

WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KSI-4101-005-02/2014  
P/14/120

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/120 – Wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92766 z dnia 3 listopada 2014 r.</li><li>2. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92765 z dnia 3 listopada 2014 r.</li><li>3. Emilia Dolecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92767 z dnia 3 listopada 2014 r.</li></ol> <p>(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa, zwany dalej „KZGW”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest Witold Sumiślawski (od 1 marca 2013 r.). W badanym okresie, Prezesami KZGW byli: pełniący obowiązki Prezesa Janusz Wiśniewski (od 15 lutego 2012 r.), Leszek Karwowski (od 21 marca 2009 r.). <p>(dowód: akta kontroli str. 26)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do działalności KZGW w badanym okresie<sup>1</sup>, tj. w latach 2010–2013, w zakresie: *wdrożenia Dyrektywy 2000/60/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*<sup>2</sup>, zwanej dalej „RDW”; aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej związaną z kontrolą gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym stanu realizacji *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry*; realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących gospodarowania wodami, m.in. na obszarze dorzecza Odry.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu w badanych umowach wyłącznie uprawnienia Zamawiającego do naliczania kar umownych Wykonawcy za opóźnienie w wykonaniu zleconych prac, zamiast postanowienia o obowiązku naliczania kar w takich przypadkach.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L. 327 z 22.12.2000 r., s. 1 z późn. zm. – weszła w życie w dniu 22 grudnia 2000 r.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W badanym okresie realizowano zadania ujęte w *Wykazie zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymaganiami Ramowej Dyrektywy Wodnej i ustawy – Prawo wodne na lata 2010–2015*<sup>3</sup>, zwanym dalej „Wykazem zadań”, oraz zawarto umowę, w dniu 29 maja 2014 r., na opracowanie aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Wykonawca, w wyznaczonym terminie, opracował projekty ww. dokumentów, które w dniu 25 listopada 2014 r. zostały skierowane do konsultacji społecznych.

Ponadto, Prezes KZGW nadzorował działalność dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, zwanych dalej „rzgw”. W ramach nadzoru, pracownicy KZGW przeprowadzali corocznie sześć do dziewięciu kontroli w rzgw, dotyczących m.in. funkcjonowania w rzgw kontroli gospodarowania wodami i kontroli wewnętrznej, a także realizacji wybranych zadań związanych z utrzymaniem wód powierzchniowych i zadań inwestycyjnych, w tym zadań realizowanych w dorzeczu Odry.

W KZGW opracowywano również sprawozdania dla Ministra Środowiska, Sejmu RP i Komisji Europejskiej, m.in.: *Informację o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2008–2009 (GWP 2008–2009)*; *Sprawozdanie tymczasowe opisujące postęp we wdrażaniu planowanego programu środków, zwane dalej „sprawozdaniem tymczasowym”, Raport z wdrażania dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2008–2011, zwanej dalej „dyrektywą azotanową”*. Dane zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne z dokumentacją źródłową.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania związane z aktualizacją Programu wodno-środowiskowego kraju oraz Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry**

##### **1.1. Organizacja zadań związanych z aktualizacją Programu wodno-środowiskowego kraju oraz Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, zwanego dalej „PGW”**

Opis stanu  
faktycznego

W Departamencie Planowania i Zasobów Wodnych KZGW, zwanym dalej „DPiZW”, za realizację działań związanych z aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz Programu wodno-środowiskowego kraju odpowiadało trzech pracowników, którym zadania te przypisano w zakresie obowiązków.

Wykształcenie kierunkowe tych pracowników, doświadczenie zawodowe i udział w szkoleniach wykazywały posiadanie niezbędnych kwalifikacji do realizacji zadań związanych z aktualizacją planów gospodarowania wodami oraz programu wodno-środowiskowego kraju.

(dowód: akta kontroli str. 521-530)

Organizację koordynacji działań, związanych z aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz Programu wodno-środowiskowego kraju, określono w:

<sup>3</sup> Opracowanym w KZGW zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w dniu 3 listopada 2010 r.

- a) Regulaminie Organizacyjnym Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, zawierającym zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych KZGW zwanym dalej „Regulaminem KZGW”;
- b) Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym DPiZW, określającym szczegółową strukturę organizacyjną Departamentu oraz podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Wykonanie zadań objętych kontrolą powierzono Wydziałowi Planowania Gospodarowania Wodami, podlegającemu bezpośrednio Zastępcy Dyrektora.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu KZGW, koordynowanie i programowanie działań na poziomie regionalnym i krajowym, służących opracowaniu Programu wodno-środowiskowego kraju, planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (§ 11 pkt 2) należało do DPiZW, natomiast za realizację polityki Prezesa KZGW w zakresie programów działań utrzymania wód odpowiadał Departament Inwestycji i Nadzoru, zwany dalej „DliN”.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 516-520)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **1.2. Zadania związane z aktualizacją Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry oraz programu wodno-środowiskowego kraju**

Opis stanu  
faktycznego

Zadania ujęte w *Wykazie zadań* realizowano zgodnie z przyjętym harmonogramem. I tak:

- przegląd i opracowanie warunków referencyjnych dla poszczególnych typów wód powierzchniowych wykonano w IV kwartale 2012 r.;
- weryfikację wstępnego i ostatecznego wyznaczenia silnie zmienionych i sztucznych części wód wraz ze szczegółowym uzasadnieniem wykonano w II kwartale 2013 r.;
- przegląd i identyfikację znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną tych oddziaływań na wody powierzchniowe i podziemne wykonano w IV kwartale 2012 r.;
- opracowanie wykazu wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały ustalone środowiskowe normy jakości wykonano w II kwartale 2013 r.;
- analizy ekonomiczne korzystania z wody, w tym: zwrotu kosztów za usługi wodne wraz z prognozą rozwoju w obszarach dorzeczy; zwrotu kosztów środowiskowych i zasobowych w obszarach dorzeczy, wykonano w 2013 r.;
- opracowanie projektu harmonogramu i programu prac związanych z tworzeniem planu, w tym zestawienie działań, które należy przeprowadzić w drodze konsultacji, wykonano w II kwartale 2011 r.;
- przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy wykonano w II kwartale 2011 r.;
- przeprowadzenie półrocznych konsultacji społecznych harmonogramu i programu (...) oraz przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej wykonano w II kwartale 2012 r.;
- rejestr wykazów obszarów chronionych, w tym:

- przeгляд wykazu obszarów przeznaczonych do poboru wody w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do picia dla poszczególnych regionów wodnych wykonano w IV kwartale 2011 r.;
- przeгляд wykazu części wód przeznaczonych do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, dla poszczególnych regionów wodnych wykonano w IV kwartale 2011 r.;
- przeгляд wykazu obszarów wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych wykonano w IV kwartale 2011 r.;
- przeгляд wykazu obszarów narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych dla poszczególnych regionów wodnych wykonano w IV kwartale 2011 r.;
- przeгляд wykazu obszarów przeznaczonych dla ochrony siedlisk lub gatunków, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie dla poszczególnych regionów wodnych, wykonano w IV kwartale 2011 r.;
- ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych wykonano w III kwartale 2013 r.;
- wskazanie i uzasadnienie konieczności zastosowania derogacji znajdowało się w trakcie realizacji z planowanym terminem zakończenia do 5 października 2015 r.;
- opracowanie programów monitoringu wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych – w trakcie realizacji, termin zakończenia koniec 2014 r.;
- monitoring realizacji programów działań wynikających z pierwszych planów gospodarowania wodami – w trakcie realizacji; termin zakończenia 21 grudnia 2015 r.;
- przekazanie do Komisji Europejskiej raportu z postępu we wdrażaniu programów działań – sprawozdanie tymczasowe przekazano do Komisji Europejskiej w dniu 21 grudnia 2012 r.,
- opracowanie projektów aktualizacji: programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – w trakcie realizacji, termin zakończenia zaplanowano na 21 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-150)

W dniu 29 maja 2014 r. Prezes KZGW zawarł umowę z konsorcjum firm Mott MacDonald Polska Sp. z o.o. i Mott MacDonald Limited reprezentowanym przez Mott MacDonald Polska Sp. z o.o. w Warszawie, zwanym dalej „Wykonawcą” (wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego) na „Opracowanie aktualizacji: Programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”. Termin wykonania opracowania określono na dzień 21 grudnia 2015 r., przy czym przewidywane terminy wykonania poszczególnych etapów pracy określono na: Część I. Etap I – 29 września 2014 r., Etap II – 6 marca 2015 r., Etap III – 28 sierpnia 2015 r.; Część II. Etap I – 2 października 2014 r., Etap II – 7 kwietnia 2015 r., Etap III – 21 grudnia 2015 r.; Część III – 15 lipca 2015 r.

Według Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, stanowiącej załącznik do umowy, przedmiot zamówienia składał się z części:

- Część I. Opracowanie aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

- Etap I: Opracowanie projektu aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju;
- Etap II: Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju;
- Etap III: Opracowanie ostatecznej wersji Programu wodno-środowiskowego kraju;
- Część II. Opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko
  - Etap I: „Opracowanie projektów aktualizacji poszczególnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”;
  - Etap II: „Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów aktualizacji poszczególnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”;
  - Etap III: „Opracowanie ostatecznych wersji aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, wraz z raportem przekazywanym dla KE z opracowanych dokumentów”.
- Część III. Przeprowadzenie konsultacji społecznych projektów aktualizacji planów gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy oraz towarzyszącej im kampanii informacyjnej.

Wartość wynagrodzenia Wykonawcy ustalono na kwotę nie większą niż 26.211.300 zł, w tym: część I – 6.500.000 zł (środki z rezerwy celowej budżetu państwa), część II – 14.206.927 zł (środki z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna), część III – 5.504.373 zł (środki z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna).

W dniu 20 maja 2014 r. Wykonawca ustanowił na rzecz Zamawiającego zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy w formie gwarancji bankowej w wysokości 1.572.678 zł.

(dowód: akta kontroli str. 25-136)

Etap I Części I zamówienia Wykonawca przekazał Zamawiającemu w dniu 29 września 2014 r., tj. w terminie umownym. Spotkania przedstawicieli Zamawiającego i Wykonawcy w sprawie odbioru ww. zamówienia odbyły się w dniach 10 i 17 października 2014 r., w trakcie których omawiano uwagi zgłaszane przez Zespół Monitorujący. Ostatecznie *Opracowanie projektu aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju* zostało odebrane w dniu 22 października 2014 r. Ustalono przy tym, że opracowanie będzie przedmiotem półrocznych konsultacji społecznych oraz że Wykonawca podda dalszym analizom kwestie doboru działań, ich ewentualnej priorytetyzacji, źródeł finansowania oraz możliwości wykonania w cyklu planistycznym. Wyniki tych analiz zostaną zawarte w kolejnych etapach realizacji zadania.

Etap I Części II zamówienia Wykonawca przekazał Zamawiającemu w dniu 2 października 2014 r., tj. w terminie umownym. Spotkania przedstawicieli Zamawiającego i Wykonawcy w sprawie odbioru ww. zamówienia odbyły się w dniach 15 i 28 października 2014 r. oraz 12 listopada 2014 r., w trakcie których omawiano uwagi zgłaszane przez Zespół Monitorujący. Ostatecznie *Opracowanie projektów aktualizacji poszczególnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy* zostało odebrane w dniu 21 listopada 2014 r. Ustalono przy tym, że Wykonawca podda dalszym analizom kwestie doboru działań, ich ewentualnej priorytetyzacji, źródeł finansowania oraz możliwości wykonania w cyklu

planistycznym, a wyniki tych analiz zostaną zawarte w kolejnych etapach Części II zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 137-138)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 1.3. Prace naukowe i eksperckie

Opis stanu  
faktycznego

Prezes KZGW, w drodze umów, zlecił podmiotom zewnętrznym (instytutom naukowo-badawczym lub firmom konsultingowym) wykonanie części zadań ujętych w „Wykazie ...”. Zadania zlecone obejmowały:

- przeprowadzenie badania opinii społecznej na temat projektów „Harmonogramu i programu prac ...” oraz „Przeglądu istotnych problemów ...” wraz z analizą wyników badania, wykonawca – Korporacja Badawcza PRETENDENT Sp. z o.o., wartość umowy 274.800 zł;
- opracowanie raportu podsumowującego konsultacje społeczne projektów Harmonogramu i programu prac związanych z aktualizacją planów gospodarowania wodami” oraz „Przeglądu istotnych problemów ...” oraz ostatecznej wersji „Harmonogramu ...”, wykonawca – Ekoekspert, wartość umowy 68.732,40 zł;
- aktualizację wykazu JCWP i SCWP dla potrzeb kolejnej aktualizacji planów w latach 2015–2021 wraz z weryfikacją typów części wód. Wykonawca – konsorcjum firm PectoreEco Sp. z o.o. oraz Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, wartość umowy 1.426.800 zł;
- opracowanie metodyki weryfikacji silnie zmienionych i sztucznych części wód jeziornych, wykonawca – Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, zwany dalej „IMiGW – PIB”, Oddział w Poznaniu, wartość umowy 60.270 zł;
- opracowanie metodyki weryfikacji silnie zmienionych i sztucznych części wód przejściowych i przybrzeżnych, wykonawca – IMiGW – PIB Oddział Morski w Gdyni, wartość umowy 62.730 zł;
- identyfikację znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną wpływu tych oddziaływań na wody powierzchniowe i podziemne w obszarach dorzeczy wraz z oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych, wykonawca – IMiGW – PIB Oddział w Krakowie, wartość umowy 344.400 zł
- opracowanie wytycznych do opracowania wykazu wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały ustalone środowiskowe normy jakości, wykonawca – Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach wartość umowy 62.730 zł;
- opracowanie analizy zwrotu kosztów za usługi wodne z uwzględnieniem prognozy rozwoju na obszarach dorzeczy, wykonawca – PectoreEco Sp. z o.o., wartość umowy 67.035 zł;
- analizę kosztów środowiskowych i zasobowych zgodnie z art. 9 RDW/2000/60/UE, wykonawca – PectoreEco Sp. z o.o., wartość umowy 67.650 zł;
- ustalenie celów środowiskowych dla JCWP i JCWPd i obszarów chronionych, wykonawca – konsorcjum firm PectoreEco Sp. z o.o. oraz Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Klub Przyrodników, wartość umowy 246.000 zł;

- opracowanie wytycznych dla systemu oceny (monitoringu) realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami, ocena postępu we wdrażaniu programów działań, sporządzenie sprawozdania z postępu we wdrażaniu programów działań, wykonawca – IMiGW – PIB Oddział w Krakowie, wartość umowy 1.446.160 zł.

(dowód: akta kontroli str. 145-150)

Szczegółowym badaniem objęto pięć umów:

1. Umowa z dnia 23 września 2014 r., nr KZGW/DPiZWpgw/FW/2/2014, zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – KZGW, z siedzibą w Warszawie, zwanym dalej „SP – KZGW”, reprezentowanym przez Prezesa KZGW a konsorcjum Pectore-Eco Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym z siedzibą w Warszawie, na wykonanie pracy *Aktualizacja wykazu JCWP i SCWP dla potrzeb kolejnej aktualizacji planów w latach 2015–2021 wraz z weryfikacją typów wód części wód.*

Przedmiot zamówienia został podzielony na dwa etapy prac, z czego II etap jest w trakcie realizacji. Wartość zamówienia, zgodnie z umową, wynosiła 1.426.800 zł brutto, z czego I etap – 856.080 zł, a II etap – 570.720 zł. Termin wykonania zamówienia został określony na 22 września 2015 r., w tym etap I na 24 października 2014 r. oraz etap II na 22 września 2015 r. Umowa została zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „pzp”. W umowie wskazano jedynie możliwość naliczenia Wykonawcy kary za nieterminowe wykonanie pracy. Zadanie sfinansowano ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwanego dalej „NFOŚiGW”, przekazanych na rezerwę celową, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>, zwanej dalej „poś”.

- I etap pracy został zrealizowany z zachowaniem terminu umownego. Wyniki I etapu pracy zostały przekazane do KZGW w dniu 24 października 2014 r. w wersji elektronicznej i w ślad za nią – w wersji papierowej, w dniu 30 października 2014 r.

Wyplata wynagrodzenia za I etap nastąpiła w dniu 19 listopada 2014 r. w sytuacji gdy termin wypłaty wynagrodzenia zgodnie z umową wynosił 30 dni od daty otrzymania faktury VAT wraz z protokołami zdawczo-odbiorczymi. Faktura wpłynęła w dniu 16 listopada 2014 r. Wyplata wynagrodzenia nastąpiła 27 dni przed terminem określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 569-685, 885-969, 1003-1004)

2. Umowa z dnia 7 sierpnia 2012 r., nr KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012, zawarta pomiędzy SP – KZGW, reprezentowanym przez Prezesa KZGW, a IMiGW – PIB z siedzibą w Warszawie, na wykonanie pracy *Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami.*

Przedmiot zamówienia został podzielony na dwa etapy. Wartość zamówienia wynosiła 344.400 zł brutto z czego I etap – 131.400 zł, a II etap – 213.000 zł. Termin wykonania zamówienia został określony na 30 sierpnia 2013 r., w tym etap I na 12 listopada 2012 r. oraz etap II na 30 sierpnia 2013 r. Umowa

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

została zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy pzp. Zadanie sfinansowano ze środków NFOŚiGW przekazanych na rezerwę celową, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy poś.

Zgodnie z umową, za zakończenie poszczególnych etapów zamówienia uważa się dostarczenie przez wykonawcę do siedziby zamawiającego wyników poszczególnych etapów pracy w terminach umownych, a następnie podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego, stwierdzającego odebranie wyniku określonego zadania w terminie i bez wad.

- I etap pracy został zrealizowany z zachowaniem terminu umownego. Wyniki I etapu pracy zostały przekazane zamawiającemu w wersji elektronicznej w dniu 12 listopada 2012 r. i w ślad za nią, w wersji papierowej – w dniu 19 listopada 2012 r. Ostateczne opracowanie uwzględniające uwagi Zamawiającego przekazano w dniu 26 listopada 2012 r.;
- Wyniki II etapu pracy wpłynęły do KZGW w dniu 4 września 2013 r., a więc po upływie pięciu dni od umownej daty wykonania II etapu pracy. Ostateczne opracowanie uwzględniające uwagi Zamawiającego wpłynęło dnia 19 listopada 2013 r.

W przedmiotowej umowie wskazano jedynie możliwość naliczenia Wykonawcy kary za nieterminowe wykonanie pracy. Kara za opóźnienie w wykonaniu II etapu pracy nie została naliczona.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła w dniach: I etap – 26 listopada 2012 r., II etap – 20 listopada 2013 r., w sytuacji gdy termin wypłaty wynagrodzenia zgodnie z umową wynosił 60 dni od daty otrzymania faktur VAT wraz z kosztorysami powykonawczymi oraz protokołami zdawczo-odbiorczymi każdego etapu pracy, potwierdzonymi przez Zamawiającego. Faktury wpłynęły odpowiednio 23 listopada 2012 r. i 13 listopada 2013 r.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła odpowiednio 57 i 53 dni przed terminem określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 686-701, 770-805, 885-966, 1003-1004)

3. Umowa z dnia 13 czerwca 2011 r. nr KZGW-DPiZWpgw/FW/1/2011/ej, zawarta pomiędzy SP – KZGW, reprezentowanym przez Prezesa KZGW, a IMiGW – PIB z siedzibą w Warszawie, na wykonanie pracy *Ocena realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami, ocena programu wodno-środowiskowego kraju wraz z opracowaniem sprawozdania zgodnie z art. 15 ust. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej.*

Przedmiot zamówienia został podzielony na trzy etapy. Wartość zamówienia wynosiła 1.466.160 zł brutto. Termin wykonania zamówienia został określony na 30 listopada 2012 r., w tym etap I: 13 września 2011 r., etap II: 15 maja 2012 r. oraz etap III: 30 listopada 2012 r. Zgodnie z umową za zakończenie poszczególnych etapów zamówienia uważa się dostarczenie przez wykonawcę do siedziby zamawiającego wyników poszczególnych etapów pracy w terminach umownych, a następnie podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego, stwierdzającego odebranie wyniku określonego zadania w terminie i bez wad. Umowa została zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy pzp. W umowie interesy Zamawiającego zabezpieczono przez wskazanie jedynie możliwości naliczenia Wykonawcy kary za nieterminowe wykonanie pracy. Zadanie sfinansowano ze

środków NFOŚiGW przekazanych na rezerwę celową, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy poś.

- I etap pracy został zrealizowany terminowo. Wyniki I etapu pracy przekazano w dniu 12 września 2011 r. Zamawiający nie wniósł uwag do pracy;
- II etap pracy został przekazany do KZGW w dniu 16 maja 2012 r. Ostateczne opracowanie uwzględniające uwagi Zamawiającego wpłynęło w dniu 31 lipca 2012 r.;
- III etap prac zrealizowany terminowo. Wyniki III etapu pracy zostały przekazane Zamawiającemu w wersji elektronicznej w dniu 30 listopada 2012 r. Ostateczne opracowanie uwzględniające uwagi Zamawiającego wpłynęło dnia 17 grudnia 2012 r.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła w dniach: I etap – 7 listopada 2011 r., II etap – 2 listopada 2012 r., III etap 27 lutego 2013 r. w sytuacji gdy termin wypłaty wynagrodzenia zgodnie z umową wynosił 60 dni od daty otrzymania faktur VAT wraz z kosztorysami powykonawczymi oraz protokołami zdawczo-odbiorczymi każdego etapu pracy, potwierdzonymi przez Zamawiającego. Faktury wpłynęły odpowiednio w dniach 14 września 2011 r., 22 sierpnia 2012 r. i 20 grudnia 2012 r.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła po otrzymaniu przez Zamawiającego ostatecznych opracowań. W przypadku płatności za fakturę wystawioną przez Wykonawcę za wykonanie I etapu pracy, została ona dokonana 7 dni przed umownym terminem jej wymagalności. Natomiast, za wykonanie II i III etapu pracy wynagrodzenie Wykonawcy wypłacono odpowiednio 9 i 18 dni po terminie określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 702-737, 806-840, 885-966, 982-991, 1003-1004)

4. Umowa z dnia 20 lipca 2012 r., nr KZGW-DPZWpgw/FW/3/2012, zawarta pomiędzy SP – KZGW, reprezentowanym przez Prezesa KZGW, a Konsorcjum firm: PectoreEco Sp. z o.o., Klub Przyrodników, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, na wykonanie dzieła *Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP), podziemnych (JCWPd) i obszarów chronionych.*

Przedmiot zamówienia został podzielony na dwa etapy. Wartość zamówienia wynosiła 246.000 zł brutto, w tym I etap – 98.400 zł a II etap – 147.600 zł. Termin wykonania zamówienia został określony na 30 października 2013 r., w tym etap I – 12 listopada 2012 r., oraz etap II – 30 października 2013 r. Zgodnie z umową za zakończenie poszczególnych etapów zamówienia uważa się dostarczenie przez wykonawcę do siedziby zamawiającego wyników poszczególnych etapów pracy w terminach umownych a następnie podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego, stwierdzającego odebranie wyniku określonego zadania w terminie i bez wad. Umowa została zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy pzp. W umowie interesy Zamawiającego zabezpieczono przez wskazanie jedynie możliwości naliczenia Wykonawcy kary za nieterminowe wykonanie pracy. Zadanie sfinansowano ze środków NFOŚiGW przekazanych na rezerwę celową, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy poś.

- I etap pracy został zrealizowany terminowo. Wyniki I etapu przekazano Zamawiającemu w dniu 30 października 2012 r.;

- II etap pracy zrealizowany terminowo. Wyniki II etapu pracy zostały przekazane Zamawiającemu w formie elektronicznej w dniu 30 października 2013 r. Ostateczne opracowanie uwzględniające uwagi Zamawiającego przekazano w dniu 27 listopada 2013 r.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła w dniach: I etap – 26 listopada 2012 r., a II etap – 27 listopada 2013 r., w sytuacji gdy termin wypłaty wynagrodzenia zgodnie z umową wynosił 60 dni od daty otrzymania faktur VAT wraz z kosztorysami powykonawczymi oraz protokołami zdawczo–odbiorczymi każdego etapu pracy, potwierdzonymi przez Zamawiającego. Faktury wpłynęły odpowiednio w dniach 21 listopada 2012 r. i 27 listopada 2013 r. Wyplata wynagrodzenia nastąpiła po otrzymaniu przez zamawiającego ostatecznych opracowań. Płatności za fakturę wystawioną przez Wykonawcę za wykonanie I oraz II etapu pracy, zostały dokonane, odpowiednio, 55 i 60 dni przed terminem określonym w umowie.

( dowód: akta kontroli str. 560-562, 738-760, 841-966, 992-998, 1003-1005)

5. Umowa z dnia 17 lipca 2012 r., nr KZGW-DPZWpgw/ZP/5/2012, zawarta pomiędzy SP – KZGW, reprezentowanym przez Prezesa KZGW, a Instytutem Ekologii Terenów Uprzemysłowionych z siedzibą w Katowicach na wykonanie pracy *Opracowanie raportu Przewodnik do opracowania wykazu wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości.*

Wartość zamówienia wynosiła 62.730 zł brutto. Przedmiot zamówienia nie został podzielony na etapy. Termin wykonania zamówienia został określony na 20 września 2012 r. W umowie wskazano jedynie możliwość naliczenia Wykonawcy kary za nieterminowe wykonanie pracy. Do wyłonienia wykonawcy oraz zawarcia umowy, ze względu na wartość zamówienia, nie było wymagane zastosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (art. 4 pkt 8 ustawy pzp). Zadanie sfinansowano ze środków własnych KZGW.

- opracowanie wpłynęło do KZGW w dniu 21 września 2012 r.

Wyplata wynagrodzenia nastąpiła w dniach: 29 października 2012 r., 30 października 2012 r. oraz 31 października 2012 r., w sytuacji gdy termin wypłaty wynagrodzenia zgodnie z umową wynosił 21 dni od daty wpływu faktury do Zamawiającego. Faktura wpłynęła w dniu 26 października 2012 r. Wyplata wynagrodzenia nastąpiła 16–18 dni przed terminem wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 761-769, 885-966, 999-1004)

Dyrektor DPiZW wyjaśniła, iż przy żadnej z badanych przez NIK umów nie wypłacono kar umownych. Wyniki prac przekazywano w terminie zgodnym z umową i spełniały one wymagania SIWZ, natomiast wymagały poprawek. Płatność dokonywana była po przekazaniu końcowej wersji pracy, uwzględniającej uwagi Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 569-884, 958-1005)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W każdej z pięciu zbadanych umów zostało zapisane wyłącznie uprawnienie Zamawiającego do naliczania kar umownych Wykonawcy za opóźnienie w wykonaniu zleconych prac, a nie postanowienie o obowiązku naliczania kar

w takich przypadkach. W odniesieniu do umowy nr KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012 Zamawiający z tego uprawnienia nie skorzystał, pomimo pięciodniowego opóźnienia w wykonaniu II etapu pracy.

W ocenie NIK, opisane wyżej działanie było działaniem nierzetelnym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

- w umowie nr KZGW/DPiZWpgw/FW/2/2014, karę umowną zastrzeżono jedynie na wypadek opóźnienia w wykonaniu całego przedmiotu umowy, pomimo iż miała ona być wykonywana etapami, w ramach których wykonawca zobowiązał się do przekazywania opracowań. Ponadto, w ww. umowie oraz w umowach nr: KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012, KZGW-DPiZWpgw/FW/1/2011/ej i KZGW-DPZWpgw/FW/3/2012 nie określono jaka forma przekazanego opracowania spełniała warunki umowy, tj. elektroniczna czy papierowa, co było niezbędne do ustalenia terminowości wykonania dzieła oraz wskazania daty, od której należało naliczać ewentualne kary umowne. W umowie wskazano, iż końcowym wynikiem etapu pracy jest opracowanie tekstowe. W praktyce termin wykonania pracy został odniesiony do daty jej przekazania w wersji elektronicznej, umieszczonej na serwerze;
- w umowach nr KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012, KZGW-PiZWpgw/FW/1/2011/ej, KZGW-DPZWpgw/FW/3/2012 i KZGW-DPZWpgw/ZP/5/2012, nie przewidziano możliwości naliczania kary umownej za opóźnienie w dokonywaniu zmian i poprawek pracy, o których mowa w § 4 pkt 4 umowy nr KZGW-DPZWpgw/ZP/5/201 oraz w § 6 pkt 5 pozostałych umów;
- nieprecyzyjnie sformułowano postanowienia umowne dotyczące określenia zdarzenia, które należy uznać za wykonanie umowy. W umowach nr KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012, KZGW-PiZWpgw/FW/1/2011/ej oraz KZGW-DPZWpgw/FW/3/2012 przyjęto, iż wykonaniem poszczególnych etapów zamówienia było dostarczenie przez Wykonawcę do siedziby Zamawiającego wyników etapów pracy w terminach wskazanych w umowie, a następnie podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego. Użycie sformułowania „a następnie” wyłącza możliwość dookreślenia, które zdarzenie należy uznać za wykonanie pracy. Użycie bowiem spójnika „a” wyklucza możliwość określenia czy chodzi w tym zakresie o: dostarczenie przez wykonawcę do siedziby zamawiającego wyników pracy, czy też o dostarczenie wyników pracy i sporządzenie końcowego protokołu zdawczo-odbiorczego;
- dokonywanie przez Prezesa KZGW wypłat wynagrodzeń Wykonawcom prac zleconych przed upływem terminu określonego w umowie, wskazuje na brak dbałości o interesy budżetu państwa.

Ocena cząstkowa

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

## 2. Działania związane z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej

### 2.1. Realizacja działań związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej

Opis stanu faktycznego

Prezes KZGW, umową z dnia 29 maja 2008 r. zlecił sp. z o.o. wykonanie opracowania „Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”. Koszt wykonania opracowania wyniósł 527,0 tys. zł. Prognoza oddziaływania na środowisko ww. projektu została wykonana przez firmę konsultingową. Koszt tego opracowania wyniósł 158,6 tys. zł.

Następnie w latach 2009–2010 w KZGW, na podstawie powyższych opracowań, przygotowano projekt *Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)*, zwany dalej „projektem Polityki ...”. W 2010 r. projekt ten został poddany konsultacjom społecznym. W czerwcu 2011 r. (na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych) prace nad dokumentem zostały wstrzymane do czasu zakończenia procedury legislacyjnej rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. We wrześniu 2011 r. uzgodnienia „projektu Polityki ...” zostały wznowione, ale proponowane w nim zapisy dotyczące zmian w zarządzaniu w gospodarce wodnej wymagały nowelizacji ustawy – Prawo wodne w tym zakresie.

Prezes KZGW nie uczestniczył w pracach podjętych nad nowelizacją ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 151-167)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 3. Nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, szczególnie związaną z wdrażaniem PGW na obszarze dorzecza Odry

### 3.1. Organizacja nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

Komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za nadzór nad dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej wskazano w Regulaminie Organizacyjnym KZGW, zwanym dalej „Regulaminem KZGW”, w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym DliN, zwanym dalej „Regulaminem DliN”, oraz w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym DPiZW, zwanym dalej „Regulaminem DPiZW”.

Kompetencje nadzorcze w tym zakresie wskazano w sposób ogólny w:

- a) § 12 pkt 14 Regulaminu KZGW, zastrzegającym do zadań DliN prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Prezesa KZGW;

- b) § 5 pkt 2 Regulaminu DliN, zastrzegającym dla Dyrektora DliN nadzorowanie działalności dyrektorów regionalnych RZGW w zakresie działania Departamentu;
- c) w § 5 pkt 4 Regulaminu DPiZW, określającym wśród zadań Dyrektora DPiZW obowiązek nadzorowania działalności regionalnych zarządów gospodarki wodnej w zakresie działania Departamentu.

Udział w sprawowaniu nadzoru nad dyrektorami rzgw, stosownie do zakresu właściwości podległych komórek organizacyjnych, zgodnie z § 6 pkt 2 Regulaminu DliN, bierze Zastępca Dyrektora DliN. Udział w sprawowaniu nadzoru przez Prezesa KZGW nad dyrektorami rzgw, zgodnie z § 6 ust 3 oraz § 11 pkt 12 Regulaminu KZGW, sprawują także: Biuro Budżetu i Finansów – w zakresie zadań właściwych dla biura, oraz DPiZW – w zakresie zadań właściwych dla Departamentu, we współpracy z DliN.

W ramach wskazanego obowiązku, zgodnie z § 5 pkt 1 lit. g Regulaminu DliN, Dyrektor DliN przedkłada Prezesowi KZGW projekty, wytyczne, opracowania, wnioski lub propozycje dotyczące nadzoru Prezesa KZGW nad dyrektorami rzgw.

Działania DliN, związane z nadzorem, zgodnie z § 10 pkt. 1, 2, 3 i 11 Regulaminu DliN, realizuje Wydział Nadzoru i Analiz Ekonomicznych, do którego zadań należy m.in.:

- prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Prezesa KZGW nad dyrektorami rzgw w szczególności dotyczących zatwierdzania planów działalności dyrektorów rzgw, zatwierdzania sprawozdań z wykonania planów działalności, zatwierdzania planów kontroli gospodarowania wodami w regionach wodnych, polecenia przeprowadzania doraźnych kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym wraz z monitorowaniem ich realizacji;
- organizowanie i koordynowanie działań kontrolnych dotyczących rzgw;
- ewidencjonowanie wystąpień i zaleceń pokontrolnych organów kontroli zewnętrznej wydawanych w wyniku kontroli w rzgw;
- rozpatrywanie skarg na działalność dyrektorów rzgw w zakresie właściwości Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 503-520)

W ramach nadzoru nad działalnością dyrektorów rzgw, w latach 2010–2013 pracownicy KZGW przeprowadzali 6–9 kontroli rocznie w rzgw. Mianowicie:

- w 2010 r. pracownicy KZGW przeprowadzili ogółem sześć kontroli, w tym cztery kontrole planowe i dwie kontrole sprawdzające. Kontrole planowe, przeprowadzone w RZGW w Gdańsku, Krakowie, Szczecinie i Warszawie dotyczyły m.in. funkcjonowania w rzgw kontroli gospodarowania wodami, funkcjonowania ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej oraz realizacji zadań związanych z utrzymaniem śródlądowych wód powierzchniowych wraz z infrastrukturą techniczną. Kontrole sprawdzające przeprowadzono w RZGW w Szczecinie i Wrocławiu. Dotyczyły one m.in. funkcjonowania kontroli gospodarowania wodami;
- w 2011 r. pracownicy KZGW przeprowadzili dziewięć kontroli, w tym siedem kontroli planowych i dwie kontrole sprawdzające. Kontrole planowe, przeprowadzone w RZGW w Krakowie, Szczecinie, Wrocławiu, Gliwicach, Gdańsku, Poznaniu i Warszawie, dotyczyły m.in. funkcjonowania kontroli gospodarowania wodami oraz kontroli wewnętrznej, a także realizacji zadania *Modernizacja służ odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW*

*Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II.* Kontrole sprawdzające przeprowadzono w RZGW w Gliwicach i Poznaniu;

- w 2012 r. pracownicy KZGW przeprowadzili osiem kontroli, w tym: dwie kontrole planowe, cztery kontrole doraźne (dwie kontrole doraźne w RZGW w Szczecinie) i dwie kontrole sprawdzające. Przedmiotem kontroli było m.in. funkcjonowanie kontroli gospodarowania wodami i kontroli wewnętrznej, realizacja zadania *Ubezpieczenie prawego (wschodniego) brzegu rz. Odry Zachodniej, km 0,0 – 29,5*; a także wykonanie zadań dotyczących usuwania szkód powodziowych i zapobiegania powodziom;
- w 2013 r. pracownicy KZGW przeprowadzili siedem kontroli, w tym: jedną kontrolę planowaną (w RZGW w Poznaniu), pięć kontroli doraźnych (trzy kontrole dotyczące przeprowadzenia procedur rekrutacyjnych na stanowiska zastępców dyrektora w RZGW w Gdańsku, Wrocławiu i Warszawie) oraz jedną kontrolę sprawdzającą w RZGW we Wrocławiu (dotyczyła m.in. funkcjonowania kontroli gospodarowania wodami). Kontrola planowa obejmowała realizację zadania inwestycyjnego pn. *Modernizacja stopni wodnych na Dolnej i Górnej skanalizowanej Noteci: modernizacja stopnia wodnego Drawsko w km 170 + 97 w gm. Drawsko i Krzyż.*

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 204-502)

W latach 2010–2013 dyrektorzy rzgw przekazywali Prezesowi KZGW coroczne sprawozdania z realizacji wykonywanych zadań w ustawowych terminach, wymaganych art. 94 ustawy – Prawo wodne.

W badanym okresie Prezes KZGW przekazywał Ministrowi Środowiska coroczne sprawozdania z realizacji wykonywanych zadań w ustawowym terminie, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 91 ustawy – Prawo wodne. Omawiane sprawozdania były zatwierdzane przez Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 502 )

W latach 2010–2013 Minister Środowiska pięciokrotnie polecił Prezesowi KZGW, na podstawie art. 89 ust. 4 pkt. 4 ustawy – Prawo wodne, przeprowadzenie kontroli nieuwjętych w planie, tj.:

- w RZGW w Gliwicach, w lutym 2011 r. – w zakresie stanu realizacji wieloletniego zadania inwestycyjnego *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II*;
- w 2012 r. w RZGW w Gliwicach – w celu sprawdzenia informacji zawartych w piśmie Zastępcy Głównego Księgowego, dotyczących zakresu funkcjonowania i nadzoru nad służbą cywilną w RZGW w Gliwicach oraz w RZGW w Szczecinie w celu zbadania prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z rezerwy celowej, o której mowa w art. 410c ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska – umowa nr 520/2100/Wn-16/NZ-UR-LZ/D). Ponadto przeprowadzono kontrolę doraźną w RZGW we Wrocławiu w związku ze skargą wniesioną do Ministra Środowiska;
- w 2013 r. w RZGW w Krakowie – kontroli dotyczących wycinki drzew i usuwania odsypisk z rzeki Poprad w mieście Rytko oraz w RZGW we Wrocławiu – kontroli przetargu na dostawę samochodu, ogłoszonego przez RZGW we Wrocławiu w IV kwartale 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 203, 204 – 502, 568)

Ww. polecenia Ministra Środowiska nie dotyczyły kontroli stanu realizacji pgw.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KZGW w badanym obszarze.

### **3.2. Realizacja przez Prezesa KZGW obowiązku w zakresie kontroli gospodarowania wodami, szczególnie kontroli stanu realizacji PGW na obszarze dorzecza Odry określonego w art. 156 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy – Prawo wodne**

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w KZGW obowiązywały „Zasady prowadzenia kontroli gospodarowania wodami obowiązujące w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządach gospodarki wodnej”<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 168-199)

Ze sprawozdań z działalności Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sporządzonych w badanym okresie wynikało, że w przedmiocie gospodarowania wodami przeprowadzono łącznie 2.026 kontroli, w tym:

- w 2010 r. – 446 kontroli (w tym 314 kontroli planowanych oraz 132 kontrole doraźne), w wyniku których wydano 184 zarządzenia lub wystąpienia pokontrolne. Pracownicy KZGW przeprowadzili 6 kontroli (zbiorników wodnych: Myłof, Koronowo na rzece Brdzie, Domaniów na rzece Radomce, Poraj na rzece Warcie; elektrowni wodnych Leśna i Złotniki na rzece Kwisie oraz suchych zbiorników przeciwpowodziowych Cieplice, Mysłakowice, Sobieszów);
- w 2011 r. – 490 kontroli (w tym 255 kontroli planowanych oraz 235 kontroli doraźnych), w wyniku których wydano 193 zarządzenia lub wystąpienia pokontrolne. Pracownicy KZGW przeprowadzili 6 kontroli (przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych w zlewni rzeki Soły, administrowanych przez RZGW w Krakowie oraz w zlewniach dopływów górnej Wisły, administrowanych przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych; zbiorników wodnych: Przeczycze na rzece Czarnej Przemszy, Pierzchały na rzece Pasłęce, Mietków na rzece Bystrzycy; korzystania z wód do celów energetycznych przez elektrownię wodną Lubachów);
- w 2012 r. – 573 kontrole (w tym 310 kontroli planowanych oraz 263 kontrole doraźne), w wyniku których wydano 218 zarządzeń lub wystąpień pokontrolnych. Pracownicy KZGW przeprowadzili 9 kontroli (przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla wybranych odcinków obwałowań administrowanych przez RZGW w Gliwicach, Świętokrzyski ZMIUW i RZGW w Krakowie; w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo wodne na wybranych odcinkach rzeki Krężniczanki, Bystrej, Ciemięgi, Kamiennej oraz zbiorników wodnych Rożnów i Czchów na Dunajcu i Turawa na rzece Mała Panew);
- w 2013 r. – 517 kontroli (w tym 305 kontroli planowanych oraz 212 kontrole doraźne), w wyniku których wydano 199 zarządzeń lub wystąpień pokontrolnych. Pracownicy KZGW przeprowadzili 11 kontroli (realizacji KPOŚK w województwie wielkopolskim; przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz obszarach szczególnego zagrożenia wałów i międzywała rzeki Warty w Częstochowie, administrowanych przez RZGW w Poznaniu; gospodarowania wodami zbiornika wodnego Bukówka na rzece

<sup>5</sup> Pismo okólne nr 1/2011 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie zasad przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami.

Bóbr; stanu zabezpieczenia przed powodzią i przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych dla wybranych wód i urządzeń wodnych w zlewni Sanu oraz w zlewniach rzek przymorza, administrowanych przez RZGW w Gdańsku; gospodarowania wodami przez Małą Elektrownię Wodną „Wadąg”; niszczenia środowiska i zasypywania „starorzecza rzeki Kamiennej” w miejscowości Stoki Stare; utrzymywania rzeki Poprad na odcinku od mostu na Rzeczanów do mostu na Suchą Strugę; utrzymywania źródłowego odcinka rzeki Raby w miejscowości Sieniawa; utrzymywania potoków Jabłowieckiego w Limanowej i Stolarzówka w miejscowości Ropa.

W toku niniejszej kontroli dokonano weryfikacji danych dotyczących kontroli gospodarowania wodami zawartych w sprawozdaniu z działalności Prezesa KZGW za 2013 r. z danymi zawartymi w sprawozdaniach z działalności dyrektorów RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu. Dane zawarte w sprawozdaniu z działalności Prezesa KZGW były zgodne z rocznymi sprawozdaniami z działalności dyrektorów rzgw za 2013 r. Sprawozdania dyrektorów rzgw zawierały zestawienia zgodne ze wzorem informacji o przeprowadzonych kontrolach stanowiącej załącznik nr 16 do „Zasad przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami”.

(dowód: akta kontroli str. 1012)

W 2012 r. w KZGW dokonano oceny stopnia zaawansowania realizacji działań podstawowych i uzupełniających, ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Ocena ta została poprzedzona przygotowaniem projektu metodyki dla systemu monitoringu, oceny oraz skuteczności realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz Programu wodno-środowiskowego kraju.

Powyższa metodyka dotycząca m.in. oceny postępu we wdrażaniu programów działań, została określona w opracowaniu pn. *Ocena realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz Programu wodno-środowiskowego kraju wraz z opracowaniem sprawozdania zgodnie z art. 15 ust. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej. Etap III. Ostateczna wersja metodyki dla systemu monitoringu, oceny oraz skuteczności realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz Programu wodno-środowiskowego kraju*. Do oceny postępu we wdrażaniu programów działań wykorzystano dane pozyskane z istniejących baz danych, raportów oraz sprawozdań. W przypadku braku źródeł pozwalających na ocenę stopnia realizacji niektórych działań autorzy zaproponowali pozyskanie danych w drodze ankietyzacji jednostek odpowiedzialnych za ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 567)

W ramach II Etapu ww. opracowania dokonano oceny stopnia realizacji działań podstawowych i uzupełniających. W „*Projekcie aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry*” w rozdziale 19. wykazano działania określone w PGW, które nie zostały zrealizowane wraz z uzasadnieniem. Dane, uzyskane w drodze ankietyzacji jednostek realizujących ww. zadania, wykazały, że: 86% niezrealizowanych działań na obszarze dorzecza Odry stanowiły działania związane z realizacją „*Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych*”. W ramach tego działania przewidziano: budowę (rozbudowę) kanalizacji sanitarnej, budowę komunalnych oczyszczalni ścieków PUB 2 i PUB 1, rozbudowę oczyszczalni oraz modernizację technologii oczyszczania ścieków istniejących oczyszczalni. Pozostałe działania dotyczyły zapewnienia ciągłości rzek i potoków poprzez udroźnienie obiektów stanowiących przeszkodę dla migracji ryb (cieki naturalne – P.O.W.3 i silnie zmienione – P.O.W.4). W uzasadnieniu braku realizacji zadań podano m.in.

brak lub zmiany planów inwestycyjnych (rozbudowa istniejącej oczyszczalni zamiast budowy nowej), przypadki likwidacji aglomeracji. Niektóre działania zostały zrealizowane w niewielkim stopniu, np. wybudowano tylko część planowanej kanalizacji.

W rozdziale 19. podano również, że do niezrealizowanych lub zrealizowanych w niewielkim stopniu działań dotyczących wód podziemnych zaliczyć można działania z grupy P.OP.1 dotyczące weryfikacji pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód, zwłaszcza na terenach o znacznym rozdysponowaniu wód podziemnych. Podobna sytuacja wystąpiła w realizacji działania DK.PR.4, tj. skutecznego wprowadzania programu racjonalizacji zużycia wody w zakładach przemysłowych. Kolejną grupę działań niezrealizowanych stanowiła grupa P.OP.8 dotycząca wyznaczenia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych – wody podziemne (nie wyznaczono obszarów ochronnych głównych zbiorników wód podziemnych).

(dowód: akta kontroli str. 567)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KZGW w badanym obszarze.

### **3.3. Informacje o czynnikach znacząco oddziałujących na jakość wód na obszarze dorzecza Odry**

Opis stanu faktycznego

Informacje o czynnikach znacząco oddziałujących na jakość wód na obszarze dorzecza Odry zostały zawarte w „Analizie presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji planów gospodarowania wodami”, wykonanej w 2012 r. w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

W „Projekcie aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry”, zwanym dalej „PAPGW Odry”, w rozdziale 4.2. *Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych przez jednolite części wód rzecznych*, zawarto informację o liczbie zagrożonych JCWP<sup>6</sup> przez rolnictwo, gospodarkę komunalną, przekroczenia substancji priorytetowych, nierozpoznaną presję. Ponadto, wykonano zestawienie JCWP zagrożonych ze względu na presję hydromorfologiczną w podziale na regiony wodne na obszarze dorzecza Odry. Łącznie na obszarze dorzecza Odry wskazano 1041 JCWP rzecznych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, spośród 1735 wyznaczonych jednolitych części wód rzek.

(dowód: akta kontroli str. 567)

W rozdziale 4.3. PAPGW Odry dokonano oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych przez jednolite części wód jeziornych. Wskazano 315 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, spośród 422 wyznaczonych jednolitych części wód jezior. Jako główny czynnik sprawczy punktowych zanieczyszczeń wskazano ładunek zanieczyszczeń pochodzących ze ścieków komunalnych, a jako najistotniejszy wskazano zanieczyszczenia pochodzące ze spływów powierzchniowych z obszarów użytkowanych rolniczo.

(dowód: akta kontroli str. 567)

W rozdziale 4.4. PAPGW Odry dokonano oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych przez jednolite części wód przejściowych i przybrzeżnych.

<sup>6</sup> JCWP – Jednolite Części Wód Powierzchniowych

Wszystkie osiem JCWP przejściowych i przybrzeżnych oceniono jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 567)

W rozdziale 4.6. PAPGW Odry dokonano oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych dotyczących jednolitych części wód podziemnych. Na obszarze dorzecza Odry wskazano 17 JCWPd<sup>7</sup> zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, spośród 66 wyznaczonych jednolitych części wód podziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 567)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 4. Działania związane z ustaleniem zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych na obszarze dorzecza Odry

### 4.1. Analiza wyników monitoringu wód oraz innych danych

Opis stanu  
faktycznego

W PAPGW Odry podsumowano działania zrealizowane na podstawie art. 11 ust. 5 RDW, w tym m.in. podsumowano działania dla jednolitych części wód podziemnych, działania związane z realizacją zapewnienia ciągłości rzek i potoków poprzez udrożnienie obiektów stanowiących przeszkodę dla migracji ryb.

Dyrektor Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych w KZGW wyjaśniła, że „w opracowywanym po raz pierwszy Programie wodno-środowiskowym kraju zostały jedynie zebrane działania zmierzające do utrzymania lub poprawy stanu wód, które znajdują się w innych programach lub planach. Zatem jednostki organizacyjne nie były dodatkowo i oddzielnie informowane o zapisach zawartych w PWSK. Natomiast w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, uregulowanego w Dziale IV ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup> przeprowadzone zostały konsultacje społeczne projektu *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Programu wodno-środowiskowego kraju*. Uwagi i wnioski zgłaszano w terminie od 22 czerwca do 13 lipca 2009 r. Ponadto, udział społeczeństwa w sporządzaniu Programu wodno-środowiskowego kraju zapewniono w procesie konsultacji społecznych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w okresie od 22 grudnia 2008 r. do 22 czerwca 2009 r., podczas których jednostki mogły odnieść się do zapisów zawartych w ww. dokumentach”.

(dowód: akta kontroli str.567, 885-886)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KZGW w badanym obszarze.

<sup>7</sup> JCWPd – Jednolite Części Wód Podziemnych

<sup>8</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

## 5. Inne ustalenia kontroli

Analiza „*Sprawozdania tymczasowego*” pod względem zgodności z danymi źródłowymi, wykazała, iż dane w nim zawarte były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 564-565, 1008)

Powyższe potwierdził Zastępca Dyrektora DPiZW, wyjaśniając również, iż Wykonawca sprawozdania, działając na zlecenie KZGW, w przypadku wątpliwości, niekompletności lub niespójności danych w ankietach w porównaniu z danymi w posiadanych innych dokumentach lub bazach danych, weryfikował dane pozyskane z jednostek. Wyjaśnił także, iż nie było przypadku kwestionowania danych przekazywanych do KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 531,552, 887-957)

Analiza informacji *Gospodarowanie wodami w Polsce w latach 2008–2009*, zwanej dalej „GPW 2008–2009” pod względem zgodności z danymi źródłowymi, wykazała iż dane zawarte w tym dokumencie były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 566,1006)

Zastępca Dyrektora DPiZW wyjaśnił, iż informacja GWP 2008–2009 w przypadku danych pozyskiwanych od rzgw zawiera dane zgodne ze stanem faktycznym na dzień sporządzenia. Dane uzyskiwane ze sprawozdań dyrektorów rzgw były weryfikowane i w przypadku stwierdzenia niezgodności były one poprawiane. W przypadku natomiast danych pozyskiwanych od innych organów i instytucji zewnętrznych, weryfikacja dotyczyła tylko wychwycenia oczywistych pomyłek i niezgodności. Dane uzyskiwane od jednostek zewnętrznych nie były kwestionowane. Podczas przygotowywania sprawozdania nie stwierdzono konieczności wprowadzenia poprawek danych.

(dowód: akta kontroli str.531,551, 887-957)

Analiza *Opracowania raportu z wdrażania dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2008–20011* wykazała, iż dane w nim zawarte były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli 564-565, 1007)

Powyższe potwierdził Zastępca Dyrektora DPiZW wyjaśniając, iż weryfikacja danych pozyskanych z raportów przekazywanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, odbywała się na poziomie Wykonawcy zadania.

Wyjaśnił również, iż w KZGW nie weryfikowano danych regionalnych zarządów gospodarki wodnej przed ich przekazaniem do Wykonawcy, jednakże uczestniczono w weryfikacji raportów częściowych przekazywanych Wykonawcy.

Odnosnie natomiast wystąpienia sytuacji kwestionowania danych przekazywanych do KZGW, wyjaśniono, iż zgłaszano na bieżąco uwagi do projektu raportu, który był również przekazywany w wersji roboczej jednostkom resortu środowiska oraz resortu rolnictwa, celem konsultacji. W KZGW wyjaśniono także, iż w ramach kontaktów roboczych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Krajowego Zarządu, Wydział Katastru Wodnego wniósł uwagi do baz danych.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W toku kontroli ustalono, iż Prezes KZGW nie posiadał upoważnienia Ministra Środowiska do umieszczenia *Sprawozdania tymczasowego* oraz *Raportu z realizacji dyrektywy azotanowej* w systemie WISE.

Z dyspozycji art. 10 ust. 1 Dyrektywy Rady wynika, iż to Państwa Członkowskie mają obowiązek przedkładania Komisji Europejskiej sprawozdań z realizacji Dyrektywy Rady. Reprezentantem Państwa w zakresie współpracy z organami międzynarodowymi jest zaś Rada Ministrów, która z kolei jest reprezentowana przez właściwego Ministra (art. 146 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 9, a także art. 149 ust. 1 Konstytucji RP). Z powyższego wynika zatem, że to Minister Środowiska winien przedłożyć, a więc również zamieścić w systemie WISE, raport z realizacji Dyrektywy Rady do Komisji Europejskiej, nie zaś KZGW.

Sam fakt, iż przekazanie raportu odbyło się za wiedzą i zgodą Ministra Środowiska, zaś sama czynność miała charakter techniczny, nie zwalniał KZGW z obowiązku pozyskania stosownego upoważnienia w tym zakresie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>9</sup>, wnosi o:

- 1) dołożenie należytej staranności przy formułowaniu umów z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zawierania w nich jednoznacznych i jednolitych postanowień,
- 2) wprowadzenie do umów z podmiotami zewnętrznymi obowiązku naliczania kar umownych za opóźnienia w wykonaniu prac, a także za opóźnienia w usuwaniu wad opracowań wskazanych w protokole zdawczo-odbiorczym, w celu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 15 stycznia 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami.