLiŚ*.

¹⁴ Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 2):

— w RDLP zawarte w pkt 4.3.3. *Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez nadleśnictwa*;
— w nadleśnictwach zawarte w pkt 4.4.3. *Realizacja zadań technicznych małej retencji*.

¹⁵ Stan realizacji zadań technicznych według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. przedstawiono w pkt 5.2.

¹⁶ Istotne ustalenia kontroli (odnoszące się do celu szczegółowego nr 3):

— w RDLP zawarte w pkt 4.3.4. *Inne działania związane z małą retencją*;
— w nadleśnictwach zawarte w pkt 4.4.4. *Inne działania związane z małą retencją*.

zadań technicznych i nietechnicznych, działania RDLP i nadleśnictw na rzecz zwiększania retencji dotyczyły popularyzowania problematyki w tym zakresie. [str. 45, 51-52]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK wyniki przeprowadzonych badań kontrolnych i informacje uzyskane, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK¹⁷, ze wszystkich gmin woj. małopolskiego i śląskiego wskazują, że znaczenie małej retencji dla bezpieczeństwa powodziowego i ograniczania skutków występowania susz jest niedoceniane.

Tymczasem mała retencja stanowić powinna ważne narzędzie zapobiegania skutkom susz i powodzi: **dostępne** – ze względu na relatywnie niewielkie koszty realizacji jednostkowych zadań, **przyjazne dla środowiska** – ze względu na ograniczenie ingerencji w otoczenie i **elastyczne** – ze względu na możliwość rozmieszczenia i wykorzystania poszczególnych obiektów stosownie do potrzeb.

Zaniechania na tym polu uniemożliwiają skuteczne łagodzenie ekstremalnych przepływów, w tym zmniejszenie wysokości fal powodziowych, powodują bezużyteczny odpływ wód powierzchniowych, ograniczają możliwości magazynowania wody, co prowadzi do pogłębienia jej deficytu i postępującego przesuszenia gruntu, czego efektem długofalowym będzie zanik siedlisk i gatunków roślin i zwierząt, zwiększenie częstotliwości występowania pożarów oraz wynikające z tych przyczyn straty ekonomiczne.

Konsekwencją zaniechania szeroko zakrojonych działań na rzecz popularyzacji idei małej retencji i odstąpienie od realizacji konkretnych przedsięwzięć w tym zakresie będzie utrwalanie się stanu, w którym okresy suszy (niedoboru wody) będą występować naprzemiennie z powodzią o różnym natężeniu i zasięgu.

W świetle ustaleń niniejszej kontroli aktywność jednostek samorządu terytorialnego **powinna zatem ulec zwiększeniu**, tak by działania wzmacniające potencjał małej retencji nie koncentrowały się tylko na obszarach zarządzanych przez Lasy Państwowe.

Dlatego też NIK wnosi o podjęcie przez Samorządy skontrolowanych Województw działań zmierzających do:

- uwzględnienia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, określonych w mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego, pozyskanych od właściwych dyrektorów RZGW, w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych;
- aktualizacji wojewódzkich PMR;
- identyfikacji potencjalnych źródeł finansowania zadań ujętych w PMR;
- podjęcia skutecznych działań zapewniających pozyskanie środków na ich realizację.

Podkreślić należy, że ze względu na rozpoznany na etapie przygotowania kontroli znikomy zakres zadań technicznych realizowanych przez gminy, odstąpiono od przeprowadzenia bezpośrednich badań kontrolnych w tych jednostkach i niezbędne dane pozyskano

¹⁷ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, kierownicy jednostek kontrolowanych mają obowiązek niezwłocznie przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędne do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwić dostęp do baz danych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

w odpowiedzi na zapytania skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK do wszystkich gmin leżących na terenie Województw objętych kontrolą. Wynikało z nich, że:

- spośród 349 gmin położonych na terenie województw małopolskiego i śląskiego, zaledwie 18 (5,2%) budowało, a 21 (6%) modernizowało w okresie objętym kontrolą obiekty małej retencji;
- znikomy był zakres innych działań na rzecz małej retencji realizowanych przez gminy skontrolowanych województw (np. brak działań popularyzujących wiedzę na ten temat w ponad 80% gmin).

NIK zwraca uwagę na konieczność rozpoznania przez gminy potrzeb oraz potencjalnych źródeł finansowania małej retencji, jak również upowszechniania wśród właścicieli gruntów informacji o celach i funkcjach małej retencji, jako narzędzia ograniczania skutków powodzi i susz.

Z ustaleń niniejszej kontroli wynika także potrzeba zaplanowania i skoordynowania przez Ministra Środowiska, przy udziale pozostałych organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami, kompleksowych działań dla zwiększenia małej retencji. Działanie te winny umożliwić pozyskanie środków także ze źródeł, do których obecnie dostęp jest ograniczony dla poszczególnych jednostek np. w wyniku ustanowienia wysokiego poziomu wartości minimalnej projektu podlegającego dofinansowaniu.

3. Charakterystyka warunków hydrologicznych, zagrożeń powodzią i suszą oraz stanu organizacyjno – prawnego

3.1. Warunki hydrologiczne oraz zagrożenia powodzią i suszą

Głównym źródłem zaopatrzenia w wodę polskiej gospodarki są wody powierzchniowe, z których pokrywane jest 84% potrzeb. Pozostałe potrzeby (dotyczące głównie wody do picia) pokrywane są z zasobów wód podziemnych. Krajowe zasoby wodne cechuje duża zmienność czasowa i terytorialna, powodująca okresowe nadmiary i deficyty wody w rzekach oraz zjawiska powodzi i susz.

Według GUS, przy odpływie wód powierzchniowych z obszaru Polski wynoszącym w latach 2000–2012 średniorocznie 61,4 km³, roczny zasób wód przypadający na jednego mieszkańca kraju kształtujący się na poziomie 1600 m³ na rok, jest niższy nawet trzykrotnie, niż notowany w większości krajów europejskich. Specjaliści wskazują, że z powodu konieczności utrzymywania w rzekach minimalnych przepływów dla przetrwania ich ekosystemów w okresach suchych oraz bezużytecznego odpływu 1/3 wód rzecznych w czasie wezbrań, rzeczywista dostępność zasobów wód w Polsce jest niższa i wynosi w skali roku ok. 560 m³ na mieszkańca (w okresach suchych ok. 250 m³). Na ograniczenie dostępności zasobów wód rzutuje ponadto znaczny stopień ich zanieczyszczenia.

Szacuje się, że w latach 2010 – 2013 łączna objętość wody zmagazynowanej w sztucznych zbiornikach wynosiła ok. 4 mld m³ (w tym w tym 2,1 mld m³ w 10 dużych zbiornikach o pojemności powyżej 100 mln m³), co stanowi ok. 6% średniego rocznego odpływu z wielolecia, podczas gdy warunki fizyczno–geograficzne w Polsce stwarzają możliwość zmagazynowania 15% średniego rocznego odpływu. Zważywszy, że rezerwa powodziowa stanowi na ogół tylko część całkowitej pojemności zbiorników, nie

dają one pełnej możliwości ochrony przed powodzią i suszą, a także nie gwarantują odpowiedniego zaopatrzenia w wodę¹⁸.

Występujący w Polsce niski poziom retencji wód jest po części wynikiem zaszłości historycznych¹⁹ oraz antropogenicznych przekształceń systemów wodnych (wpływających ujemnie zarówno na stan wód powierzchniowych, jak i podziemnych), spowodowanych np. rozwojem gospodarczym na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; postępującą urbanizacją i uszczelnianiem terenów zlewni; regulacją rzek i potoków; sytuowaniem obwałowań zbyt blisko rzek; realizacją na terenach rolnych głównie melioracji odwadniających; zagospodarowaniem naturalnych zbiorników retencji wód jakimi są np. torfowiska, mokradła i starorzecza.

Województwo małopolskie

Obszar województwa małopolskiego (15 183 km²) zajmują dorzecza: Wisły (98% – regiony wodne: Małej Wisły, Górnej Wisły i Środkowej Wisły) oraz Dunaju (2% – region wodny Czarnej Orawy). Mając na względzie naturalne reżimy przepływów, wśród rzek województwa można wyróżnić:

- rzeki Karpat – charakteryzują się znacznymi zasobami wodnymi, odpływem nierównomiernie rozłożonym w czasie i przestrzeni, częstymi zmianami stanów wody, dużym potencjałem powodziowym oraz nasilonymi procesami erozyjnymi koryt, brzegów i dna rzeczne;
- rzeki Wyżyny Małopolskiej (lewobrzeżne dopływy Wisły) – charakteryzują się przeciętnymi zasobami wodnymi, dość stabilnymi stanami wód, przewagą wezbrań wiosennych oraz małym nasileniem procesów erozji koryt;
- rzeki Kotlin Podkarpackich (dominującą rolę odgrywają tutaj dolne odcinki dużych rzek karpackich), które mają charakter pośredni.

W województwie małopolskim największe znaczenie dla gospodarki wodnej mają rzeki karpackie (Soła, Skawa, Raba i Dunajec z dopływami), kształtujące zasoby wodne Górnej Wisły.

Na terenie województwa występują ekstremalne zjawiska pogodowe związane m.in. z wysokością opadów (lata mokre z powodziami oraz lata z małą ilością opadów i dotkliwą suszą). W szczególności rzeki karpackie charakteryzują się częstym i znacznymi zmianami stanów wody oraz znacznym potencjałem powodziowym przy wyraźnej przewadze wezbrań letnich nad zimowymi. Wezbrania i powódzie występują tutaj kilka razy w roku, a średnio co 10 lat przybierają rozmiary klęski żywiołowej. Wzrost antropopresji (m.in. eksploatacja gleb torfowych oraz „prostowanie” i całkowite betonowanie koryt, wstrzymujące przesiekanie wody płynącej do gruntów) jeszcze pogłębia zmienność rzek oraz zmniejsza naturalną retencję. W rezultacie poziom zagrożenia powodziowego w województwie małopolskim jest ok. 15% wyższy od przeciętnego zagrożenia powodziowego w Polsce. Na 182 gminy

¹⁸ Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2010–2011 oraz Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2012–2013 przedkładana Sejmowi przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy pw.

¹⁹ Zespół autorski T. Gruszczyński, P. Leśniak, J. Michalak, Zb. Nowicki: *Wyznaczanie zmian zasobów wód podziemnych w rejonach zbiorników małej retencji wód*. Informator Państwowej Służby Hydrogeologicznej (Warszawa 2009). Według autorów, przed II wojną światową na obszarze ówczesnej Polski było kilkanaście tysięcy zbiorników wód powierzchniowych wykorzystywanych do celów energetycznych oraz zupełnie nieznana i trudna do oszacowania liczba zbiorników małej retencji wykorzystywanych do innych celów. W wyniku działań wojennych i katastrofalnych w skutkach decyzji powojennych władz państwowych, dotyczących monopolizacji energetyki, do końca lat sześćdziesiątych zostało zniszczonych ponad 90% niewielkich budowli piętrzących wody powierzchniowe. Skala zniszczeń była ogromna, a w połączeniu ze skutkami intensywnie prowadzonych prac melioracyjnych doprowadziło to do znacznego obniżenia wód gruntowych w Polsce, zwłaszcza na obszarze Niżu Polskiego. To właśnie wówczas zaczęto mówić o stepowaniu Polski Centralnej, zwłaszcza Wielkopolski, Kujaw i Mazowsza.

województwa małopolskiego, 146 (80%) jest zagrożonych możliwością wystąpienia powodzi. W szczególnym stopniu zagrożone jest ok. 48% obszaru województwa. W województwie małopolskim zabezpieczeniu przed powodzią służy 1 020,1 km wałów przeciwpowodziowych, chroniących obszar o łącznej powierzchni ponad 108 tys. ha oraz zbiorniki zaporowe Czorsztyn-Niedzica, Rożnów i Czchów na Dunajcu, Dobczyce na rzece Raba, Klimkówka na rzece Ropa i Zesławice na rzece Dłubnia, o łącznej pojemności ok. 600 mln m³. Ponadto dobiega końca budowa zbiornika Świnna Poręba na rzece Skawa o pojemności 161 mln m³ (termin zakończenia prac przesunięto na koniec 2015 r.).²⁰

Województwo śląskie

Obszar województwa śląskiego (12 333 km²) zajmują dorzecza: Odry (55,3% – regiony wodne: Górnej Odry, Środkowej Odry i Warty), Wisły (44,5% – regiony wodne: Małej Wisły, Górnej Wisły i Środkowej Wisły) oraz Dunaju (0,2% – region wodny Czadeczek).

Do najważniejszych rzek należących do Dorzecza Wisły należą: Pilica, Przemsza, Brynica, Pszczynka, Biała i Gostynia. Najważniejszymi dopływami Odry na całej jej długości są Warta oraz Olza, Ruda, Bierawka, Mała Panew, Liswarta i Kłodnica. Mając na względzie naturalne reżimy przepływów, wśród rzek województwa śląskiego można wyróżnić:

- rzeki Wyżyny Śląskiej oraz Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej – charakteryzują się niewielkimi amplitudami przepływów i są równomiernie zasilane wodą, co wynika głównie z budowy geologicznej (występują wodonośne utwory paleozoiczne i mezozoiczne mogące gromadzić duże zasoby wód). W związku z powyższym rzeki są równomiernie zasilane w wodę;
- rzeki Niziny Śląskiej – charakteryzują się większymi amplitudami przepływów na skutek mniejszej retencji tego obszaru i dużych strat wody związanych z parowaniem. Codzienne przepływy nie są zbyt zróżnicowane, ale już przepływy średnie wykazują dużą nieregularność;
- rzeki Beskidów Zachodnich wraz z Pogórzem – charakteryzują się bardzo niewyrównanymi codziennymi przepływami. Ich przyczyną jest szybki spływ powierzchniowy, spowodowany występowaniem w tej części Polski bardziej kontynentalnego klimatu, mało przepuszczalnego podłoża fliszowego oraz znacznego nachylenia stoków. Wiosną znaczne ilości wody pochodzą z topnienia pokrywy śnieżnej, latem natomiast występują duże opady.

Terminy oraz charakter wezbrań i powodzi w zróżnicowanych warunkach środowiska geograficznego województwa śląskiego wykazują duże różnice czasowe i przestrzenne. W południowej (wyżynnej, górskiej i podgórskiej) części województwa najczęściej wody odpływa w czasie wiosennych roztopów. Odpływ ten jest rozłożony w czasie, stąd największe wezbrania i powodzie występują w tym regionie w lipcu i sierpniu (miesiące o najwyższych sumach opadów w przebiegu rocznym). Zlewnie górskie są szczególnie wrażliwe na gwałtowny opad atmosferyczny, gdyż ich powierzchnia jest stosunkowo mała. W nizinnych częściach województwa oprócz opadowych wezbrań i powodzi letnich mogą także pojawiać się wiosenne wezbrania i powodzie roztopowe, szczególnie po występowaniu zim z trwałą i grubą pokrywą śnieżną. Obszary zagrożone zalewami powodziowymi koncentrują się w dolinach większych rzek, jednak w centralnej części województwa śląskiego także występują obszary zalewane, na skutek obniżania się powierzchni terenu z powodu prowadzenia podziemnej eksploatacji górniczej. Zagrożenie powodziowe jest związane z planowaniem przestrzennym i użytkowaniem terenu, albowiem na obszarach poddanych silnej urbanizacji następuje zwiększenie spływu powierzchniowego z terenu zlewni, wskutek ograniczonej retencji wód. Łączna pojemność sztucznych zbiorników wodnych w województwie śląskim wynosi ok. 590 mln m³. Do głównych zbiorników zaporowych, które są ważnym elementem ochrony przeciwpowodziowej lub odgrywają istotną rolę w wyrównywaniu przepływów (szczególnie w okresach suszy) należy zaliczyć zbiorniki: Tresna, Porąbka i Czaniec na

²⁰ Raport z wykonania Programu Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013 za okres 2011–2012, przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego nr 1510/13 z dnia 10 grudnia 2013 r.

rzece Sole, Goczałkowice na rzece Wiśle, Wapiennica na rzece Wapiennicy, Poraj na rzece Warcie oraz Kozłowa Góra na rzece Brynicy, o łącznej pojemności ok. 325 mln m³.

Duża gęstość zaludnienia oraz wysoki poziom uprzemysłowienia sprawiają, że województwo śląskie jest rejonem o szczególnie wysokim zapotrzebowaniu na wodę. Tymczasem zasoby wodne przypadające na jednego mieszkańca są czterokrotnie niższe od średniej europejskiej i nieomal o jedną trzecią niższe od średniej krajowej²¹.

3.2. Działania organów administracji podejmowane na rzecz rozwoju małej retencji

W dniu 11 kwietnia 2002 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz NFOŚiGW zawarli porozumienie w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia rozwoju małej retencji oraz upowszechniania i wdrażania proekologicznych metod retencjonowania wody. Cele tego porozumienia miały być osiągnięte w wyniku realizacji PMR²², przygotowanych dla poszczególnych województw w układzie zlewniowym, zaktualizowanych i uzupełnionych o proekologiczne formy retencjonowania wody, z zastosowaniem zasad kompleksowości, szerokoprzestrzenności i długoplanowości. Za priorytetowe uznano przedsięwzięcia (zarówno techniczne, jak i nietechniczne, ze szczególnym uwzględnieniem retencji krajobrazowej i glebowej) mające pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze oraz jakość i ilość zasobów wodnych, przynoszące poprawę warunków rolniczych. Założono wspieranie wszelkich działań (w szczególności wydawanie fachowej literatury, szkolenia, szeroki przepływ informacji), skierowanych na upowszechnianie proekologicznych form małej retencji.

W 2006 r. Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych wysłała z inicjatywą połączenia i skoncentrowania działań podejmowanych przez poszczególne nadleśnictwa i opracowania w tym zakresie kompleksowego wniosku do Funduszu Spójności. Pierwsze przedsięwzięcia w zakresie małej retencji zgłoszone zostały przez nadleśnictwa już w 2006 r. W czerwcu 2007 r. przeprowadzona została wstępna selekcja zgłoszonych zadań, a w konsekwencji opracowano harmonogram rzeczowo–finansowy przedsięwzięć spełniających kryteria małej retencji, przedstawiony następnie w koncepcji programowo–przestrzennej. Na bazie składanych przez nadleśnictwa propozycji zadań zdefiniowane zostały dwa projekty: *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych oraz Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie*. W latach 2010–2011 Lasy Państwowe zawarły z NFOŚiGW (Instytucją Wdrażającą) umowy o ich dofinansowanie w ramach POIiŚ Priorytet III *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* Działanie 3.1. *Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego*. Instytucją odpowiedzialną za realizację ww. projektów jest Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, która wykonuje zadania w tym zakresie (przygotowanie i wdrażanie projektu, nadzór na jego realizacją, finansowanie i planowanie, monitoring i sprawozdawczość) poprzez jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych – CKPŚ. Beneficjentami końcowymi są nadleśnictwa biorące udział w realizacji zadań małej retencji (do 2015 r.). W przypadku

²¹ Ewa Owczarek – Nowak: *Gospodarka wodno–ściekowa w województwie śląskim*.

²² Opracowanych dla ówczesnych województw na podstawie porozumienia z dnia 21 grudnia 1995 roku, zawartego pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W porozumieniu tym, jako priorytetowe kierunki działań uznano odbudowę, modernizację i budowę zbiorników wodnych o pojemności do 5 mln m³, stawów rybnych i urządzeń piętrzących; uzupełnienie i modernizację obiektów melioracyjnych oraz piętrzenie istniejących małych jezior.

Projektu POLiŚ na terenach nizinnych całkowita wartość brutto wynosi ponad 196 mln, a w przypadku Projektu POLiŚ na terenach górskich – ponad 172 mln. (łącznie ponad 368 mln zł).

3.3. Wybrane uregulowania dotyczące kontrolowanej działalności

Dyrektywy unijne

W dniach 22 grudnia 2000 r. i 26 listopada 2007 r. weszły w życie odpowiednio Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna) oraz Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywa Powodziowa). Dyrektywa Wodna ustanawia ramy wspólnotowego działania w zakresie polityki wodnej. Ustalonym w niej nadrzędnym celem jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód do 2015 r.²³ Przepisy dyrektywy zobowiązują kraje członkowskie do racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i ekosystemów od nich zależnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Ustalają również ramy dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych i wód przejściowych oraz wód podziemnych, które m.in. mają przyczynić się do zmniejszenia skutków powodzi i susz. Uzupełnieniem Dyrektywy Wodnej, są postanowienia Dyrektywy Powodziowej, która ustanawia ramy dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodziami na terytorium Wspólnoty.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne

A. Obowiązki organów administracji rządowej i samorządowej

Celami zarządzania zasobami wodnymi są m.in. ochrona przed powodzią i suszą oraz zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności oraz na potrzeby rolnictwa (art. 2 ust. 1 ustawy pw). Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes KZGW (jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej), dyrektor RZGW (jako organ administracji rządowej niespolonej, podlegający Prezesowi KZGW), wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 ustawy pw). Wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych (art. 10 ust. 1 ustawy pw). Wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości (art. 12 ust. 1 ustawy pw). Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, stanowiących własność Skarbu Państwa, wykonują: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej; Prezes KZGW – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej; dyrektor parku narodowego – w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku; marszałek województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do pozostałych wód, niepodlegających zarządowi Prezesa KZGW lub dyrektorów parków narodowych (art. 11 ust. 1 ustawy pw). Prezes KZGW, dyrektor parku narodowego i marszałek województwa, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć nadleśniczemu wykonywanie powyższych praw w stosunku do wód znajdujących się w granicach nadleśnictwa (art. 11 ust. 1a ustawy pw). Właściciel wód ma obowiązek ich utrzymania, m.in. w celu zapewnienia ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi (art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1a ustawy pw). Utrzymanie wód jest realizowane m.in. przez: remont lub konserwację budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych; zasypywanie wyrw w brzegach i dnie oraz zabudowę biologiczną; udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych; usuwanie namulów, rumoszu, roślinności oraz przeszkód naturalnych i wynikających z działalności człowieka (art. 22 ust. 1b ustawy pw).

²³ W uzasadnionych przypadkach w terminie późniejszym.

Do obowiązków marszałka województwa należy programowanie, planowanie i nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych, jak również utrzymywanie tych ostatnich (art. 75 ust. 1 ustawy pw). Do powyższych urządzeń zalicza się – w przypadku melioracji wodnych podstawowych – m.in. budowle piętrzące, budowle upustowe, obiekty służące do ujmowania wód, stopnie wodne, zbiorniki wodne, kanały, rurociągi o średnicy co najmniej 0,6 m, budowle regulacyjne i przeciwpowodziowe oraz – w przypadku melioracji wodnych szczegółowych – m.in. rowy, drenowania, rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m, ziemne stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych oraz systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych, jeżeli służą regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy oraz ochronie użytków rolnych przed powodzią (art. 70 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 73 ust. 1 ustawy pw). Urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt, przy czym mogą być również wykonywane na koszt innych osób prawnych lub osób fizycznych (art. 72 ust. 1 i 2 ustawy pw). Wykonywanie i utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych należy do właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia są objęte działalnością spółki wodnej, to ich utrzymanie należy do tej spółki (art. 74 ust. 1 i art. 77 ust. 1 ustawy pw). Marszałek województwa prowadzi ewidencję urządzeń melioracji wodnych, zmeliorowanych gruntów oraz wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (art. 11 ust. 2 pkt 2, art. 70 ust. 3 ustawy pw).

Powyższe obowiązki marszałek województwa realizuje jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 75 ust. 2 ustawy pw).

B. Ochrona przed powodzią i suszą

Do 17 marca 2011 r. ochronę przed powodzią oraz suszą regulowały przepisy działu V (art. 79 – 88) ustawy pw. Była ona zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej, które miało być realizowane m.in. przez: kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych; zachowanie i tworzenie wszelkich systemów retencji wód, budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników przeciwpowodziowych oraz polderów przeciwpowodziowych; racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych (art. 80 i art. 81 ustawy pw). Ochrona przed powodzią i suszą miała być prowadzona zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego (art. 79 ust. 1 ustawy pw). Dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor RZGW miał sporządzić studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią. Studium zawierać miało podział na: obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych (tzw. obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią) i obszary potencjalnego zagrożenia powodzią (art. 79 ust. 2 ustawy pw). Obszary te miały być uwzględnione przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 84 ustawy pw).

W związku z wprowadzeniem przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej do polskiego prawa, od 18 marca 2011 r. ochronę przed powodzią oraz suszą regulują odpowiednio przepisy działów Va (art. 88a – 88q) i Vb (art. 88r – 88t) ustawy pw. Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się m.in. przez: racjonalne retencjonowanie wód; kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych; zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód; budowę, rozbudowę, użytkowanie i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych (art. 88k ustawy pw). Ochronę przed powodzią i suszą, która jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej, powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym

oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy (art. 88a ust. 1 i 3 oraz art. 88r ust. 1 i 2 ustawy pw). W związku z powyższym Prezes KZGW winien sporządzić:

- 1) wstępną ocenę ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy – do 22 grudnia 2011 r. (art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy pw);
- 2) mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego – do 22 grudnia 2013 r. (art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zmianie ustawy pw);
- 3) plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego – do 22 listopada 2015 r.; dyrektorzy RZGW powinni sporządzić projekty tych planów dla regionów wodnych i przekazać je Prezesowi KZGW do 22 sierpnia 2014 r. (art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o zmianie ustawy pw oraz art. 88h ust. 1 i 2 ustawy pw);
- 4) plany przeciwdziałania skutkom suszy na obszarach dorzeczy (ustawodawca nie określił terminu ich sporządzenia); dyrektorzy RZGW powinni przygotować plany przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych (art. 88s ust. 1 i 2 ustawy pw).

Ad1) Wstępna ocena ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy, zawiera w szczególności: mapy obszarów dorzeczy; opis powodzi historycznych; ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości; określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; w miarę możliwości – prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń (art. 88b oraz art. 88c ust. 1 i 2 ustawy pw).

Ad2) Mapy zagrożenia powodziowego dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi przedstawiają w szczególności: obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie (wynosi raz na 500 lat) lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; obszary szczególnego zagrożenia powodzią; obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia albo uszkodzenia wału przeciwpowodziowego lub przeciwsztormowego; z uwzględnieniem zasięgu powodzi, głębokości lub poziomu zwierciadła wody, a w uzasadnionych przypadkach – również prędkości lub natężenia przepływu wody (art. 88d oraz art. 88f ust. 1 i 2 ustawy pw).

Mapy ryzyka powodziowego dla powyższych obszarów objętych mapami zagrożenia powodziowego przedstawiają potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią, uwzględniające: szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią; rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na powyższych obszarach; instalacje mogące, w razie wystąpienia powodzi, spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości; występowanie ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, kąpielisk, obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody; w uzasadnionych przypadkach – potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody oraz obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska (art. 88e oraz art. 88f ust. 1 i 2 ustawy pw).

Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego Prezes KZGW przekazuje m.in. dyrektorom RZGW, a oni – właściwym: dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej, wojewodom, marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom, prezydentom miast oraz komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej (art. 88f ust. 3 i 4 ustawy pw). Granice obszarów przedstawione na powyższych mapach uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 88f ust. 5 ustawy pw). Zmiany w ww. dokumentach wprowadza się w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania map wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast (art. 88f ust. 7 ustawy pw).

Ad3) Plany zarządzania ryzykiem powodziowym zawierają: mapę obszaru dorzecza, na której są zaznaczone obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi; mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego wraz z opisem wniosków z analizy tych map; opis celów zarządzania ryzykiem powodziowym, uwzględniający konieczność ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi; katalog działań służących osiągnięciu tych celów; opis sposobu określania priorytetów działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym i nadzorowania postępów w realizacji planu; podsumowanie działań służących informowaniu społeczeństwa i prowadzeniu konsultacji społecznych; wykaz organów właściwych w sprawach zarządzania ryzykiem powodziowym; opis współpracy z właściwymi organami innych państw (jeżeli część obszaru dorzecza znajduje się poza granicami Polski); opis koordynacji czynności, o których mowa w art. 119a ustawy pw (art. 88g ust. 1 i 2 ustawy pw).

Ad4) Plany przeciwdziałania skutkom suszy zawierają: analizę możliwości powiększenia dyspozycyjnych zasobów wodnych; propozycje budowy, rozbudowy lub przebudowy urządzeń wodnych; propozycje niezbędnych zmian w zakresie korzystania z zasobów wodnych oraz zmian naturalnej i sztucznej retencji; katalog działań służących ograniczeniu skutków suszy (art. 88r ust. 3 i 4 ustawy pw).

Do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego ważność zachowuje studium ochrony przeciwpowodziowej (art. 14 ustawy o zmianie ustawy pw). W związku z powyższym obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone w studium, zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy – uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego, przy sporządzaniu ww. dokumentów uwzględnia się obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone w studium, uznając je za obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 ustawy o zmianie ustawy pw).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy sg). Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 ustawy sg). Organami gminy są wójt, burmistrz lub prezydent miasta – organ wykonawczy oraz rada gminy lub rada miejska – organ stanowiący i kontrolny (art. 11a ust. 1, art. 15 i art. 26 ustawy sg).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody oraz ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (art. 4 ust. 1 ustawy sp). Organami powiatu są zarząd powiatu – organ wykonawczy (składający się ze starosty jako przewodniczącego, wicestarosty i pozostałych członków zarządu) oraz rada powiatu – organ stanowiący i kontrolny (art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1 i art. 26 ust. 1 i 2 ustawy sp).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej (art. 14 ust. 1 ustawy sw). Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 11 ust. 2 ustawy sw).

Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą m.in. cele dotyczące zachowania wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego (art. 11 ust. 1 ustawy sw). Strategia ta zawiera, oprócz diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, również określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa i kierunków działań podejmowanych dla ich osiągnięcia (art. 11 ust. 1c ustawy sw). Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 11 ust. 1d ustawy sw). Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służący realizacji umowy partnerstwa i kontrakt terytorialny kraju (art. 11 ust. 3 ustawy sw).

Organami samorządu województwa są zarząd województwa – organ wykonawczy (składający się z marszałka województwa jako przewodniczącego, jednego lub dwóch wicemarszałków i pozostałych członków zarządu) oraz sejmik województwa – organ stanowiący i kontrolny (art. 15, art. 16 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy sw).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 13 ustawy poś). Polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych²⁴ oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska (art. 14 ustawy poś). Wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska sporządzają odpowiednie organy wykonawcze, a uchwalają odpowiednie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 (art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy poś). Z wykonania programów organy wykonawcze sporządzają co 2 lata raporty, które przedstawia się organom stanowiącym (art. 18 ust. 2 ustawy poś).

Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 71 ust. 1 ustawy poś). We wspomnianych dokumentach określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, jak również ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (art. 71 ust. 2 ustawy poś).

Ochrona wód polega na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości, w tym utrzymywaniu ilości wody na poziomie zapewniającym ochronę równowagi biologicznej (art. 97 ust. 1 ustawy poś). Organy administracji planują i realizują działania w zakresie ochrony poziomu jakości wód uwzględniające obszary zlewni hydrograficznych (art. 99 ustawy poś). Przy planowaniu i realizacji przedsięwzięcia powinny być stosowane rozwiązania, które ograniczą zmianę stosunków wodnych do rozmiarów niezbędnych ze względu na specyfikę przedsięwzięcia (art. 100 ust. 1 ustawy poś).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Do obowiązków samorządu wojewódzkiego należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 3 ust. 3 ustawy pizp). W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się m.in. system obszarów chronionych, w tym obszary

²⁴ O których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.).

ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 39 ust. 3 pkt 2 i 6 ustawy pizp). Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz sporządza ocenę realizacji inwestycji (art. 45 ustawy pizp).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach

Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 1 ustawy o lasach). W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu²⁵ lub uproszczonego planu urządzenia lasu²⁶, z uwzględnieniem m.in. celu zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, jak również w celu ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych (art. 7 ust. 1 ustawy o lasach). Lasy Państwowe sporządzają corocznie raport o stanie lasów oraz sprawozdanie finansowo-gospodarcze z działalności Lasów Państwowych (art. 52 ust. 1 ustawy o lasach).

W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 2 ustawy o lasach). Do zadań dyrektora RDLP należy m.in. inicjowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie działalności nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym; organizowanie wspólnych przedsięwzięć nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej; dysponowanie środkami finansowymi, wydzielonymi na wyrównywanie niedoborów środków w poszczególnych nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej (art. 34 ustawy o lasach). Do zadań nadleśniczego należy m.in. samodzielne prowadzenie gospodarki leśnej w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu; reprezentowanie Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania; kierowanie nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych; bezpośrednie zarządzanie lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych (art. 35 ust. 1 ustawy o lasach).

Wojewódzkie dokumenty planistyczne i programowe

Okresu objętego kontrolą dotyczyły następujące dokumenty poruszające problematykę retencji wód oraz zagrożeń z tytułu powodzi i susz, przyjęte przez Sejmik Województwa Małopolskiego:

- *Program Małej Retencji Województwa Małopolskiego*²⁷ (PMR Województwa Małopolskiego);
- *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*²⁸ (PZP Województwa Małopolskiego);

²⁵ Podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6). Plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności: opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, analizę gospodarki leśnej w minionym okresie, program ochrony przyrody oraz określenie zadań (art. 18 ust. 4).

²⁶ Plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 7).

²⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XXV/344/04 z dnia 25 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu Małej Retencji Województwa Małopolskiego.

²⁸ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XV/174/03 z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.

-
- *Program Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2005–2012*²⁹ oraz *Program Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2007–2014*³⁰ (POŚ Województwa Małopolskiego);
 - *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*³¹ oraz *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020*³² (SRW Województwa Małopolskiego).

W przypadku Województwa Śląskiego były to:

- *Program małej retencji dla województwa śląskiego*³³ wraz z aneksem³⁴ (PMR Województwa Śląskiego);
- *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*³⁵ (PZP Województwa Śląskiego);
- *Program Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2013 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018*³⁶ (POŚ Województwa Śląskiego);
- *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020*³⁷, *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”*³⁸ oraz *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*³⁹ (SRW Województwa Śląskiego).

Statuty wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych

Zadania wynikające z wykonywania przez Marszałka Województwa Małopolskiego i Marszałka Województwa Śląskiego praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do pozostałych wód⁴⁰, realizują w jego imieniu wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne – odpowiednio MZMiUW i ŚZMiUW.

W § 4 ust. 1 statutu MZMiUW⁴¹ określono m.in. następujące obowiązki tej jednostki: programowanie i planowanie zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i małej retencji; przygotowanie i realizacja

²⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XXXVI/443/05 z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie „Programu Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2005–2012”.

³⁰ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XI/133/07 z dnia 24 września 2007 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/443/05 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 sierpnia 2005 roku w sprawie „Programu Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2005–2012” oraz uchwały Nr XI/125/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

³¹ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XLI/527/06 z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013.

³² Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XII/183/11 z dnia 26 września 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020.

³³ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/43/1/2006 z dnia 16 stycznia 2006 roku w sprawie przyjęcia Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

³⁴ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/51/2/2006 z dnia 28 sierpnia 2006 roku w sprawie przyjęcia Aneksu do Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

³⁵ Uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego: nr II/21/2/2004 z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego i nr III/56/1/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego.

³⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/6/2/2011 z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2013 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018.

³⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/37/6/2005 z dnia 4 lipca 2005 r. w sprawie aktualizacji „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2015” poprzez przyjęcie „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020”.

³⁸ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr III/47/1/2010 z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020 poprzez przyjęcie Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”.

³⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”.

⁴⁰ Niepodlegających zarządowi Prezesa KZGW lub dyrektorów parków narodowych.

⁴¹ Uchwała nr VI/72/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie nadania statutu Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego; współpraca z jednostkami administracji publicznej oraz innymi podmiotami w zakresie profilaktyki przeciwpowodziowej i ochrony przed powodzią.

Według § 10 statutu ŚZMiUW⁴², do jego obowiązków należało m.in.: przygotowanie dokumentacyjne, realizacja i rozliczenie zadań w zakresie budowy, odbudowy i modernizacji urządzeń wodnych; realizacja PMR poprzez nadzór nad przygotowaniem dokumentacji technicznej, wykonawstwa robót oraz pozyskiwania środków na ten cel, realizowanych jako zadania inwestycji wspólnych; współpraca z administracją rządową i samorządową m.in. w zakresie rozwoju systemów małej retencji.

Nadzór nad ww. wojewódzkimi zarządami melioracji i urządzeń wodnych należał do zadań zarządów województw.

4. Istotne ustalenia kontroli

4.1. Wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych

4.1.1. Rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat z tytułu powodzi i susz

MZMiUW i ŚZMiUW posiadały dane o możliwościach retencyjnych na obszarze województwa, albowiem na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania małej retencji wodnej RRW–13 przekazywanych przez gminy, były zobowiązane sporządzać sprawozdania zbiorcze i przekazywać je do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w terminie do 31 marca. MZMiUW i ŚZMiUW terminowo przekazały sprawozdania za lata 2011–2013, przy czym sprawozdania dotyczące obszaru województwa śląskiego były nierzetelne.

- ŚZMiUW nie wykazał oddanego do użytkowania zbiornika Krzanowice⁴³ oraz wydatków poniesionych w związku z budową tego obiektu w łącznej kwocie 3 808 tys. zł⁴⁴. W toku kontroli (10 września 2014 r.) skorygowano sprawozdania z wykonania małej retencji wodnej RRW–13 za lata 2012–2013. Korektą nie objęto jednak sprawozdania za 2011 r., w którym nie wykazano wydatków w kwocie 1 253,2 tys. zł.

W latach 2011–2013 liczba obiektów na obszarze województwa śląskiego (o powierzchni 1 233,3 tys. ha) była wyższa odpowiednio o 27,5%, 29,5% i 26,4% , a ich możliwości retencyjne – odpowiednio 6,4, 6,5 i 5,2 razy większe, w porównaniu z województwem małopolskim (o powierzchni 1 518,3 tys. ha)⁴⁵. W 2011 r. na obszarze województwa śląskiego znajdowały się 1 084 obiekty małej retencji⁴⁶, a ich możliwości retencyjne wynosiły 28 983,4 tys. m³. W 2012 r. liczba tych obiektów wzrosła do 1 105⁴⁷ (tj. o 1,9%), wskutek czego ich możliwości retencyjne wzrosły do 29 475,8 tys. m³ (tj. o 1,7%). W 2013 r.

⁴² Przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr I/15/10/99 z dnia 28 grudnia 1999 r. w sprawie połączenia Regionalnych Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, Częstochowie, Bielsku-Białej i utworzenia Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą).

⁴³ Dotyczy sprawozdań RRW za lata 2012–2013 sporządzonych odpowiednio 27 marca 2013 r. i 21 marca 2014 r.

⁴⁴ Dotyczy sprawozdań za lata 2011–2013 sporządzonych odpowiednio 28 marca 2012 r., 27 marca 2013 r. i 21 marca 2014 r.

⁴⁵ Dane według sprawozdań z wykonania małej retencji wodnej RRW-13 za lata 2011 – 2013 przekazywanych przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁴⁶ W tym 89 zbiorników sztucznych, 588 stawów rybnych, 346 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz 61 doprowadzalników.

⁴⁷ W tym 88 zbiorników sztucznych, 604 stawy rybne, 346 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach, 64 doprowadzalniki oraz trzy inne obiekty.

liczba obiektów małej retencji zmniejszyła się o 2,2% i wynosiła 1 081⁴⁸. Ich możliwości retencyjne spadły w stosunku do roku poprzedniego o 19,1% (wynosiły 23 842,8 tys. m³), co było spowodowane zmniejszeniem pojemności stawów rybnych. Liczba obiektów małej retencji na obszarze województwa małopolskiego w latach 2011–2013 wykazywała tendencję wzrostową – wynosiła odpowiednio 850⁴⁹, 853⁵⁰ i 855⁵¹ (przy 847 obiektach wykazanych na koniec 2010 r.). Ich możliwości retencyjne wynosiły 4 511,4 tys. m³ w latach 2011–2012 oraz 4 535,7 tys. m³ w 2013 r. (wzrost o 0,5%).

Zarówno ŚZMiUW, jak i MZMiUW nie posiadały informacji na temat występowania suszy w okresie objętym kontrolą.

W wyniku powodzi straty w urządzeniach i na ciekach, będących w zarządzie ŚZMiUW, 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. Powódź w czerwcu 2013 r. spowodowała 49 przypadków szkód⁵², które 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 przesieków w wałach przeciwpowodziowych. Największe straty powstały w korytach cieków: Pisarzówka (w gminach Wilamowice i Kozy), K–II (w Gminie Pawonków) i Psina (w Gminie Krzyżanowice). Na likwidację powyższych szkód ŚZMiUW otrzymał w 2014 r. 3 000 tys. zł, które na dzień 30 czerwca 2014 r. nie były jeszcze wydatkowane (ogłoszono 16 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 3 000 tys. zł, w tym w przypadku dziewięciu o łącznej wartości 930,6 tys. zł podpisano umowy z wybranymi wykonawcami). Nawalne deszcze w maju 2014 r. spowodowały szkody w korytach siedmiu cieków⁵³, które 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 (w Gminie Wilamowice), Wschodnica (w Gminie Brenna) i Wilkówka (w Gminie Wilkowice). Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. ŚZMiUW nie otrzymał środków na usunięcie powyższych szkód, pomimo że 23 maja 2014 r. poinformował Śląski Urząd Wojewódzki o wysokości strat.

W wyniku powodzi straty w urządzeniach (wałach przeciwpowodziowych, przepompowniach melioracyjnych, śluzach wałowych) i na ciekach, będących w zarządzie MZMiUW wyniosły 385 936 tys. zł. (w tym 52 928 tys. zł w 2011 r., 217 591 tys. zł w 2013 r. oraz 115 417,0 tys. zł. w I półroczu 2014 r.). Szkody polegały m.in. na powaleniu drzew, uszkodzeniach skarp brzegów i opasek kamiennych oraz zamuleniach koryt. Na likwidację powyższych szkód MZMiUW otrzymał w okresie objętym kontrolą 249 870,5 tys. zł (w tym 138 097 tys. zł w 2011 r., 76 774,6 tys. zł w 2012 r. i 34 998,9 tys. zł w 2013 r.).

⁴⁸ W tym 97 zbiorników sztucznych, 604 stawy rybne, 328 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach, 49 doprowadzalników oraz trzy inne obiekty.

⁴⁹ W tym trzy piętrzenia jezior, 32 zbiorniki sztuczne, 688 stawów rybnych, 58 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz 69 doprowadzalników.

⁵⁰ W tym trzy piętrzenia jezior, 33 zbiorniki sztuczne, 688 stawów rybnych, 60 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz 69 doprowadzalników.

⁵¹ W tym trzy piętrzenia jezior, 34 zbiorniki sztuczne, 689 stawów rybnych, 60 samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz 69 doprowadzalników.

⁵² 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–lędzińskiego (1) i żorskiego (1).

⁵³ Pisarzówka, Czerwonka, Bruśnik, Dankówka, Wschodnica, Wilkówka i Jasienica na terenie powiatów bielskiego (6) i cieszyńskiego (1).

Przyznane środki zostały wykorzystane w całości zgodnie z przeznaczeniem, jednakże nie były wystarczające do pokrycia powstałych strat.

4.1.2. Opracowanie, monitoring i aktualizacja PMR

Zgodnie z porozumieniem z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji, poszczególne województwa miały opracować PMR w układzie zlewniowym, z uwzględnieniem proekologicznych form retencjonowania wody. Jako podstawę ich opracowania wskazano PMR sporządzone na podstawie porozumienia z dnia 21 grudnia 1995 roku⁵⁴, dla ówczesnych województw. Za opracowanie PMR były odpowiedzialne wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, realizujące zadania wynikające z wykonywania przez marszałków województw praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych, stanowiących własność Skarbu Państwa, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do pozostałych wód.⁵⁵ Sejmiki Województwa Małopolskiego i Województwa Śląskiego uchwaliły PMR odpowiednio w dniach 25 października 2004 r. i 16 stycznia 2006 r. W dniu 28 sierpnia 2006 r. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę w sprawie przyjęcia aneksu do PMR.

PMR Województwa Śląskiego opracowali w latach 2005–2006 pracownicy ŚZMiUW, na podstawie programów małej retencji byłych województw: bielskiego, częstochowskiego i katowickiego. Opracowanie to 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. Przy opracowywaniu PMR korzystano 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.

W PMR Województwa Śląskiego retencję zdefiniowano jako czasowe zatrzymanie lub ograniczenie prędkości odpływu wody, czyli spowolnienie obiegu wody. Jako główny jej cel wskazano poprawę bilansu wodnego zlewni rzecznych. W dokumencie tym założono 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 (sześć) i Małej Panwi (osiem). Koszt realizacji zadań technicznych oszacowano na 174,2 mln zł⁵⁶. Zaplanowano również realizację przez Gminę Bieruń 14 zadań nietechnicznych, 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. Założono, że zadania zostaną zrealizowane do końca 2015 r., przy czym, w zależności od stopnia zaawansowania przygotowania inwestycji, przyporządkowano je do trzech okresów realizacji: I (lata 2005–2010)⁵⁷, II (lata 2008–2012)⁵⁸ i III (po 2012 r.)⁵⁹. Przewidziano również

⁵⁴ Zawartego pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

⁵⁵ Niepodlegających zarządowi Prezesa KZGW lub dyrektorów parków narodowych.

⁵⁶ W większości przypadków oszacowane koszty poszczególnych zadań nie przekraczały 2 mln zł, w jednym przypadku przekraczały 40 mln zł.

⁵⁷ Dotyczy obiektów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego gmin lub inwestycji w trakcie wydawania wymaganych prawem decyzji i pozwoleń.

⁵⁸ Dotyczy obiektów planowanych do ujęcia w gminnych planach zagospodarowania przestrzennego.

monitoring realizacji PMR przeprowadzany z częstotliwością co dwa lata. Wnioski z *monitoringu* miały być podstawą aktualizacji tego dokumentu. W PMR nie wskazano jednak podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań technicznych ujętych w PMR⁶⁰, co było spowodowane m.in. ograniczeniami czasowymi przy opracowywaniu powyższego dokumentu oraz niezapewnieniem źródeł finansowania obiektów małej retencji.

W wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, 25 listopada 2010 r. ŚZMiUW powierzył firmie zewnętrznej sporządzenie opracowania pn. *Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko* za cenę 488 tys. zł brutto. Przygotowując i prowadząc powyższe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, wbrew przepisom ustawy pzp, ŚZMiUW nie opisał przedmiotu zamówienia w sposób wyczerpujący oraz nie udzielił wyjaśnień dotyczących treści SIWZ.

- Opisując przedmiot zamówienia zamawiający nie podał, że aktualizacja PMR obejmuje przeprowadzenie jego *monitoringu*, 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. Zamawiający uznał za wystarczające wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia PMR, jako jednego z dokumentów, które należy wykorzystać przy opracowaniu aktualizacji (w dokumencie tym podano, że podstawą aktualizacji będą wnioski z prowadzonego *monitoringu*). Jednakże PMR nie był załącznikiem do SIWZ, jak również nie wynikało z niego, że *monitoring* winien być przeprowadzony przez podmiot opracowujący aktualizację.
- Zamawiający nie udzielił wyjaśnień dotyczących treści SIWZ na wniosek spółki z o.o., który wpłynął do niego 29 października 2010 r., tj. w czwartym dniu jedenastodniowego (od 25 października do 5 listopada 2010 r.) terminu składania ofert, czym naruszył art. 38 ust. 1 pkt 3 ustawy pzp, zgodnie z którym był obowiązany udzielić wyjaśnień treści SIWZ niezwłocznie, jednak nie później niż na dwa dni przed upływem terminu składania ofert, pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści SIWZ wpłynął do niego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Powyższa nieprawidłowość była spowodowana zarejestrowaniem wpływu pisma wykonawcy dopiero 2 listopada 2010 r. (tj. w ósmym dniu jedenastodniowego terminu składania ofert), wskutek czego uznano, że zamawiający nie miał już obowiązku udzielania wyjaśnień, dotyczących treści SIWZ.

Jak wyjaśniła Dyrektor ŚZMiUW, opracowanie aktualizacji PMR Województwa Śląskiego nie zostało wykonane w ramach obowiązków służbowych pracowników tej jednostki, gdyż nie dysponowała ona wolnym potencjałem ludzkim z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem, jak również specjalistycznymi narzędziami i oprogramowaniem.

W harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy z wykonawcą, określono następujące części, jakie winno zawierać zlecone opracowanie: wstępną, inwentaryzacyjną (zawierającą *monitoring* PMR), przyrodniczą (zawierającą prognozę oddziaływania na środowisko), programową i kosztową, jak również terminy ich realizacji – od 31 grudnia 2010 r. do 29 czerwca 2012 r. (termin ten został przesunięty w drodze aneksu do umowy na 30 września 2012 r.).

Realizując część inwentaryzacyjną wykonawca przeprowadził *monitoring* zadań technicznych ujętych w PMR Województwa Śląskiego w 2011 r. według stanu na 31 grudnia 2010 r. (etap I) oraz w 2012 r. według stanu na 31 grudnia 2011 r. (etap II). Wyniki *monitoringu* według stanu na 31 grudnia

⁵⁹ Dotyczy obiektów, w stosunku do których istniało ryzyko zaniechania ich realizacji.

⁶⁰ Z wyjątkiem dwóch zadań polegających na budowie zbiorników wodnych Biała Wielka w Gminie Lełów i Zawada w Gminie Kamienica Polska.

2011 r. przedstawiały się następująco: w 13 przypadkach (13,7%) zadania zrealizowano⁶¹, w czterech przypadkach (4,2%) zadania były w trakcie realizacji⁶², w 43 przypadkach (45,3%) zadania miały być zrealizowane w przyszłości, a w 35 przypadkach (36,8%) nie przewidywano realizacji zadań, przy czym należy zauważyć, że w przypadku 48 spośród 78 niepodjętych zadań, termin ich realizacji przypadał na 2010 r. Ponadto, wykonawca przeprowadził *monitoring* zadań nietechnicznych według stanu na 30 czerwca 2012 r. Wyniki tego *monitoringu* przedstawiały się następująco: w jednym przypadku (7,1%) zadanie zrealizowano⁶³, 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. Nieliczne zadania, które podjęto, były realizowane głównie przez gminy, w dwóch przypadkach zadania realizował ŚZMiUW. Przyczynami opóźnień lub niezrealizowania zadań ujętych w PMR Województwa Śląskiego były: brak środków finansowych spowodowany zadłużeniem gmin w związku z realizacją w latach 2007–2013 inwestycji dofinansowanych z funduszy unijnych oraz określeniem minimalnej wartości projektu dofinansowanego w ramach POIiŚ⁶⁴ na poziomie 40 mln zł (przekraczającym koszty realizacji poszczególnych zadań ujętych w PMR); wskazywanie przez potencjalnych inwestorów (gminy, RZGW, ŚZMiUW) innych podmiotów właściwych do realizacji zadań; rezygnacja podmiotów prywatnych z wykonania zadań, spowodowana biurokracją i brakiem pomocy ze strony samorządów w pozyskaniu dofinansowania; podjęcie innych działań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej; realizowanie zadań przez Lasy Państwowe w ramach innych programów; szkody górnicze. Przy prowadzeniu *monitoringu* realizacji PMR Województwa Śląskiego nie uwzględniono żadnego z szeregu wskaźników zaproponowanych w tym dokumencie, co uzasadniono m.in. wysokimi kosztami ich opracowania oraz brakiem potrzebnych danych w przypadku obiektów, dla których nie sporządzono projektu budowlanego/ wykonawczego.

Ponadto, wbrew postanowieniu zawartemu w PMR, *monitoring* nie był prowadzony z częstotliwością co dwa lata.

- *Monitoring* zadań technicznych przeprowadzono według stanu na koniec 2010 r. i na koniec 2011 r., a zadań nietechnicznych – według stanu na 30 czerwca 2012 r., w sytuacji gdy poprzedni (przeprowadzony w I półroczu 2008 r.) prezentował stan realizacji PMR na koniec 2007 r.

W projekcie aktualizacji PMR Województwa Śląskiego wykonawca ujął wszystkie zgłoszone zadania⁶⁵, 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,

⁶¹ 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 Pilchowie; trzy zadania polegające na modernizacji zbiorników wodnych, tj. Szczekociny–Tartaczna w Gminie Szczekociny, Amerykan w Gminie Janów i Hadra 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.

⁶² 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 Kromolowie oraz zbiornika Krzanowice w Gminie Krzanowice.

⁶³ Rewitalizację starorzecza Wisły w Czarnuchowicach w Gminie Bieruń.

⁶⁴ Priorytet III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska Działanie 3.1. Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

⁶⁵ W ramach prac nad projektem aktualizacji PMR Województwa Śląskiego wykonawca przesłał do różnych podmiotów (m.in. jednostek samorządu terytorialnego, RZGW i RDLP) ankiety w celu uzyskania danych, dotyczących planowanych do realizacji obiektów małej retencji. W wyniku powyższych działań zgłoszono 115 zadań technicznych, w tym 62 nowe (nie ujęte w PMR).

29 – stawów, a 40 – suchych zbiorników i polderów, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Wisły (23), Odry (39), Soły (20), Warty (18), Pilicy (osiem) i Małej Panwi (siedem). Zadania przyporządkowano do trzech okresów realizacji: I (lata 2011–2015)⁶⁶, II (lata 2015–2020)⁶⁷ i III (po 2020 r.)⁶⁸, jak również wskazano właścicieli, użytkowników lub inwestorów planowanych obiektów⁶⁹. Zaproponowano również przeprowadzanie *monitoringu* co cztery – pięć lat, a aktualizacji – nie częściej niż co osiem – 10 lat. Nie zaplanowano natomiast zadań nietechnicznych w związku z brakiem stosownych zgłoszeń. Do opracowania projektu aktualizacji PMR wykorzystano *Bilans wodny i wodno-gospodarczego woj. śląskiego dla potrzeb aktualizacji programu małej retencji*, opracowany w 2008 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Przedstawiono w nim warunki hydrologiczne z uwzględnieniem lokalizacji zadań ujętych w PMR. Nie umożliwiał on jednak oceny spełniania warunków hydrologicznych w miejscach realizacji nowych zadań, zaplanowanych w projekcie aktualizacji ww. dokumentu.

Wykonawca przekazał poszczególne części zamówienia na opracowanie aktualizacji PMR Województwa Śląskiego w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, a całość zamówienia – 28 września 2012 r. ŚZMiUW przeprowadził odbiory części inwentaryzacyjnej i przyrodniczej nierzetelnie, gdyż pierwsza z nich była niekompletna, a druga nie została uzgodniona z podmiotem wskazanym w SIWZ.

- W dniu 16 czerwca 2011 r. potwierdzono odbiór i wykonanie m.in. *monitoringu* realizacji PMR (części inwentaryzacyjnej), w związku z czym 31 sierpnia 2011 r. zapłacono wykonawcy 72 tys. zł, pomimo że przedłożone opracowanie nie obejmowało *monitoringu* 14 zadań nietechnicznych (dopiero całość zamówienia przekazana 28 września 2012 r. uwzględniała wyniki *monitoringu* tych zadań).
- W dniu 20 marca 2012 r. potwierdzono odbiór i wykonanie prognozy oddziaływania na środowisko (części przyrodniczej), w związku z czym 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 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 Urzędzeń Wodnych w Katowicach, Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska, działający pod nadzorem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego” (po zorganizowaniu 9 maja 2012 r. posiedzenia z udziałem CDPGŚ, przekazało ono wykonawcy swoje uwagi do projektu w piśmie z 21 sierpnia 2012 r., a wykonawca ustosunkował się do nich 28 września 2012 r.).

W dniu 7 maja 2013 r. Zarząd Województwa Śląskiego powołał Zespół Oceniający ds. aktualizacji PMR⁷⁰, w skład którego wchodziło dwóch pracowników ŚZMiUW, trzech pracowników CDPGŚ i siedmiu pracowników UMWS. Do dnia 30 czerwca 2014 r. odbyło się 21 posiedzeń tego zespołu, w trakcie których analizowano projekt aktualizacji PMR Województwa Śląskiego 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

⁶⁶ Dotyczy obiektów posiadających decyzje administracyjne, a przynajmniej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

⁶⁷ Dotyczy obiektów zgodnych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, posiadających przynajmniej dokumentację koncepcyjną, tj. koncepcje programowo-przestrzenne lub studia wykonalności.

⁶⁸ Dotyczy 53 obiektów, odnośnie których wnioskodawcy nie posiadali wymaganych w PMR informacji (w tym dotyczących lokalizacji czy szacowanych kosztów i źródeł finansowania).

⁶⁹ Gminy, ŚZMiUW, RZGW, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, Agencję Nieruchomości Rolnych, podmioty prywatne.

⁷⁰ Uchwała nr 978/253/IV/2013 w sprawie powołania Zespołu Oceniającego ds. Aktualizacji Programu małej retencji dla województwa śląskiego.

m.in. w zakresie proekologicznych form retencjonowania wody, retencji wód na obszarach miejskich i działań służących upowszechnianiu wiedzy o różnych formach małej retencji wód.

Wcześniej, tj. na etapie opracowywania projektu aktualizacji PMR przez wykonawcę (w szczególności kwalifikowania obiektów małej retencji do ujęcia w tym dokumencie), ŚZMiUW nie przewidywał prac Zespołu Oceniającego, pomimo że w PMR założono poddanie nowo zgłoszonych obiektów procedurze kwalifikacyjnej, przeprowadzanej przez pracowników ŚZMiUW i CDPGŚ (działających pod nadzorem UMWS). Uzasadniano to obawą o dotrzymanie przez wykonawcę terminów wynikających z harmonogramu rzeczowo – finansowego. Niepowołanie Zespołu Oceniającego na powyższym etapie skutkowało odmową uzgodnienia przez CDPGŚ prognozy oddziaływania na środowisko, a w konsekwencji – przesunięciem terminu końcowego realizacji umowy zawartej z wykonawcą (z 29 czerwca na 30 września 2012 r.). Prace Zespołu Oceniającego, które na dzień zakończenia kontroli w ŚZMiUW trwały już od ponad 16 miesięcy, wpłynęły na aktualność prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonej przez wykonawcę.

PMR Województwa Małopolskiego opracowała w 2004 r. firma zewnętrzna na zlecenie MZMiUW. Podstawą jego opracowania był *Program Racjonalnego Gospodarowania Zasobami Wodnymi Województwa Małopolskiego* sporządzony przez ww. spółkę.

W dokumencie tym małą retencję zdefiniowano jako przedsięwzięcia mające na celu wydłużenie czasu obiegu wody poprzez zwiększenie zdolności do zatrzymywania wód opadowych (spowolnienie odpływu), zatrzymywanie zanieczyszczeń oraz ograniczenie energii wody i ruchu rumowiska. Jako cele małej retencji wskazano retencjonowanie wody dla zaspokojenia występujących potrzeb oraz dla ochrony przed powodzią.

W PMR Województwa Małopolskiego przewidziano realizację 69 zadań technicznych polegających na budowie 69 obiektów małej retencji o łącznej pojemności 50,4 mln m³, w tym 65 zbiorników o pojemności 38,1 mln m³ i 4 polderów o pojemności 12,3 mln m³, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Uszwicy (trzy), Dunajca (29), Wisłoki (sześć), Raby (10), Skawy (cztery), Wisły (12), Prądnika (dwa), Szreniawy (jeden), Przemszy (jeden) oraz Dłubni (jeden). Na podstawie analizy wskaźników techniczno-ekonomicznych⁷¹ zadania te przyporządkowano do pierwszej, drugiej lub trzeciej grupy kolejności realizacji. Ich koszt oszacowano na 1 030,3 mln zł⁷², w tym 994,1 mln zł dotyczyło zbiorników, a 36,2 mln zł - polderów. W sytuacji gdy do zadań MZMiUW należało programowanie i planowanie zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i małej retencji, opracowany na jego zlecenie PMR Województwa Małopolskiego był nierzetelny, tj. nie zawierał danych i informacji oraz nie przewidywał wszystkich działań niezbędnych dla osiągnięcia celów małej retencji.

- PMR Województwa Małopolskiego nie określał podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań oraz źródeł finansowania i terminów ich realizacji. Nie przewidywał również potrzeby monitorowania stanu realizacji PMR oraz jego aktualizacji (w tym procedury kwalifikowania nowych zadań). Ponadto, w PMR Województwa Małopolskiego ujęto wyłącznie zadania techniczne (polegające na budowie zbiorników lub polderów), nie przewidziano natomiast realizacji zadań nietechnicznych, pomimo że w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji wskazano konieczność uzupełnienia PMR o proekologiczne formy retencjonowania wody, a RZGW zwrócił na to uwagę na etapie opiniowania projektu tego dokumentu. Powyższe braki miały wpływ na

⁷¹ Kosztu magazynowania 1 m³; ilorazu pojemności wyrównawczej i kubatury zapory ziemnej; efektu wyrównawczego netto; efektu wyrównawczego przepływu i redukcji kulminacji fali powodziowej dla wody o prawdopodobieństwie przewyższenia raz na 100 lat.

⁷² W przypadku jednego zadania oszacowane koszty przekraczały 40 mln zł.

4.1.3. Realizacja zadań technicznych małej retencji

Spośród 95 zadań technicznych, ŚZMiUW miał zrealizować dziewięć zadań, które w PMR zostały oszacowane na 67,7 mln zł i zaplanowane na lata 2005–2010 (I okres realizacji). Według stanu na 30 czerwca 2014 r. jedno zadanie (budowa suchego zbiornika Krzanowice) było zakończone (protokół odbioru końcowego z dnia 10 sierpnia 2012 r.), jedno zadanie (budowa zbiornika wodnego Wilkowice) było w trakcie realizacji, a dwa zadania (budowa suchego zbiornika Kuźnia Raciborska i zbiornika wodnego Danków) były w fazie przygotowawczej. Nie podjęto pięciu zadań polegających na budowie suchego zbiornika Międzyrzecze oraz modernizacji zbiorników wodnych Wierzbie I, III, IV i V oraz Zaborze, Hadra II i Dzibice⁷³. Niewykonanie powyższych zadań w założonym terminie było spowodowane głównie brakiem wystarczających środków finansowych. Na opóźnienie w realizacji zbiornika Wilkowice wpływ miały również niekorzystne warunki atmosferyczne.

Ponadto ŚZMiUW realizował zadania ujęte w projekcie aktualizacji PMR opracowanym w 2012 r. przez wykonawcę. Założono w nim, że ŚZMiUW zrealizuje 11 spośród 62 nowych zadań technicznych⁷⁴, w tym jedno w I okresie realizacji, tj. w latach 2011–2015 (zbiornik Przyrów), cztery w II okresie realizacji, tj. w latach 2015–2020 (zbiorniki: Rudnik, Brzeźnica, Ligota Książęca i Dąbek) i sześć w III okresie realizacji, tj. po 2020 r. (zbiorniki: Łęgoń 1, Lubomka Księżok, Sumina Górki, Bodek Kornowac i Gzel Jejkowice oraz polder Heczmarowice). Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. (w trakcie weryfikacji projektu aktualizacji PMR przez Zespół Oceniający), ŚZMiUW realizował trzy zadania (zbiorniki: Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca), a jedno było w fazie przygotowawczej (zbiornik Dąbek).

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. ŚZMiUW poniósł na realizację ww. ośmiu zadań technicznych małej retencji (w tym cztery zbiorniki ujęte w PMR, tj. Krzanowice, Wilkowice, Kuźnia Raciborska i Danków oraz cztery zbiorniki ujęte w projekcie aktualizacji tego dokumentu, tj. Rudnik, Brzeźnica, Ligota Książęca i Dąbek) wydatki w łącznej kwocie 13 525,2 tys. zł⁷⁵. Na realizację tych zadań w latach 2011–2013 ŚZMiUW zgłosił zapotrzebowanie w łącznej wysokości 17 183,5 tys. zł, a przyznano mu 10 899,1 tys. zł (63%). Plany wydatków po zmianach wyniosły w powyższych latach łącznie 9 470,1 tys. zł, z czego wykorzystano 9 286,5 tys. zł (98%). Przyczynami niepełnego wykonania planów wydatków w powyższym zakresie lub dokonywania zmniejszeń tych planów były m.in.: niekorzystne warunki atmosferyczne, uniemożliwiające realizację części zadań; oszczędności powstałe po przeprowadzeniu przetargów lub związane z kosztorysowym rozliczeniem robót budowlanych; niewykonanie przez wykonawców zamówień w terminach umownych; przyznanie środków, przeprowadzenie przetargów i podpisanie umów z wykonawcami dopiero w II półroczu 2013 r., co skutkowało wyznaczeniem terminów rozliczenia robót budowlanych w 2014 r. Środki na realizację ww. zadań pochodziły z budżetu Województwa Śląskiego, budżetu państwa, WFOŚiGW oraz PROW.

W wyniku badania realizacji trzech zadań technicznych (budowy zbiorników Krzanowice, Rudnik i Brzeźnica) stwierdzono, że dokumentację projektową sporządzono w terminach wynikających z umów, które ŚZMiUW zawarł z wykonawcami. W przypadku zbiornika Wilkowice jednostka ta otrzymała dokumentację projektową od Gminy Wilkowice.

⁷³ Koszt ich realizacji oszacowano w PMR na 48 mln zł.

⁷⁴ Nieujętych w obowiązującym PMR.

⁷⁵ Z tego 12 664,3 tys. zł dotyczyło zadań ujętych w PMR, a 860,9 tys. zł – zadań ujętych w projekcie aktualizacji PMR.

W związku z ww. zadaniami przeprowadzono pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego)⁷⁶, w tym dwa dotyczyły zbiornika Krzanowice. Stwierdzone naruszenia ustawy pzp dotyczyły zmiany wartości zamówienia po wszczęciu postępowania oraz niedopełnienia obowiązków wykluczenia lub wezwania wykonawcy do przedłożenia wymaganego dokumentu (naruszenia te nie miały jednak wpływu na rozstrzygnięcie postępowania).

- W ramach przetargu na budowę zbiornika Wilkowice⁷⁷ zamawiający 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 12 czerwca 2009 r. Wskutek zmian tego kosztorysu dokonanych 19 października 2009 r. (tj. 17 dni po wszczęciu postępowania) wartość zamówienia wyniosła 5 737,6 tys. zł.
- W ramach przetargu na budowę zbiornika Krzanowice⁷⁸ zamawiający 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).
- W ramach przetargu na kontynuację budowy zbiornika Krzanowice⁷⁹ zamawiający 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).
- W ramach przetargu na kontynuację budowy zbiornika Krzanowice zamawiający 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 wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, do ich złożenia w wyznaczonym terminie.

W wyniku powyższych przetargów zawarto umowy z wykonawcami. W przypadku zbiornika Krzanowice nastąpiła przerwa w wykonywaniu robót budowlanych, z uwagi na brak możliwości pozyskania środków finansowych przez ŚZMiUW. Okoliczności te przyczyniły się do zawarcia porozumienia rozwiązującego umowę, albowiem podwykonawcy wystąpili przeciwko wykonawcy na drogę sądową o zapłatę zaległego wynagrodzenia. Roboty budowlane zostały ponownie podjęte po przeprowadzeniu kolejnego przetargu i wyłonieniu wykonawcy, który zrealizował zadanie zgodnie z umową. W wyniku zakończenia budowy zbiornika Krzanowice zwiększono pojemność rezerwy powodziowej o 418,5 tys. m³. W przypadku zbiorników Rudnik i Brzeźnica, w związku z niewykonywaniem prac w terminach określonych w harmonogramach, z dniem 12 września 2014 r. ŚZMiUW odstąpił od umów z winy wykonawcy i naliczył kary umowne w łącznej kwocie 335,2 tys. zł. W przypadku zbiornika Wilkowice roboty budowlane realizowano zgodnie z umową, przy czym pierwotny termin realizacji tego

⁷⁶ Wartość zamówień wynikająca z zawartych umów wynosiła 16 583,5 tys. zł.

⁷⁷ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 5 380,5 tys. zł.

⁷⁸ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 4 604,9 tys. zł.

⁷⁹ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 3 246,8 tys. zł.

zadania został przesunięty z przyczyn niezależnych od wykonawcy, albowiem ze względu na zbyt małe opady nie można było osiągnąć poziomu rzędnej piętrzenia.

Zdjęcie 1 Zbiornik wodny w Gminie Wilkowice wybudowany przez ŚZMiUW



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Według stanu na 30 czerwca 2014 r., spośród 69 zadań technicznych, MZMiUW realizował jedno (1,4%), które było zaliczone w PMR do grupy pierwszej kolejności (zbiornik Skrzyszów). Ponadto sześć innych zadań (8,7%), zaliczonych do grup pierwszej lub drugiej kolejności, było w fazie przygotowawczej (zbiorniki: Biezanów, Joniny, Grodna, Gosprzydowa, Okocim i Lipnica Murowana). Pozostałych 62 (89,9%) zadań technicznych, zaliczonych do grup pierwszej, drugiej lub trzeciej kolejności, nie podjęto, co było spowodowane brakiem środków finansowych (koszt ich realizacji oszacowano w PMR na 883,3 mln zł). W dniu 11 sierpnia 2014 r. rozpoczęto budowę zbiornika Biezanów⁸⁰, natomiast z końcem października 2014 r. zakończono budowę zbiornika Skrzyszów (trwał jej odbiór końcowy).

- MZMiUW nie realizował PMR Województwa Małopolskiego w sposób rzetelny, gdyż po 10 latach jego obowiązywania na ukończeniu było zaledwie jedno (zbiornik Skrzyszów) z 69 zadań, a zatem nie osiągnięto celów małej retencji, określonych w tym dokumencie, tj. zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią..

W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań ujętych w PMR Województwa Małopolskiego poniesiono wydatki w łącznej kwocie 15 712,1 tys. zł, z tego 14 353,8 tys. zł dotyczyło zbiornika

⁸⁰ Termin jej zakończenia ustalono na dzień 31 sierpnia 2015 r.

Skrzyszów, a 1 358,3 tys. zł – zbiorników Joniny, Biezanów, Gosprzydowa, Okocim i Lipnica Murowana. W przypadku zbiorników Joniny i Skrzyszów, wydatki poniesiono w ramach MRPO, a w przypadku pozostałych zadań – w ramach Programu ochrony przed powodzią w Dorzeczu Górnej Wisły. W okresie objętym kontrolą nie poniesiono wydatków na zadanie polegające na budowie zbiornika Grodna. Zostało ono wstrzymane ze względu na odmowę ustalenia warunków prowadzenia robót, wydaną przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Krakowie. W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na budowę zbiorników Skrzyszów i Biezanów stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy pzp. Budowa zbiornika Skrzyszów była realizowana zgodnie z zawartą umową. Do 16 września 2014 r. dokonano 11 odbiorów częściowych, które były podstawą do regulowania płatności za terminowo wykonane prace budowlane. Według stanu na dzień 6 listopada 2014 r. trwał odbiór końcowy. Całkowita pojemność zbiornika wyniosła 759 tys. m³, w tym pojemność przeciwpowodziowa – 206 tys. m³. Powierzchnia zalewu przy normalnym poziomie piętrzenia wyniosła 18,3 ha, natomiast przy maksymalnym poziomie piętrzenia może wzrosnąć do 22,8 ha.

4.1.4. Inne działania związane z małą retencją

Na podstawie badania próby 15 obiektów małej retencji (w tym dziesięciu zbiorników i pięciu jazów), będących w zarządzie ŚZMiUW, stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. ww. jednostka przeprowadzała okresowe kontrole tych obiektów, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy pb, w wyniku których wszystkie zbiorniki zostały zakwalifikowane do remontów. W latach 2011–2013 ŚZMiUW wykonał prace związane z utrzymaniem 14 obiektów małej retencji (w tym 11 zbiorników wodnych i trzech jazów). Prace te polegały m.in. na wykoszeniu porostów i ścinaniu krzewów 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. Na powyższe prace ŚZMiUW poniósł w latach 2011–2013 wydatki w łącznej kwocie 702 tys. zł, ze środków dotacji na zadania zlecone, udzielonej z budżetu państwa.

W przypadku zbiornika Zesławice, będącego w zarządzie MZMiUW, również przeprowadzano okresowe kontrole zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy. W latach 2011–2013 MZMiUW przeznaczył 226,9 tys. zł na konserwację i remonty powyższego obiektu, przeprowadzane przez Krakowski Związek Spółek Wodnych. Inne podmioty, którym obiekty małej retencji przekazano w zarząd, w dziewięciu na 11 przypadków nie posiadały ksiąg oraz nie przeprowadzały okresowych kontroli tych obiektów.

Przedstawiciele ŚZMiUW popularyzowali problematykę małej retencji prezentując referaty np. przed Radami Gospodarki Wodnej Górnej Odry i Małej Wisły przy RZGW w Gliwicach lub podczas targów POLEKO czy Silesia-Expo. Natomiast MZMiUW upowszechniał informacje związane z realizacją PMR poprzez stronę internetową oraz wywiady udzielane w telewizji. Należy jednak zauważyć, że powyższe działania winny być ukierunkowane na upowszechnianie problematyki retencji przede wszystkim wśród jak największej liczby właścicieli gruntów.

4.2. Urzędy marszałkowskie

4.2.1. Problematyka retencji wód oraz zagrożeń z tytułu powodzi i susz w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych

Zarówno UMWM, jak i UMWS określiły w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych (POŚ, PZP, PMR, SRW) obszary zagrożone powodzią, jednakże przedstawiły je w sposób niejednorodny. UMWS określił w POŚ przede wszystkim odcinki rzek stwarzające zagrożenie powodziowe⁸¹, natomiast w PZP i PMR wskazał głównie gminy, których to zagrożenie dotyczyło⁸². UMWM przedstawił: zlewnie rzek stwarzających zagrożenie powodziowe⁸³ (w PZP, POŚ i SRW), powiaty, w których dominujące są określone rodzaje wezbrań powodziowych⁸⁴ (w PZP i PMR) oraz powiaty zagrożone powodzią w stopniu bardzo wysokim⁸⁵ i wysokim⁸⁶ (POŚ) lub najwyższym⁸⁷, bardzo wysokim⁸⁸ i wysokim⁸⁹ (PZP). Powyższe obszary nie były kompleksowo i szczegółowo rozpoznane przez UMWM i UMWS, gdyż właściwi dyrektorzy RZGW do dnia zakończenia kontroli nie przekazali Marszałkom Województw Małopolskiego i Śląskiego map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, które powinny być sporządzone przez Prezesa KZGW do dnia 22 grudnia 2013 r., a przedstawione na nich granice obszarów – uwzględnione w PZP województw w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania map. Co prawda w powyższym terminie zamieszczono na Hydroportalu KZGW informacje na temat zagrożenia i ryzyka powodziowego w postaci wizualizacji graficznych map, jednakże nie opublikowano ich pełnej treści cyfrowej. Według stanu na dzień 25 września 2014 r., trwała procedura przygotowawcza do oficjalnego przekazania map dyrektorom RZGW, którzy winni je przekazać organom określonym w art. 88f ust. 4 ustawy pw. (m.in. marszałkom województw)⁹⁰. W okresie wcześniejszym, właściwi dyrektorzy RZGW nie opracowali również studiów ochrony przeciwpowodziowej (które zachowują ważność do dnia sporządzenia map zagrożenia powodziowego), obejmujących cały obszar województw małopolskiego i śląskiego. Ponadto na brak pełnego rozpoznania obszarów zagrożonych powodzią wskazuje fakt, że w PZP i PMR Województwa Śląskiego, spośród 14 gmin powiatów żywieckiego, bielskiego i częstochowskiego dotkniętych powodzią w co

⁸¹ M.in. Odry, Olzy, Szotówki, Piotrówki, Psiny, Troji, Rudy, Suminy, Bierawki, Kłodnicy, Małej Panwi, Warty i Liswarty (w Dorzeczu Odry); Wisły, Pszczynki, Gostyni, Przemszy, Czarnej Przemszy, Białej Przemszy, Bobrka, Soły, Pilicy, Żebrówki i Białej (w Dorzeczu Wisły); Szotówki, Jastrzębianki i Ruptawki (w Dorzeczu Olzy); Potoku Chwałowickiego i Potoku Radziejowskiego (w Dorzeczu Rudy); Bierawki, Potoku Krywałdzkiego, Potoku Knurowskiego i Potoku Gierałtowickiego (w Dorzeczu Bierawki); Kłodnicy i Potoku Bielszowickiego (w Dorzeczu Kłodnicy).

⁸² Racibórz, Kuźnia Raciborska, Krzyżanowice, Krzanowice, Rudnik, Lubomia, Nędza, Goczałkowice-Zdrój, Pszczyna, Miedźna, Lędziny, Czechowice-Dziedzice, Bestwina, Bojszowy i Bierun.

⁸³ Soły i Dunajca oraz Raby i Skawy, przy czym w SRW Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 podano również zlewnie Skawinki i Uszwicy.

⁸⁴ Limanowski, nowosądecki, krakowski, tarnowski, dąbrowski, myślenicki i bocheński (wezbrania opadowo-rozlewne); limanowski, nowosądecki, nowotarski, gorlicki, tatrzański, olkuski i krakowski (wezbrania opadowo-nawalne); nowosądecki, nowotarski i myślenicki – głównie na Popradzie, Dunajcu i niektórych małych ciekach w terenach podgórskich (wezbrania zatorowo-lodowe).

⁸⁵ Nowosądecki, limanowski, suski i brzeski oraz miasto Nowy Sącz.

⁸⁶ Krakowski, tarnowski, nowotarski, gorlicki, chrzanowski i oświęcimski oraz miasta: Kraków i Tarnów.

⁸⁷ Nowosądecki, limanowski, suski i brzeski.

⁸⁸ Nowotarski, tarnowski i gorlicki.

⁸⁹ Pozostałe powiaty na terenie województwa małopolskiego.

⁹⁰ Do dnia zakończenia kontroli w UMWS (6 listopada 2014 r.) i UMWM (26 listopada 2014 r.) Marszałkom Województwa Śląskiego i Małopolskiego nie przekazano map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Mapy te zostały przekazane w okresie od kwietnia do lipca 2015 r.

najmniej dwóch latach okresu objętego kontrolą⁹¹, uwzględniono tylko Czechowice–Dziedzice. Wymieniono również gminy, w których powódź w powyższym okresie nie wystąpiła (np. Bojszowy, Miedźna, Łędziny). Spośród ww. dokumentów planistycznych i programowych Województwa Małopolskiego, UMWM odniósł się do obszarów zagrożonych suszą tylko w POŚ, zamieszczając mapę obrazującą obszary dotknięte tym zjawiskiem. W PMR stwierdzono, że w południowej i częściowo centralnej części województwa małopolskiego występują lokalnie potrzeby uzyskania dodatkowych źródeł wody do zaopatrzenia ludności, natomiast w części północnej – do celów rolniczych. Jako sygnalizowane przez samorządy rejony niedoborów wody do zaopatrzenia ludności wymieniono gminy Grybów, Jordanów i Raciechowice. Ponadto w *Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego 2014 r.* wskazano: gminy lub powiaty o najwyższym stopniu zagrożenia deficytem ilościowym i jakościowym wód podziemnych⁹², gminy o najwyższym stopniu zagrożenia potencjału wód powierzchniowych⁹³, gminy, w których pokrywają się zagrożenia deficytem wód podziemnych i powierzchniowych⁹⁴ oraz powiaty o najwyższej liczbie gospodarstw zagrożonych suszą⁹⁵. Natomiast UMWS nie gromadził danych o obszarach zagrożonych suszą oraz nie przedstawił ich w dokumentach planistycznych i programowych, co uzasadniono brakiem ustawowego obowiązku w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, że na etapie weryfikacji projektu aktualizacji PMR przedłożonego przez wykonawcę pożądane jest posiadanie takich danych.

UMWM i UMWS uwzględniły w POŚ, PZP i SRW cele dotyczące zwiększenia retencji wód oraz ochrony przed powodzią, jak również działania służące osiągnięciu tych celów (m.in. budowę zbiorników i polderów, ochronę torfowisk i obszarów wodno – błotnych, stosowanie metod agrotechnicznych ograniczających spływ powierzchniowy, zalesianie oraz odtwarzanie zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych).

Jak podano w pkt 4.1.2., w uchwalonych przez Sejmik Województwa Małopolskiego i Sejmik Województwa Śląskiego PMR zaplanowano odpowiednio 69 i 95 zadań technicznych. W przypadku Województwa Śląskiego zaplanowano również 14 zadań nietechnicznych małej retencji, natomiast w przypadku Województwa Małopolskiego ograniczono się do omówienia występujących form retencji nietechnicznej (takich jak np. zalesienia, zabiegi agrotechniczne, kształtowanie krajobrazu zlewni). PMR Województwa Małopolskiego nie był sporządzony w sposób rzetelny, tj. nie zawierał danych i informacji oraz nie przewidywał wszystkich działań niezbędnych dla osiągnięcia celów małej retencji.

- PMR Województwa Małopolskiego nie określał podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań oraz źródeł finansowania i terminów ich realizacji. Nie przewidywał również potrzeby monitorowania stanu realizacji PMR oraz jego aktualizacji (w tym procedury kwalifikowania nowych zadań). Ponadto, w PMR Województwa Małopolskiego ujęto wyłącznie zadania techniczne (polegające na budowie zbiorników lub polderów), nie przewidziano natomiast realizacji zadań nietechnicznych, pomimo że w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji wskazano konieczność uzupełnienia PMR o proekologiczne formy retencionowania wody, a RZGW zwrócił na to uwagę na etapie opiniowania projektu tego dokumentu. Powyższe braki miały wpływ

⁹¹ Szczyrk, Gilowice, Bielsko–Biała, Czechowice–Dziedzice, Wilamowice, Jasienica, Blachownia, Czernichów, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Radziechowy–Wieprz, Rajcza i Węgierska Górka.

⁹²Gminy: Wolbrom, Klucze, Olkusz, Bukowno, Chrzanów, Trzebinia, Babice, Alwernia, Oświęcim, Kęty, Wadowice, Czernichów, Liszki, Zabierzów, Wielka Wieś, Skąpa, Trzyciąż, Kłaj i Niepołomice; powiaty: miechowski, proszowski, myślenicki, tarnowski, gorlicki i nowosądecki.

⁹³ Niedźwiedz, Raba Wyżna, Rabka Zdrój i Jordanów (miasto i gmina).

⁹⁴ Drwinia, Szczurowa, Rzezawa, Kłaj, Jabłonka i Lipnica Wielka.

⁹⁵ Nowosądecki, brzeski i limanowski.

na nieosiągnięcie celów małej retencji, określonych w PMR Województwa Małopolskiego, tj. zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią.

4.2.2. Aktualizacja PMR

W PMR Województwa Śląskiego założono, że jego aktualizacja będzie dokonywana na podstawie wyników *monitoringu* przeprowadzanego z częstotliwością co dwa lata. W związku z powyższym ŚZMiUW zlecił w 2010 r. opracowanie projektu aktualizacji PMR firmie zewnętrznej, natomiast Zarząd Województwa Śląskiego powołał Zespół Oceniający, który miał zweryfikować ten projekt. Spotkanie w sprawie określenia składu zespołu zorganizowano dopiero po prawie 5 miesiącach, a uchwałę w sprawie jego powołania podjęto po ponad 7 miesiącach od daty przekazania projektu przez wykonawcę ŚZMiUW. Do dnia zakończenia kontroli projekt aktualizacji PMR nie został przekazany Zarządowi ani Sejmikowi Województwa Śląskiego, gdyż w dalszym ciągu trwały prace Zespołu Oceniającego (półtora roku do dnia zakończenia kontroli). UMWS nie uczestniczył w działaniach ŚZMiUW, podejmowanych na etapie udzielania i realizacji zamówienia na opracowanie projektu PMR, co świadczyło o niewystarczającym nadzorze zwłaszcza, że nie przewidziano na tym etapie konieczności poddania zgłoszonych obiektów procedurze kwalifikacyjnej określonej w PMR (przeprowadzanej przez Zespół Oceniający), a przekazany przez wykonawcę projekt aktualizacji tego dokumentu nie spełniał wszystkich postulatów określonych w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2002 r. w sprawie małej retencji.

W PMR Województwa Małopolskiego nie przewidziano jego aktualizacji, a w konsekwencji aktualizacji tej nie dokonano, co wpłynęło na nieosiągnięcie celów małej retencji, określonych w PMR, tj. zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią. Pomimo że na posiedzeniach Zarządu Województwa Małopolskiego poruszano kwestię braku aktualizacji PMR, to jednakże 24 września 2013 r. podjęto decyzję o niepodjęciu działań w tym zakresie do czasu wdrożenia kluczowych baz danych i planów wymaganych Ramową Dyrektywą Wodną i Dyrektywą Powodziową.

4.2.3. Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych

W latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. UMWM i UMWS nie przeprowadzały kontroli realizacji zadań technicznych małej retencji w wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych. Ich nadzór ograniczał się do zatwierdzania planów rzeczowo–finansowych oraz badania informacji z realizacji zadań statutowych i finansowych tych jednostek. UMWS w okresie objętym kontrolą nie żądał od nadzorowanego ŚZMiUW przedstawienia wyników kolejnego *monitoringu* stanu realizacji PMR (poprzedni odbył się w 2008 r.), w sytuacji gdy miał on być wykonywany z częstotliwością co dwa lata. W rezultacie ŚZMiUW zapewnił przeprowadzenie *monitoringu* dopiero w latach 2011–2012 (w ramach prac nad aktualizacją PMR), a UMWS zapoznał się z jego wynikami podczas prac Zespołu Oceniającego (powołanego 7 maja 2013 r.).

W okresie objętym kontrolą, UMWS i UMWM zapewniły środki na realizację przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych odpowiednio pięciu (zbiorniki: Krzanowice, Kuźnia Raciborska, Danków, Wilkowice i Międzyrzecze) oraz sześciu (zbiorniki: Skrzyszów, Biechanów, Joniny, Gosprzydowa, Okocim i Lipnica Murowana) zadań technicznych małej retencji ujętych w PMR, w wysokości odpowiednio

9 535,9 tys. zł⁹⁶ (z budżetu Województwa Śląskiego, budżetu państwa, WFOŚiGW i PROW) oraz 52 153,3 tys. zł, przy czym 36 180,7 tys. zł (69% zapewnionych środków) dotyczyło I półrocza 2014 r. (z MRPO, budżetu Województwa Małopolskiego i budżetu państwa). Ponadto, UMWS zapewnił środki w wysokości 541,6 tys. zł⁹⁷ (z budżetu Województwa Śląskiego i budżetu państwa) na realizację czterech zadań technicznych małej retencji, ujętych w projekcie aktualizacji PMR (zbiorniki: Dąbek, Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca).

- UMWM nie zapewnił rzetelnej realizacji PMR Województwa Małopolskiego, gdyż po 10 latach jego obowiązywania na ukończeniu było zaledwie jedno (zbiornik Skrzyszów) z 69 zadań, a zatem nie osiągnięto celów małej retencji, określonych w tym dokumencie, tj. zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią.

4.2.4. Inne działania związane z małą retencją

W okresie objętym kontrolą UMWM i UMWS nie podejmowały działań w zakresie retencji nietechnicznej.

Pracownicy UMWS popularyzowali problematykę retencji poprzez organizację dwóch konferencji (*Zadbajmy o wodę na wsi* oraz *Problemy melioracji i bezpieczeństwa powodziowego na obszarach wiejskich województwa śląskiego w kontekście wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*), jak również podczas wystąpień na spotkaniu warsztatowym i seminarium Prezydów Rad Gospodarki Wodnej Regionów Wodnych Małej i Górnej Wisły oraz Środkowej Odry. Natomiast z ramienia Samorządu Województwa Małopolskiego problematykę małej retencji popularyzował Małopolski Ośrodek Doskonalenia Rolnictwa⁹⁸, tj. prowadził szkolenia, publikował artykuły w prasie, zorganizował konkurs pn. *Popularyzacja wiedzy nt. gospodarowania wodą i ochrony zasobów wodnych* oraz wydał broszurę pt. *Ochrona zasobów wodnych*. Ponadto UMWM i UMWS zamieściły informacje o PMR na stronach internetowych samorządów województw. Należy jednak zauważyć, że powyższe działania winny być ukierunkowane na upowszechnianie problematyki retencji przede wszystkim wśród jak największej liczby właścicieli gruntów.

4.3. Regionalne dyrekcje lasów państwowych

4.3.1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji w lasach

W latach 2011–2014 (I półrocze) RDLP w Katowicach i RDLP w Krakowie nadzorowały obszary o łącznej powierzchni 804 tys. ha⁹⁹, w tym lasy o powierzchni 785 tys. ha¹⁰⁰.

Na obszarach tych powierzchnia terenów dotkniętych powodzią lub podtopieniami wyniosła 1 838 ha w 2011 r., 723 ha w 2012 r., 3 217 ha w 2013 r. i 1 054 ha w I półroczu 2014 r., natomiast powierzchnia terenów dotkniętych suszą – odpowiednio 9 255 ha, 9 214 ha, 2 157 ha i 269 ha¹⁰¹. Straty Lasów Państwowych z tytułu powodzi, podtopień i susz na tych obszarach wyniosły 18 311,2 tys. zł, w tym 14 548,4 tys. zł (79%) dotyczyło strat powstałych w I półroczu 2014 r. Na likwidację poniesionych szkód

⁹⁶ Według planu po zmianach.

⁹⁷ Według planu po zmianach na 2012 r. i 2013 r.

⁹⁸ Wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną.

⁹⁹ RDLP w Katowicach nadzorowało obszar o powierzchni 613 tys. ha, RDLP w Krakowie - 174 tys. ha.

¹⁰⁰ Powierzchnia lasów od 2012 r., gdyż w roku wcześniejszym wynosiła ona 784 tys. ha.

¹⁰¹ Suszą zostały dotknięte obszary objęte nadzorem RDLP w Katowicach.

zapewniono 14 580,6 tys. zł (ze środków nadleśnictw, Funduszu Stabilizacji Lasów Państwowych oraz odszkodowań), z czego do 30 czerwca 2014 r. wykorzystano 4 875,2 tys. zł (33%). Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z oszczędności uzyskanych po przeprowadzeniu przetargów oraz z faktu, iż nie został jeszcze zakończony proces usuwania szkód powstałych w I półroczu 2014 r.

RDLP posiadały dane dotyczące potrzeb rozwijania małej retencji w lasach, gdyż nadzorowane przez nie nadleśnictwa zgłaszały propozycje dotyczące rodzajów, liczby i parametrów obiektów małej retencji (m.in. zbiorników, stawów, oczek wodnych, przepustów, mnichów, bystrzy, progów, zastawek), realizowanych w głównej mierze w ramach Projektu POLiŚ na terenach górskich i Projektu POLiŚ na terenach nizinnych.

4.3.2. Przekazywanie informacji do wykorzystania przy opracowywaniu PMR

RDLP w Katowicach zgłosiła ŚZMiUW trzy zadania, które zostały ujęte w PMR Województwa Śląskiego (tj. budowę zbiorników Brusiek w Gminie Koszęcin i Piasek w Gminie Woźniki oraz modernizację zbiornika Kośmidry w Gminie Pawonków). W dokumencie tym podkreślono również rolę RDLP w stosowaniu nietechnicznych form retencji wód, takich jak np.: zwiększanie lesistości na obszarach zlewniowych, tworzenie roślinnych buforowych pasów ochronnych, ochrona bioróżnorodności, zachowanie biologicznej integralności w pobliżu cieków i zbiorników wodnych – ograniczenie wyrębów, odtwarzanie zbiorników wodnych, zachowanie naturalnych torfowisk i śródleśnych obszarów bagiennych, ograniczanie spływu powierzchniowego i ochrona przed erozją. Ponadto, RDLP w Katowicach przekazała wykonawcy opracowania aktualizacji PMR Województwa Śląskiego informacje na temat realizacji zadań w ramach Projektu na terenach nizinnych oraz Projektu na terenach górskich, które zostały uwzględnione w tym dokumencie. Natomiast RDLP w Krakowie udostępniła dwa dokumenty tj. *Zasady hodowli lasu, rozdz. IV Kształtowanie retencji wodnej i gospodarka wodą w lasach* oraz *Zasady planowania i realizacji małej retencji w lasach państwowych*, które znalazły odzwierciedlenie w PMR Województwa Małopolskiego.

4.3.3. Działania podejmowane w celu prawidłowego wykonywania zadań technicznych małej retencji przez nadleśnictwa

W okresie objętym kontrolą, spośród 54 nadleśnictw będących w nadzorze RDLP w Katowicach¹⁰² lub RDLP w Krakowie¹⁰³, 39¹⁰⁴ realizowało obiekty w ramach 280 zadań technicznych retencji wód. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. zakończono 247 zadań, a pojemność retencyjna wzrosła o co najmniej 4 382,1 tys. m³.

Spośród 1 853 obiektów¹⁰⁵ realizowanych w ramach powyższych zadań (m.in. zbiorników, stawów, oczek wodnych, przepustów, mnichów, bystrzy, progów, zastawek), 1 843¹⁰⁶ (99,5%) były objęte dofinansowaniem ze źródeł zewnętrznych, tj. 1 671 (90,2%) – Projektem POLiŚ na terenach górskich,

¹⁰² 38 nadleśnictw.

¹⁰³ 16 nadleśnictw.

¹⁰⁴ W tym 24 nadzorowane przez RDLP w Katowicach i 15 nadzorowanych przez RDLP w Krakowie.

¹⁰⁵ W tym 1146 w nadleśnictwach nadzorowanych przez RDLP w Katowicach i 707 – w nadleśnictwach nadzorowanych przez RDLP w Krakowie.

¹⁰⁶ W tym 1136 w nadleśnictwach nadzorowanych przez RDLP w Katowicach i 707 – w nadleśnictwach nadzorowanych przez RDLP w Krakowie.

167 (9%) – Projektem POLiŚ na terenach nizinnych, trzy (0,2%) – Projektem *Odtwarzanie prawidłowych stosunków wodnych na terenie rezerwatu Łęczczok*¹⁰⁷ i dwa (0,1%) – *Programem dla Odry 2006*.

Według stanu na 30 czerwca 2014 r. na realizację powyższych zadań poniesiono wydatki w kwocie 70 312,3 tys. zł, w tym w okresie objętym kontrolą – 69 373,9 tys. zł. Źródła ich finansowania w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1 Wydatki na zadania techniczne małej retencji według źródeł finansowania [w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	I półrocze 2014 r.	Razem
1	Wydatki poniesione ogółem, w tym:	18 072,7	19 643,5	28 149,4	3 508,3	69 373,9
2	- środki własne	5 400,4	5 922,4	9 391,8	1 287,7	22 002,3
3	- NFOŚiGW	1 788,8	330,2	320,4	0,0	2 439,4
4	- fundusze UE	10 883,5	13 390,9	18 437,2	2 220,6	44 932,2

Źródło: opracowanie własne NIK

RDLP sprawowały nadzór nad realizacją zadań technicznych małej retencji poprzez weryfikację częściowych wniosków o płatność, oględziny wykonanych prac i uczestnictwo w odbiorach końcowych obiektów oraz (w przypadku RDLP w Krakowie) kontrole przeprowadzane w nadleśnictwach.

W wyniku badania 28 zbiorczych wniosków o płatność (z czego 12 dotyczyło Projektu POLiŚ na terenach nizinnych, a 16 – Projektu POLiŚ na terenach górskich) na łączną kwotę 31 050,9 tys. zł (w tym 25 751,9 tys. zł do refundacji) ustalono, że RDLP:

- egzekwowały od nadleśnictw usunięcie błędów lub braków w składanych przez nie częściowych wnioskach o płatność;
- sporządzały zbiorcze wnioski o płatność zgodnie z podręcznikami wdrażania projektów, załączając wymagane dokumenty (m.in. zestawienie poniesionych wydatków oraz kserokopie faktur, dowodów ich zapłaty, umów zawartych z wykonawcami i protokołów odbioru robót);
- terminowo przekazywały zbiorcze wnioski o płatność do CKPS.

Ponadto RDLP monitorowały stan realizacji zadań technicznych poprzez oględziny wykonanych prac i uczestnictwo w odbiorach końcowych obiektów, co stwierdzono na przykładzie 24 nadleśnictw. Uwagi RDLP w tym zakresie dotyczyły m.in. opóźnień w realizacji zadań, błędów w wyliczeniu pojemności zbiornika, nieprawidłowego usytuowania mnicha, niedostatecznego zagęszczenia grobli, błędów w operacji wodnoprawnej, braku szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, geodezyjnej dokumentacji powykonawczej określającej poziom uzyskanego efektu retencyjnego oraz wersji papierowej projektu wykonawczego.

W przypadku sześciu kontroli, przeprowadzonych w podległych nadleśnictwach przez RDLP w Krakowie, ustalono m.in., że uzyskano wymagane pozwolenia i decyzje administracyjne, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były zgodne z przepisami ustawy pzp, a dokumentację przetargową przekazano do kontroli Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Wnioski RDLP dotyczyły m.in. stwierdzenia konieczności zabezpieczenia wylotów przepustów przed osuwaniem się rumoszu skalnego, braku zróżnicowania nachylenia lub osuwanie się skarp

¹⁰⁷ Projekt był objęty dofinansowaniem ze środków NFOŚiGW w 15% i ze środków unijnych w 85% (POLiŚ Priorytet V *Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych Działanie 5.1 Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych (ekosystemów) na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej*).

wybudowanych zbiorników oraz braku tablic i oznakowania obiektu. Wnioski zostały zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, a nadleśnictwa poinformowały o ich wykonaniu lub przyjęciu do realizacji.

4.3.4. Inne działania związane z małą retencją

W okresie objętym kontrolą, wszystkie nadleśnictwa objęte nadzorem RDLP w Katowicach (38) realizowały zadania nietechniczne, związane z zalesieniami i odnowieniami drzewostanu. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. zadania te obejmowały obszar 26 tys. ha.

Realizację powyższych zadań finansowano ze środków własnych lub w ramach projektu *Przebudowa drzewostanów*, dofinansowanego ze środków NFOŚiGW (dotyczy 19 nadleśnictw); PROW Oś 2 *Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich Działanie 2.4 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* (dotyczy pięciu nadleśnictw); projektu transgranicznego *Rewitalizacja beskidzkich lasów na polsko-słowackim pograniczu, w celu poprawy ich społecznych, ekologicznych i przeciwpowodziowych funkcji* (dotyczy trzech nadleśnictw); projektu *Czas na las* (dotyczy dwóch nadleśnictw); projektu *Ochrona ex situ żubra Bison bonasus w Polsce*¹⁰⁸ (w Nadleśnictwie Kobiór). W okresie objętym kontrolą na realizację powyższych zadań poniesiono wydatki w kwocie 179 117,9 tys. zł. Źródła ich finansowania w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2 Wydatki na zadania związane z zalesieniami i odnowieniami drzewostanu według źródeł finansowania [w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	I półrocze 2014 r.	Razem
1	Wydatki poniesione ogółem, w tym:	47 827,8	48 061,5	49 609,0	33 619,6	179 117,9
2	- środki własne	42 741,6	46 823,3	49 041,1	33 520,1	172 126,1
3	- budżet państwa	141,8	0,0	0,0	0,0	141,8
4	- NFOŚiGW	1 141,7	4,6	0,0	0,0	1 146,3
5	- fundusze UE	3 776,7	1 124,0	480,0	0,0	5 380,7
6	- inne	26,0	109,6	87,9	99,5	323,0

Źródło: opracowanie własne NIK

Ponadto, w okresie objętym kontrolą pięć nadleśnictw (Herby, Olkusz, Rybnik, Strzelce Opolskie i Turawa) objętych nadzorem RDLP w Katowicach realizowało 112 zadań nietechnicznych w zakresie utrzymania rowów (m.in. odmulania), z czego zakończono 110. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. na zadania te poniesiono wydatki w kwocie 4 039,7 tys. zł (w tym 1 710,3 tys. zł w 2011 r., 1 529,1 tys. zł w 2012 r., 641 tys. zł w 2013 r. i 159,3 tys. zł w I półroczu 2014 r.). Źródłem finansowania powyższych zadań były środki własne.

RDLP popularyzowały problematykę małej retencji podczas wystąpień na konferencjach (np. *Las i woda, Hydrotechnika XVI 2014, Retencja wody na Ślądzie*), jak również poprzez zamieszczanie na stronie internetowej danych dotyczących projektów realizowanych w ramach POliŚ oraz przekazywanie do prasy, radia i telewizji informacji dotyczących stosowania rozwiązań nietechnicznych sprzyjających poprawie retencji wody.

¹⁰⁸ W ramach POliŚ Priorytet V *Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych Działanie 5.1 Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych (ekosystemów) na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej*.

4.4. Nadleśnictwa

4.4.1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi i susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji w lasach

W latach 2011–2014 (I półrocze) skontrolowane nadleśnictwa (Myślenice, Piwniczna, Ustroń i Rudziniec) zarządzały obszarami o łącznej powierzchni 54,9 tys. ha, w tym lasy stanowiły 53,7 tys. ha.

W 2011 r. powierzchnia obszarów dotkniętych powodzią lub podtopieniami wyniosła 40 ha, w latach 2012–2013 – 15 ha (objętych zarządem Nadleśnictwa Piwniczna), a w I półroczu 2014 r. – 154 ha (w tym 85 ha objętych zarządem Nadleśnictwa Piwniczna i 70 ha objętych zarządem Nadleśnictwa Myślenice). Wskutek powyższych zjawisk wystąpiły osuwiska, zamulenia rowów odwadniających, wywroty drzew oraz uszkodzenia dróg, mostów, przepustów, brodów, szlaków zrywkowych, wodopustów i potoków. Straty z tytułu powodzi i podtopień wyniosły 2 521,2 tys. zł, w tym 1 661,6 tys. zł (66%) dotyczyło strat powstałych w I półroczu 2014 r. Na likwidację poniesionych szkód zapewniono 2 340,9 tys. zł, z czego do dnia 30 czerwca 2014 r. wykorzystano 1 862,5 tys. zł (80%).

W skontrolowanych nadleśnictwach nie szacowano strat z tytułu susz, gdyż nie wystąpiły powierzchniowe ubytki w uprawach leśnych oraz starszych drzewostanach. Niemniej jednak niedobory wody spowodowały ich osłabienie (w szczególności drzewostanów świerkowych), które objawiało się przebarwieniem listowia i jego wcześniejszym opadnięciem, zamieraniem części pędów w koronach, zwiększeniem podatności na choroby grzybowe oraz mniejszą odpornością na działalność podkorowych szkodników owadzych. W nadleśnictwach Rudziniec i Ustroń, negatywne skutki powyższego zjawiska wystąpiły w poszczególnych latach objętych kontrolą na obszarach o powierzchni od 11 ha do 45 ha.

Nadleśnictwa rozpoznały potrzeby rozwijania małej retencji w lasach i zgłaszały propozycje w tym zakresie, dotyczące rodzajów, liczby oraz parametrów obiektów małej retencji, które miały być realizowane głównie w ramach Projektu POLiŚ na terenach górskich i Projektu POLiŚ na terenach nizinnych.

4.4.2. Planowanie zadań małej retencji do realizacji w ramach POLiŚ

Nadleśnictwa zaplanowały dwa zadania do realizacji w ramach Projektu na terenach nizinnych (Rudziniec) oraz 11 zadań do realizacji w ramach Projektu na terenach górskich (Myślenice, Piwniczna i Ustroń), odnośnie których uzyskały akceptację CKPŚ. W 2010 r. nadleśnictwa zawarły z DGLP porozumienia, które dotyczyły m.in. zasad realizacji, zakresu rzeczowego i efektów ekologicznych tych zadań, procedur zawierania umów z wykonawcami, kwalifikowalności, źródeł finansowania i zasad refundacji wydatków, monitorowania i sprawozdawczości, ewidencji księgowej oraz informacji i promocji.

4.4.3. Realizacja zadań technicznych małej retencji

W latach 2011–2014 (I półrocze) w czterech skontrolowanych nadleśnictwach realizowano łącznie 15 zadań technicznych¹⁰⁹, polegających na: budowie, przebudowie lub odtworzeniu 54 zbiorników wodnych (10 zadań) i zabudowie potoków (trzy zadania) wraz z budową lub modernizacją związanych

¹⁰⁹ Podana liczba nie obejmuje zadania realizowanego przez Nadleśnictwo Myślenice, polegającego na budowie zabezpieczenia kaszycowego oraz rusztowania drabiniastego osuwiska na terenie Leśnictwa Uklejna, które nie było bezpośrednio związane z małą retencją.

z nimi obiektów (takich jak: przepusty, mnichy, stopnie, progi, zastawki, brody, kaszyce i kierownice), jak również polegających na budowie: wodopustów i dylówek (jedno zadanie) oraz rowu (jedno zadanie). Według stanu na 30 czerwca 2014 r. zakończono realizację 14 zadań, wskutek czego osiągnięto spowolnienie spływu wód (m.in. w zlewniach potoków: Młodowskiego, Rozтока Mała, Sucha Struga, Wierchomlanka i Wielki Suchy) oraz wzrost pojemności retencyjnej co najmniej o 247,4 tys. m³.

Spośród 15 zadań technicznych, jedno było objęte *Programem dla Odry 2006*, dwa – Projektem POLiŚ na terenach nizinnych i 11 – Projektem POLiŚ na terenach górskich, natomiast jedno realizowano w całości ze środków własnych. Według stanu na 30 czerwca 2014 r., na powyższe zadania poniesiono wydatki w kwocie 8 473,3 tys. zł, w tym 8 441 tys. zł w okresie objętym kontrolą. Liczbę zadań realizowanych w poszczególnych nadleśnictwach (w tym objętych projektami POLiŚ i zakończonych), wraz z osiągniętymi efektami i poniesionymi wydatkami, przedstawia poniższa tabela:

Tabela 3 Liczba zadań technicznych realizowanych w latach 2011 – 2014 (I półrocze) wraz z osiągniętymi efektami i poniesionymi wydatkami [w tys. zł]

Lp.	Nadleśnictwa	Liczba zadań realizowanych w okresie objętym kontrolą	w tym		Wzrost pojemności retencyjnej w wyniku zakończenia zadań (w tys. m ³)	Wydatki wg stanu na 30.06.2014 r.	Wydatki w okresie objętym kontrolą
			objętych projektami POLiŚ	zakończonych wg stanu na 30.06.2014 r.			
1	Myślenice	5	5	5	9,0	868,3	868,3
2	Piwniczna	3	3	3	14,5	2 173,4	2 173,4
3	Rudziniec	4	2	3	181,9	2 956,4	2 953,3
4	Ustroń	3	3	3	42,0	2 475,2	2 446,0
Razem		15	13	14	247,4	8 473,3	8 441,0

Źródło: opracowanie własne NIK

W wyniku badania 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane realizowane w ramach powyższych zadań stwierdzono, że przeprowadzono je w trybie przetargu nieograniczonego, jak również (w związku ze wskazaniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) – z zachowaniem wymogów określonych dla tzw. „trybu unijnego”, pomimo że wartości poszczególnych zamówień nie przekraczały kwot, określonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp. Nieprawidłowości stanowiące naruszenie ustawy pzp stwierdzono w wyniku badania trzech (prowadzonych przez Nadleśnictwo Ustroń) z 10 postępowań. Polegały one na żądaniu od wykonawców dokumentu, który nie służył potwierdzeniu spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz na nieoznaczeniu datą kosztorysów inwestorskich i dokumentacji projektowej, opisującej przedmiot zamówienia.

- W postępowaniu o udzielenie zamówienia¹¹⁰ na wykonanie zabudowy potoku Wielki Suchy zamawiający żądał przedłożenia dokumentu potwierdzającego sytuację ekonomiczną wykonawcy¹¹¹, pomimo że w ogłoszeniu o zamówieniu ani w SIWZ nie określił sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu z wykorzystaniem tego dokumentu, czym naruszył art. 25 ust. 1 ustawy pzp, w związku z § 1 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich

¹¹⁰ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 682,7 tys. zł.

¹¹¹ Sprawozdania finansowego lub jego części, opinii odpowiednio o badanym sprawozdaniu albo jego części (w przypadku, gdy zgodnie z przepisami o rachunkowości sprawozdanie finansowe podlega badaniu przez biegłego rewidenta) lub innych dokumentów określających obroty oraz zobowiązania i należności (w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego) za okres nie dłuższy niż 3 lata obrotowe, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – za ten okres.

może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹¹². Z uwagi na to, że zabudowa potoku Wielki Suchy była zadaniem realizowanym w ramach Projektu POIiŚ na terenach górskich, powyższe naruszenie stanowi przesłankę nałożenia przez NFOŚiGW (Instytucję Wdrażającą) na zamawiającego korekty finansowej w wysokości 5% iloczynu faktycznych wydatków kwalifikowanych dla danego zamówienia i procentowej wysokości współfinansowania ze środków funduszy UE (85%), tj. 23,6 tys. zł;

- W każdym z trzech postępowań (o udzielenie zamówień na: zabudowę potoku Wielki Suchy, odtworzenie trzech zbiorników Pielgrzymowice¹¹³ oraz budowę dylówek i wodopustów¹¹⁴) kosztorys inwestorski (na podstawie którego ustalono wartość zamówienia) oraz dokumentacja projektowa (opisująca przedmiot zamówienia na roboty budowlane) nie były oznaczone datami sporządzenia, lecz tylko miesiącem i rokiem, co było niezgodne odpowiednio z § 7 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym¹¹⁵ oraz § 7 pkt 5 i § 11 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹¹⁶.

Ponadto, w przetargu na zabudowę potoku Wielki Suchy nie dopełniono wymogu „trybu unijnego”¹¹⁷, określonego w § 1 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie dokumentów żądanych od wykonawcy, tj. żądania przedłożenia informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej w sytuacji, gdy dla oceny zdolności ekonomicznej i finansowej zamawiający wymagał od wykonawcy dysponowania środkami finansowymi lub posiadania zdolności kredytowej w wysokości nie mniejszej niż 100 tys. zł. Natomiast w przypadku przetargu na budowę wodopustów i dylówek wystąpiły okoliczności uzasadniające podejrzenie zmywu przetargowej pomiędzy wykonawcą, który wygrał przetarg, lecz odmówił podpisania umowy (oferta na kwotę 985,8 tys. zł brutto) oraz następnym w kolejności wykonawcą, któremu udzielono zamówienia publicznego (oferta na kwotę 1 124,7 tys. zł brutto). Podejrzenie to uzasadniały okoliczności wskazujące na występowanie powiązań rodzinnych, wspólne przygotowanie ofert oraz brak zamiaru zawarcia umowy przez wykonawcę, który złożył najkorzystniejszą ofertę. W rezultacie, Nadleśnictwo Ustroń wybrało drugiego wykonawcę, który zaoferował cenę o 138,9 tys. zł wyższą. Wydatki kwalifikowalne poniesione na podstawie zawartej umowy wyniosły 1 041,4 tys. zł.

¹¹² Dz. U. nr 226, poz. 1817, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentów żądanych od wykonawcy.

¹¹³ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 498,3 tys. zł.

¹¹⁴ Wartość zamówienia wynikająca z zawartej umowy wynosiła 1 124,7 tys. zł.

¹¹⁵ Dz. U. nr 130, poz. 1389.

¹¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

¹¹⁷ Wskazanego do stosowania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych również w przypadkach wartości zamówień nieprzekraczających kwot, określonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp.

Zdjęcie 2 Przepust wykonany w ramach zabudowy potoku Wielki Suchy przez Nadleśnictwo Ustroń.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W przypadku Nadleśnictwa Rudziniec, podczas gdy zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy pzp, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia powinno być przekazane Urzędowi Oficjalnych Wspólnot Europejskich niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na budowę zbiorników Na Buczek i Na Widów przekazano ww. organowi 32 dni po podpisaniu umowy z wybranym wykonawcą. Nie wskazano przy tym okoliczności uniemożliwiających podjęcie stosownych działań w terminie wcześniejszym, zwłaszcza że nie wymagały one dużego nakładu pracy. Ponadto, nie podjęto działań w celu zmiany w umowie terminu zakończenia robót budowlanych, pomimo wystąpienia okoliczności uprawniających do dokonania takiej zmiany (warunki atmosferyczne uniemożliwiające prowadzenie robót budowlanych), wskutek których powyższy termin nie został dochowany. W przetargu na przebudowę zbiornika Centawa popełniono błędy w SIWZ (w dwóch miejscach podano różne okresy, za które należało wykazać wykonane roboty budowlane) i w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia (wskazano radcę prawnego, który w nim nie uczestniczył). Błędy te nie miały wpływu na wybór wykonawcy.

Zdjęcie 3 Zbiornik wodny w miejscowości Trzebusia wykonany przez Nadleśnictwo Myślenice



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Roboty budowlane w ramach zadań technicznych realizowano zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami, z wyjątkiem przekroczenia terminu zakończenia zbiorników Na Buczek i Na Widów w Nadleśnictwie Rudziniec, o którym mowa powyżej. Wykonanie prac potwierdzono protokołami odbioru, przy czym nie stwierdzono przesłanek do naliczenia wykonawcom kar umownych. W związku z niedotrzymaniem terminów na sporządzenie dokumentacji technicznej pięciu zadań, Nadleśnictwo Myślenice naliczyło kary umowne w łącznej kwocie 49,5 tys. zł. Wykonawcy odmówili ich zapłaty, wskutek czego sprawy skierowano do sądu, a w rezultacie, w przypadku czterech zadań, doszło do zawarcia ugody z wykonawcą.

Wydatki poniesione na osiem zadań technicznych, realizowanych przez nadleśnictwa Piwniczna, Rudziniec i Ustroń w ramach projektów POLiŚ, ujęto w 12 częściowych wnioskach o płatność na łączną kwotę 5 928,1 tys. zł, w tym do refundacji 5 038,8 tys. zł¹¹⁸. Zostały one sporządzone prawidłowo, tj. zawierały wszystkie wymagane informacje oraz załączono do nich niezbędne dokumenty (m.in. zestawienie poniesionych wydatków oraz kserokopie faktur, dowodów ich zapłaty, umów zawartych z wykonawcami i protokołów odbioru robót), a wykazane wydatki (poniesione na zadania realizowane w okresie objętym kontrolą) były kwalifikowalne. Wnioski te przekazano do właściwych RDLP w terminach wynikających z podręczników wdrażania projektów. W przypadku Nadleśnictwa Myślenice, do dnia zakończenia kontroli wydatki poniesione na zadania techniczne nie zostały ujęte we wnioskach o płatność.

¹¹⁸ W niektórych wnioskach ujęto również wydatki poniesione na zadania zrealizowane przed 1 stycznia 2011 r. (zadania nieobjęte kontrolą).

Zdjęcie 4 Jeden z trzech zbiorników wodnych wybudowanych przez Nadleśnictwo Myślenice w układzie kaskadowym w miejscowości Radziszów



Źródło: materiały kontrolne NIK.

4.4.4. Inne działania związane z małą retencją

W okresie objętym kontrolą nadleśnictwa Piwniczna, Rudziniec i Ustroń realizowały zadania nietechniczne, związane z zalesieniami i odnowieniami drzewostanu. Według stanu na 30 czerwca 2014 r. powyższe zadania obejmowały obszar 1,8 tys. ha, a wydatki na ten cel wyniosły 18 956,6 tys. zł (wydatek przypadający na 1 ha wyniósł 10,6 tys. zł). Dane te w odniesieniu do poszczególnych nadleśnictw przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4 Powierzchnia objęta zadaniami związanymi z zalesianiem i odnowieniami drzewostanu wraz z poniesionymi wydatkami [w tys. zł]

Lp.	Nadleśnictwa	Powierzchnia objęta zadaniami związanymi z zalesieniami i odnowieniami drzewostanu (w ha)	Wydatki poniesione na te zadania wg stanu na 30.06.2014 r.	Wydatek przypadający na 1 ha
1	Piwniczna	175,2	1 530,7	8,7
2	Rudziniec	827,5	9 831,9	11,9
3	Ustroń	783,0	7 594,0	9,7
Razem		1 785,7	18 956,6	10,6

Źródło: opracowanie własne NIK

Ponadto Nadleśnictwo Piwniczna przeprowadziło rewitalizację oczka wodnego (oczyszczenie z namułu oraz usunięcie przerośniętej roślinności) za kwotę 9,6 tys. zł. Ogółem wydatki na zadania nietechniczne wyniosły 18 966,2 tys. zł, w tym 18 182,6 tys. zł ze środków własnych i 783,6 tys. zł ze środków NFOŚiGW. Źródła finansowania zadań nietechnicznych w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela:

Tabela 5 Wydatki na zadania nietechniczne według źródeł finansowania [w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.	I półrocze 2014 r.	Razem
1	Wydatki poniesione ogółem, w tym:	5 094,3	5 466,7	5 001,3	3 403,9	18 966,2
2	- środki własne	4 569,3	5 208,1	5 001,3	3 403,9	18 182,6
3	- NFOŚiGW	525,0	258,6	0,0	0,0	783,6

Źródło: opracowanie własne NIK

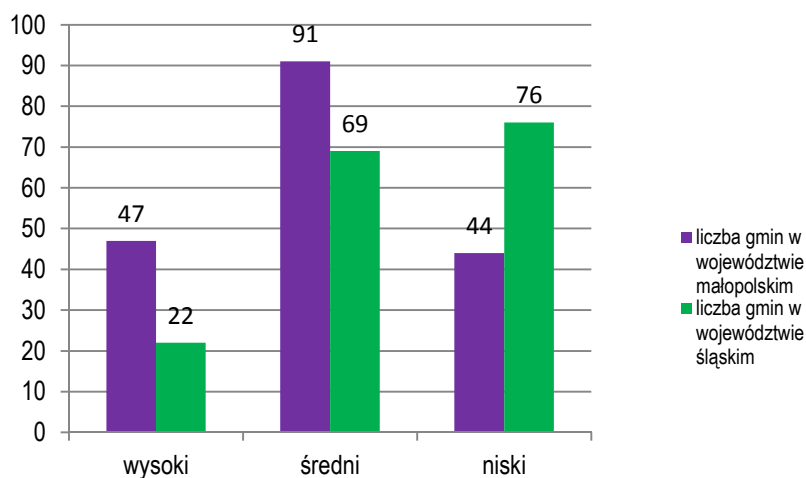
Nadleśnictwa popularyzowały problematykę małej retencji w informacjach prezentowanych w prasie, radiu i telewizji, w ramach prowadzonej edukacji przyrodniczo – leśnej (m.in. w ramach spotkań z dziećmi i młodzieżą, wycieczek terenowych oraz ścieżek przyrodniczo – edukacyjnych i ekspozycji w ośrodkach edukacji), jak również podczas wystąpień na seminariach, konferencjach oraz spotkaniach z przedstawicielami samorządów, organizacji ekologicznych i stowarzyszeń społecznych. Do Nadleśnictwa Myślenice skierowano uwagę dotyczącą potrzeby popularyzowania małej retencji wśród właścicieli lasów prywatnych, które stanowiły na jego obszarze blisko 70% powierzchni zalesień.

4.5. Gminy

W toku przygotowania kontroli, do wszystkich gmin (349) województw małopolskiego (182) i śląskiego (167) zwrócono się o udzielenie, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, informacji dotyczących m.in. oceny ryzyka wystąpienia powodzi i suszy na terenach tych gmin; budowy i modernizacji obiektów małej retencji; prowadzenia innych działań mających na celu poprawę retencji wód i przybliżenie mieszkańcom znaczenia tego pojęcia; stanu świadomości o wojewódzkich PMR. Wszystkie gminy udzieliły odpowiedzi na zadane pytania.

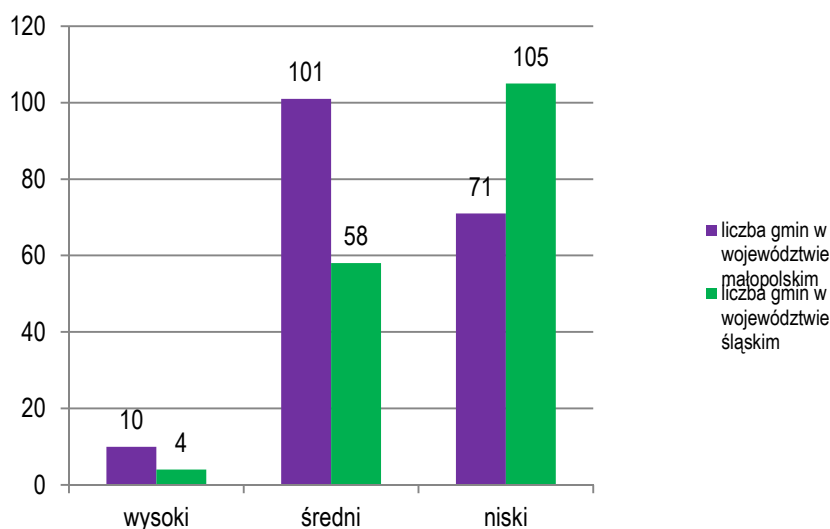
Sześćdziesiąt dziewięć gmin (19,8%) określiło poziom ryzyka wystąpienia powodzi na ich terenie jako wysoki, 160 (45,8%) – średni i 120 (34,4%) – niski. Wysokie ryzyko wystąpienia suszy wskazało 14 (4%), średnie – 159 (45,6%) i niskie – 176 gmin (50,4%). Porównując obydwie województwa, w małopolskim liczba gmin wskazujących wysokie ryzyko wystąpienia powodzi oraz wysokie ryzyko wystąpienia suszy była ponad dwa razy wyższa (odpowiednio o 113,6% i 150%), natomiast liczba gmin wskazujących niskie ryzyko wystąpienia powyższych zjawisk – odpowiednio o 42,1% i 32,4% niższa. Liczbę gmin wskazujących poszczególne poziomy ryzyka wystąpienia powodzi i suszy przedstawiają poniższe wykresy.

Wykres 1 Ocena poziomu ryzyka zagrożenia powodzią



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres 2 Ocena poziomu ryzyka zagrożenia suszą



Źródło: opracowanie własne NIK

Pomimo że, jak wskazują dane w powyższych wykresach, gminy dostrzegały ryzyko wystąpienia powodzi i suszy, to zaledwie 18 gmin (5,2%, w tym pięć w województwie małopolskim¹¹⁹ i 13 w województwie śląskim¹²⁰) w latach 2011–2014 r. (I półrocze) budowało obiekty małej retencji, tj. 14 zbiorników, pięć stawów rybnych, trzy budowle piętrzące i pięć innych obiektów (łącznie 27)¹²¹. W ramach powyższych inwestycji, do 30 czerwca 2014 r. 15 gmin (4,3%) zakończyło budowę 21 obiektów (11 zbiorników, czterech stawów rybnych, trzech budowli piętrzących i trzech innych

¹¹⁹ Sułkowice, Zator, Tarnów (miasto), Raba Wyżna i Bolesław (powiat dąbrowski).

¹²⁰ Krzyżanowice, Świerklany, Radzionków, Katowice, Strumień, Będzin, Wilkowice, Rydułtowy, Wiry, Panki, Kłomnice, Tarnowskie Góry i Chorzów.

¹²¹ Wg danych uzyskanych w odpowiedzi na zapytania skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

objektów), wskutek czego możliwości retencyjne zwiększyły się o 112,2 tys. m³. Poniesione na ten cel wydatki wyniosły łącznie 8 906,3 tys. zł.

Tabela 6 Wykaz gmin które zakończyły budowę obiektów małej retencji, poniesione wydatki na ten cel [w tys. zł] oraz osiągnięty wzrost pojemności retencyjnej

Lp.	Gmina	Liczba obiektów zakończonych	Poniesione wydatki	Wzrost pojemności retencyjnej (w tys. m ³)
1	Sułkowice	1	2 387,0	23,00
2	Zator	1	90,0	3,00
3	Bolesław (powiat dąbrowski)	3	170,0	30,00
Razem województwo małopolskie		5	2 647,0	56,00
1	Krzyżanowice	2	220,0	15,00
2	Świerklany	1	108,0	0,04
3	Radzionków	3	2 852,0	4,48
4	Katowice	1	268,4	0,67
5	Strumięń	1	9,2	0,06
6	Będzin	1	940,0	2,52
7	Wilkowice	2	638,0	26,00
8	Rydułtowy	1	45,0	0,51
9	Wiry	1	5,0	0,20
10	Kłomnice	1	12,1	5,00
11	Tarnowskie Góry	1	769,6	0,76
12	Chorzów	1	392,0	1,00
Razem województwo śląskie		16	6 259,3	56,24
Razem		21	8 906,3	112,24

Źródło: opracowanie własne NIK

Ponadto, 21 gmin (6%, w tym 11 w województwie małopolskim¹²² i 10 w województwie śląskim¹²³) poinformowało, iż w powyższym okresie modernizowało obiekty małej retencji, tj. 11 zbiorników, sześć stawów rybnych, 25 budowli piętrzących i 19 innych obiektów (łącznie 61). W ramach powyższych inwestycji, do dnia 30 czerwca 2014 r. 20 gmin (5,7%) zakończyło modernizację 60 obiektów (10 zbiorników, sześciu stawów rybnych, 25 budowli piętrzących i 19 innych obiektów), wskutek czego możliwości retencyjne zwiększyły się co najmniej o 100,1 tys. m³. Poniesione na ten cel wydatki wyniosły łącznie 12 638,6 tys. zł.

¹²² Radgoszcz, Zakopane, Kocmyrzów-Luborzyca, Tarnów (miasto), Raba Wyżna, Łapanów, Wierzchosławice, Lipinki, Bolesław, Niepołomice i Wolbrom.

¹²³ Szczyrk, Sośnicowice, Wielowieś, Siemianowice Śląskie, Nędza, Konopiska, Niegowa, Wiry, Czerwionka-Leszczyny i Janów.

Tabela 7 Wykaz gmin które zakończyły modernizację obiektów małej retencji, poniesione wydatki na ten cel [w tys. zł] oraz osiągnięty wzrost pojemności retencyjnej

Lp.	Gmina	Liczba obiektów zakończonych	Poniesione wydatki	Wzrost pojemności retencyjnej (w tys. m3)
1	Radgoszcz	1	6 558,0	40,00
2	Zakopane	1	6,0	0,01
3	Kocmyrzów-Luborzyca	1	10,5	1,20
4	Raba Wyżna	1	50,0	1,50
5	Łapanów	1	360,0	15,00
6	Wierzchosławice	2	135,0	-
7	Lipinki	2	151,0	5,00
8	Bolesław (powiat dąbrowski)	2	40,0	30,00
9	Niepołomice	3	118,5	1,00
10	Wolbrom	4	60,5	1,24
Razem województwo małopolskie		18	7 489,5	94,95
1	Szczyrk	16	290,0	-
2	Sośnicowice	3	96,4	0,00
3	Wielowieś	1	18,9	0,90
4	Siemianowice Śląskie	1	3 113,0	-
5	Nędza	7	28,5	-
6	Konopiska	3	691,7	-
7	Niegowa	2	173,0	2,20
8	Wyry	7	30,0	-
9	Czerwionka-Leszczyny	1	22,7	-
10	Janów	1	684,9	2,00
Razem województwo śląskie		42	5 149,1	5,10
Razem		60	12 638,6	100,05

Źródło: opracowanie własne NIK

Spośród 314 (90%) gmin, które w okresie objętym kontrolą nie budowały ani nie modernizowały obiektów małej retencji, 176 uzasadniło to brakiem zidentyfikowanych potrzeb, a 76 – brakiem środków finansowych. Wśród powyższych jednostek samorządu terytorialnego znalazły się gminy, w których powodzie (podtopienia) wystąpiły w dwóch lub nawet w trzech latach objętych kontrolą (Gilowice, Bielsko-Biała, Czechowice-Dziedzice, Wilamowice, Jasienica, Blachownia, Czernichów, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Radziechowy-Wieprz, Rajcza i Węgierska Górka).

Tylko 77 (22,1%) gmin poinformowało o podejmowaniu w latach 2011–2014 r. (I półrocze) innych działań, mających na celu poprawę retencji wód. Głównie wskazywano naprawy, remonty i konserwacje zbiorników, stawów, rowów melioracyjnych, przepustów i innych obiektów (49 gmin, tj. 14%). Tylko dziewięć (2,6%) gmin poinformowało, że podjęło działania przygotowawcze, zmierzające do budowy obiektów małej retencji (m.in. opracowanie dokumentacji projektowej, wykup gruntów, spotkania z mieszkańcami). Siedem (2%) gmin powołało się na uwzględnienie obiektów małej retencji oraz rozwiązań dotyczących zagospodarowania wód opadowych w gminnych dokumentach planistycznych

lub programowych (głównie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub ich projektach). Tylko trzy (0,9%) gminy wskazały na stosowanie retencji nietechnicznej (sadzenie drzew lub zabiegi agrotechniczne).

Aż 286 (81,9%) gmin podało, że w latach 2011 – 2014 r. (I półrocze) nie podejmowało żadnych działań mających na celu uświadomienie swoim mieszkańcom znaczenia retencji wód. W pozostałych przypadkach wskazywano na informacje przekazywane m.in. na zebraniach (wiejskich, sołeckich, osiedlowych), spotkaniach edukacyjnych, stronach internetowych i tablicach ogłoszeń oraz w lokalnej prasie, jednakże z odpowiedzi gmin wynikało, że w niektórych przypadkach informacje te nie dotyczyły *stricto* retencji, lecz zagrożenia powodziowego. Prawie 25% gmin nie posiadało wiedzy o wojewódzkich PMR lub nie było w stanie potwierdzić, że taką wiedzę posiadało.

4.6. Regionalne zarządy gospodarki wodnej

W toku przygotowania kontroli, zwrócono się również do RZGW w Krakowie i w Gliwicach o udzielenie informacji dotyczących wykonywanych zadań technicznych i nietechnicznych oraz innych działań podjętych w zakresie małej retencji, jak również zgłoszenia zadań do ujęcia w wojewódzkich PMR oraz ich realizacji. Powyższe jednostki odpowiedziały, że nie podejmowały działań w powyższym zakresie, przy czym RZGW w Gliwicach poinformowało o wydaniu 1 kwietnia 2014 r. obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia projektu planów przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych na obszarze działania tej jednostki oraz o podpisaniu w maju 2014 r. umowy z wykonawcą tej usługi. Stosownie do art. 88r ust. 3 i 4 ustawy pw, powyższe plany mają zawierać analizę możliwości powiększenia dyspozycyjnych zasobów wodnych; propozycje budowy, rozbudowy lub przebudowy urządzeń wodnych; propozycje niezbędnych zmian w zakresie korzystania z zasobów wodnych oraz zmian naturalnej i sztucznej retencji; katalog działań służących ograniczeniu skutków suszy.

5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

5.1. Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania kontroli, do szeregu jednostek obejmujących swoją właściwością miejscową obszar województw małopolskiego i śląskiego (349 gmin, dwóch RDLP – w Krakowie i w Katowicach, MZMiUW, ŚZMiUW oraz dwóch RZGW – w Krakowie i w Gliwicach) zwrócono się, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, o udzielenie informacji dotyczących podejmowanych działań w zakresie małej retencji. Z odpowiedzi udzielonych przez gminy wynikało, że w latach 2011–2014 (I półrocze) tylko nieliczne z nich realizowały zadania techniczne w powyższym zakresie, natomiast RZGW poinformowały, że takich zadań nie wykonywały. W związku z powyższym czynności kontrolne ograniczono do:

- wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych (realizujących zadania wynikające z wykonywania przez marszałków województw prawa właścicielskiego w stosunku do wód i urządzeń istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz w stosunku do tzw. wód pozostałych), które były odpowiedzialne za opracowanie PMR i wykonywały ujęte w nich zadania techniczne;
- UMWM i WMWŚ, które podejmowały działania zmierzające do uchwalenia PMR, jak również finansowały i nadzorowały zadania techniczne małej retencji realizowane przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych;

-
- RDLP w Krakowie i w Katowicach, które nadzorowały nadleśnictwa realizujące małą retencję poprzez zadania techniczne (głównie w ramach projektów POLiŚ na terenach nizinnych i górskich) oraz zadania nietechniczne (głównie zwiększanie lesistości);
 - dwóch nadleśnictw mających siedzibę na terenie województwa małopolskiego (Myślenice i Piwniczna) i dwóch nadleśnictw mających siedzibę na terenie województwa śląskiego (Rudziniec i Ustroń), które w latach 2011–2014 (I półrocze) realizowały i zakończyły zadania techniczne małej retencji, objęte projektami POLiŚ na terenach nizinnych lub górskich.

W I kwartale 2014 r. przeprowadzono kontrolę doraźną nr R/14/005 pn. *Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód* w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego (okres objęty kontrolą: od 2011 r. do dnia zakończenia kontroli). Działalność Starostwa Powiatowego w Bieruniu w zbadanym zakresie oceniono pozytywnie, co uzasadniono: sporządzeniem powiatowego planu zarządzania kryzysowego i planu operacyjnego ochrony przed powodzią, uwzględnieniem w powiatowym POŚ celów i działań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej i zwiększenia małej retencji wód oraz sporządzeniem wymaganego raportu z realizacji działań ujętych w ww. dokumencie za lata 2010–2011 (w raporcie tym odnotowano wzrost lesistości na terenie Powiatu, sprzyjający poprawie retencji wód). Działalność Gminy Chelm Śląski w zbadanym zakresie oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ocenę pozytywną uzasadniono: sporządzeniem planu zarządzania kryzysowego i planu operacyjnego ochrony przed powodzią, uwzględnieniem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zakazu zabudowy zagrożonych powodzią terenów oraz podejmowaniem szeregu działań w celu budowy wałów przeciwpowodziowych rzeki Przemszy, stwarzającej największe zagrożenie powodziowe (w tym częściowe finansowanie tych działań ze środków własnych). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku wymaganego przepisami gminnego POŚ na lata 2012–2014, nieokreślenia przez Wójta składu i trybu pracy gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz niezapewnienia w latach 2011–2013 funkcjonowania tego zespołu i realizacji jego zadań. W toku kontroli w powyższych jednostkach samorządu terytorialnego ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie realizowały one żadnych zadań technicznych małej retencji.

5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Ustalony stan faktyczny, oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 10 wystąpieniach pokontrolnych, do których nie zgłoszono zastrzeżeń.

W trzech z 10 wystąpień pokontrolnych NIK sformułowała łącznie sześć wniosków pokontrolnych, w tym trzy skierowano do SZMiUW, dwa – do UMWM i jeden – do MZMiUW.

Wnioski skierowane do UMWM dotyczyły:

1. zintensyfikowania działań na rzecz realizacji założeń PMR, tj. zwiększenia retencjonowania wody dla zaspokojenia występujących zapotrzebowań oraz zmniejszenia powierzchni zagrożonej powodzią i skutkami dużego odpływu wód;
2. zainicjowania aktualizacji PMR z uwzględnieniem zmian stanu prawnego i geofizycznego, możliwości ekonomicznych, organizacyjnych i technicznych.

Wniosek skierowany do MZMiUW dotyczył przygotowania aktualizacji PMR z uwzględnieniem zmian stanu prawnego i geofizycznego, możliwości ekonomicznych, organizacyjnych i technicznych.

Wnioski skierowane do SZMiUW dotyczyły podjęcia 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 ustawy pzp, tj. odpowiednio: dopełnianie obowiązku wykluczenia wykonawcy w sytuacji zaistnienia przesłanek określonych w ww. ustawie, dopełnianie obowiązku wezwania wykonawcy do przedłożenia wymaganego dokumentu, wyczerpujące opisywanie przedmiotu zamówienia, niedokonywanie zmiany wartości zamówienia po wszczęciu postępowania, udzielanie wyjaśnień dotyczących treści SIWZ;
 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.).

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, które wpłynęły do dnia 31 marca 2015 r. wynika, że ŚZMiUW zrealizował wszystkie trzy wnioski, natomiast wnioski skierowane do MZMIUW i UMWM były w trakcie realizacji. Nadleśnictwa Myślenice, Rudziniec i Ustroń, MZMIUW, ŚZMiUW, UMWM oraz UMWŚ poinformowały o sposobie wykorzystania uwag, skierowanych do tych jednostek (m.in. o przekazaniu do NFOŚiGW wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Nadleśnictwa Ustroń).

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia ujawnionego podczas kontroli w Nadleśnictwie Ustroń przestępstwa z art. 305 § 2 ustawy kk, polegającego na tym, że w związku z przetargiem na budowę wodopustów i dylówek, prowadzonym przez to Nadleśnictwo, dwóch oferentów weszło w porozumienie działając na szkodę Lasów Państwowych (zmowa przetargowa).

Informacje otrzymane od Marszałków Województw oraz Dyrektorów RDLP w lipcu 2015 r.

W okresie od kwietnia do lipca 2015 r. właściwi dyrektorzy RZGW przekazali Marszałkom Województwa Małopolskiego i Województwa Śląskiego mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. W związku z powyższym UMWM i UMWŚ podjęły prace nad uwzględnieniem przedstawionych tam granic obszarów w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Do dnia sporządzenia informacji dla Najwyższej Izby Kontroli, Sejmiki Województw nie podjęły uchwał w sprawie aktualizacji PMR. W przypadku Województwa Małopolskiego, jego Zarząd postanowił uchylić zdezaktualizowane zapisy tego dokumentu, jednakże dopiero po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa KZGW planów i programów określonych w ustawie pw.

W przypadku Województwa Śląskiego, Zespół Oceniający ds. aktualizacji PMR zakończył prace merytoryczne i przekazał dokument ŚZMiUW, który przeprowadził prace edycyjne. W dokumencie tym (według stanu na 30 czerwca 2015 r.) ujęto 80 zadań technicznych, tj. 29 suchych zbiorników lub polderów, 26 zbiorników wodnych i 25 stawów. Nie ujęto natomiast konkretnych zadań nietechnicznych i projektów *miękkich* (polegających na upowszechnianiu wiedzy na temat małej retencji), lecz zaproponowano przyjęcie zestawu kryteriów dla określenia kwalifikowalności tych zadań. Spośród zadań ujętych w aktualizacji PMR Województwa Śląskiego, ŚZMiUW występuje jako inwestor w pięciu przypadkach (polder Kuźnia Raciborska, suchy zbiornik Międzyrzecze Górne oraz zbiorniki wodne: Zaborze, Danków i Dzibice); planowany koszt ich realizacji wynosi 242,5 mln zł. Firma, która opracowała pierwotny projekt aktualizacji PMR i prognozę jego oddziaływania na środowisko, zgodziła się wprowadzić do prognozy zmiany uwzględniające obecną wersję projektu, bez obciążania ŚZMiUW kosztami z zastrzeżeniem, iż usługa nie będzie obejmowała wydruku materiałów (planowane zakończenie prac: lipiec 2015 r.). Ponadto ŚZMiUW jest w trakcie przeprowadzania kolejnego *monitoringu* PMR (planowane zakończenie prac: przełom lipca i sierpnia 2015 r.).

Po okresie objętym kontrolą (stan na 30 czerwca 2015 r.) MZMiUW i ŚZMiUW nie rozpoczęły realizacji rzeczowej (robót budowlanych) żadnych nowych zadań małej retencji. ŚZMiUW zakończył budowę obiektów, które w okresie objętym kontrolą były w trakcie realizacji, tj. Wilkowice, Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca, jak również rozpoczął przygotowania do realizacji obiektów Zaborze, Dzibice i Międzyrzecze Górne. MZMiUW rozpoczął przygotowania do realizacji zadań w zakresie budowy suchego zbiornika w Gminie Liszki, zbiorników projektowanych w zlewni rzeki Raby oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego dla: potoku Tusznica w Gminie Kłaj (budowa suchego zbiornika), rzeki Skawinki w Gmina Skawina i rzeki Serafy w Krakowie i Wielicze (budowa czterech zbiorników).

Ponadto, w 2015 r. Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego przystąpił do realizacji zadania *Rewitalizacja zeutrofizowanych drobnych oczek wodnych na obszarach chronionych, mająca na celu zwiększenie bioróżnorodności i retencji wód – etap I*, na które WFOŚiGW przyznał dotację w wysokości 280 tys. zł, stanowiących 70% kosztów kwalifikowalnych (planowany termin zakończenia realizacji zadania: 20 listopada 2015 r.). W II półroczu 2014 r. i I półroczu 2015 r. Małopolski Ośrodek Doskonalenia Rolnictwa zorganizował konferencję *Ochrona środowiska na obszarach wiejskich* oraz 14 szkoleń, poruszających m.in. problematykę małej retencji. Natomiast UMWŚ zorganizował II edycję konkursu *Zadbajmy o wodę na wsi* i konferencję pod tym samym tytułem, jak również konferencję *Przyrodnicze i środowiskowe problemy rozwoju obszarów wiejskich*.

W II półroczu 2014 r. i I półroczu 2015 r. nadleśnictwa nadzorowane przez RDLP w Krakowie i w Katowicach podjęły 66 zadań technicznych, z czego zakończyły 54. Łączne wydatki poniesione z tego tytułu wyniosły 5 677,0 tys. zł, z tego 2 739,5 tys. zł ze środków własnych, 298,6 tys. zł z budżetu państwa i 2 638,9 tys. zł z funduszy unijnych. W wyniku realizacji powyższych zadań pojemność retencyjna wzrosła o 157,1 tys. m³.

Ponadto nadleśnictwa podjęły 577 innych zadań związanych z małą retencją (m.in. konserwacje rowów melioracyjnych, wykaszanie i odmulanie zbiorników wodnych, stawów i rowów oraz odmulanie przepustów i wtopustów), z czego zakończyły 562. Łączne wydatki poniesione z tego tytułu wyniosły 1 978,8 tys. zł. Nadleśnictwa dokonały również zalesień i odnowień drzewostanu na powierzchni 6,3 tys. m³, na co poniosły wydatki w łącznej kwocie 37.679,8 tys. zł.

5.3. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty niniejszej kontroli wyniosły ogółem 1 148,3 tys. zł, w tym:

- potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 23,6 tys. zł, stanowiącą korektę finansową, która może być nałożona przez NFOŚiGW (Instytucję Wdrażającą w POLiŚ), w związku z ustalonym w toku kontroli w Nadleśnictwie Ustroń naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy pzp w przetargu na wykonanie zabudowy potoku Wielki Suchy [str. 47-48];
- kwota 1 124,7 tys. zł wydatkowana z naruszeniem prawa (w tym 885,2 tys. zł stanowiło potencjalną szkodę budżetu Unii Europejskiej), tj. na rzecz wykonawcy, z którym Nadleśnictwo Ustroń zawarło umowę na budowę wtopustów i dylówek w okolicznościach wskazujących na wystąpienie zmywu przetargowej [str. 48].

Wykaz załączników

- Załącznik nr 1 Kwestionariusz skierowany do gmin w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK
- Załącznik nr 2 Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz ocen skontrolowanej działalności.
- Załącznik nr 3 Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.
- Załącznik nr 4 Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik 1: Kwestionariusz skierowany do gmin w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK

Lp.	Pytanie	Wskazówki do kolumny "Odpowiedź"	Odpowiedzi do wyboru			Odpowiedź	Nazwa gminy	Nazwa województwa
1	Jaki poziom ryzyka zagrożenia powodzią występuje w gminie?	należy podać jedną z 3 odpowiedzi:	A) niskie	B) średnie	C) wysokie			
2	Jaki poziom ryzyka zagrożenia suszą występuje w gminie?	należy podać jedną z 3 odpowiedzi:	A) niskie	B) średnie	C) wysokie			
3	Jakie straty z tytułu powodzi i susz poniesiono w gminie w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.?	należy podać łączną kwotę (w tys. zł):						
4	Czy w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. gmina budowała obiekty małej retencji?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
5	Czy w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. gmina modernizowała obiekty małej retencji?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
6	Jakie były przyczyny niepodjęcia działań w zakresie budowy i modernizacji obiektów małej retencji?	na pytanie należy odpowiedzieć tylko w razie odpowiedzi "B" na pytania 4 i 5, podając jedną z 3 odpowiedzi:	A) nie zidentyfikowano potrzeb w zakresie modernizacji / budowy obiektów małej retencji	B) zidentyfikowano potrzeby w zakresie modernizacji / budowy obiektów małej retencji, lecz wystąpiły problemy z finansowaniem przedsięwzięcia	C) inne			
7	Ile obiektów małej retencji gmina budowała w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. (w tym obiektów, których realizację rozpoczęto przed 1 stycznia 2011 r.)?	w razie odpowiedzi "A" na pytanie 4, należy wypełnić wiersze 8-11, a suma pojawi się automatycznie:						
8	- zbiorniki sztuczne	należy podać liczbę (w szt.):						
9	- sławy rybne	należy podać liczbę (w szt.):						
10	- budowle piętrzące (np. jazy, progi, przepusty, zastawki)	należy podać liczbę (w szt.):						
11	- inne	należy podać liczbę (w szt.):						
12	Ile obiektów małej retencji wodnej (spośród tych, o których mowa w pytaniu 7) gmina zrealizowała (zakończyła budowę) w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.?	należy wypełnić wiersze 13-16, a suma pojawi się automatycznie:						
13	- zbiorniki sztuczne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 8:						

14	- stawy rybne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 9:						
15	- budowle piętrzące (np. jazy, progi, przepusty, zastawki)	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 10:						
16	- inne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 11:						
17	Jakie wydatki poniesiono na budowę obiektów, o których mowa w pytaniu 12 (również przed 1 stycznia 2011 r., jeśli nakłady wówczas wystąpiły)?	należy podać łączną kwotę (w tys. zł):						
18	O ile zwiększyły się potencjalne możliwości retencji wody w wyniku zakończenia budowy obiektów, o których mowa w pytaniu 12?	należy podać łączną liczbę (w tys. m3):						
19	Ile obiektów małej retencji gmina modernizowała w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. (w tym obiektów, których realizację rozpoczęto przed 1 stycznia 2011 r.)?	w razie odpowiedzi "A" na pytanie 5, należy wypełnić wiersze 20-23, a suma pojawi się automatycznie:						
20	- zbiorniki sztuczne	należy podać liczbę (w szt.):						
21	- stawy rybne	należy podać liczbę (w szt.):						
22	- budowle piętrzące (np. jazy, progi, przepusty, zastawki)	należy podać liczbę (w szt.):						
23	- inne	należy podać liczbę (w szt.):						
24	Ile obiektów małej retencji wodnej (spośród tych, o których mowa w pytaniu 19) gmina zrealizowała (zakończyła modernizację) w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.?	należy wypełnić wiersze 25-28, a suma pojawi się automatycznie:						
25	- zbiorniki sztuczne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 20:						
26	- stawy rybne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 21:						

27	- budowę piętrzące (np. jazy, progi, przepusty, zastawki)	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 22:						
28	- inne	należy podać liczbę (w szt.), mniejszą lub równą liczbie w wierszu 23:						
29	Jakie wydatki poniesiono na modernizację obiektów, o których mowa w pytaniu 24 (również przed 1 stycznia 2011 r., jeśli nakłady wówczas wystąpiły)?	należy podać łączną kwotę (w tys. zł):						
30	O ile zwiększyły się potencjalne możliwości retencji wody w wyniku zakończenia modernizacji obiektów, o których mowa w pytaniu 24?	należy podać łączną liczbę (w tys. m3):						
31	Czy w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. gmina stosowała inne (niż budowa lub modernizacja obiektów) zabiegi mające na celu poprawę retencji wód?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
32	Jakie inne zabiegi, mające na celu poprawę retencji wód, stosowała gmina w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30.06.2014 r.?	w razie odpowiedzi "A" na pytanie 31 należy wymienić stosowane zabiegi:						
33	Czy w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. podejmowano działania mające na celu uświadomienie mieszkańcom gminy znaczenia retencji wód?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
34	Jakie działania, mające na celu uświadomienie mieszkańcom gminy znaczenia retencji wód, podejmowano w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.?	w razie odpowiedzi "A" na pytanie 33 należy wymienić podejmowane działania:						
35	Czy gmina posiadała wiedzę o wojewódzkim programie małej retencji uchwalonym przez sejmik województwa?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
36	Czy do gminy zwrócono się o opinię w sprawie wojewódzkiego programu małej retencji lub jego aktualizacji?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				
37	Czy gmina zgłaszała zadania do ujęcia w wojewódzkim programie małej retencji lub w jego aktualizacji?	należy podać jedną z 2 odpowiedzi:	A) tak	B) nie				

Załącznik 2: Wykaz jednostek oraz ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostki skontrolowane	Jednostki kontrolujące NIK	Ocena NIK zawarta w wystąpieniu pokontrolnym
1	Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Katowice ul. Sokolska 65	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2	Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Kraków ul. Szlak 73	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena opisowa Jako niewystarczające oceniono działania w zakresie ograniczania skutków powodzi i susz w drodze zwiększania małej retencji wód na terenie województwa małopolskiego
3	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Katowice ul. Ligonja 46	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena opisowa Pozytywnie oceniono: podjęcie prac nad aktualizacją PMR Województwa Śląskiego, działania podejmowane w celu zapewnienia środków finansowych na wykonanie zbiorników oraz popularyzowanie małej retencji wód. Jako niewystarczający oceniono nadzór nad SZMiUW na etapie udzielania i realizacji zamówienia na sporządzenie projektu aktualizacji PMR, gdyż przekazany przez wykonawcę projekt wymagał dalszych prac, które (na dzień zakończenia kontroli) trwały już półtora roku.
4	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Kraków ul. Raclawicka 56	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena opisowa Jako niewystarczające i nieskuteczne oceniono działania na rzecz realizacji PMR, gdyż w ciągu 10 lat jego obowiązywania nie udało się osiągnąć żadnego z zakładanych w nim celów, tj. nie zwiększono retencionowania wody dla zaspokojenia występujących zapotrzebowań oraz nie zmniejszono powierzchni zagrożonej powodzią i skutkami dużego odpływu wód.
5	RDLP w Katowicach Katowice ul. Św. Huberta 43/45	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena pozytywna
6	RDLP w Krakowie Kraków al. Słowackiego 17a	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena pozytywna
7	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Rudziniec Rudziniec ul. Leśna 7	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena pozytywna
8	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Ustroń Ustroń ul. 3 Maja 108	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Myślenice Myślenice ul. Szpitalna 13	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena pozytywna
10	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Piwniczna Piwniczna-Zdrój ul. Zagrody 32	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena pozytywna

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek zamieszczone są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem: <http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>.

Załącznik 3: Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.);
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.);
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.);
8. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469);
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199);
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.);
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.);
12. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.);
13. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.);
14. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 32, poz. 159 ze zm.);
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. nr 134, poz. 692);
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. nr 130, poz. 1389);
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129);
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 86, poz. 579);
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. nr 226, poz. 1817), uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.;
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.);
21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r., poz. 231);
22. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000 r., str. 1);
23. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L 288 z 6.11.2007 r., str. 27).

Załącznik 4: Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

- 1 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- 2 Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- 3 Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- 4 Prezes Rady Ministrów
- 5 Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- 6 Rzecznik Praw Obywatelskich
- 7 Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- 8 Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
- 9 Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 10 Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 11 Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
- 12 Senacka Komisja Środowiska
- 13 Szef Kancelarii Prezydenta RP
- 14 Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- 15 Szef Kancelarii Sejmu
- 16 Szef Kancelarii Senatu
- 17 Minister Środowiska
- 18 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 19 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- 20 Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- 21 Główny Inspektor Ochrony Środowiska
- 22 Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
- 23 Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
- 24 Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- 25 Marszałek Województwa Małopolskiego
- 26 Marszałek Województwa Śląskiego