



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.20.2.2023

Krzysztof Woś
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/041 Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ¹ Zarząd Zlewni w Inowrocławiu ² , ul. Królowej Jadwigi 20, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r. Poprzednio, tj. od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. Prezesem PGW WP był Przemysław Dac.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Marta Ostrowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/108/2023 z 11 lipca 2023 r. 2. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/132/2023 z 21 września 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: „PGW WP”.

² Dalej: „Zarząd”, „Zarząd Zlewni” lub „ZZ”.

³ Tj. do 21 grudnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Zlewni w okresie objętym kontrolą realizował działania mające na celu utrzymanie i osiągnięcie dobrego stanu wód w obszarze swojego działania.

Zadania przewidziane w aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju⁶ z sierpnia 2016 r.⁷ ZZ wykonywał we współpracy z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy⁸. Samodzielnie zrealizował jedną inwestycję przewidzianą w aPWŚK związaną z budową przepławki dla ryb. Wykonał też pięć innych inwestycji i rozpoczął pięć kolejnych, w celu utrzymania dobrego stanu wód.

Pozytywnie NIK ocenia, że w celu zapewnienia zrównoważonego gospodarowania wodami Zarząd wydawał, aktualizował i dokonywał przeglądów pozwoleń wodnoprawnych oraz opiniował decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych przez inne organy. Zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, ZZ realizował regularnie, zgodnie z rocznymi planami w tym zakresie. Do ich przeprowadzenia wykonawców wybierano w konkurencyjnych postępowaniach⁹, były one realizowane w przewidzianych terminach i zakresach.

Negatywnie NIK ocenia, że realizacja jednego z zadań przewidzianych w aPWŚK dotyczącego wykonania dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych nie została rozpoczęta w ustawowym terminie, a w przekazanych do RZGW w Bydgoszczy informacjach o stopniu jego zaawansowania ujęto nierzetelne dane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód

Opis stanu faktycznego

Zarząd Zlewni w Inowrocławiu, zgodnie ze statutem PGW WP¹⁰, rozpoczął działalność 1 stycznia 2018 r. Obszarem jego działania jest zlewnia Górnej i Środkowej Noteci¹¹.

W latach 2018-2022 na obszarze zarządzanym przez ZZ wyodrębniono 132 jednolite części wód¹² powierzchniowych (w tym 74 rzecznych i 55 jeziornych) oraz trzy jednolite części wód podziemnych. Od 24 lutego 2023 r.¹³ liczba JCW, na obszarze właściwym Zarządowi zmniejszyła się do 96, w tym 40 rzecznych, 53 jeziornych i trzech podziemnych.

(akta kontroli str. 63-69, 79-82)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. – akt uchylony, dalej: „Prawo wodne z 2001 r.”), planowanie w gospodarowaniu wodami obejmowało m.in. program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Program określał podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Zgodnie z art. 113b ust 9 ustawy podlegał przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji.

⁷ Dalej: „aPWŚK”.

⁸ Dalej: „RZGW w Bydgoszczy”.

⁹ Badanie przeprowadzono na próbie pięciu zadań z okresu 2018-2023.

¹⁰ Stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu PGW WP (Dz. U. z 2017 r. poz. 2506).

¹¹ Por. § 18 pkt 13 statutu PGW WP.

¹² Podstawowa jednostka planistyczna gospodarki wodnej, dalej: „JCW”.

¹³ Tj. od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP¹⁴ do zadań:

- a) Działu Inwestycji ZZ należało m.in.: programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim oraz prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, nadzór nad właściwą realizacją inwestycji, w tym zgodności z zawartymi umowami oraz prowadzenie pełnej dokumentacji przebiegu procesu inwestycyjnego, dokonywanie rozliczeń końcowych zadań inwestycyjnych;
- b) Działu Utrzymania ZZ należało m.in.: opracowywanie programów, planów wieloletnich i rocznych oraz realizacja zadań w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych, śródlądowych dróg wodnych oraz budowli przeciwpowodziowych na śródlądowych drogach wodnych, dokonywanie okresowych przeglądów urządzeń wodnych oraz nadzór nad utrzymaniem wód i urządzeń wodnych;
- c) Działu Zarządzania Środowiskiem ZZ należało m.in.: realizacja i współdziałanie w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym osiągnięciu celów środowiskowych określonych dla JCW, współpraca w planowaniu przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych, realizacja zadań ochronnych zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000, prowadzenie postępowań dotyczących ocen wodnoprawnych i spraw w zakresie opiniowania potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz uzgodnień warunków realizacji przedsięwzięć, dla których organem właściwym jest dyrektor zarządu zlewni;
- d) Działu Zgód Wodnoprawnych ZZ należało m.in.: prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielenie zgód wodnoprawnych, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów.

(akta kontroli str. 30-50)

W aPWŚK z sierpnia 2016 r. dla JCW na obszarze działania ZZ przewidziano 70 działań w tym:

- a) budowę sześciu przeprawek (w okresie IV kwartał 2017 r. – IV kwartał 2021 r. na trzech JCW),
- b) dokonanie dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych (w IV kwartale 2018 r. dla dziewięciu JCW),
- c) przywrócenie drożności cieków istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej (w okresie IV kwartał 2021 r. – IV kwartał 2030 r. na siedmiu JCW – 14 działań),
- d) przeprowadzenie pogłębionej analizy presji w celu zaplanowania działań ukierunkowanych na redukcję fosforu (w IV kwartale 2018 r. dla dwóch JCW),
- e) weryfikację zgodności warunków korzystania z wód zlewni Noteci od źródeł do oddzielenia się Kanału Noteckiego z celami środowiskowymi (w IV kwartale 2016 r. dla 37 JCW),
- f) opracowanie dokumentacji na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych (w IV kwartale 2018 r. dla jednej JCW),
- g) wydanie rozporządzenia na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego jednego zbiornika wód śródlądowych (w IV kwartale 2021 r. dla jednej JCW).

¹⁴ Stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 59/2021 Prezesa PGW WP z dnia 28 września 2021 r. (tekst jednolity). Zmiany regulaminu wprowadzono zarządzeniami nr 2/2022 z 26 stycznia 2022 r., nr 27/2022 z 6 maja 2022 r., nr 61/2022 z 21 października 2022 r. oraz nr 80/2022 z 30 grudnia 2022 r.

Zastępca Dyrektora ZZ wskazał, że 18 maja 2018 r. protokołem przekazania RZGW w Poznaniu przekazał do RZGW w Bydgoszczy materiały pomocne w realizacji statutowych zadań, w tym bazę działań realizowanych w ramach aPWŚK.

(akta kontroli str. 70-77, 82)

Dyrektor ZZ wskazała, że spośród zadań ujętych w aPWŚK w 2020 r. zrealizowano budowę przepławki dla ryb w ramach zadania „Odbudowa budowli piętrzącej na cieku Panna Północna w km 10+184”, a także częściowo czynności dotyczące wykonania przepławki dla ryb w ramach zadania „Odbudowa jazu Kławek”.

Dodała, że w pozostałym zakresie zadania nie zostały przekazane ZZ do realizacji. Wykonywał je RZGW w Bydgoszczy, dotyczyły JCW przejętych przez inne jednostki organizacyjne PGW WP, w związku ze zmianą przepisów prawa wygasły bądź przejęły je inne organy lub nie zaktualizowały się podstawy do ich realizacji.

Podkreśliła, że Zarząd realizuje swoje zadania na podstawie przepisów Prawa wodnego, statutu oraz regulaminu organizacyjnego PGW WP, które wskazują na zakres odpowiedzialności jednostki.

(akta kontroli str. 108-116, 120-125)

Dyrektor RZGW w Bydgoszczy poinformował NIK¹⁵, że w 2021 r. opracowano dokumentację na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych. W 2019 r. przeprowadzono pogłębioną analizę presji w celu zaplanowania działań ukierunkowanych na redukcję fosforu dla dwóch rzek. Dodał, że w związku z brzmieniem art. 141 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 r.¹⁶, obszar ochronny ustanawia w drodze aktu prawa miejscowego wojewoda na wniosek Wód Polskich, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru chronionego. PGW WP nie posiadają już kompetencji w tym zakresie.

Wyjaśnił także, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP za realizację inwestycji odpowiadają Zarządy Zlewni. Ponieważ nowopowstały Zarząd Zlewni w Inowrocławiu na początku 2018 r. pracował w ograniczonym składzie osobowym, RZGW w Bydgoszczy zrealizował inwestycje dotyczące budowy jednej przepławki dla ryb oraz opracował wariantową analizę sposobu udrożnienia budowli piętrzących na cieku Noteć wraz ze wskazaniem wariantu do realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej.

Dyrektor RZGW w Bydgoszczy poinformował, że w realizacji pozostaje jeszcze osiem działań związanych z udrożnieniem Noteci. Wskazał, że RZGW w Bydgoszczy przygotowuje i realizuje inwestycje o znaczeniu ponadregionalnym, a te właśnie uznano za takie. Dodał, że RZGW w Bydgoszczy nie przekazywał zadań formalnie do realizacji ZZ w Inowrocławiu. Podział kompetencji wynikał z regulaminu organizacyjnego PGW WP.

(akta kontroli str. 128-134)

Zadanie określone w aPWŚK pn. „Odbudowa budowli piętrzącej na cieku Panna Północna w km 10+184” zostało przeprowadzone w okresie od kwietnia do listopada 2020 r. ZZ rozpoczął jego realizację w wymaganym terminie, tj. trzech lat od jego

¹⁵ W odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁶ Tj. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.), dalej: „Prawo wodne z 2017 r.”.

ogłoszenia¹⁷. Zakończenie realizacji zadania zaplanowano w aPWŚK na IV kwartał 2021 r.

W lipcu i październiku 2018 r. Dyrektor ZZ wystąpiła do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o udzielenie wsparcia finansowego dla realizacji ww. inwestycji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Podkreśliła, że Zarząd dysponuje dokumentacją projektową i stosownymi decyzjami¹⁸ umożliwiającymi jej rozpoczęcie.

Wyboru wykonawcy prac przygotowawczych ZZ dokonał na podstawie zapytania ofertowego z 8 kwietnia 2020 r. Umowę na wykonanie prac geodezyjnych zawarto 27 kwietnia 2020 r. Zadanie polegające na wytyczeniu i oznaczeniu w terenie w widoczny i trwały sposób punktów charakterystycznych obiektu budowlanego, wykonano do 30 kwietnia 2020 r., a jego odbioru 13 maja 2020 r. dokonała komisja powołana przez ZZ.

Umowy na wykonanie robót budowlanych oraz pełnienie obowiązków Inspektora Nadzoru Inwestorskiego 10 września 2020 r. zawarł w wykonawcami Dyrektor RZGW w Bydgoszczy po przeprowadzeniu odpowiednio przetargu nieograniczonego i zamówienia z wolnej ręki. Protokół odbioru robót spisano 13 listopada 2020 r. Komisja powołana przez ZZ na podstawie przedstawionych dokumentów i kontroli wykonanych prac nie stwierdziła wad i usterek.

Na realizację inwestycji poniesiono wydatki w kwocie 549,4 tys. zł. Jej zakres przedmiotowy obejmował rozbiórkę istniejącej betonowej konstrukcji zastawki, odbudowę zastawki, budowę przepławki dla ryb, umocnienie dna i skarp rzeki, budowę przepustu.

(akta kontroli str. 112, 137, 362-458, 544-548)

Zarząd prowadził regularne przeglądy pozwoleń wodnoprawnych, o których stanowi art. 416 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 r. Przeprowadzone w 2022 r. przeglądy pozwoleń wodnoprawnych¹⁹ wykazały przekroczenia:

- dopuszczalnych wartości wskaźników zanieczyszczeń (zawiesiny ogólnej lub BZT₅) – w czterech przypadkach,
- ilości wprowadzanych ścieków – w trzech przypadkach,
- wielkości rocznego poboru wód – w dwóch przypadkach.

We wszystkich przypadkach ZZ zawiadomił właściwych miejscowo Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska o przekroczeniu warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych wskazując na kompetencję do ustalenia opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 280 pkt 2 lit a lub b Prawa wodnego z 2017 r.

(akta kontroli str. 83-84, 113, 126-127, 192-361)

Dyrektor ZZ jako organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych w latach 2018-2019 r. wydał 14 decyzji w sprawie dokonania zmiany pozwolenia wodnoprawnego w zakresie ustalenia rzeczywistej maksymalnej ilości pobranej wody dla wskazanych ujęć. Z wnioskami w tym zakresie zgłosiły się: dwie gminy, dwa

¹⁷ Tj. do 21 grudnia 2019 r., trzy lata od wejścia w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2016 r. poz. 1967). Dalej: „rozporządzenie PGW”.

¹⁸ W tym decyzjami Burmistrza Mogilna o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a także o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, decyzją Starosty Mogileńskiego o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie prac budowlanych, decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę.

¹⁹ Badanie przeprowadzono na próbie dziewięciu pozwoleń wodnoprawnych dotyczących JCW, do których zgodnie z aPWŚK zostało przyporządkowane działanie dotyczące przeprowadzenia dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych.

zakłady gospodarki komunalnej, właściciel przedsiębiorstwa, właściciel gospodarstwa rolnego, szpital powiatowy oraz jedna osoba fizyczna.

Decyzje zostały każdorazowo doręczone stronom, a także dyrektorowi RZGW w Bydgoszczy oraz właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Nie wniesiono wobec nich środków zaskarżenia.

(akta kontroli str. 113, 162-191)

W latach 2018-2023 (I półrocze) do ZZ wpłynęło 139 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, 482 wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych oraz 68 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód powierzchniowych. W okresie tym Dyrektor Zarządu udzielił odpowiednio: 130, 472 oraz 65 pozwoleń wodnoprawnych we wskazanych zakresach.

Dyrektor Zarządu wskazał, że różnica pomiędzy liczbą wydanych pozwoleń wodnoprawnych, a liczbą otrzymanych wniosków wynikała m.in. z: wycofania wniosków lub ich nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie, odmów wszczęcia postępowań (wobec uchybieniu terminom składania wniosków) lub ich umorzeń ze względu na bezprzedmiotowość. Część spraw przekazano także zgodnie z właściwością miejscową do innych organów.

Dyrektor ZZ wydał w tym okresie także 26 decyzji o wygaszeniu pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, 21 decyzji o wygaszeniu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych oraz dwie decyzje o wygaszeniu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód powierzchniowych.

(akta kontroli str. 513-516)

Zarząd częściowo zrealizował czynności dotyczące wykonania przeławki dla ryb w ramach zadania „Odbudowa jazu Kławek”. W listopadzie 2018 r. ZZ otrzymał dokumentację dotyczącą inwestycji od Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu w likwidacji. W tym samym miesiącu zlecił też wykonanie wytyczeń geodezyjnych obiektu w terenie²⁰. W październiku 2021 r. zadanie w zakresie wykonania prac przygotowawczych oraz aktualizacji kosztorysu zostało przejęte do realizacji przez RZGW w Bydgoszczy. W planie inwestycyjnym na 2022 r. na zadanie przewidziano środki w wysokości 6 108 tys. zł.

Do wykonania przez ZZ należało pozyskanie operatu dendrologicznego oraz uzyskanie decyzji na wycinkę drzew. Dotychczasową dokumentację, w tym m.in.: projekt budowlany, operat wodnoprawny, dokumentację geologiczno-inżynierską, korespondencję w sprawie, Zarząd przekazał do RZGW w Bydgoszczy w marcu 2022 r.

ZZ podjął działania w celu aktualizacji operatu dendrologicznego. Umowę w tym zakresie zawarto 1 marca 2022 r. z wynagrodzeniem 14,8 tys. zł. Umowa została prawidłowo wykonana. W czerwcu 2022 r. Zarząd pozyskał także decyzję²¹ o zezwoleniu na usunięcie 82 drzew i 265 m² krzewów.

(akta kontroli str. 78, 111, 125, 459-512, 524-525, 527-530)

Zastępca Dyrektora wskazał, że Zarząd nie sporządził sprawozdania, o którym mowa w art. 328 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 r., a jedynie opracował i przekazał do RZGW w Bydgoszczy dane stanowiące wkład do takiego sprawozdania. Informacje w tym zakresie przekazywane były elektronicznie.

²⁰ Zadanie zrealizowano do 6 grudnia 2018 r. za planowaną kwotę 2,4 tys. zł.

²¹ Burmistrza Wyrzyska.

Analiza danych przekazanych do RZGW w Bydgoszczy w 2020 r. i 2021 r. wykazała, że były one nierzetelne, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 79-82, 85-107)

W latach 2018-2023 (do 30 października), oprócz inwestycji zaplanowanej w aPWŚK²², ZZ zrealizował także pięć innych za łączną kwotę 20 170,8 tys. zł, w tym:

- a) kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego Kanału Bachorza w km 0+000 do km 14+000,
- b) remont stopni wodnych na Górnej Skanalizowanej Noteci – stopień Łochowo,
- c) podpiętrzenie Jeziora Falmierowskiego,
- d) odbudowę jazu na rzece Noteci w miejscowości Antoniewo,
- e) zabezpieczenie brzegu Jeziora Duży Gać poprzez likwidację dróg filtracji w kierunku drogi powiatowej nr 2431C.

Kolejnych pięć inwestycji pozostaje na etapie wykonania²³.

Dyrektor wskazała, że ZZ realizuje zadania inwestycyjne z zakresu gospodarki wodnej w oparciu o Program Planowanych Inwestycji po wskazaniu przez Wydział Koordynacji Inwestycji RZGW w Bydgoszczy, który odpowiada m.in. za ich weryfikację z dokumentami planistycznymi oraz zapewnienie finansowania. Podała, że ZZ planuje zadania w oparciu o: Program przeciwdziałania niedoborowi wody (PPNW), Plan przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS), Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP), Plany gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy (aPGW), Program Kształtowania Zasobów Wodnych (zPKZW).

Dodała, że na etapie wykonywania dokumentacji projektowej dla zamierzenia inwestycyjnego każde z nich przechodzi weryfikację jego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych w momencie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia lub oceny wodnoprawnej.

(akta kontroli str. 135-138, 160)

Dyrektor ZZ wskazała, że jako organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych, opiniuje i uzgadnia decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia te są realizowane zazwyczaj przez: podmioty gospodarcze, osoby fizyczne czy jednostki samorządu terytorialnego. W trakcie postępowania analizowane są ewentualne negatywne wpływy takiego przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Prawa wodnego z 2017 r. W takich przypadkach Dyrektor może odmówić uzgodnienia warunków realizacji inwestycji.

W okresie 2018 – 2023 (I półrocze) do ZZ wpłynęło 2 053 wnioski o wydanie opinii lub uzgodnienia do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym okresie Dyrektor wydał 1 906 takich opinii i uzgodnień.

Dyrektor Zarządu podała także, że do osiągnięcia celów środowiskowych dla wód przyczyniają się zadania utrzymaniowe, w tym: koszenie roślin z dna i brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, usuwanie roślin pływających, usuwanie drzew i krzewów porastających dno i brzegi wód, usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód, usuwanie namulów i rumoszu, rozbiórka tam bobrowych.

(akta kontroli str. 136, 160-161, 513, 516)

²² Tj. „Odbudowa budowli piętrzącej na cieku Panna Północna w km 10+184”.

²³ Tj. stabilizacja wody w Jeziorze Jezuickim, podpiętrzenie Jezior Skulskich – odbudowa rzeki Lisewki, regulacja Białej Strugi od km 1+700 do km 9+170, modernizacja pompowni Józefowice i Antoniny, kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego rzeki Kcynki od km 21+302 do km 33+962.

W latach 2018-2023 (do 30 października) Zarząd zrealizował 475 zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną²⁴, za łączną kwotę 35 089,4 tys. zł, w tym odpowiednio:

- w 2018 r. 60 zadań, których łączny koszt wynosił 2 738 tys. zł,
- w 2019 r. 109 zadań, których łączny koszt wynosił 4 684,1 tys. zł,
- w 2020 r. 89 zadań, których łączny koszt wynosił 4 233,1 tys. zł,
- w 2021 r. 85 zadań, których łączny koszt wynosił 3 840,9 tys. zł,
- w 2022 r. 77 zadań, których łączny koszt wynosił 6 224,5 tys. zł,
- w 2023 r. (do 30 października) 55 zadań, których łączny koszt wynosił 13 368,8 tys. zł.

Zadania te polegały przede wszystkim na:

- usuwaniu powalonych drzew koryta rzek, likwidacji zatorów roślinnych,
- koszeniu (skarp, wałów i brzegów rzek i wałów przeciwpowodziowych),
- konserwacji rowów,
- remontach i naprawach jazów,
- odmulaniu i udroźnianiu rzek,
- kontrolach okresowych śluz, zapór i hydrowęzłów,
- utrzymaniu, naprawach i konserwacji budowli piętrzących.

Analiza pięciu²⁵ z ww. zadań wykazała, że Dyrektor ZZ do ich realizacji wybierał wykonawców w konkurencyjnych postępowaniach, były one realizowane w przewidzianych terminach²⁶ i zakresach. Do jakości prac ZZ nie zgłaszał uwag.

Realizowane przez ZZ od początku 2018 r. do czasu zakończenia kontroli działania utrzymaniowe nie wymagały uzyskania oceny wodnoprawnej.

(akta kontroli str. 139-160, 515, 533-534)

ZZ w okresie objętym kontrolą nie realizował przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych. Dyrektor Zarządu wskazała, że zgodnie z art. 240 ust. 3 pkt 17 Prawa wodnego z 2017 r. planowanie tych działań należy do regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Dodała, że RZGW w Bydgoszczy nie zaplanował takich zadań.

Zarząd nie wykonywał inwestycji związanych z działaniami ochronnymi zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, bowiem, jak wskazała Dyrektor, nie zostały one przewidziane w Programie Planowanych Inwestycji.

ZZ nie podejmował też współpracy z podmiotami korzystającymi z wód i wykonującymi urządzenia wodne, w tym z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej. Dyrektor wskazała, że żaden z podmiotów planujących takie inwestycje nie zgłosił się do Zarządu.

²⁴ Zadania utrzymaniowe Zarząd realizował w oparciu o coroczne programy realizacji tych zadań. Planowano je na podstawie m.in. informacji zawartych w protokołach okresowych kontroli stanu technicznego obiektów, informacji przekazywanych przez pracowników Nadzorów Wodnych.

²⁵ Wybranych celowo według osądu kontrolera, tj.: a) odmulenie rzeki Noteć Zachodnia (zadanie zrealizowane w okresie od 26 listopada do 18 grudnia 2018 r. za 114 tys. zł), b) awaryjne usunięcie namułu przy wlocie i wylocie upustu dennego (zadanie zrealizowane w okresie od 27 marca do 23 kwietnia 2020 r. za 153,1 tys. zł), c) remont budowli piętrzącej na Kanale Lichenek w km 5+390 (zadanie zrealizowane w okresie od 27 lipca do 30 sierpnia 2022 za 98 tys. zł), d) wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego dla zadania remontu jazu Klawek (zadanie realizowane w okresie od 18 kwietnia do 23 maja 2023 r. za 25 tys. zł.), e) remont budowli piętrzącej na Kanale Lichenek w km 5+000 (zadanie zrealizowane w okresie od 4 sierpnia do 19 września 2023 r. za 84,3 tys. zł).

²⁶ W jednym przypadku wystawiono notę obciążeniową za sześciodniowe uchybienie terminu realizacji zadania wynikającego z umowy.

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd nie rozpoczął w ustawowym terminie realizacji działań zawartych w aPWŚK polegających na wykonaniu dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych dla dziewięciu JCW²⁸.

Art. 318 ust. 3 i art. 324 ust. 7 Prawa wodnego z 2017 r. stanowią, że działania ujęte w aPWŚK, Programach gospodarowania wodami oraz ich aktualizacjach, należało rozpocząć nie później niż w terminie 3 lat od dnia ich ustalenia/ogłoszenia lub dokonania ich aktualizacji. Tym samym realizację ww. inwestycji należało zainicjować przed 21 grudnia 2019 r.²⁹.

ZZ nie wykonał dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych. Naruszało to także harmonogram realizacji działań aPWŚK, który zakładał przegląd pozwoleń wodnoprawnych w IV kwartale 2018 r.

(akta kontroli str. 70-72, 76-77, 137, 362-366)

Dyrektor ZZ wyjaśniła, że zgodnie z art. 136 ust. 3 Prawa wodnego z 2001 r. organ dokonuje dodatkowego przeglądu pozwoleń, jeżeli na podstawie wyników monitoringu wód lub innych danych, w tym uzyskanych w toku opracowywania projektu programu wodno-środowiskowego kraju lub jego aktualizacji, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej stwierdził, że jest zagrożone osiągnięcie celów środowiskowych. Wskazała, że po wejściu w życie Prawa wodnego z 2017 r. kompetencje do wskazywania zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dla JCW (uzasadniającego wykonanie dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych) przeszły w ręce ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej³⁰. Podkreśliła, że w okresie sprawozdawczym do Dyrektora ZZ nie wpłynęły wyniki monitoringu lub inne dane stwierdzające zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych.

(akta kontroli str. 112-113, 127, 539)

NIK zwraca uwagę, że zadanie to było obowiązkowe do realizacji na podstawie obowiązującej aktualizacji Programu Gospodarowania Wodami. Zgodnie z art. 555 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego z 2017 r. dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zachowały ważność. W rozporządzeniu PGW wskazano (por. str. 694), że działania uzupełniające (tj. np. przegląd pozwoleń wodnoprawnych) stały się obowiązkowe do realizacji dla tych części wód, dla których zostały ustanowione w aPWŚK. Z kolei w treści aPWŚK wskazano, że przegląd pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi przez użytkowników zlewni dla dziewięciu³¹ JCW na terenie działania ZZ stanowił zadanie o charakterze organizacyjno-prawnym do realizacji w IV kwartale 2018 r.

2. W przekazywanych do RZGW w Bydgoszczy informacjach na potrzeby sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 r. (arkusz PGW dotyczący działań wskazanych w Programie wodno-środowiskowym kraju) w odniesieniu do zadania „przegląd pozwoleń wodnoprawnych” dla dziewięciu JCW³²

²⁸ Zadanie dotyczyło JCW, tj. nr RW6000018817899, RW600001881999, RW600001883829, RW600017188129, RW6000171883149, RW600023188589, RW600024188351, RW600024188379, RW60002418859.

²⁹ Tj. dniem wejścia w życie rozporządzenia PGW.

³⁰ Por. art. 416 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 r.

³¹ Por. przypis nr 27.

³² Por. przypis nr 27.

wskazywano, że zadania te zrealizowano (wartość „2” w kolumnie „wskaźnik stopnia realizacji zadania”), podczas gdy w rzeczywistości zadań tych nie wykonano.

(akta kontroli str. 79-82, 85-107)

Dyrektor ZZ wyjaśniła, że różnice w przekazywanych w latach 2020-2021 „wkładach do sprawozdań” dotyczą formy zapisu a nie kwestii merytorycznych. Podkreśliła, że skoro w okresie sprawozdawczym do Zarządu nie wpłynęło żadne zgłoszenie od ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w związku z prowadzonym monitoringiem, że zagrożone jest osiągnięcie celów środowiskowych uzasadniające dokonanie dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, to w tabeli należało zaznaczyć zdanie jako zrealizowane, gdyż tabela nie miała odniesienia do takiego przypadku.

(akta kontroli str. 537-538)

NIK wskazuje, że pośród możliwych do wyboru wskazań stopnia realizacji zadania (z listy rozwijanej udostępnionego przez RZGW w Bydgoszczy pliku) możliwe było wybranie pozycji „0” (tj. „nie rozpoczęto”), która rzeczywiście odpowiadała stanowi faktycznemu.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na zakończenie okresu obowiązywania aPWŚK odstępuje od formułowania uwag i wniosków w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Bydgoszcz, 28 grudnia 2023 r.

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

Kontroler
(-) Michał Trempała
główny specjalista kontroli państwowej

z up. (-) Adam Kończak
p.o. Wicedyrektor