

## Przedsięwzięcia poprawiające bilans wodny

---

# Ograniczanie skutków susz i powodzi przez zwiększanie małej retencji wód

**MONIKA KOPCZYK**

---

*Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 7 lipca do 2 grudnia 2014 r.<sup>1</sup> kontrolę ograniczania skutków susz i powodzi przez zwiększanie małej retencji wód. Głównym celem badań była ocena realizacji przez organy administracji publicznej zadań w powyższym zakresie w latach 2011–2013 i I. półroczu 2014 r. Analizą objęto rozpoznanie zagrożeń związanych z powodzią i suszami oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód, jak również oceniono działania podejmowane w celu wykonywania zadań dotyczących małej retencji oraz ich efektów.*

---

W literaturze występują różne definicje małej retencji. Na potrzeby badań kontrolnych przyjęto, że są to różnorodne przedsięwzięcia, zmierzające do poprawy bilansu wodnego przez 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. Przedsięwzięcia te można podzielić na techniczne i nietechniczne. Do pierwszej z tych kategorii zalicza się prace z zakresu hydrotechniki i melioracji, to jest: budowę małych (do 5 mln m<sup>3</sup>) zbiorników

wodnych, podpiętrzanie jezior; wznoszenie budowli piętrzących na ciekach, rowach i kanałach; regulowanie odpływu wody z systemów drenarskich i sieci rowów odwadniających; zwiększanie zasilania zbiorników wód podziemnych przez budowę stawów i studni infiltracyjnych. Retencja nietechniczna polega na wykorzystaniu istniejących uwarunkowań przyrodniczych, właściwym kształtowaniu krajobrazu zlewni, renaturyzacji elementów systemu wodnego zniekształconych dotychczasową działalnością człowieka oraz ekologizacji rolnictwa. Zalicza się tu działania w zakresie: kształtowania odpowiedniego układu pól

---

<sup>1</sup> Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego. Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli pt. *Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód*, nr ewid. P/14/074, sierpień 2015 r.



ornych, użytków zielonych i lasów; poprawy struktury gleb; zwiększania lesistości, zadrzewień i zakrzaceń; ochrony i odtwarzania terenów mokradłowych; renaturyzacji rzek i ich dolin<sup>2</sup>.

Na etapie przygotowania kontroli przyjęto, że będzie ona obejmowała jednostki, których siedziby znajdują się na terenie województw małopolskiego i śląskiego. Rozważając zasadność podjęcia kontroli w poszczególnych rodzajach jednostek, brano pod uwagę samorządy terytorialne, regionalne zarządy gospodarki wodnej (RZGW) oraz jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGLLP). Niezbędne okazało się pozyskanie, w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. f ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>, informacji czy i jakie zadania techniczne małej retencji wykonują poszczególne jednostki. Z powyższych informacji wynikało małe zaangażowanie organów administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie, pomimo że do ich zadań należy ochrona przed powodzią i suszą. Tylko nieliczne gminy realizowały w latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. zadania techniczne małej retencji, a RZGW

takich zadań w ogóle nie wykonywały. Nie stwierdzono ich realizacji również w toku kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Bieruniu. W związku z powyższym czynności kontrolne ograniczono do:

- urzędów marszałkowskich (UM) województwa małopolskiego i śląskiego oraz nadzorowanych przez nie zarządów melioracji i urządzeń wodnych (ZMiUW), 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 tak zwanych wód pozostałych; jednostki te uczestniczyły w opracowywaniu i uchwalaniu wojewódzkich programów małej retencji<sup>4</sup>, a ponadto ZMiUW wykonywały ujęte w nich zadania;
- czterech nadleśnictw (Myślenice, Piwniczna, Rudziniec i Ustroń) oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP) w Krakowie i Katowicach, które w okresie objętym kontrolą odpowiednio realizowały bądź sprawowały nadzór nad realizacją zadań małej retencji, objętych dwoma projektami finansowanymi

<sup>2</sup> <[www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)>

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz.1096 j.t.

<sup>4</sup> W dniu 11.04. 2002 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) zawarli porozumienie w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia rozwoju małej retencji oraz upowszechniania i wdrażania proekologicznych metod retencjonowania wody. Na podstawie tego porozumienia sejmiki województw uchwały programy małej retencji. Sejmik Województwa Małopolskiego podjął uchwałę nr XXV/344/04 z 25.10.2004 r. w sprawie przyjęcia „Programu małej retencji województwa małopolskiego”. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwały: nr II/43/1/2006 z 16.01.2006 r. w sprawie przyjęcia „Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko” oraz nr II/51/2/2006 z 28.08.2006 r. w sprawie przyjęcia aneksu do „Programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”.

w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko 2007–2013” (POIiŚ)<sup>5</sup>.

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej w jednostkach samorządów województw były:

- rozpoznanie możliwości retencyjnych oraz strat wynikających z powodzi i susz na obszarze województwa, jak również ujęcie problematyki w tym zakresie w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych, takich jak program ochrony środowiska (POŚ), plan zagospodarowania przestrzennego (PZP), strategia rozwoju województwa (SRW) i program małej retencji (PMR);
- opracowanie, monitoring i aktualizacja PMR;
- realizacja i finansowanie zadań technicznych małej retencji oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie;
- pozostałe działania związane z małą retencją, to jest popularyzowanie wiedzy na ten temat oraz utrzymanie obiektów małej retencji.

Kontrola wykazała, że wojewódzkie ZMiUW sporządziły oraz terminowo przekazały do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi roczne sprawozdania

z wykonania małej retencji wodnej RRW–13 za lata 2011–2013, jednak sprawozdania sporządzone przez Śląski ZMiUW były nierzetelne, gdyż nie wykazano w nich jednego obiektu małej retencji (zbiornika Krzanowice) i wydatków związanych z jego budową. Z powyższych sprawozdań wynikało, że w 2013 r. w województwie śląskim znajdowało się 1081 obiektów małej retencji<sup>6</sup> o możliwościach retencyjnych 23,8 mln m<sup>3</sup>, a w województwie małopolskim 855 obiektów o możliwościach retencyjnych 4,5 mln m<sup>3</sup>. W latach 2011–2013 liczba obiektów w województwie śląskim była wyższa o ponad 25%, a ich możliwości retencyjne średnio sześć razy większe w porównaniu z województwem małopolskim.

Wojewódzkie ZMiUW oszacowały straty spowodowane powodzią w okresie objętym kontrolą na prawie 400 mln zł. Szkody polegały między innymi na zamuleniu lub uszkodzeniu koryt rzek, podmyciu skarp, zniszczeniu lub uszkodzeniu przepustów i stopni wodnych oraz powstaniu wyrw brzegowo-dennych, odsypisk rumoszu i przesiąków w wałach przeciwpowodziowych. Na terenie województwa śląskiego największe straty powstały w korytach cieków: Pisarzówka (w gminach Wilamowice

<sup>5</sup> 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. 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*.

<sup>6</sup> Zbiorników sztucznych, stawów rybnych, samodzielnych budowli piętrzących i ujęć na ciekach oraz doprowadzalników.



i Kozy), K-II (w Gminie Pawonków), Psina (w Gminie Krzyżanowice), Wschodnica (w Gminie Brenna) i Wilkówka (w Gminie Wilkowice).

Samorządy województw uwzględniły w PMR, 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), jednak obszary zagrożone powodzią i suszą nie były kompleksowo i szczegółowo rozpoznane. W wymienionych dokumentach planistycznych i programowych przedstawiono obszary zagrożone powodzią w sposób niejednorodny. W niektórych przypadkach wskazano przede wszystkim stwarzające zagrożenie powodziowe obiekty fizjograficzne<sup>7</sup> (doliny, dorzecza lub zlewnie rzek), w innych – zagrożone powodzią gminy lub powiaty. Sytuacja powinna się zmienić w ciągu dwóch lat, gdyż, stosownie do art. 88f ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>8</sup>, 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. Zgodnie z art. 88f ust. 5 i 7 ustawy pw, samorządy województw mają 30 miesięcy na uwzględnienie granic obszarów przedstawionych na powyższych mapach w wojewódzkich PZP. Ponadto, zgodnie z art. 88s ust. 2 ustawy pw, dyrektorzy RZGW powinni przygotować plany przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych. Ustawodawca nie określił terminu ich sporządzenia, jednak trwają prace nad nimi. W październiku i listopadzie 2015 r. zakończył się etap wnoszenia uwag i wniosków do projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy w regionie wodnym Górnej Wisły oraz do projektów prognoz oddziaływania na środowisko dla planów przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych Małej Wisły, Górnej Odry i Czadeczek, przygotowanych przez dyrektorów RZGW w Krakowie i Gliwicach<sup>9</sup>.

Spośród wyżej wymienionych wojewódzkich dokumentów planistycznych i programowych, konkretne zadania małej retencji do realizacji wyspecyfikowano w PMR. Samorządy województw małopolskiego i śląskiego wykazały odpowiednio 69<sup>10</sup> (bez określenia terminu realizacji)

<sup>7</sup> Wyodrębnione składniki środowiska geograficznego.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2015 r. poz.469, ze zm.; zwanej dalej „ustawą pw”.

<sup>9</sup> Według informacji podanych na stronach internetowych RZGW w Krakowie <[www.krakow.rzgw.gov.pl](http://www.krakow.rzgw.gov.pl)> i RZGW w Gliwicach <[www.gliwice.rzgw.gov.pl](http://www.gliwice.rzgw.gov.pl)>.

<sup>10</sup> Przewidziano budowę 65 zbiorników o pojemności 38,1 mln m<sup>3</sup> i 4 polderów o pojemności 12,3 mln m<sup>3</sup>, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Uszwicy, Dunajca, Wisłoki, Raby, Skawy, Wisły, Prądnika, Szreniawy, Przemszy oraz Dłubni. Na podstawie analizy wskaźników techniczno-ekonomicznych zadania te przyporządkowano do pierwszej, drugiej lub trzeciej grupy kolejności realizacji. Ich koszt oszacowano na 1030,3 mln zł.

i 95<sup>11</sup> (z terminem realizacji przypadającym na 2010 r., 2012 r. lub 2015 r.) zadań technicznych oraz (w przypadku woj. śląskiego) – 14 zadań nietechnicznych<sup>12</sup>. Nie podały przy tym podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie zadań technicznych. W PMR województwa małopolskiego nie określono również źródeł finansowania zadań oraz nie przewidziano potrzeby monitorowania stanu ich realizacji, jak również potrzeby aktualizacji tego 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 zadań nietechnicznych, pomimo że w porozumieniu z 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.

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., w latach 2011–2012 oraz w 2015 r., a zatem monitoring nie był prowadzony z założoną częstotliwością (co dwa lata). Według

monitoringu, na dzień 31 grudnia 2011 r. spośród 95 zadań technicznych zakończono tylko 13 (14%, w tym jedno po terminie określonym w PMR), a cztery (4%) były w trakcie realizacji rzeczowej (choć termin upłynął z końcem 2010 r.). Pozostałych 78 (82%) zadań nie podjęto, podczas gdy wykonanie 48 z nich zaplanowano w powyższym terminie.

Kontrola wykazała, że jednostki samorządu województwa małopolskiego nie podjęły prac nad aktualizacją PMR. Zarząd postanowił uchylić zdezaktualizowane zapisy tego dokumentu, jednak dopiero po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) planów i programów określonych w ustawie pw. Natomiast aktualizację PMR województwa śląskiego zapoczątkowano już w październiku 2010 r. W wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, 25 listopada 2010 r. Śląski ZMiUW powierzył firmie zewnętrznej sporządzenie opracowania pn. „Aktualizacja programu małej retencji dla województwa śląskiego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”. Przy prowadzeniu postępowania o udzielenie tego zamówienia naruszono ustawę z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> przez nieopisanie przedmiotu zamówienia w sposób wyczerpujący oraz nieudzielenie

<sup>11</sup> Założono budowę lub modernizację obiektów małej retencji o łącznej pojemności 18,1 mln m<sup>3</sup>. Spośród powyższych zadań 52 dotyczyło zbiorników wodnych, 31 – stawów ziemnych, a 12 – suchych zbiorników lub polderów przeciwpowodziowych, zlokalizowanych w zlewniach rzek: Małej Wisły, Górnej Odry, Soły, Warty, Pilicy i Małej Panwi. Koszt realizacji zadań technicznych oszacowano na 174,2 mln zł.

<sup>12</sup> Zaplanowano realizację przez Gminę Bieruń 14 zadań, polegających na wprowadzaniu nadrzecznych pasów ochronnych, zakładaniu zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych, rewitalizacji starorzeczca, zwiększaniu lesistości oraz tworzeniu stref buforowych wokół zbiorników. Koszt zadań nietechnicznych oszacowano na 1,3 mln zł.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2015 r. poz.2164 j.t.; zwaną dalej „ustawą pzp”.



wyjaśnień dotyczących specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Wykonawca przekazał pięć części zamówienia w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, przy czym Śląski ZMiUW przeprowadził odbiory dwóch części (inventaryzacyjnej i przyrodniczej) nierzetelnie, gdyż pierwsza z nich była niekompletna, a druga nie została uzgodniona z podmiotem wskazanym w SIWZ. Braki zostały uzupełnione do 28 września 2012 r., kiedy to wykonawca przekazał całość zamówienia.

Okazało się, że projekt aktualizacji PMR wymaga ponownej weryfikacji ujętych w nim obiektów małej retencji (w tym uzyskania danych dotyczących lokalizacji niektórych z nich) oraz uzupełnienia między innymi w zakresie proekologicznych form retencionowania wody, retencji wód na obszarach miejskich i działań służących upowszechnianiu wiedzy o różnych formach małej retencji. W tym celu Zarząd Województwa Śląskiego powołał po ponad siedmiu miesiącach (7 maja 2013 r.) Zespół oceniający ds. aktualizacji PMR, złożony z przedstawicieli Śląskiego ZMiUW, Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska (CDPGŚ) i UM Województwa Śląskiego. Wcześniej, to jest na etapie opracowywania projektu aktualizacji PMR przez wykonawcę (w szczególności kwalifikowania obiektów małej retencji do ujęcia w tym dokumencie), Śląski ZMiUW nie przewidywał prac Zespołu oceniającego, pomimo że w PMR założono poddanie nowo zgłoszonych obiektów procedurze kwalifikacyjnej, przeprowadzanej przez pracowników Śląskiego ZMiUW i CDPGŚ (działających pod nadzorem UM Województwa Śląskiego). Uzasadniano to

obawą o dotrzymanie przez wykonawcę terminów wynikających z harmonogramu rzeczowo-finansowego. W 2015 r. Zespół oceniający ds. aktualizacji PMR zakończył prace merytoryczne i przekazał dokument Śląskiemu ZMiUW, który przeprowadził prace edycyjne. W dokumencie tym (według stanu na 30 czerwca 2015 r.) ujęto 80 zadań technicznych, to jest 29 suchych zbiorników lub polderów, 26 zbiorników wodnych i 25 stawów. Nie ujęto natomiast konkretnych zadań nietechnicznych i projektów tak zwanych miękkich (polegających na upowszechnianiu wiedzy z dziedziny małej retencji), lecz zaproponowano przyjęcie zestawu kryteriów dla określenia kwalifikowalności tych zadań. Pomimo że prace nad aktualizacją PMR trwają już pięć lat, Sejmik Województwa Śląskiego nie podjął stosownej uchwały.

Wprawdzie w dokumentach planistycznych i programowych województw małopolskiego i śląskiego wskazywano potrzebę przeprowadzenia działań w zakresie małej retencji dla celów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, to jednak zdecydowanej większości zadań przewidzianych w PMR dotychczas nie zrealizowano. Pomimo dziesięcioletniego okresu obowiązywania PMR województwa małopolskiego, wykonanie ujętych w nim zadań było znikome, gdyż nie określono terminów ich realizacji.

Według stanu na 30 czerwca 2014 r., MZMiUW realizował tylko jedno zadanie (zbiornik Skrzyszów), a w przypadku sześciu innych (zbiorniki: Biezanów, Joniny, Grodna, Gosprzydowa, Okocim i Lipnica Murowana) – był w trakcie opracowywania dokumentacji projektowych lub uzyskiwania wymaganych decyzji

administracyjnych. Na zadania te w latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. poniesiono wydatki w wysokości 15,7 mln zł. Budowę zbiornika Biezańów rozpoczęto 11 sierpnia 2014 r., natomiast z końcem października 2014 r. zakończono budowę zbiornika Skrzyszów. Pozostałych 62 zadań (90%) nie podjęto. Wykonanie obowiązującego od 2006 r. PMR województwa śląskiego było nieco wyższe, przy czym, oprócz Śląskiego ZMiUW, zadania realizowały również inne podmioty (głównie gminy). Biorąc pod uwagę tylko zadania, które miały być wykonane przez Śląski ZMiUW (ogółem dziewięć zadań technicznych), według stanu na 30 czerwca 2014 r. jedno zadanie zakończono (zbiornik Krzanowice), jedno było w trakcie realizacji (zbiornik Wilkowice), dwa w fazie przygotowawczej (zbiorniki Kuźnia Raciborska i Danków), a wydatki z tego tytułu wyniosły 12,7 mln zł. Pozostałych pięciu zadań nie podjęto. Ponadto Śląski ZMiUW przygotowywał jedno zadanie (zbiornik Dąbek) i kontynuował trzy inne (zbiorniki Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca), ujęte w projekcie aktualizacji PMR województwa śląskiego i w związku z tym, według stanu na 30 czerwca 2014 r., wydatkował 860,9 tys. zł.

Przy prowadzeniu trzech z pięciu zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dotyczące zadań technicznych małej retencji, Śląski ZMiUW naruszył ustawę pzp, co jednak nie miało wpływu na wybór wykonawców. Po okresie objętym kontrolą (stan na 30 czerwca 2015 r.) wojewódzkie ZMiUW nie rozpoczęły realizacji rzeczowej (robót budowlanych) żadnych nowych zadań małej retencji. Śląski ZMiUW zakończył

budowę obiektów, które w okresie objętym kontrolą były w trakcie wykonania (Wilkowice, Rudnik, Brzeźnica i Ligota Książęca), jak również rozpoczął przygotowania do budowy obiektów Zaborze, Dzibice i Międzyrzecze Górne. Małopolski ZMiUW rozpoczął przygotowania do 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 Gminie Skawina i rzeki Serafy w Krakowie i Wieliczce (budowa czterech zbiorników).

Ponadto, w 2015 r. Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego przystąpił do realizacji zadania pn. „Rewitalizacja zeutrofizowanych drobnych oczek wodnych na obszarach chronionych, mająca na celu zwiększenie bioróżnorodności i retencji wód – etap I”, na które Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyznał dotację w wysokości 280 tys. zł, stanowiących 70% kosztów kwalifikowalnych. Wolne tempo wdrażania zadań przyjętych w wojewódzkich PMR wynikało z niewielkich możliwości pozyskania środków finansowych. Koszty realizacji zadań technicznych oszacowano w PMR województwa małopolskiego na 1030,3 mln zł, a w PMR województwa śląskiego na 174,2 mln zł, jednak w latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. samorzady województw zapewniły na ten cel odpowiednio 52,1 mln zł i 9,5 mln zł.

Działania UM województw małopolskiego i śląskiego podejmowane w celu wykonywania przez wojewódzkie ZMiUW zadań technicznych małej retencji polegały na



zapewnianiu środków finansowych, przy czym nadzór tych urzędów nad powyższą działalnością wymienionych jednostek ograniczał się do zatwierdzania ich planów rzeczowo-finansowych oraz badania informacji z wykonania zadań statutowych i finansowych.

Poza realizacją niewielu zadań technicznych małej retencji, działania samorządów województw sprowadzały się głównie do przeprowadzania remontów i konserwacji już istniejących obiektów. Ponadto popularyzowały one problematykę małej retencji, jednak działania te nie były wystarczająco intensywne wśród właścicieli gruntów.

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej w jednostkach organizacyjnych PGLLP było:

- rozpoznanie zagrożeń związanych z powodziami i suszami oraz potrzeb rozwijania małej retencji w lasach;
- planowanie, realizacja i finansowanie zadań technicznych małej retencji oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie;
- pozostałe działania związane z małą retencją, to jest popularyzowanie wiedzy na ten temat, zalesienia i odnowienia drzewostanu oraz utrzymanie obiektów małej retencji.

W okresie objętym kontrolą RDLP w Krakowie i w Katowicach nadzorowały obszary o łącznej powierzchni 804 tys. ha. Na obszarach tych powierzchnia terenów dotkniętych powodzią lub podtopieniami wynosiła w poszczególnych latach od 723 ha do 3217 ha, a powierzchnia terenów dotkniętych suszą – od 269 ha do 9 255 ha. Straty PGLLP z tytułu powodzi, podtopień i susz na tych obszarach wyniosły 18,3 mln zł.

W latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. spośród 54 nadleśnictw będących pod nadzorem RDLP w Katowicach lub RDLP w Krakowie, 39 budowało obiekty (m.in. zbiorniki, stawy, oczka wodne, przepusty, mnichy, bystrza, progi, zastawki) w ramach 280 zadań technicznych retencji wód, z których większość była objęta dwoma projektami dofinansowanymi w ramach POIiŚ. Według stanu na 30 czerwca 2014 r., zakończono 247 zadań, a poniesione na ten cel wydatki wyniosły 70,3 mln zł. RDLP prawidłowo sprawowały nadzór w tym zakresie przez weryfikację częściowych wniosków o płatność, oględziny wykonanych prac i uczestnictwo w odbiorach końcowych obiektów oraz przeprowadzanie kontroli w nadleśnictwach. W wyniku powyższych działań PGLLP pojemność retencyjna wzrosła co najmniej o 4,4 mln m<sup>3</sup>.

Skontrolowane nadleśnictwa (Myślenice, Piwniczna, Ustroń i Rudziniec) w latach 2011–2013 i I półroczu 2014 r. wykonywały łącznie 15 zadań technicznych, polegających na: budowie, przebudowie lub odtworzeniu zbiorników wodnych i zabudowie potoków wraz z budową lub modernizacją związanych z nimi obiektów (takich, jak: przepusty, mnichy, stopnie, progi, zastawki, brody, kaszyce i kierownice), jak również na budowie wodopustów i dylówek oraz rowu. Według stanu na 30 czerwca 2014 r., zakończono 14 zadań, dzięki czemu osiągnięto spowolnienie spływu wód (m.in. w zlewniach potoków: Młodowskiego, Roztoka Mała, Sucha Struga, Wierchomlanka i Wielki Suchy) oraz wzrost pojemności retencyjnej co najmniej o 247,4 tys. m<sup>3</sup>. Należy jednak zauważyć, że spośród 10 zbadanych



postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane jedno dotknięte było istotnym naruszeniem ustawy pzp, a w odniesieniu do drugiego zaistniało uzasadnione podejrzenie zмовы przetargowej pomiędzy wykonawcami.

Oprócz zadań technicznych nadleśnictwa podejmowały również inne działania wpływające na zwiększenie małej retencji, takie jak zalesianie i odnawianie drzewostanu na obszarze 26 tys. ha. Ponadto, w okresie objętym kontrolą nadleśnictwa: Herby, Olkusz, Rybnik, Strzelce Opolskie i Turawa, będące pod nadzorem RDLP w Katowicach, realizowały 112 zadań w zakresie utrzymania rowów (m.in. odmulanie), z których zakończono 110. Według stanu na 30 czerwca 2014 r., na zadania wydano 4 mln zł (ze środków własnych). Poza powyższymi zadaniami działania kontrolowanych jednostek PGLLP na rzecz zwiększania retencji polegały na popularyzowaniu problematyki z tym związanej.

Jak już wspomniano, ze względu na niewielką liczbę gmin wdrażających zadania techniczne małej retencji, odstąpiono od przeprowadzenia czynności kontrolnych w tych jednostkach. Niezbędne dane pozyskano drogą elektroniczną, kierując do wszystkich gmin województw małopolskiego (182) i śląskiego (167), kwestionariusze do wypełnienia. Zawarte w nich pytania dotyczyły oceny ryzyka wystąpienia

powodzi i suszy na terenach tych gmin, jak również realizacji zadań technicznych (budowy i modernizacji obiektów) oraz innych działań mających na celu poprawę retencji wód (m.in. popularyzacji znaczenia tego pojęcia) Wszystkie gminy udzieliły odpowiedzi na zadane pytania.

Ocena poziomu ryzyka wystąpienia powodzi i suszy kształtowała się następująco: poziom wysoki wskazało 20% gmin, średni – 46% i niski – 34%. W przypadku suszy nieco ponad połowa gmin określiła poziom ryzyka jako niski, a zaledwie 4% jako wysoki. Porównując obydwie województwa, w małopolskim liczba gmin wskazujących wysokie ryzyko wystąpienia powodzi oraz wysokie ryzyko wystąpienia suszy była ponad dwa razy wyższa, natomiast liczba gmin wskazujących niskie ryzyko wystąpienia powyższych zjawisk – odpowiednio o 42% i 32% niższa.

Pomimo że gminy dostrzegały ryzyko wystąpienia powodzi i suszy, to zaledwie 18 z nich (5%)<sup>14</sup> w okresie objętym kontrolą budowało obiekty małej retencji<sup>15</sup>. W ramach powyższych inwestycji, do 30 czerwca 2014 r. 15 gmin (4%) zakończyło budowę 21 obiektów, dzięki czemu możliwości retencyjne zwiększyły się o 112,2 tys. m<sup>3</sup>. Poniesione na ten cel wydatki wyniosły łącznie 8,9 mln zł. Ponadto 21 (6%) gmin<sup>16</sup> poinformowało, że w powyższym okresie modernizowały obiekty małej retencji.

<sup>14</sup> Sułkowice, Zator, Tarnów (miasto), Raba Wyżna, Bolesław (powiat dąbrowski), Krzyżanowice, Świerklany, Radzionków, Katowice, Strumień, Będzin, Wilkowice, Rydułtowy, Wyrzy, Panki, Kłomnice, Tarnowskie Góry, Chorzów.

<sup>15</sup> Między innymi zbiorniki, stawy rybne i budowle piętrzące.

<sup>16</sup> Radgoszcz, Zakopane, Kocmyrzów-Luborzyca, Tarnów (miasto), Raba Wyżna, Łapanów, Wierzchosławice, Lipinki, Bolesław, Niepołomice, Wolbrom, Szczyrk, Sośnicowice, Wielowieś, Siemianowice Śląskie, Nędza, Konopiska, Niegowa, Wyrzy, Czerwionka-Leszczyny, Janów.



W ramach tych inwestycji, do 30 czerwca 2014 r. 20 gmin (6%) zakończyło modernizację 60 obiektów, co przyczyniło się do zwiększenia możliwości retencyjnych co najmniej o 100,1 tys. m<sup>3</sup>. Poniesione na ten cel wydatki wyniosły łącznie 12,6 mln zł. Spośród gmin, które w okresie objętym kontrolą nie budowały ani nie modernizowały obiektów małej retencji, blisko połowa uzasadniła to brakiem zidentyfikowanych potrzeb w tym zakresie.

Wśród innych (niż zadania techniczne) działań mających na celu poprawę retencji wód, 77 (22%) gmin wskazało między innymi:

- naprawy, remonty i konserwacje obiektów małej retencji;
- działania przygotowawcze, zmierzające do budowy obiektów małej retencji;
- uwzględnienie obiektów małej retencji oraz rozwiązań dotyczących zagospodarowania wód opadowych w gminnych dokumentach planistycznych lub programowych;
- stosowanie retencji nietechnicznej (sadzenie drzew lub zabiegi agrotechniczne).

Aż 286 (82%) gmin podało, że w latach 2011–2014 (I półrocze) nie podejmowało żadnych działań mających na celu uświadomienie swoim mieszkańcom znaczenia retencji wód, a prawie 25% gmin nie wiedziało o wojewódzkich PMR lub nie było w stanie potwierdzić, że taką wiedzę miało.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania jednostek PGLLP na rzecz ograniczania skutków susz i powodzi przez zwiększanie małej retencji wód. Z nielicznymi wyjątkami skontrolowane nadleśnictwa prawidłowo wybudowały wiele różnego rodzaju obiektów małej

retencji. RDLP sprawowały skuteczny nadzór nad tymi działaniami, a pojemność retencyjna obszarów objętych ich właściwością wzrosła co najmniej o 4,4 mln m<sup>3</sup>. Do dodatkowego zwiększenia retencji wody przyczyniło się wykonanie zadań nietechnicznych, polegających na zalesianiu i odnawianiu drzewostanu, odmulanu rowów oraz rewitalizacji oczek wodnych.

Jako nieskuteczne i niewystarczające NIK oceniła natomiast działania samorządów województw. Obszary zagrożone powodzią i suszą nie zostały rzetelnie rozpoznane, co skutkowało nieujęciem ich w sposób kompleksowy i szczegółowy w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych. Programy małej retencji były nieaktualne, a wskazane w nich braki miały wpływ na niski poziom realizacji zadań, co przyczyniło się do osiągnięcia w znikomym stopniu celów małej retencji (zaspokojenia zapotrzebowania na wodę oraz ochrony przed powodzią). Nadzór ze strony marszałków województw w powyższym zakresie nad ZMIUW był ograniczony, bowiem sprowadzał się do zatwierdzania planów rzeczowo-finansowych tych jednostek oraz analizowania informacji o wykonaniu ich zadań statutowych, co okazało się niewystarczające do zapewnienia skutecznego i terminowego wdrażania PMR.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące uwzględnienia w wojewódzkich dokumentach planistycznych i programowych obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, aktualizacji PMR oraz identyfikacji i uruchomienia potencjalnych źródeł finansowania ujętych w nich zadań. NIK zwróciła również 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.

Kontrola wykazała, że znaczenie małej retencji dla bezpieczeństwa powodziowego i ograniczania skutków występowania susz jest przez samorządy niedoceniane. Tymczasem mała retencja powinna stanowić ważne narzędzie zapobiegania negatywnym skutkom tych zjawisk: dostępne – ze względu na relatywnie niewielkie koszty wykonania jednostkowych zadań, przyjazne dla środowiska – ze względu na ograniczoną

ingerencję w otoczenie i elastyczne – ze względu na możliwość rozmieszczenia i wykorzystania poszczególnych obiektów stosownie do potrzeb. Konsekwencją zaniechania szeroko zakrojonych działań na rzecz popularyzacji idei małej retencji i odstąpienia od realizacji konkretnych przedsięwzięć w tym zakresie będzie utrwalanie się stanu, w którym skutki suszy będą występować naprzemiennie ze skutkami powodzi o różnym natężeniu i zasięgu.

**MONIKA KOPCZYK,**  
Delegatura NIK w Katowicach

**Słowa kluczowe:** mała retencja wód, skutki susz i powodzi, bilans wodny, bezpieczeństwo powodziowe, prace z zakresu hydrotechniki i melioracji

**Key words:** small water retention, impact of droughts and floods, threats related to floods and droughts, water balance