

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-4112-01/2009

Nr ewid. 157/2010/I09002/KSR

Informacja o wynikach kontroli realizacji programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”

Warszawa wrzesień 2010 r.

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*

p.o. Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Teresa Warchałowska

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 14 września 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Planowanie inwestycji do realizacji	15
3.2.2. Realizacja budowy.....	18
3.2.3. Finansowanie i rozliczanie realizacji Programu	27
3.2.4. Nadzór nad realizacją Programu.....	32
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	35
4.1. Przygotowanie kontroli	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
5. Załączniki	39
5.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	39
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	43
5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych	44
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	46

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
pojemność martwa zbiornika	– pojemność poniżej minimalnego poziomu piętrzenia
pojemność powodziowa zbiornika	– pojemność przeznaczona do wykorzystania przy przechodzeniu fali powodziowej, zawarta między normalnym poziomem piętrzenia a maksymalnym poziomem piętrzenia
pojemność użytkowa zbiornika	– pojemność przeznaczona do wykorzystania dla ustalonych celów, zawarta między minimalnym poziomem piętrzenia a normalnym poziomem piętrzenia
Program	– „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”
rozporządzenie o finansowaniu inwestycji	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831)
RZGW	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie
upb	– Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
ustawa o ustanowieniu programu budowy zbiornika	– ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” (Dz. U. Nr 94, poz. 784)
ZTE	– Założenia techniczno-ekonomiczne inwestycji
ZZK	– Zbiorcze zestawienia kosztów przedsięwzięcia

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli

I/09/002 Realizacja programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”.

Przyczyna podjęcia kontroli: Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwzględnieniem prośby Posła na Sejm RP Pana Stanisława Rydzonia¹.

Celem kontroli była ocena realizacji Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010 (zwanego dalej „Programem”).

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- przygotowania budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba do realizacji, planowania zakresu rzeczowego i scenariusza finansowego,
- postępu budowy i terminowości realizacji zadań,
- wykorzystania środków finansowych,
- sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2006 – 2009 (I półrocze).

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 23 września 2009 r. do dnia 11 grudnia 2009 r. w 3 jednostkach organizacyjnych, w tym w: Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz w Urzędzie Gminy Stryszów.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² (zwanej dalej ustawą o NIK), pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej i w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w Urzędzie Gminy Stryszów.

Ponadto, zagadnienia dotyczące realizacji Programu budowy zbiornika zostały zbadane w trakcie kontroli w Ministerstwie Środowiska, przeprowadzonej w okresie grudzień 2009 r. – marzec 2010 r., pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w cz. 22 – Gospodarka wodna i cz. 41 – Środowisko”. Zakres kontroli w Ministerstwie Środowiska objął m.in. wdrożenie

¹ Poseł Stanisław Rydzoń, pismem z dnia 25 lutego 2009 r., zwrócił się do NIK o przeprowadzenie kontroli realizacji ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”, w szczególności w zakresie finansowania realizacji Programu, sprawozdawczości, nadzoru nad Programem oraz nowelizacji ustawy ustanawiającej Program.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006 – 2010”, a w szczególności finansowanie realizacji Programu, sprawozdawczość i nadzór nad Programem oraz sprawy związane z nowelizacją ustawy ustanawiającej Program.

Wyniki tej kontroli zostały wykorzystane przy opracowywaniu niniejszej informacji.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” wobec niskiego stopnia finansowego jego zaawansowania, tj. 55,0%, przed ostatnim rokiem wdrażania Programu.

Pomimo uchwalenia ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”³, w której określono wysokości nakładów niezbędnych do zakończenia realizacji inwestycji w 2010 r., inwestycja nie zostanie zakończona terminowo.

Poza niewystarczającym finansowaniem realizacji Programu, powstałe opóźnienia spowodowane były niepełnym przygotowaniem niektórych zadań do wykonania i niedostatecznym nadzorem Ministra Środowiska nad realizacją tej inwestycji.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Na realizację programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, do dnia 31 grudnia 2009 r., wydatkowano 549,9 mln zł, tj. 55,0% niezbędnych nakładów określonych w ustawie o ustanowieniu programu budowy zbiornika⁴. (str. 29)
2. Minister Finansów (na etapie planowania środków do ustaw budżetowych na rok 2006 i 2009) ograniczał finansowanie programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” ustalając, w części budżetowej 22, limity wydatków na jego realizację niższe o odpowiednio 65% i 51% od kwot wnioskowanych przez Ministra Środowiska zgodnie z ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. (str. 28)
3. Największe opóźnienia w realizacji Programu wieloletniego wystąpiły w rozpoczęciu zadania III D – przełożenie linii kolejowej Stryszów – Zembrzyce oraz w realizacji zadania II – przełożenie drogi krajowej nr 28 Wadowice – Sucha Beskidzka, na odcinku Mucharz – Tarnawa Dolna – Zembrzyce. Opóźnienia spowodowane zostały m.in. przedłużeniem terminu opracowania dokumentacji projektowej i kompletowania dokumentów stanowiących załączniki do wniosków o pozwolenia na budowę, wykonaniem w trakcie budowy robót dodatkowych, nieprzewidzianych i uzupełniających oraz długotrwałym uzgadnianiem porozumienia pomiędzy Ministrem Środowiska a Ministrem Infrastruktury

³ Dz. U. Nr 94, poz. 784.

⁴ Przyjmując poziomy cen z lat planowania wydatków do ustaw budżetowych.

w sprawie przygotowania i sfinansowania przełożenia linii kolejowej Stryszów-Zembrzyce. Do zakończenia realizacji Programu pozostało do wykonania m.in. dokończenie elementów zapory, przesłony cementacyjnej, przygotowanie czaszy zbiornika do zalewu, dokończenie budowy drogi krajowej nr 28 oraz przełożenie linii kolejowej Stryszów – Zembrzyce⁵. (str. 21-24, 32-33)

4. Nieskuteczny, w ocenie NIK, był nadzór Ministra Środowiska nad realizacją programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. Kontrola wykazała niewystarczające przygotowanie inwestycji na etapie opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, co uniemożliwiło terminową realizację zaplanowanych robót budowlanych. Minister Środowiska wycofał się z podpisania porozumienia z Ministrem Infrastruktury w sprawie przełożenie linii kolejowej Stryszów – Zembrzyce, a także nie realizował w latach 2006-2009 zadań kontrolnych w odniesieniu do budowy Zbiornika Świnna Poręba, co w sytuacji posiadania ustawowego obowiązku nadzoru nad realizacją tego Programu, było działaniem nierzetelnym, niecelowym i nielegalnym. Niedostateczne przygotowanie inwestycji do realizacji spowodowało, że Minister Środowiska wnioskował o środki z budżetu państwa na 2008 r. na poziomie 27,3 % kwoty zaplanowanej w ustawie o ustanowieniu Programu. (str. 22, 23, 32-33)
5. W latach 2006-2009 Minister Środowiska nie przedkładał Radzie Ministrów ani Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej rocznych informacji o realizacji zadań wynikających z „Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, a także harmonogramu prac na rok następny, wymaganych przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. W ocenie NIK, było to działanie niezgodne z przepisami ustawowymi, które utrudniało Radzie Ministrów oraz Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uzyskanie wiedzy o stanie zaawansowania realizacji Programu i podejmowanie kroków naprawczych w sytuacji opóźnień w jego realizacji. (str. 33)
6. Od dnia 6 marca 2009 r. zadania Ministra Środowiska związane z wykonywaniem kompetencji organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami nie były przypisane do zakresu działania żadnej komórki organizacyjnej Ministerstwa Środowiska. Zdaniem NIK, utrudniało to sprawowanie przez Ministra Środowiska skutecznego nadzoru nad realizacją programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba

⁵ W dniu 22 lipca 2010 r. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przyjęła sprawozdanie Ministra Środowiska z realizacji programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” za rok 2009. Minister poinformował, że wg stanu na koniec 2009 r., rozpoczęte zostały roboty związane z przełożeniem linii kolejowej na odcinku Stryszów-Zembrzyce, kontynuowano roboty przy budowie drogi krajowej nr 28, m.in. z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Krakowie, uzgodniono projekt wiaduktu nad linią kolejową w ciągu ww. drogi. W I półroczu 2010 r. postęp robót budowlanych był niewielki z powodu długotrwałej zimy i wiosennej powodzi.

w latach 2006-2010”, a także wykonywanie innych obowiązków z tym związanych. (str. 33-34)

7. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej podejmował działania inicjujące lub wspierające wykonywanie zadań w ramach wdrażania programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, jednak działania te nie doprowadziły do realizacji inwestycji zgodnie z założeniami wynikającymi z ustawy o ustanowieniu Programu. W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej przygotowano m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu Programu, który w dniu 3 marca 2010 r. został przekazany przez Ministra Środowiska do uzgodnień międzyresortowych. Część z podanych w projekcie ustawy informacji o nakładach poniesionych na realizację Programu w latach 2006-2009 była niezgodna ze stanem faktycznym. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne. (str. 30-31)
8. W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie podejmowano szereg działań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji, których celem było wybudowanie Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w terminie określonym w ustawie o ustanowieniu programu budowy zbiornika. W trakcie procesu inwestycyjnego Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie m.in. zawierał umowy na opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej, uzyskiwał stosowne decyzje administracyjne (decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, decyzje o pozwoleniu wodnoprawnym i decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolnej) oraz kontynuował umowę zawartą z generalnym wykonawcą. Działania te w wielu przypadkach były niewystarczające i nie doprowadziły do przygotowania zadań w sposób umożliwiający ich realizację w zakresie rzeczowym i finansowym, zgodnie z terminami i nakładami zaplanowanymi w ww. ustawie. Na przykład Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, podejmując działania związane z przygotowaniem procesu inwestycyjnego, nie zapewnił pełnej dokumentacji projektowej i kompletu decyzji o pozwoleniu na budowę, co uniemożliwiło wykonanie zadań w terminach określonych ustawą z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego. Wpłynęła na to również zmiana przepisów prawa⁶ dotycząca realizacji procesu inwestycyjnego. Skutkowało to niskim wykonaniem planu rzeczowo-finansowego. (str. 22-25)
9. W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie nierzetelnie rozliczono wykonane roboty budowlane, co spowodowało zawyżenie wynagrodzenia generalnego wykonawcy na kwotę 129,5 tys. zł oraz wypłatę generalnemu wykonawcy nienależnego wynagrodzenia w kwocie 968,1 tys. zł. Nie podjęto także skutecznych działań na rzecz

⁶ Ustawą z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1374) oraz ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958), ustalono, że inwestorem dla linii kolejowych o znaczeniu państwowym jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., a dla inwestycji drogowych - właściwy zarządca drogi. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie nie może pełnić funkcji inwestora dla tych zadań.

ograniczenia kosztów budowy Zbiornika w zakresie cen materiałów masowych stosowanych do realizacji zadania I, co skutkowało wyższym wynagrodzeniem wykonawcy o 6,1 tys. zł. Dopuszczenie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie do wypłaty wykonawcy robót nienależnego i zawyżonego wynagrodzenia było, w ocenie NIK, działaniem nielegalnym i niegospodarnym. (str. 31)

10. W Gminie Stryszów nie wykonano pełnego zakresu rzeczowego zadań określonych w Porozumieniu o wspólnym finansowaniu „Programu gospodarki wodno-ściekowej Gminy Stryszów w latach 2006-2010”, zawartym w 2006 r. z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie w celu realizacji zadania IV - Ochrona zlewni zbiornika przed zanieczyszczeniem (gospodarka wodno-ściekowa). Zaawansowanie finansowe zadań na dzień 30 czerwca 2009 r. wynosiło 63,1% przy pełnym wykorzystaniu kwoty planowanych środków budżetowych. Działania Gminy Stryszów w celu pozyskania środków na dokończenie realizacji programu gospodarki wodno-ściekowej były nieskuteczne. Ponadto, przy realizacji tego programu przez Gminę, naruszone zostały przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. (str. 24-27)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Podsumowując, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że uchwalenie ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, określającej harmonogram finansowania tej inwestycji, nie zapewniło zakończenia realizacji zbiornika w planowanym terminie. W celu dokończenia przedmiotowej inwestycji w możliwie krótkim czasie, niezależnie od planowanej nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika, niezbędne jest zagwarantowanie odpowiednich środków na jej realizację w kolejnych ustawach budżetowych, a także wzmożenie nadzoru nad przygotowaniem i wykonaniem pozostałych etapów budowy tej inwestycji.

W tym celu, oprócz realizacji wniosków przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest podjęcie następujących działań przez:

Ministra Środowiska

- Kontynuowanie działań w celu skierowania pod obrady Sejmu projektu nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”.
- Wzmożenie nadzoru nad realizacją Programu, w celu zapewnienia jego terminowej realizacji, poprzez m.in. ujęcie zagadnień dotyczących realizacji Programu w planie kontroli Ministerstwa Środowiska na najbliższy okres.
- Spowodowanie przeprowadzenia analizy stanu zaawansowania Zadania IV dla zidentyfikowania prac pozostałych do wykonania i potrzeb finansowych na ich realizację.

Ministra Finansów

- Zaplanowanie, w kolejnych projektach ustaw budżetowych, środków finansowych na budowę Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w wysokościach zgodnych z ustawą ustanawiającą program budowy Zbiornika.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Stan prawny przedstawiony został w załączniku nr 5.1.

Początki lokalizacji zbiornika sięgają lat 1919-1920. Prace badawcze i studialne rozpoczęto w latach 60-tych, a przygotowania do realizacji inwestycji rozpoczęto w 1984 r. Zakończenie budowy zbiornika planowano w 1996 r.

Zbiornik Wodny Świnna Poręba budowany jest we wschodniej części Beskidu Małego, w zlewni Górnej Wisły, na rzece Skawie, pomiędzy miejscowościami Wadowice i Sucha Beskidzka. Zbiornik powstaje na terenie dwóch powiatów - suskiego i wadowickiego, oraz na terenie 3 gmin – Mucharz, Stryszów i Zembrzyce.

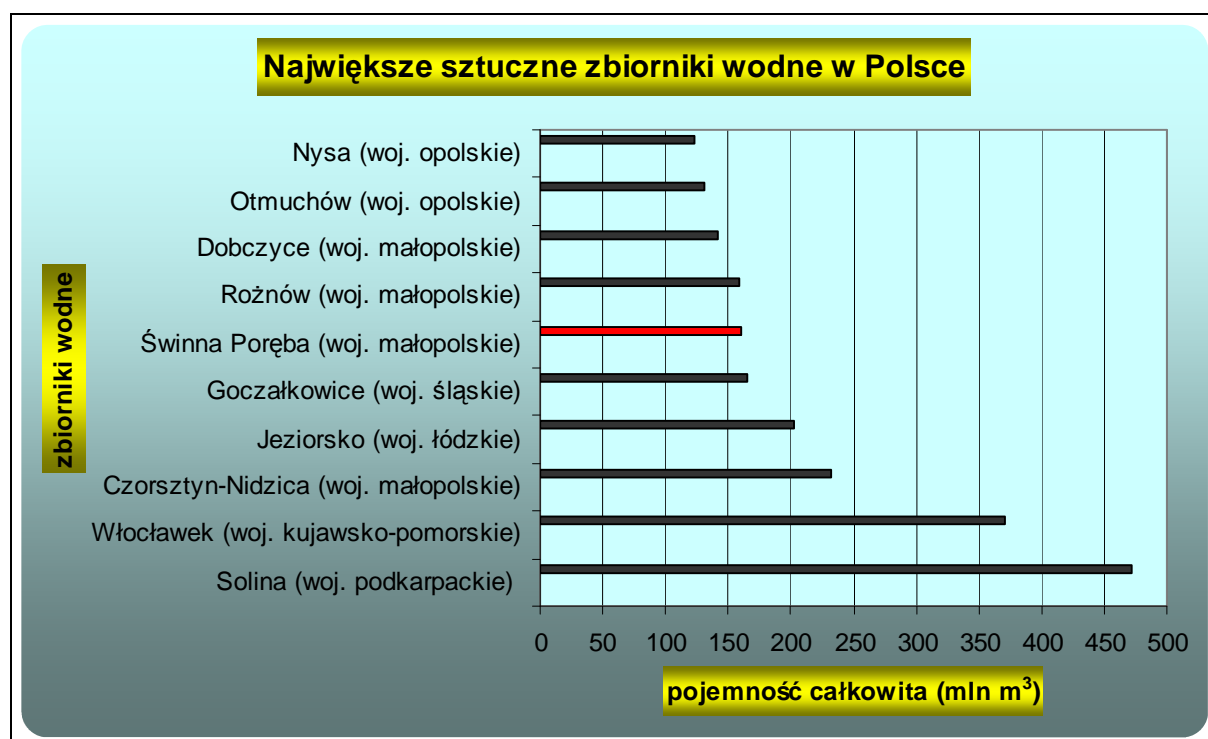


źródło: materiały RZGW w Krakowie

Zbiornik zaprojektowano jako wielofunkcyjny, służący do: zaopatrzenia w wodę Śląska i zachodniej Małopolski, ochrony przed powodzią Wadowic, części Krakowa i miejscowości położonych poniżej zbiornika (poprzez retencjonowanie wezbrań Małej Wisły, Soły i Skawy), produkcji energii elektrycznej w ilości 14,8 GWh rocznie oraz do celów rekreacyjnych. Pojemność zbiornika wyniesie 161 mln m³, w tym pojemność powodziowa - 60 mln m³, pojemność użytkowa – 86 mln m³ i pojemność martwa – 15 mln m³. Zbiornik utworzony zostanie poprzez spiętrzenie wody zaporą ziemną o długości 640 m i wysokości 54 m. Powierzchnia zbiornika wyniesie 820 ha, a przy maksymalnym wypełnieniu – 1035 ha.

W celu ochrony jakości wód zbiornika, integralną częścią inwestycji jest program budowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych wraz z oczyszczalniami ścieków na terenie gmin Mucharz, Stryszów i Zembrzyce, które znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie zbiornika.

Budowany Zbiornik Wodny Świnna Poręba, pod względem projektowanej pojemności całkowitej - 161 mln m³, zajmuje szóste miejsce wśród 10 największych sztucznych zbiorników wodnych w Polsce.



źródło: Główny Urząd Statystyczny „Ochrona Środowiska 2009”

Inwestorem przedsięwzięcia od 2000 r. jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (wcześniej inwestycję prowadziła Dyrekcja Zabudowy Kaskady Górnej Wisły w Oświęcimiu i Okręgowa Dyrekcja Gospodarki Wodnej w Krakowie). Wykonawcą inwestycji jest SKANSKA SA, Oddział Budownictwa Hydroinżynieryjnego w Krakowie.

Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba została rozpoczęta w 1986 r. jako inwestycja centralna, a od 1 stycznia 2006 r. realizowana jest w ramach programu wieloletniego (w rozumieniu art. 80 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁷), w oparciu o ustawę z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. W ten sposób inwestycja miała mieć zagwarantowane środki finansowe w ustawach budżetowych na kolejne lata realizacji, aż do zakończenia budowy tj. do końca 2010 roku.



Rozpoczęcie budowy korpusu zapory - 2004 r.

źródło: www.krakow.rzgw.gov.pl

Jak wynika z doniesień medialnych⁸, w tym informacji RZGW w Krakowie, w czasie powodzi w województwie małopolskim, w maju 2010 r., zbiornik w Świnnej Porębie przejął ok. 62% wielkości fali powodziowej rzeki Skawy, chroniąc przed zalaniem część terenów położonych poniżej zapory. W okresie od 16 do 19 maja 2010 r. wypełnienie budowanego Zbiornika Wodnego Świnna Poręba dochodziło do 61 mln m³ wody (projektowana objętość - 161 mln m³) przy dopływie 937 m³/s wody i odpływie ze zbiornika - 358 m³/s. Według wstępnych obliczeń przedstawicieli RZGW w Krakowie, bez zadziałania zbiornika, fala powodziowa na rzece Wiśle w Krakowie byłaby o 60 do 110 cm wyższa.

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. – utrata mocy z dniem 1 stycznia 2006 r.

⁸ <http://www.gazetakrakowska.pl/stronaglowna/261235,zbiornik-swinna-poreba-uratowal-krakow>
<http://www.salon24.pl/news/19830,rzgw-zbiornik-swinna-poreba-uratowal-krakow>
<http://www.dziennik.krakow.pl/pl/aktualnosci/malopolska/1020250>

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie inwestycji do realizacji

Postanowieniem Prezydium Rządu Nr 35/84, z dnia 25 czerwca 1984 r., zdecydowano o podjęciu w 1986 r. realizacji zadania pn. „Przedsięwzięcie Inwestycyjne: Zbiornik Wodny Świnna Poręba na rzece Skawie”. Rozpoczęcie prac przygotowawczych nastąpiło w 1985 r. W 1986 r. inwestycja została wprowadzona do planu budżetu państwa jako inwestycja centralna, z terminem zakończenia w 1996 r.

W Ogólnym Planie Realizacyjnym „Zbiornika Wodnego Świnna Poręba na rzece Skawie”, opracowanym przez Centralne Biuro Studiów i Projektów Budownictwa Wodnego „Hydroprojekt” w Warszawie w grudniu 1985 r., ustalono, że celem projektowanego zbiornika będzie zaspokajanie potrzeb wodnych gospodarki komunalnej, przemysłu i rolnictwa, przede wszystkim aglomeracji katowickiej i województwa bielskiego, poprzez wodociągi Skawa i Wadowice, a także regulacja przepływów w Skawie poniżej zapory i redukcja fali powodziowej. Drugoplanowym celem zbiornika było wykorzystanie energetyczne powstałego spadku, zasilanie w wodę gospodarstwa rybackiego i możliwość wykorzystania rekreacyjnego strefy przybrzeżnej zbiornika.

Dnia 29 sierpnia 1986 r., decyzją znak: GWi-2100/47/86, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zatwierdził Założenia Techniczno-Ekonomiczne budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba (ZTE). W ramach ZTE określony został „Program inwestycji budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba na rzece Skawie w km 26 + 600” oraz Zbiorcze Zestawienie Kosztów Przedsięwzięcia (ZZK). W ww. dokumentacji określono:

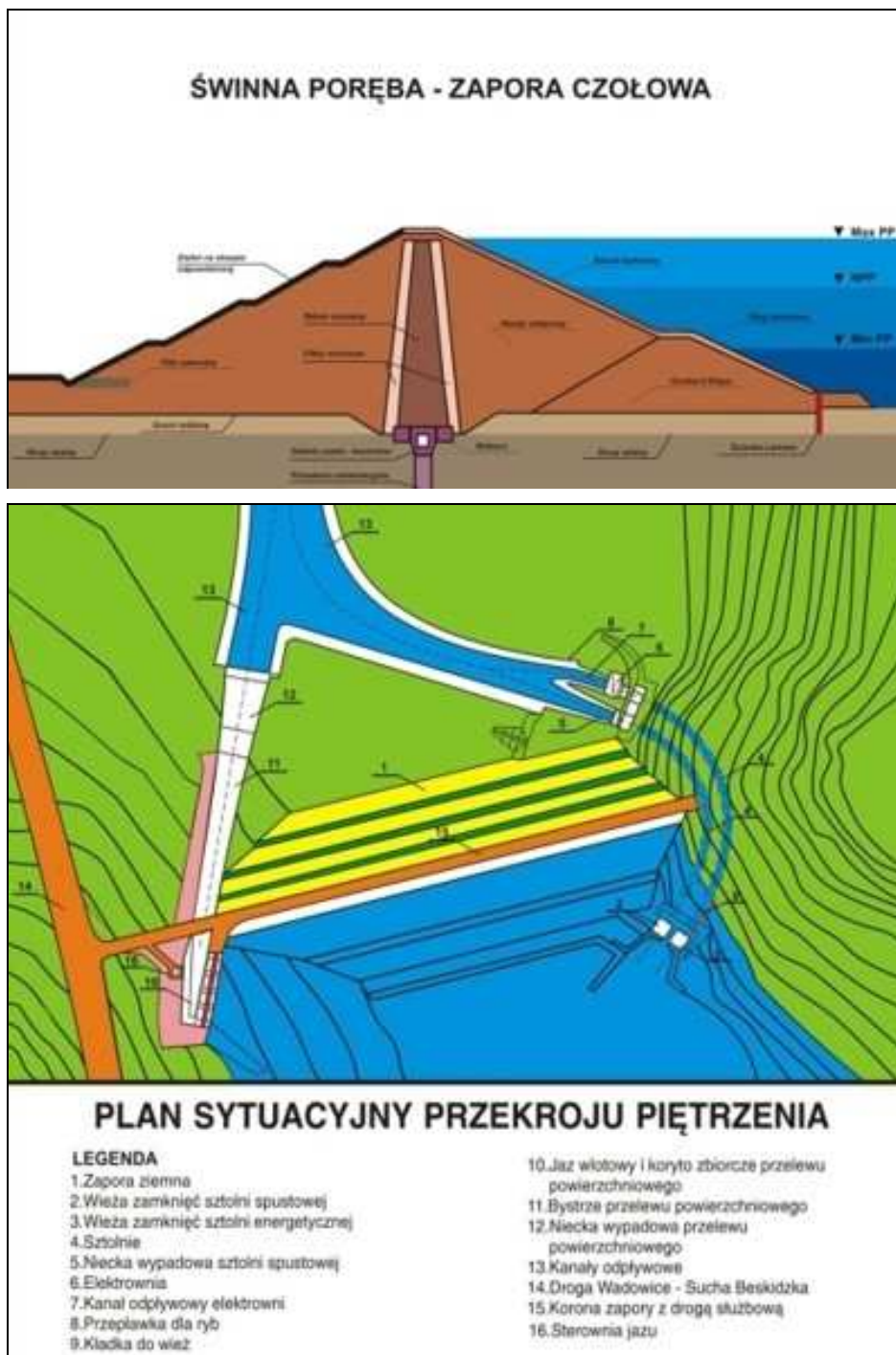
1. Wielkość zbiornika

- a) całkowita pojemność zbiornika – 160,8 mln m³, w tym:
 - pojemność powodziowa – 24,0 – 60,0 mln m³,
 - pojemność użytkowa – 85,8 - 121,8 mln m³,
 - pojemność martwa – 15,0 mln m³;
- b) powierzchnia zbiornika – min. 224 ha, max. 1049,5 ha.

2. Zakres rzeczowy inwestycji, obejmujący 4 zadania:

- Zadanie I: Zbiornik - czasza zbiornika, obiekty hydrotechniczne przekroju piętrzenia, budownictwo odtworzeniowe;
- Zadanie II: Przebudowa dróg w rejonie zbiornika - droga krajowa nr 28, drogi lokalne;
- Zadanie III: A. Przebudowa i modernizacja kolei - modernizacja linii Spytkowice – Wadowice – Kalwaria, B. Modernizacja stacji Wadowice, C. Elektryfikacja linii Spytkowice – Wadowice – Kalwaria, D. Przełożenie linii kolejowej Stryków – Zembrzyce;

- Zadanie IV: Ochrona zlewni zbiornika przed zanieczyszczeniem/gospodarka wodno-ściekowa – budowa systemów kanalizacyjnych: Wadowice, Jaszczurowa, Sucha Beskidzka, Łękawica, Dąbrówka, Stryszów i Zembrzyce oraz budowa systemów wodociągowych Wadowice, z potoku Paleczka, z potoku Tarnawka, Stronie, Stryszów i Mucharz.
- 3. Koszt realizacji inwestycji – 71.999,6 mln zł (w poziomie cen 1986 r.).
- 4. Czas realizacji inwestycji – 120 miesięcy.



źródło: www.krakow.rzgw.gov.pl

W okresie od 1986 r. do 2006 r., tj. od rozpoczęcia inwestycji do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, zwanej dalej „ustawą o ustanowieniu programu budowy zbiornika”, kilkakrotnie zmieniano zakres rzeczowy przedsięwzięcia, m.in. wyłączono z programu inwestycji budowę stacji rozrządu wody, ograniczono zakres zadania III do wykonania zadania D, tj. przełożenia linii kolejowej Stryszów-Zembrzyce. Zmianom ulegała także wartość inwestycji. W wyniku aktualizacji ZZK, tj. uwzględnienia zmian zakresu rzeczowego inwestycji i wzrostu jej wartości o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, wartość kosztorysowa inwestycji w 2004 r. (rok wyjściowy do ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika) została oszacowana na 1.559,0 mln zł, a w 2009 r. - na 1.725,7 mln zł.

Inwestorem przedsięwzięcia, do 1993 r., była Dyrekcja Zabudowy Kaskady Górnej Wisły w Oświęcimiu. W latach następnych funkcję inwestora pełniły: Okręgowa Dyrekcja Gospodarki Wodnej w Krakowie - do 1999 r., i Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie.

Na budowę Zbiornika Wodnego Świnna Poręba, w zakresie obiektów rejonu zapory czołowej, uzyskano pozwolenia: nr NB 7351/266/91 z dnia 2 maja 1991 r. wydane przez Urząd Rejonowy w Wadowicach oraz nr GPB-VI-7351/1/96 z dnia 30 kwietnia 1996 r. wydane przez Urząd Wojewódzki w Bielsku-Białej. Natomiast pozwolenie wodnoprawne na wykonanie Zbiornika Wodnego Świnna Poręba i na piętrzenie wody przy pomocy zapory, wydał Urząd Wojewódzki w Bielsku-Białej w dniu 5 sierpnia 1985 r., decyzja nr OS-II-72111/34/85.

Od roku 2006, tj. od czasu wejścia w życie ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika, RZGW uzyskał 18 decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę, w tym 6 dla zadania I, 11 dla zadania II i 1 dla zadania III. Dla realizacji zadania IV, wójtowie gmin Mucharz, Stryszów i Zembrzyce uzyskali łącznie 33 takie decyzje. Decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę dotyczyły m.in. budowy obiektów:

1. W ramach Zadania I – elektrowni wodnej Świnna Poręba, umocnień koryta potoku Dachówka, stacji transformatorowej wraz z liniami kablowymi, sieci napowietrzno-kablowych, linii kablowej budynku klubowego socjalno-administracyjnego w Skawcach, budynku magazynowego, boiska piłkarskiego, kortu tenisowego, trybuny i oświetlenia terenu, przyłączy kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz przyłącza wodociągowego;
2. W ramach Zadania II – drogi krajowej nr 28 relacji Wadowice – Sucha Beskidzka (obiektów obejmujących dokończenie budowy 2 mostów, przebudowę infrastruktury technicznej kolidującej z inwestycją), odcinka drogi powiatowej nr K 1702 Kuków-Krzeszów-Tarnawa (włączenie drogi powiatowej do projektowanej drogi krajowej), rowów odwadniających, włączenia drogi gminnej w Świnnej Porębie (Pustki) i drogi gminnej Koziniec (Merkowo) – Świnna Poręba (Osiedle Przesiedleńców), drogi gminnej

Łękawica-Pawlikówka-Zimna Woda, przebudowę drogi gminnej Dąbrówka – Ryglówka wraz z budową urządzeń ochrony wód oraz przebudową sieci gazowej, drogi osiedlowej Zielona – Zapotocze, drogi klasy L wraz z mostem na rzece Skawa;

3. W ramach Zadania III – nasypu hydrotechnicznego na terenie gminy Zembrzyce w ramach przełożenia linii kolejowej nr 97 Skawina – Żywiec na odcinku Stryszów – Zembrzyce wraz z drogą publiczną klasy L;
4. W ramach Zadania IV – systemów kanalizacyjnych i wodociągowych w gminach Mucharz, Stryszów i Zembrzyce.

3.2.2. Realizacja budowy

Od 2006 r. budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba realizowana była w oparciu o ustawę o ustanowieniu programu budowy zbiornika, jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu krajowym⁹. Zbiornik miał na celu zapewnić: ochronę przeciwpowodziową terenów zabudowanych, zlokalizowanych poniżej przekroju zaporowego, w tym aglomeracji Krakowa (zbiornik zaprojektowano na redukcję kulminacji fali powodziowej o około 30–78 cm, przy rezerwie powodziowej wynoszącej 24-60 mln m³); dostawę ok. 4,0 m³/s wody z ujęć powierzchniowych poniżej przekroju zaporowego dla potrzeb gospodarki komunalnej poprzez gwarantowany odpływ 6,4 m³/s wody; wykorzystanie spadku w przekroju piętrzenia (o wysokości 17-40 m) do produkcji energii elektrycznej - założono, że przepływowa elektrownia wodna o przepłyku instalowanym 15 m³/s i mocy ok. 4 MW wytworzy w średnich warunkach hydrologicznych ok. 20 GWh energii (odnawialnej) rocznie. Ponadto zbiornik stanowić miał rezerwę wody pitnej dla Górnego Śląska i zachodniej Małopolski – regionów zagrożonych deficytem wody w perspektywie 2020 r.

Ogólne dane o inwestycji (stan na 30 czerwca 2009 r.):

1. **Inwestor:** Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie

2. **Wykonawca** - generalny lub wiodący:

Zadanie I	- Budowa zbiornika	- SKANSKA S.A. Oddział Budownictwa Hydrotechnicznego w Krakowie
Zadanie II	- Przełożenie drogi krajowej 28	- MOTA-ENGIL POLSKA S.A. w Krakowie
Zadanie III D	- Przebudowa kolei - odcinek Stryszów-Zembrzyce	- KOLDROMOST SKANSKA SPÓŁKA AKCYJNA SPÓŁKA JAWNA w Krakowie
Zadanie IV	- Ochrona zlewni zbiornika	- Zadanie realizowane w ramach zadań własnych gmin.

⁹ W rozumieniu przepisów art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717.

Zadanie I i IV znajdowało się w obszarze działania Ministra Środowiska jako ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, a pozostałe zadania - II i III - jako pozaresortowe, budowane dla potrzeb systemu krajowego dróg i kolei, pozostawały w gestii Ministra Infrastruktury.

W harmonogramie realizacji inwestycji przyjęto wykonanie Zadania II i IV w terminie do 31 grudnia 2009 r., a Zadania I i III - do 31 grudnia 2010 r.

W trakcie procesu inwestycyjnego, RZGW zawierał umowy na opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej, uzyskiwał stosowane decyzje administracyjne (decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, decyzje o pozwoleniu wodnoprawnym i decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolnej) oraz realizował umowę zawartą z generalnym wykonawcą. Działania te w wielu przypadkach były niewystarczające i nie doprowadziły do przygotowania zadań w sposób umożliwiający ich realizację w zakresie rzeczowym i finansowym, zgodnie z terminami i nakładami zaplanowanymi ww. ustawie.

Rzeczowe zaawansowanie inwestycji, wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., przedstawiało się następująco:

Zadanie I – Zbiornik

Korpus zapory z grodzą	99%
Galeria kontrolno–zastrzykowa	100%
Przelew powierzchniowy	99%
Blok sztolni ujęciowej i zrzutowej	100%
Dolne stanowisko z kanałem odpływowym	99%
Przesłona cementacyjna	75%

W ramach realizacji programu budowy zbiornika, w latach 2006-2009 dokończono budowę korpusu zapory z ubezpieczeniem skarpy od strony wody górnej, a w ramach prac odtworzeniowych wybudowano budynek socjalny dla potrzeb Urzędu Gminy w Mucharzu oraz oddano do użytku budynek komunalny w m. Skawce, i w m. Mucharz.

Do wykonania w ramach Zadania I pozostało m.in.:

- przebudowa ujęcia wody dla UG Mucharz,
- wykonanie drogi na koronie zapory,
- wykonanie przesłony cementacyjnej,
- przelew powierzchniowy – budynek maszynowni jazu,
- wyposażenie komunikacyjne i wentylacja w galerii kontrolno-pomiarowej,
- aparatura kontrolno–pomiarowa zapory i przelewu,
- zagospodarowanie dolnego stanowiska,
- wykonanie dróg wzdłuż bystrza i z zapory do kładki,
- przygotowanie czaszy do zalewu,
- elektrownia wodna,

- dokumentacja „Ochrona Zembrzyc”,
- przebudowa linii elektroenergetycznych,
- zabudowa przeciwrumowiskowa potoków,
- ośrodek zarybieniowy i rybaczówka.

Jak wykazała kontrola realizacji Zadania I, w październiku 2007 r. RZGW przekazał Generalnemu Wykonawcy teren budowy cofki zbiornika w rejonie wsi Zarąbki, na odcinku przylegającym do projektowanego nasypu hydrotechnicznego dla linii kolejowej nr 97, na odcinku Stryszów – Zembrzyce, od km 4+000 do km 4+500. Generalny Wykonawca, w okresie od października 2007 r. do października 2009 r., wykonał załadowanie cofki zbiornika bez decyzji o pozwoleniu na budowę, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Ponadto, prace wykonywano na podstawie rysunków roboczych do projektu budowlanego z sierpnia 2007 r., przekazanych przez biuro projektów. Dokumentacja projektowa wykonawcza została zaakceptowana do realizacji przez zastępcę dyrektora ds. inwestycji dopiero w dniu 2 października 2009 r. Wartość wykonanych robót budowlanych w ww. okresie wyniosła 7.969,0 tys. zł. W październiku 2009 r. roboty budowlane zostały przerwane, a ich wznowienie zaplanowano na 2010 r.



Rozpoczęcie budowy korpusu zapory - 2004 r.

źródło: www.krakow.rzgw.gov.pl

Zadanie II – przebudowa i przełożenie dróg

W ramach realizacji programu budowy zbiornika, w latach 2006-2009 dokończono budowę jednego mostu i wybudowano jeden most w ciągu drogi krajowej nr 28 Wadowice-Sucha Beskidzka, wykonano I i II etap budowy ww. drogi krajowej nr 28, przebudowano drogę gminną Dąbrówka-Gryglówka w gm. Stryszów, Pod Sale w gm. Zembrzyce, wybudowano drogę Koziniec (Merkowo)-Świnna Poręba oraz włączenie do drogi krajowej nr 28 w Świnnej Porębie, drogę Łękawica-Pawlikówka-Zimna Woda w gm. Stryszów oraz drogę klasy L wraz z mostem w gm. Mucharz.



Droga Krajowa nr 28 - 2007 r.

(źródło: www.krakow.rzgw.gov.pl)

Do zakończenia pozostała budowa 2 odcinków drogi krajowej nr 28, o łącznej długości ok. 1,4 km. W czasie kontroli NIK, opracowywano dokumentację projektową dla pierwszego odcinka, o długości ok. 1.137 m, a uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę

inwestor planował w kwietniu 2010 r. Dla drugiego odcinka, o długości ok. 260 m, planowano rozpoczęcie opracowywania dokumentacji po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę przełożenia linii kolejowej Stryszów – Zembrzyce.

Do wykonania w ramach Zadania II pozostało również wykonanie drogi Zielona Zapotocze w gm. Mucharz.

Kontrola wykazała, że przyczynami opóźnień w realizacji Zadania II był długotrwały proces wykupu nieruchomości oraz przedłużenie terminu opracowania dokumentacji projektowej drogi krajowej nr 28, etap III, na odcinku Skawce – Zembrzyce, a także długotrwałe uzgodnienia z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad projektu wiaduktu nad linią kolejową Stryszów – Zembrzyce.

Kontrola realizacji Zadania II wykazała przy tym, że:

1. W okresie od dnia 17 sierpnia 2007 r. do dnia 31 lipca 2008 r., RZGW realizował budowę drogi gminnej od mostu na rzece Paleczka do połączenia z istniejącą drogą do osiedla Zarąbki wraz z innymi obiektami, na podstawie projektu, który nie spełniał wymagań określonych w § 4 ust. 1 i 2, § 5 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁰ oraz bez decyzji o pozwoleniu na budowę, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. - Prawo budowlane¹¹. W ramach ww. budowy wykonano m.in.: nasyp hydrotechniczny, załadowanie terenów zalewowych (makroniwelacja terenu), przepusty rurowe o średnicy 100 cm, odwodnienie drogi gminnej oraz rowów dopływowych i odpływowych z umocnieniami skarp, separatory (9 szt.) i studzienki osadnikowe (9 szt.). Wartość wykonanych robót wyniosła 9.523,4 tys. zł. Roboty budowlane przerwano w dniu 31 lipca 2008 r. z powodu braku środków finansowych.

Inwestor 3-krotnie składał wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla ww. drogi, jednak z powodu niespełnienia wymogów określonych w art. 33 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, pierwszy z tych wniosków pozostał bez rozpatrzenia, a w sprawie dwóch pozostałych Starosta Suski wydał decyzje o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzje uzasadnił brakiem m.in. pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzenie wód opadowych i decyzji o wyłączeniu gruntów z użytkowania leśnego. Wojewoda Małopolski, w wyniku rozpatrzenia odwołania RZGW od ww. decyzji, uchylił decyzję Starosty Suskiego. Wojewoda w swojej decyzji podniósł m.in., że od dnia 10 września 2008 r. dla budowy drogi publicznej konieczne jest uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹². Zmiana przepisów

¹⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹² Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

prawa w tym zakresie spowodowała zawarcie w dniu 9 lipca 2009 r. umowy pomiędzy RZGW i Gminą Zembrzyce na realizację drogi gminnej. W umowie RZGW zobowiązał się do sfinansowania inwestycji oraz przygotowania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 11 grudnia 2009 r., RZGW nie dysponował decyzją o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.

2. Nieprawidłowo prowadzono dzienniki budowy drogi gminnej od mostu na rzece Paleczka do połączenia z istniejącą drogą do osiedla Zarąbki, ponieważ nie dokonywano zapisów przebiegu realizacji procesu inwestycyjnego. Stanowiło to naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³. W dziennikach budowy nr 1/2007 r., nr 1/2008 r. oraz nr 2/2008 r. nie rejestrowano wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywanych robót, tj. wprowadzenia generalnego wykonawcy na teren budowy, odbioru geologicznego podłoża do wykonywania nasypu hydrotechnicznego, wprowadzonych zmian do rozwiązań projektowych dotyczących poszczególnych warstw zabezpieczenia i umocnienia skarp nasypu hydrotechnicznego oraz przerwania, w dniu 31 lipca 2008 r., robót na ww. budowie.

Zadanie III - roboty kolejowe

W ramach realizacji programu budowy zbiornika, w latach 2006-2009 do wykonania pozostawało Zadanie IIID pn. „Przełożenie linii kolejowej Stryków – Zembrzyce”, obejmujące przebudowę i modernizację linii kolejowej nr 97 na długości 8,6 km wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, tj.: urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, siecią trakcyjną o długości 9,4 km, liniami teletechnicznymi oraz budową dwóch mostów kolejowych o długościach 220 m (nad potokiem Strykówka) i 385 m (nad rzeką Skawą), przepustów pod linią kolejową i urządzeń ochrony środowiska przyległych do toru kolejowego.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 grudnia 2009 r., inwestor nie posiadał kompletnej dokumentacji projektowej dla powyższego zadania oraz 4 z 5 wymaganych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Prezes KZGW podejmował działania w celu doprowadzenia do przyspieszenia realizacji ww. zadania. W sierpniu 2008 r. wystąpił do Ministra Infrastruktury o pomoc w uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej dla linii kolejowej Stryków – Zembrzyce, a od września 2008 r. do kwietnia 2009 r. monitorował załatwienie sprawy w Ministerstwie. Efektem tych działań było zawarcie w dniu 30 listopada 2009 r., pomiędzy Prezesem KZGW a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., porozumienia o współpracy w sprawie realizacji przełożenia linii

¹³ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

kolejowej Stryszów – Zembrzyce. W Porozumieniu określono zadania dla obu Stron w celu realizacji ww. przedsięwzięcia i zasady jego finansowania. W §1 Porozumienia zamieszczono oświadczenie Prezesa KZGW, m.in. o tym, że: w ramach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia konieczne jest przełożenie przez inwestora linii kolejowej nr 97 Skawina-Żywiec na odcinku Stryszów – Zembrzyce, z poprzedzającym wykonaniem projektu „Przebudowa linii kolejowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, m.in. urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, siecią trakcyjną, liniami teletechnicznymi od km 34 + 100 do km 43 + 522” oraz że termin zakończenia Zadania przewidywany jest do dnia 31 grudnia 2012 r.

W 2009 r. podjęto prace nad przygotowaniem dokumentacji projektowej związanej z przełożeniem linii kolejowej Kraków-Zakopane na odcinku Stryszów – Zembrzyce wraz z drogą publiczną klasy L – I i II etap.

Kontrola wykazała przy tym, że dopiero w dniu 14 lipca 2009 r. Inwestor - RZGW w Krakowie - złożył do Wojewody Małopolskiego wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, uzupełniony 19 sierpnia 2009 r., na przełożenie linii kolejowej nr 97 Skawina-Żywiec na odcinku Stryszów – Zembrzyce wraz z drogą publiczną klasy L w ramach przedsięwzięcia inwestycyjnego „Budowa Zbiornika Wodnego Świnna Poręba na rzece Skawie”, w zakresie etapu I „Budowa nasypu hydrotechnicznego na terenie gminy Zembrzyce”. Wojewoda Małopolski w dniu 22 października 2009 r. wydał decyzję nr 91/09 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla ww. inwestycji, obejmującej m.in.: nasyp hydrotechniczny i stawy łęgowe dla płazów, które znajdowały się na obszarze załadowania cofki zbiornika. Decyzja ta stała się ostateczna w dniu 2 grudnia 2009 r.

Zadanie IV - Ochrona zlewni zbiornika przed zanieczyszczeniem (gospodarka wodno-ściekowa)

W ramach realizacji zadania wykonano ok. 191 km kanalizacji sanitarnej, 16 przepompowni sieciowych oraz 3 mechaniczno-biologiczne oczyszczalnie ścieków w Jaszczurowej gm. Mucharz, w Stryszowie i Zembrzycach. Wykonano 98 km sieci wodociągowych oraz 4 zbiorniki wody pitnej na terenie gmin Mucharz, Stryszów i Zembrzyce. Partycypowano w rozbudowie oczyszczalni ścieków w Suchej Beskidzkiej oraz w Wadowicach.

W realizacji zadania IV, RZGW partycypował w kosztach budowy systemów wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie gmin: Mucharz, Stryszów i Zembrzyce, z którymi zawarł porozumienia o wspólnym finansowaniu „Programu gospodarki wodno-ściekowej”.

W sierpniu 2006 r., RZGW zawarł porozumienie z Gminą Stryszów o wspólnym finansowaniu „Programu gospodarki wodno-ściekowej Gminy Stryszów w latach 2006-2010”, jako elementu ochrony zlewni zbiornika w ramach realizacji „Programu budowy

Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. W porozumieniu ustalono zakres rzeczowy i finansowy inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych w gminie na kwotę 71.854,9 tys. zł, ujmując w tej kwocie wydatki w wysokości 16.087,6 tys. zł, poniesione do dnia 31 grudnia 2005 r. na Ochronę Zlewni Zbiornika Wodnego Świnna Poręba (budowa systemów wodociągowych i kanalizacyjnych). Ponadto, w porozumieniu wskazano, że Gmina podejmie działania związane z pozyskaniem niezbędnych środków na dokończenie realizacji Programu gospodarki wodno-ściekowej.

W wyniku kontroli ustalono, że:

1. Zakres rzeczowy określony w ww. porozumieniu nie został zrealizowany, pomimo wykorzystania pełnej kwoty środków budżetowych, zaplanowanych w programie wieloletnim na realizację Zadania IV - Ochrona Zlewni Zbiornika na obszarze gminy Stryszów. Na realizację zadań związanych z Ochroną Zlewni Zbiornika Świnna Poręba, realizowanych na terenie ww. gminy, wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., wydatkowano ogółem 45.313,2 tys. zł, tj. 63,1% planu (71.854,9 tys. zł), w tym na realizację systemów wodociągowych - 5.767,3 tys. zł, tj. 23,2% planu (24.891,1 tys. zł) oraz na systemy kanalizacyjne wraz z budową oczyszczalni ścieków - 39.545,9 tys. zł, tj. 84,2% planu (46.963,8 tys. zł). Do zakończenia realizacji Programu gospodarki wodno-ściekowej, po 30 czerwca 2009 r., pozostało do wykonania 63.092 m sieci wodociągowej i 27.586 m przyłączy wodociągowych oraz 3.735 m sieci kanalizacyjnej i 18.704 m przyłączy kanalizacyjnych. Wartość nakładów niezbędna na zakończenie realizacji ww. zadań oszacowano łącznie na 26.541,7 tys. zł.
2. Od 2008 r. Program gospodarki wodno-ściekowej gminy Stryszów realizowany był w mniejszym zakresie niż w latach poprzednich. Nakłady na realizację tego Programu w 2008 r. wyniosły 1.032,8 tys. zł, tj. o 93,2% mniej niż w 2007 r. (15.273,3 tys. zł). W I półroczu 2009 r., nakłady na realizację tego Programu wyniosły tylko 90,4 tys. zł. Ustalono, że spośród 610 zawartych umów w sprawie udziału finansowego przyszłych użytkowników przyłączy kanalizacji sanitarnej, dla 332 umów, tj. 54,4%, w dniu 31 grudnia 2008 r. upłynął termin wniesienia opłaty za ich wykonanie. Wartość zaległych kwot określona w umowach wyniosła łącznie 830,0 tys. zł. Przyczyną zmniejszenia tempa realizacji Programu gospodarki wodno-ściekowej był brak możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację tego Programu oraz brak zgody mieszkańców Gminy na budowę i pokrycie kosztów wykonania przyłączy kanalizacyjnych. Spowolnienie tempa realizacji Programu gospodarki wodno-ściekowej spowodowało m.in., że od grudnia 2006 r., oczyszczalnia ścieków, wybudowana w ramach tego Programu, wykorzystana była tylko w 25%.
3. Gmina zawarła z wykonawcą umowę na wykonanie m.in. przyłączy kanalizacyjnych, przed zawarciem uzgodnień z wszystkimi przyszłymi użytkownikami tych przyłączy o pokryciu kosztów ich budowy. Nieposiadanie przez Gminę ww. uzgodnień, spowodowało spowolnienie tempa realizacji systemu kanalizacji, a w konsekwencji wprowadzenie do umowy z września 2006 r., zawartej z Przedsiębiorstwem Budownictwa

Inżynieryjnego, zmiany terminu zakończenia robót z 30 listopada 2008 r. na 31 sierpnia 2010 r. W aneksie do umowy, podpisanym w lipcu 2008 r., strony umowy oświadczyły, że po uzyskaniu zapewnienia zainteresowanych właścicieli budynków o przyłączeniu do sieci kanalizacyjnej, zostanie sporządzony harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji pozostałych do wykonania robót.

4. Przy realizacji Programu gospodarki wodno-ściekowej naruszono przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. I tak:
 - W miejscowościach Stryszów, Dąbrówka i Łękawica bez decyzji o pozwoleniu na budowę zrealizowano rurociągi tłoczne o łącznej długości 7.210,5 m, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane. W projektach budowlanych, załączonych do wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, Gmina ujęła realizację rurociągów tłocznych, jednak w decyzjach o pozwoleniu na budowę nr 482/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. i nr 773/2006 z dnia 31 października 2006 r., wydanych przez Starostę Wadowickiego, budowa rurociągów tłocznych nie została ujęta. Przedmiotowe decyzje o pozwoleniu na budowę objęły budowę sieci kanalizacji grawitacyjnej z przyłączami i 12 przepompowni ścieków (decyzja nr 482/2006 z dnia 27 lipca 2006 r.) oraz budowę sieci kanalizacji grawitacyjnej i 4 pompowni ścieków (decyzja nr 773/2006 z dnia 31 października 2006 r.).
 - Budowa ww. kanalizacji została rozpoczęta na podstawie nieostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę. Roboty budowlane objęte decyzją nr 482/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. i decyzją nr 773/2006 z dnia 31 października 2006 r. zostały rozpoczęte, odpowiednio, 17 i 87 dni przed uprawomocnieniem się tych decyzji. Było to niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane. Jak ustalono, przyczyną wcześniejszego rozpoczęcia robót budowlanych była konieczność wydatkowania środków finansowych przed końcem 2006 r. Stwierdzono także, że dzienniki budowy dla tych zadań inwestycyjnych, Inwestor uzyskał po upływie, odpowiednio, 21 i 94 dni od rozpoczęcia robót budowlanych.
 - Od 2007 r. użytkowano części budowli - sieć wodociągowa wraz z 482 przyłączami oraz sieć kanalizacyjna wraz z 549 przyłączami (wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.), pomimo braku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Stanowiło to naruszenie art. 55 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane.
 - W 4 przypadkach Gmina nie dotrzymała terminu powiadomienia z 7-dniowym wyprzedzeniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o dacie zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Zwłoka w powiadomieniu wyniosła, odpowiednio, 92 i 21 dni dla budów realizowanych na podstawie decyzji nr 773/2006 i decyzji nr 482/2006, a dla zadań inwestycyjnych realizowanych na podstawie decyzji nr 318/2007 i nr 319/2006, zawiadomienie jw. skierowano w dniu ich rozpoczęcia. Było to sprzeczne z wymogami art. 41 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane.

Ponadto, w celu realizacji ww. 4 zadań, RZGW wykupił 849,5 ha gruntów i 381 gospodarstw oraz przejął decyzjami 261, 5 ha gruntów. Łącznie, RZGW posiadał w trwałym zarządzie ponad 1111,0 ha gruntów. Według stanu na 30 czerwca 2010 r., do wykupu pozostało 46,2 ha gruntów i 16 zabudowań, a do przejęcia przez RZGW w trybie decyzji administracyjnych pozostało 124,4 ha gruntów i 10 budynków.

3.2.3. Finansowanie i rozliczanie realizacji Programu

W latach 1986-2005 r., tj. w ciągu niemal 20 lat, na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Zbiornik Wodny Świnna Poręba na rzece Skawie”, wydatkowano łącznie 573,5 mln zł, co stanowiło 34,6% ówczesnej wartości kosztorysowej inwestycji.

Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, obowiązująca od 14 czerwca 2005 r., miała na celu zagwarantowanie zakończenia realizacji całego przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Zbiornik Wodny Świnna Poręba na rzece Skawie” do dnia 31 grudnia 2010 r., poprzez zapewnienie w okresie 2006-2010 odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa. Wielkość zaplanowanych nakładów łącznie wynosiła 1.068.000 tys. zł (według cen z roku 2004).

Planowane nakłady w poszczególnych latach na realizację inwestycji przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 1. Planowane nakłady w poszczególnych latach na realizację zadań (w mln zł)

Zadania	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	Razem 2006-2010
poziom cen roku 2004						
1	2	3	4	5	6	7
Zadanie I Zbiornik	170,0	170,0	170,0	157,0	78,0	745,0
Zadanie II Przebudowa dróg	27,0	31,0	25,0	25,0	0,0	108,0
Zadanie III Przebudowa kolei	35,0	36,0	33,0	32,0	41,0	177,0
Zadanie IV Ochrona zlewni zbiornika	18,0	11,0	7,0	2,0	0,0	38,0
Razem	250,0	248,0	235,0	216,0	119,0	1.068,0

Pomimo ww. zapisów ustawy, finansowanie Programu w ustawach budżetowych ustalano na poziomie niższym. I tak: w 2006 r. o 33%, w 2008 o 80,7%, w 2009 o 67,7%. Wyjątkiem był rok 2007, na który w ustawie budżetowej zaplanowano środki w wysokości równej kwocie określonej na ten rok w ustawie o ustanowieniu Programu.

Minister Środowiska w 2006, 2007 i w 2009 r., w ramach części budżetowej 22 – Gospodarka wodna, wnioskował do Ministra Finansów o środki z budżetu państwa na budowę Zbiornika Wodnego Świnna Poręba, w wysokościach zgodnych z kwotami uchwalonymi w ustawie o ustanowieniu programu budowy zbiornika. W 2008 r., Minister Środowiska, zgodnie z propozycją KZGW, wnioskował o środki w wysokości niższej od środków planowanych w ustawie o ustanowieniu Programu, a mianowicie o 68,3 mln zł, co stanowiło 27,3% kwoty 249,9 mln zł (w poziomie cen 2007 r.) planowanej. Powodem wnioskowania o niższe środki był brak dokumentacji projektowej oraz decyzji o pozwoleniu na budowę kolejnego zadania (zadanie III D – przełożenie linii kolejowej odcinek Stryków – Zembrzyce), co uniemożliwiało planowaną kontynuację budowy.

Minister Finansów już na etapie planowania środków do ustaw budżetowych na 2006 i 2009 r. zakładał finansowanie Programu na niższym poziomie niż wnioskował Minister Środowiska, ustalając, w ramach części budżetowej 22, wydatki na jego realizację w wysokości niższej odpowiednio o 65% i 51%. W trakcie prac nad ustawą budżetową na 2006 r., wskutek monitów Ministra Środowiska, Minister Finansów zwiększył planowany limit wydatków, w ramach części budżetowej 22, o 90,0 mln zł, uwzględniając potrzeby finansowania Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba. Pomimo tego limit wydatków przyznany na 2006 r. stanowił 35% kwoty wnioskowanej przez Ministra Środowiska. Obniżenie finansowania, jak wynika z wyjaśnień Ministra Finansów, było następstwem oceny: „wielkości środków jakie z budżetu państwa można było wyasygnować na finansowanie przedmiotowej inwestycji”.

W związku z przygotowywaną nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. Minister Środowiska przedstawił Ministrowi Finansów propozycję ograniczenia w 2009 r. środków finansowych na budowę Zbiornika Świnna Poręba (zadanie I – Zbiornik) o 39,1 mln zł, co stanowiło 34% kwoty 115 mln zł (zaplanowanych na realizację Programu w ustawie budżetowej na 2009 r. przed nowelizacją). Wskutek nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r., wydatki budżetowe na realizację Programu ograniczone zostały do kwoty 75,9 mln zł, co stanowiło 32,3% planowanych nakładów określonych w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego (w p.c. 2008 r.).

Opisana wyżej sytuacja spowodowała, iż wielkości nakładów na realizację Programu w roku 2006 i 2009 były limitowane kwotami ujętymi w ustawach budżetowych. Łącznie w latach 2006-2009 w ustawach budżetowych zaplanowano 553,0 mln zł, tj. 67,5% kwot nakładów wnioskowanych pierwotnie przez Ministra Środowiska (819,1 mln zł).

W ramach realizacji Programu, w latach 2006-2009, wydatkowano 549,9 mln zł, tj. 55,0%¹⁴ nakładów określonych w ustawie o ustanowieniu Programu, w tym 469,9 mln zł ze środków budżetu państwa oraz 80,0 mln zł z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁵.

Finansowanie realizacji inwestycji w poszczególnych latach okresu 2006-2009, przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 2. Finansowanie realizacji inwestycji w poszczególnych latach okresu 2006-2009 (w mln zł)

Rok	Planowane nakłady na realizację Programu wg ustawy o jego ustanowieniu (poziom cen 2004 r.)	Planowane nakłady na realizację Programu wg ustawy o jego ustanowieniu (poziom cen danego roku)	Nakłady na realizację Programu wnioskowane przez Ministra Środowiska na etapie planowania do ustawy budżetowej	Nakłady na realizację Programu określone w ustawie budżetowej	Rzeczywiste nakłady na realizację Programu	5:3 %	6:5 %	6:3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2006	250,0	257,0 (p.c. 2005 r.)	257,0	170,0*	170,0	66,1	100	66,1
2007	248,0	258,8 (p.c. 2006 r.)	258,8	258,8	210,8	100	81,5	81,5
2008	235,0	249,9 (p.c. 2007 r.)	68,3	48,3	93,2 w tym: – 45,2** – 48,0***	19,3	93,6	18,1
2009	216,0	235,0 (p.c. 2008 r.)	235,0	115,0	75,9**** (po nowelizacji ustawy budżetowej)	48,9	-	
				75,9		32,3	100	32,3

* w tym 80,0 mln zł wskazane w ustawie budżetowej na rok 2006 z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców,

** nakłady poniesione w ramach limitu wydatków cz. 22 – Gospodarka wodna w ustawie budżetowej na rok 2008,

*** wydatki niewygasające z końcem 2007 r. zrealizowane w 2008 r.,

**** w tym zobowiązania wymagalne z 2008 r. w wysokości 3,1 mln zł, powstałe w wyniku nieprzekazania przez Ministra Finansów całości planowanych na 2008 r. środków.

¹⁴ Przeliczając w poziomie cen z lat planowania wydatków do ustaw budżetowych.

¹⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

W badanym okresie, realizację Programu wspomagano środkami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w łącznej kwocie 2,3 mln zł, z których sfinansowano m.in. badania geologiczne w rejonie budowanego zbiornika i w strefie jego wpływów, a także środkami gmin: Mucharz, Stryszów i Zembrzyce.

W ramach realizacji Programu, w latach 2006-2009 (I półrocze), na poszczególne zadania wydatkowano:

- zadanie I – 342,3 mln zł,
- zadanie II – 86,1 mln zł,
- zadanie III – 33,7 mln zł,
- zadanie IV – 53,5 mln zł.

W ww. kwotach uwzględnione zostały także ww. środki wspomagające z NFOŚiGW.

Ograniczenia w finansowaniu oraz niewystarczające przygotowanie realizacji Programu skutkowały niskim wykonaniem planu rzeczowo-finansowego. W latach 2006-2009 (I półrocze) na zadaniach I, II i III wykonano plan finansowy odpowiednio w ok. 45%, 76% i 18%, a na zadaniu IV plan został wykonany i przekroczony o 58,0%.

W realizacji zadania IV, RZGW partycypował w kosztach budowy systemów wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie 3 gmin: Mucharz, Stryszów i Zembrzyce, z którymi zawarł stosowane porozumienia o wspólnym finansowaniu „Programu gospodarki wodno-ściekowej”. Kontrola w Gminie Stryszów wykazała, że w latach 2006-2009 (I półrocze), na realizację zadań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, związanych z ochroną zlewni budowanego zbiornika, Gmina ta wydatkowała łącznie 5,2 mln zł (poza środkami uzyskanymi z RZGW), w tym 1,9 mln zł ze środków własnych oraz 3,3 mln zł pozyskanych z innych źródeł.

Do dnia 31 grudnia 2009 r., na realizację inwestycji wydatkowano środki finansowe w łącznej wysokości 1.125,7 mln zł, co stanowiło 48,8% jej wartości kosztorysowej oszacowanej na 2.305,6 mln zł według cen z roku 2009.

Z uwagi na kilkuletnie opóźnienia w realizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Świnna Poręba w latach 2006-2010” oraz kończące się w 2010 r. jej obowiązywanie, w KZGW podjęto działania na rzecz jej nowelizacji. W projekcie ustawy założono zwiększenie wielkości nakładów na budowę Zbiornika Świnna Poręba do kwoty 1.732,0 mln zł, (według cen z 2009 r.) oraz przedłużenie terminu zakończenia budowy do 2013 r. W dniu 3 marca 2010 r. omawiany projekt ustawy został przekazany przez Ministra Środowiska do uzgodnień międzyresortowych¹⁶. Podano w nim m.in., iż nakłady poniesione w 2008 r. na realizację Programu wyniosły 96,3 mln zł, podczas gdy, jak wykazała kontrola, nakłady te faktycznie wynosiły 93,2 mln zł oraz

¹⁶ Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 22 lipca 2010 r. Minister Środowiska poinformował, że ww. projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów i do końca lipca 2010 r. zostanie skierowany pod obrady Sejmu.

dwukrotnie wykazano tę samą kwotę zobowiązań wymagalnych z 2008 r. w wysokości 3,1 mln zł, uregulowanych z limitu środków budżetowych na realizację Programu w 2009 r., jako nakłady poniesione zarówno w 2008 i w 2009 r. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne.

Kontrola w RZGW w Krakowie wykazała nieprawidłowości w rozliczaniu robót budowlanych realizowanych w ramach Programu. I tak:

- Nierzetelnie dokonano rozliczeń robót wykonanych przy budowie drogi gminnej od mostu na rzece Paleczka do włączenia z istniejącą drogą do osiedla Zarąbki, zawyżając wynagrodzenie generalnego wykonawcy o kwotę 129,5 tys. zł. Inspektor nadzoru inwestorskiego w protokole odbioru poświadczył wykonanie elementów, które faktycznie nie były zrealizowane: fundament betonowy (podwalina skarpy) o długości 105 m (na kwotę 80,9 tys. zł) oraz odtworzenie ogrodzenia o długości 265 m i rozbiórka przepustu z rur o średnicy \varnothing 1400 mm i długości 128 m (na kwotę 48,6 tys. zł). W trakcie kontroli NIK, RZGW zwrócił się do generalnego wykonawcy o wystawienie faktury korygującej. W dniu 3 grudnia 2009 r. generalny wykonawca wystawił fakturę korygującą na kwotę 48,6 tys. zł.
- Przy rozliczaniu robót ziemnych (protokół odbioru z dnia 26 listopada 2007 r.) zawyżono obmiary o 22.701 m³, co spowodowało wypłatę generalnemu wykonawcy nienależnego wynagrodzenia w kwocie 968,1 tys. zł. Kwota ta została zwrócona przez generalnego wykonawcę inwestorowi w następnych etapach rozliczeń robót budowlanych.
- W 2006 r. w rozliczeniach z generalnym wykonawcą nie stosowano zasad ustalania cen materiałów masowych, określonych w umowie z dnia 1 września 1988 r. (aneks do umowy nr 38/2006). Wystąpiły 2 przypadki rozliczenia wykonania robót budowlanych według cen materiałów masowych (żwir 4-16 mm i kamień 100-700 mm) przyjętych z ofert producentów, zamiast na podstawie cen zakupu, stosownie do postanowień umowy. Natomiast w 2007 r. w umowie z generalnym wykonawcą (aneks do umowy nr 42/2007) określono zasady ustalania cen materiałów masowych mniej korzystne dla inwestora, niż określone w umowie z 2006 r., wprowadzając zasadę rozliczania cen materiałów masowych na podstawie oferty producenta, zamiast na podstawie cen zakupu. W toku kontroli zbadano 3 wybrane materiały masowe (kamień łamany 300-500 mm, kamień łamany 800-1000 mm oraz tłuczeń kamienny 32-63 mm), zakupione w 2007 r. i 2008 r. na budowę nasypu hydrotechnicznego drogi gminnej od mostu na rzece Paleczka do włączenia z istniejącą drogą do osiedla Zarąbki. Stwierdzono, że wprowadzenie od 2007 r. nowych zasad ustalania cen za materiały masowe skutkowało wyższym wynagrodzeniem wykonawcy o 6,1 tys. zł.

3.2.4. Nadzór nad realizacją Programu

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika, nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. W latach 2006-2009 ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej był Minister Środowiska. Nadzór ten, jak wyjaśnił Stanisław Gawłowski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, polegał m.in. na przyjmowaniu od Prezesa KZGW informacji o przedmiotowym przedsięwzięciu oraz zatwierdzaniu corocznych sprawozdań z realizacji zadań, przedkładanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W latach 2006-2009 Minister Środowiska nie przeprowadzał kontroli budowy Zbiornika Świnna Poręba. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił w trakcie kontroli, że: *„utworzenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz nadanie tej nowej jednostce organizacyjnej statutu (rozporządzenia Prezesa RM z 27 czerwca 2006 r.) skutkowało zdjęciem szeregu zadań spoczywających na Ministrze Środowiska w zakresie gospodarki wodnej. Zadanie to przejął KZGW, zaś Minister zachował nadzór nad Prezesem KZGW. (...)”*.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, do zadań Prezesa KZGW należało programowanie, planowanie i nadzorowanie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycje w gospodarce wodnej. Nie zwalniało to jednak Ministra Środowiska z realizacji art. 4 ust. 1 ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika. Zaniechanie przez Ministra Środowiska kontroli realizacji Programu było, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym, niecelowym i nielegalnym. Potwierdziła to niżej opisana nieskuteczność działań nadzorczych KZGW.

W KZGW nadzór m.in. nad realizacją budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba należał do zakresu działania Departamentu Inwestycji i Nadzoru. W badanym okresie pracownicy KZGW przeprowadzili 4 wizytacje budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba. Z wizytacji sporządzone zostały notatki i jeden protokół, w których wymieniono ich uczestników, opisano zakres i cel tych wizytacji oraz ustalenia podjęte w czasie ich przeprowadzania. Wizytacje miały charakter informacyjny i przeprowadzane były w celu zapoznania się przedstawicieli KZGW z aktualnym stanem zaawansowania budowy i warunkami dalszej jej realizacji. Po przeprowadzonych wizytacjach Prezes KZGW nie kierował do RZGW w Krakowie wystąpień zawierających wnioski pokontrolne.

W KZGW przygotowywano i przekazywano Ministrowi Środowiska sprawozdania z realizacji Programu. W 3 kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków na realizację Programu, przekazanych Ministrowi Środowiska w 2009 r., nie podano informacji o przyrostach wykonanych robót budowlanych, umożliwiającym monitorowanie tych robót.

Kontrola NIK w KZGW i RZGW w Krakowie wykazała, iż jedną z głównych przyczyn opóźnienia w realizacji Programu była zwłoka w przygotowaniu i rozpoczęciu zadania III D – przełożenie linii kolejowej Stryszów – Zembrzyce oraz zadania II –

przebudowa dróg i przełożenie drogi krajowej nr 28 na odcinku Skawce – Zembrzyce. Przy realizacji zadania III D, stwierdzono 18-miesięczną zwłokę w rozpoczęciu robót budowlanych, spowodowaną perturbacją w ustaleniu właściwego podmiotu do prowadzenia tej inwestycji. Minister Infrastruktury decyzją z czerwca 2008 r. odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla ww. linii kolejowej, w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷. W sierpniu 2008 r. Prezes KZGW zwrócił się do Ministra Infrastruktury o pomoc w uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej dla ww. linii kolejowej. Od września 2008 r. do kwietnia 2009 r. Prezes KZGW kilkakrotnie występował do Ministra Infrastruktury w sprawie zawarcia w przedmiotowej sprawie specjalnego porozumienia pomiędzy Ministrami Infrastruktury i Środowiska. W maju 2009 r. Minister Środowiska wycofał się z podpisania porozumienia, przygotowanego w Ministerstwie Infrastruktury. Stanisław Gawłowski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, wyjaśniając powód wycofania się z podpisania ww. porozumienia, podał: *„Uznałem, iż zgodnie z zapisami ustawy Prawo wodne organem centralnym administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami jak również mającym ustawowy nadzór nad realizacją inwestycji w zakresie gospodarki wodnej jest Prezes KZGW i to Prezes KZGW powinien być sygnatariuszem porozumienia.”*. Porozumienie zawarto dopiero w listopadzie 2009 r., pomiędzy reprezentującym Prezesa KZGW – Dyrektorem RZGW w Krakowie oraz Dyrektorem Zakładu Linii Kolejowych w Nowym Sączu, reprezentującym PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrala z siedzibą w Warszawie. Zdaniem NIK, wycofanie się Ministra Środowiska z podpisania porozumienia, które dotyczyło m.in. zobowiązań KZGW i RZGW do sfinansowania ze środków budżetu państwa przełożenia linii kolejowej nr 97 na odcinku Stryków – Zembrzyce, w sytuacji gdy dysponentem głównym tych środków jest Minister Środowiska, sprawujący jednocześnie nadzór nad realizacją Programu, było działaniem niecelowym, a podpisanie porozumienia przez ww. sygnatariuszy nie gwarantowało jego skutecznej realizacji.

W latach 2006-2009 Minister Środowiska nie przedkładał Radzie Ministrów rocznych informacji o realizacji w roku ubiegłym, zadań wynikających z Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010, ani harmonogramów prac, wymaganych przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika. Minister Środowiska, pomimo obowiązku zawartego w ww. przepisie, nie przedkładał także informacji Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie kontroli ustalono, że w Ministerstwie Środowiska przyjęto, iż składanie odrębnych informacji dotyczących Zbiornika Wodnego Świnna Poręba było bezcelowe z uwagi na fakt zamieszczania takich informacji w sprawozdaniach z wykonania budżetu w cz. 22. W ocenie NIK, było to działanie niezgodne z przepisami ustawowymi.

Sprawowanie przez Ministra Środowiska skutecznego nadzoru nad realizacją Programu i wykonywanie innych obowiązków z tym związanych utrudniał fakt, iż od dnia

¹⁷ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

6 marca 2009 r. w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zadania Ministra Środowiska związane z wykonywaniem kompetencji organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami nie zostały przypisane do zakresu działania żadnej komórki organizacyjnej Ministerstwa. Było to niezgodne z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸, nakładającym na Ministra Środowiska obowiązek ustalenia, w drodze zarządzenia, regulaminu organizacyjnego Ministerstwa określającego zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa.

¹⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, analizą dostępnych dokumentów i opracowań. Realizacja Programu nie była wprawdzie przedmiotem dotychczasowych kontroli NIK, jednak niektóre jednostki organizacyjne, zaangażowane w realizację zadań wynikających z ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika, kontrolowane były w ramach innych kontroli, jak np. kontrole wykonania budżetu państwa, w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko. W wyniku tych kontroli nie odnotowano nieprawidłowości dotyczących budowy zbiornika Świnna Poręba.

Do kontroli wytypowano jednostki bezpośrednio zaangażowane w wykonywanie zadań objętych realizacją Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola przeprowadzona została w 3 jednostkach: Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Urzędzie Gminy Stryszów.

Ponadto, zagadnienia dotyczące realizacji Programu zostały uwzględnione w przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w cz. 22 – Gospodarka wodna i cz. 41 – Środowisko”, w zakresie wdrożenia ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”.

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano dodatkowe informacje w 3 jednostkach: Ministerstwie Finansów, Gminie Mucharz oraz Gminie Zembrzyce.

Kontrolę przeprowadził Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK.

Sporządzono 3 protokoły kontroli, które zostały bez zastrzeżeń podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Do żadnego z nich nie wniesiono zastrzeżeń.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości o wymiarze finansowym w kwocie 135,6 tys. zł wystąpiły w RZGW w Krakowie i dotyczyły:

- poświadczenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego, w protokole odbioru, wykonania prac (odtworzenie ogrodzenia o długości 265 mb i rozbiórka przepustu z rur o średnicy 1400 mm i długości 128 mb) na kwotę 48,6 tys. zł, które faktycznie nie zostały zrealizowane (kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa),
- poświadczenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego, w protokole odbioru, wykonania fundamentu betonowego (podwaliny skarpy) o długości 105 m na kwotę 80,9 tys. zł, który faktycznie nie został zrealizowany (kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa),
- wprowadzenia od 2007 r. cen za materiały masowe opartych na cenach ofert producentów, co skutkowało wyższym wynagrodzeniem wykonawcy o 6,1 tys. zł. (kwota wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami).

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano:

Do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:

- doprowadzenie – w ramach sprawowanego nadzoru – do zrealizowania Zadania III D-Przełożenie linii kolejowej Stryków – Zembrzyce w terminie określonym w porozumieniu z dnia 30 listopada 2009 r.;
- przekazywanie, w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków przeznaczonych na realizację Programu wieloletniego, informacji o wykonanych robotach budowlanych z wykorzystaniem ustalonych mierników.

Do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie o:

- zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania dokumentacji projektowej oraz uzyskania właściwych decyzji administracyjnych, dla realizacji zadań objętych Programem wieloletnim;
- podjęcie działań legalizacyjnych, w trybie przepisów ustawy – Prawo budowlane, na roboty wykonane w ramach budowy drogi gminnej od mostu na rzece Paleczka do włączenia z istniejącą drogą do osiedla Zarąbki;
- wzmocnienie kontroli nad inspektorem nadzoru inwestorskiego w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy – Prawo budowlane;
- rzetelne rozliczanie kosztów budowy;
- wyegzekwowanie od generalnego wykonawcy kwoty 80.870 zł za niewykonane roboty budowlane;
- doprowadzenie do rozliczenia kosztów zakupu materiałów masowych w 2006 r., stosownie do zasad wynikających z umowy z generalnym wykonawcą z dnia 1 września 1988 r. (aneks do umowy nr 38/2006).

Do Wójta Gminy Stryszów o:

- zintensyfikowanie działań w celu pozyskania środków finansowych na dokończenie realizacji programu gospodarki wodno-ściekowej;
- podjęcie działań legalizacyjnych, w trybie przepisów ustawy – Prawo budowlane, dla budowli wybudowanych bez ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę;
- uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla części budowli - sieć wodociągowa z przyłączami oraz sieć kanalizacyjna z przyłączami.

Ponadto, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 22 – Gospodarka wodna i cz. 41 – Środowisko, do Ministra Środowiska wnioskowano m.in. o:

- rzetelne opiniowanie projektów aktów prawnych, przygotowywanych przez jednostki nadzorowane;
- przedkładanie Radzie Ministrów oraz Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacji określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”;
- uzupełnienie w Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zadań dotyczących wykonywania kompetencji Ministra Środowiska jako organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne-Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej poinformował, m.in. że:

- dołoży wszelkich starań by realizacja Zadania III D – Przełożenie linii kolejowej na odcinku Stryszów – Zembrzyce przebiegała sprawnie i została zakończona w 2012 roku, zgodnie z terminem określonym w porozumieniu o współpracy z dnia 30 listopada 2009 r.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie poinformował m.in. o:

- podjęciu działań w celu opracowania dokumentacji projektowej oraz uzyskania właściwych decyzji administracyjnych, dla realizacji zadań objętych Programem, zaznaczając, iż RZGW w Krakowie nie ma podstaw prawnych do zaciągania zobowiązań finansowych wykraczających poza rok 2010, co ogranicza zawieranie nowych umów. W związku z tym RZGW zobowiązało się zlecić brakujące dokumentacje projektowe niezwłocznie po zmianie ustawy o ustanowieniu Programu;
- udzieleniu kary regulaminowej inspektorowi nadzoru inwestorskiego i pracownikom nadzoru kierowniczego Inspektoratu Budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba oraz zobowiązaniu tych osób do prawidłowego wykonywania obowiązków określonych ustawą – Prawo budowlane;

- wprowadzeniu dodatkowego miesięcznego raportowania zakresu wykonanych robót i ich rozliczania na podstawie dokonanego obmiaru;
- wystąpieniu pismem do wykonawcy o zwrot nadpłaconej kwoty w wysokości 80,9 tys. zł i o podjęciu uzgodnień w tym zakresie; wystawieniu wykonawcy noty obciążającej na kwotę 6,1 tys. zł.

Wójt Gminy Stryszów poinformował o:

- podjętych działaniach w celu pozyskania środków finansowych na dokończenie realizacji programu gospodarki wodno-ściekowej, w tym o podpisaniu w grudniu 2009 r. umowy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie o udzielenie pożyczki na budowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu na terenie sołectwa Łękawica;
- zwracaniu uwagi, przy rozpoczynaniu nowych zadań związanych z gospodarką wodno-ściekową, na wymóg posiadania ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę;
- zamiarze sukcesywnego zgłaszania zinwentaryzowanych odcinków sieci i przyłączy kanalizacyjnych oraz wodociągowych do odbioru oraz występowania z wnioskami do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie części tych budowli.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, po kontroli wykonania wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w cz. 22 – Gospodarka wodna i cz. 41 – Środowisko, Minister Środowiska poinformował m.in., że:

- zobowiązał pracowników biorących udział w opiniowaniu aktów prawnych, do zwrócenia szczególnej uwagi na projekty przygotowywane przez jednostki resortowe oraz do dołożenia większej staranności przy ich weryfikacji;
- informacja określona w art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” jest obecnie przygotowywana i będzie terminowo przedłożona Radzie Ministrów oraz Sejmowi RP;
- projekt zarządzenia zmieniającego zarządzenie Ministra Środowiska w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, zawierający regulację dotyczącą wykonywania kompetencji Ministra Środowiska, jako organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami, jest w trakcie opracowywania.

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawą z dnia 4 marca 2005 r., zwaną dalej „ustawą o ustanowieniu programu budowy zbiornika”, ustanowiono program wieloletni „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”¹⁹; zwany dalej „Programem”. Nakłady na jego realizację – zaplanowaną w latach 2006-2010 - nie mogą przekroczyć kwoty 1.068 mln zł z budżetu państwa, ustalonej w cenach z roku 2004 i przeliczanej według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań.

W ramach Programu podejmuje się działania zapewniające rozwój gospodarczy, ochronę przeciwpowodziową i ochronę środowiska na terenie południowo-zachodniej części województwa małopolskiego poprzez budowę zbiornika wodnego i budowli towarzyszących w zlewni Małej Wisły, Soły i Skawy oraz kształtowanie zasobów wodnych dla zapewnienia zrównoważonego, prawidłowo funkcjonującego systemu ochrony przeciwpowodziowej (art. 2 ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika).

Nadzór nad realizacją Programu sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, który przedkłada Radzie Ministrów oraz Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do dnia 31 maja roku kalendarzowego, roczną informację o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogram prac na rok następny (art. 4 ustawy o ustanowieniu programu budowy zbiornika).

Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁰, programy wieloletnie, w rozumieniu art. 80 ustawy wymienionej w art. 244 ust. 1²¹, ustanowione przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są realizowane zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

Natomiast przepis art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio (art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na programy wieloletnie, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

¹⁹ Dz. U. Nr 94, poz. 784.

²⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Programy wieloletnie ustanawiane są przez Radę Ministrów, a na mocy ustawy, jeżeli koszty realizacji programu przekraczają kwotę 100.000.000 zł (art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

W wykazie programów wieloletnich określa się:

- 1) nazwę programu;
- 2) jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie;
- 3) cel programu;
- 4) zadania, które mają być sfinansowane z budżetu państwa;
- 5) okres realizacji programu;
- 6) łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu;
- 7) wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach (art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 80 ust. 5 ww. ustawy o finansach publicznych, realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy.

Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²².

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach zostały uregulowane w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych²³.

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁴, która reguluje działalność projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 29 i art. 30 (przepisy te dotyczą obiektów i robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę).

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane)²⁵.

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

²³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

²⁵ Art. 37 ust. 1 zmieniony przez art. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 145, poz. 914) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 23 sierpnia 2008 r. Do tego dnia brzmienie art. 37 ust. 1 było następujące: „Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 2 lat od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata”.

Rozpoczęcie lub wznowienie budowy w przypadkach, o których mowa wyżej, może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót (art. 37 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane).

Przepis art. 32 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane określa jakie kryteria musi spełnić inwestor ubiegający się o pozwolenie na budowę. Pozwolenie na budowę można wydać wyłącznie temu, kto: złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast art. 33 ust. 2 zawiera katalog dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę.

Wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt budowlany zostały określone w art. 34 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane. Wymagania te zostały uszczegółowione w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁶. Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu, w drodze decyzji (art. 54 ustawy – Prawo budowlane).

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli:

- na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX-XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII-XXX, o których mowa w załączniku do ustawy,
- zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4,
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych (art. 55 ustawy – Prawo budowlane).

Katalog dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, określono w art. 57 ustawy – Prawo budowlane.

Ustawa – Prawo budowlane w art. 17 określiła uczestników procesu budowlanego, którymi są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, właściwy organ może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru

²⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko.

Przepisy art. 22 i art. 23 ustawy – Prawo budowlane określają obowiązki i uprawnienia kierownika budowy. Ustawa w art. 24 zabrania łączenia funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Te same przepisy stosuje się odpowiednio do kierownika robót.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne²⁷, organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda, organy jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 90 ustawy – Prawo wodne, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonuje zadania określone ustawą, a w szczególności m.in.: opracowuje program wodno-ściekowy kraju, opracowuje projekty planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska²⁸, Minister Środowiska kieruje działami administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko oraz jest dysponentem części 22 i 41 budżetu państwa.

Wymagania stawiane przedsięwzięciom, dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, zostały określone w Dziale V ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹.

²⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 216, poz. 1606 – rozporządzenie obowiązywało od 16 listopada 2007 r. Do dnia 15 listopada 2007 r. obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r., w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. Nr 131, poz. 922 zez zm.), które weszło w życie z dniem 14 lipca 2006 r. Do tego dnia obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. Nr 220, poz. 1899).

²⁹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. – ustawa obowiązuje od dnia 15 listopada 2008 r. Do tego dnia obowiązywały przepisy tytułu I działu VI – Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ustawy – Prawo ochrony środowiska.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą, tj. 2006 r. – I półrocze 2009 r.,

Ministrem Środowiska był:

- Jan Szyszko w okresie od 31 października 2005 r. do 7 września 2007 r. i od 11 września 2007 r. do 16 listopada 2007 r.,
- Jarosław Kaczyński Prezes Rady Ministrów, który w okresie od 7 września 2007 r. do 11 września 2007 r. objął zastępstwo Ministra Środowiska,
- Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r.

Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej był:

- Mariusz Gajda w okresie od dnia 1 lipca 2006 r. do dnia 19 grudnia 2007 r.,
- Iwona Koza, Zastępca Prezesa KZGW, upoważniona do wykonywania obowiązków Prezesa KZGW od dnia 27 grudnia 2007 r. do dnia 7 lutego 2008 r.,
- Andrzej Sadurski w okresie od dnia 8 lutego 2008 r. do 20 marca 2009 r.,
- Leszek Karwowski od 21 marca 2009 r.

Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie był:

- Tadeusz Łagosz pełniący obowiązki Dyrektora RZGW w okresie od dnia 20 grudnia 2005 r. do dnia 21 kwietnia 2006 r.,
- Elżbieta Seltenreich, w okresie od 22 kwietnia 2006 r. do dnia 31 lipca 2008 r.,
- Jerzy Grela od 1 sierpnia 2008 r.

Wójtem Gminy Stryszów był Jan Waclawski.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” – Dz. U. Nr 94, poz. 784.
2. Ustawa dnia 30 czerwca 2005 r. r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny – Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.
6. Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane – Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
9. 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. Nr 199, poz. 1227 ze zm.
10. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.
11. Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane – Dz. U. Nr 180, poz. 1758 ze zm.
12. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne - Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa – Dz. U. Nr 120, poz. 831.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia – Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – Dz. U. Nr 120, poz. 1126.
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. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

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.

5.4. 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. Minister Środowiska
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Finansów
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Infrastruktury
14. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Senacka Komisja Środowiska
17. Wojewoda Małopolski
18. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej