



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.20.3.2023

**Pan
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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
+48 81 46 13 120, llu@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Zarząd Zlewni w Białej Podlaskiej, ul. Sitnicka 71, 21-500 Biała Podlaska (dalej: PGW WP ZZ lub Zarząd Zlewni).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś – Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie, od 31 sierpnia 2022 r. ¹ Poprzednio, tj. od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. Prezesem PGW WP był Przemysław Dacą ² . Henryk Gmitruczuk – Dyrektor Zarządu Zlewni w Białej Podlaskiej, od 8 stycznia 2018 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (do 18 października, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce), 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 Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/131/2023 z 2 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str. 2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni skutecznie zrealizował większość działań mających na celu osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód w obszarze swojej właściwości. Osiągnięciu dobrego stanu wód miała służyć realizacja działań ujętych w programie wodno-środowiskowym kraju⁶. W aktualizacji pwsk na lata 2016-2021 ujęto 12 działań przewidzianych do realizacji przez Zarząd Zlewni. Osiem działań polegało na przeprowadzeniu dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na obszarze ośmiu jednolitych części wód⁷. Przegląd ten winien zostać przeprowadzony z inicjatywy ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. Pomimo braku wskazania na potrzebę przeprowadzenia dodatkowego przeglądu Zarząd Zlewni dokonał takiego przeglądu w siedmiu JCW z własnej inicjatywy⁸. Przegląd potwierdził korzystanie z wód zgodnie z udzielonym pozwoleniem z wyjątkiem trzech przypadków, w których
--------------	---

¹ W okresie od 17 do 30 sierpnia 2022 r. jako pełniący obowiązki Prezesa PGW WP.

² W okresie od 1 do 16 stycznia 2018 r. Pełnomocnikiem ds. organizacji PGW WP był Mariusz Gajda.

³ W okresie od 1 do 7 stycznia 2018 r. w PGW WP – Zarządzie Zlewni w Białej Podlaskiej nie powołano Dyrektora.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

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

⁶ Dalej: pwsk.

⁷ Dalej: JCW.

⁸ W ramach jednej JCW nie wydano pozwoleń wodnoprawnych, które mogłyby podlegać przeglądowi.

stwierdzono przekroczenia wielkości emisji zanieczyszczeń lub stężenia tych zanieczyszczeń. Wysokość tych przekroczeń nie uzasadniała potrzeby ograniczenia lub cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego. Dwa działania polegały na dokonaniu przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych w dwóch JCW. Pobór tych wód oszacowano na 15% i wobec uznania przez Zarząd Zlewni braku zagrożenia ilościowego dla tej części wód odstąpiono od realizacji przeglądu, co w ocenie NIK było nieprawidłowe, gdyż działania ujęte w aktualizacji pwsk były działaniami obligatoryjnymi, a pwsk nie określał parametrów wód pozwalających na odstępnie od realizacji przeglądu. Dwa kolejne działania, o charakterze inwestycyjnym, polegały na opracowaniu dokumentacji projektowej i późniejszym wykonaniu tzw. przepławki w ciągu rzeki Krzny. Na podstawie opisu merytorycznego opracowanego przez Zarząd Zlewni Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie⁹ przeprowadził postępowanie przetargowe na wybór wykonawcy ww. dokumentacji projektowej. Działanie to nie zostało jednak wykonane, gdyż Prezes PGW WP nie wyraził zgody na zwiększenie budżetu na to zadanie, w sytuacji złożenia w postępowaniu przetargowym ofert na kwotę przekraczającą wysokość zabezpieczonych środków. Nieprawidłowością było natomiast przygotowanie powyższego opisu merytorycznego dopiero w 2022 r., pomimo iż ustawowy termin na rozpoczęcie realizacji tego zadania upłynął 28 listopada 2019 r.

W latach 2018-2022 Zarząd Zlewni realizował również inne niż określone w aktualizacji pwsk działania, mające na celu osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód w obszarze swojej właściwości. Wykonano 324 zadania utrzymania wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, obejmującego obwałowania i obszar międzywala, ujęte w rocznych programach realizacji zadań utrzymaniowych, na które wydatkowano łącznie 17 593,59 tys. zł. Rozpoczęto realizację inwestycji – budowa jazu na rzece Huczwa. Do momentu przeprowadzanej kontroli NIK dla tego zadania uzyskano decyzje o: środowiskowych uwarunkowaniach, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; natomiast sporządzony operat wodnoprawny był przedmiotem opiniowania przez Zarząd Zlewni.

W celu zapewnienia zrównoważonego gospodarowania wodami Zarząd Zlewni na bieżąco wydawał pozwolenia wodnoprawne oraz uczestniczył w opiniowaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych przez inne organy. W latach 2018-2023 (I półrocze) wydano łącznie 150 pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, 181 pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych, 23 pozwolenia wodnoprawne na pobór wód powierzchniowych, 1287 opinii do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz sześć postanowień o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zarząd Zlewni prawidłowo realizował działania polegające na regulowaniu poziomu wód, przeciwdziałaniu ich piętrzeniu oraz prowadzeniu monitoringu poziomu tych wód; tj. działania ujęte w planach działań ochronnych ustalonych dla podobszarów: Uroczysko Mosty – Zahajki PLB060014 i Zbiornik Podedwórze PLB060015; w ramach obszaru Natura 2000.

⁹ Dalej: RZGW.

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

1. Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰, planowanie w gospodarowaniu wodami obejmuje m.in. program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Pwśk określa podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy (art. 113b ust. 1 Pw z 2001 r.), podlega przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji (art. 113b ust. 9 Pw z 2001 r.). Zgodnie z art. 555 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹¹, zachowują ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje planów gospodarowania wodami¹² na obszarach dorzeczy, w tym aktualizacja pgw na obszarze dorzecza Wisły przyjęta rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r.¹³, która w rozdziale 7 zawiera podsumowanie działań wskazanych w aktualizacji pwśk. W rozporządzeniu tym Rada Ministrów wskazała, że obowiązek realizacji działań podstawowych i uzupełniających zawartych w aktualizacji pwśk wynika z innych postanowień UE oraz przepisów prawa krajowego i pomimo uchylenia przepisów dotyczących przeglądu oraz aktualizacji, pwśk nie został uchylony, stanowił element pgw i podlegał obowiązkowi realizacji. Aktualizacja pgw, stosownie do art. 555 ust. 2 pkt 6 Pw stała się pgw na obszarze dorzecza w rozumieniu art. 318 ust. 1 Pw i podlegała przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r.

W aktualizacji pwśk przyjętej na lata 2016-2021 przewidziano 27 działań dotyczących obszaru właściwości Zarządu Zlewni. Dyrektor Zarządu Zlewni nie podał aktu wewnętrznego, wskazującego które zadania z aktualizacji pwśk przypisane zostały poszczególnym jednostkom i komórkom organizacyjnym Wód Polskich. Dyrektor wyjaśnił, że obowiązki poszczególnych jednostek PGW WP w zakresie realizacji działań ujętych w aktualizacji pwśk, w tym zakres zadań realizowanych przez poszczególne departamenty, wydziały i działy, określone zostały w statucie oraz regulaminie organizacyjnym Wód Polskich. Dyrektor nadmienił, że 15 działań zostało zrealizowanych przez inne jednostki organizacyjne PGW WP lub jednostki wg struktury organizacyjnej funkcjonującej do 31 grudnia 2017 r. Działania te dotyczyły:

- opracowania dokumentacji wskazującej zasięg obszaru ochronnego, koniecznej do wprowadzenia zakazów, nakazów i ograniczeń oraz kosztów ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych dla Jeziora Białego Włodawskiego – JCW o kodzie LW30728 – działanie wykonane przez RZGW w Lublinie;
- wydania rozporządzenia na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych dla Jeziora Białego Włodawskiego – JCW o kodzie LW30728 – działanie wykonane przez RZGW w Lublinie;
- przeprowadzenia weryfikacji ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych na podstawie wyników oceny stanu w latach 2014-2015 dla dziesięciu JCW o kodach: RW2000026642813, RW200016266189, RW2000172664649,

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. (dalej: Pw z 2001 r.), uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm. (dalej: Pw), obowiązująca od 1 stycznia 2018 r.

¹² Dalej: pgw.

¹³ Dz. U. poz. 1911.

RW200023266249, RW2000232663149, RW20002326648529,
RW2000232664882, RW20002326648849, RW200024266419,
RW2000242664889 – działania zrealizowane przez RZGW w Warszawie
w 2016 r.¹⁴;

- objęcia obszaru szczególnie narażonego na zanieczyszczenia związkami azotu z źródeł rolniczych programem działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla JCW o kodzie RW2000232663229 – działanie wykonane na poziomie krajowym poprzez uchwalenie rozporządzenia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu”¹⁵;
- przeprowadzenia pogłębionej analizy presji w celu ustalenia przyczyn nieosiągnięcia dobrego stanu wód dla JCW o kodzie RW2000242663499 – działanie wykonane przez RZGW w Lublinie;
- przeprowadzenia pogłębionej analizy presji w celu zaplanowania działań ukierunkowanych na redukcję fosforu dla JCW o kodzie RW2000242663499 – działanie wykonane przez RZGW w Lublinie.

Na pytanie w oparciu o jakie dokumenty ustalono wykonanie działań przez inne podmioty Dyrektor poinformował, że Zarząd Zlewni wykonywał wyłącznie te działania, dla których był wskazany jako jednostka odpowiedzialna za realizację działania, tj. jako organ wydający pozwolenia wodnoprawne, będące w kompetencji Zarządu Zlewni.

(akta kontroli str. 4-19, 332-358, 472-476)

Analizą NIK objęto 12 pozostałych działań przewidzianych w aktualizacji pwsk do realizacji przez Zarząd Zlewni. Działania te dotyczyły:

- przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych w JCW o kodach PLGW20067 i PLGW200091;
- przeglądu pozwoleń wodnoprawnych w ośmiu JCW¹⁶ o kodach:
RW200024266369, RW200002663329, RW2000172664272,
RW2000232663489, RW2000021266359, RW2000212663939,
RW2000212663999, RW2000232664989;
- opracowania wariantowej analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku cieków istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej dla JCW o kodzie RW200024266499;
- realizacji wybranego wariantu udrożnienia odcinka cieków istotnego Krzna (działanie inwestycyjne) dla JCW oznaczonej kodem RW200024266499.

Zarząd Zlewni nie dokonał przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 19)

Zgodnie z art. 113c ust 1 pkt 2 Pw z 2001 r., dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych dokonuje się w sytuacji zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych, stwierdzonego na podstawie wyników monitoringu wód prowadzonego przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej¹⁷. O potrzebie przeprowadzenia dodatkowego przeglądu Prezes KZGW informuje organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Procedurę dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych uregulowano w analogiczny sposób w art. 325 Pw, z tą różnicą, że

¹⁴ Weryfikacja ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych dla każdej z JCW była ujęta w aktualizacji pwsk jako odrębne działanie.

¹⁵ Dz. U. poz. 1339.

¹⁶ Przegląd pozwoleń wodnoprawnych w ramach każdej z JCW był ujęty w aktualizacji pwsk jako odrębne działanie.

¹⁷ Dalej: KZGW.

inicjatywa w tym zakresie przyznana została ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej.

W toku kontroli ustalono, że do Zarządu Zlewni nie wpłynęły informacje, o których mowa w art. 113c ust. 3 Pw z 2001 r. oraz w art. 325 ust. 4 Pw W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą pracownicy Zarządu Zlewni dokonali z własnej inicjatywy dodatkowej analizy 38 pozwoleń wodnoprawnych na obszarze siedmiu JCW¹⁸ oznaczonych kodami: RW20001626714369¹⁹, RW2000172664272, RW2000232663489, RW2000021266359, RW2000212663939, RW2000212663999, RW2000232664989. Analiza wykazała, że w 28 przypadkach nie wystąpiły przekroczenia wskaźników w zakresie odprowadzanych zanieczyszczeń, w siedmiu przypadkach podmioty nie były zobowiązane do przedstawiania wyników badań wskaźników zanieczyszczeń. Natomiast w trzech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, polegające na przekroczeniu określonej pozwoleniem wodnoprawnym maksymalnej objętości zrzucanych ścieków (dwa przypadki) oraz przekroczeniu wskaźników zanieczyszczenia ścieków bytowych (jeden przypadek). I tak:

- decyzją z 12 czerwca 2017 r. Starosta Włodawski udzielił pozwolenia wodnoprawnego Gminie Włodawa m.in. na wprowadzanie oczyszczonych ścieków komunalnych do rzeki Bug z mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków zlokalizowanej w Domu Pomocy Społecznej „Senior” w Różance w maksymalnej objętości 36 865 m³/rok. W wyniku przeglądu stwierdzono, że w 2018 r. z tej oczyszczalni Gmina Włodawa wprowadziła do rzeki Bug 38 793,4 m³ ścieków komunalnych, przekraczając dopuszczalną objętość o 1928,4 m³ ścieków (5,2% dopuszczalnej objętości). Przekroczenie norm dotyczyło JCW o kodzie RW2000212663939;
- decyzją z 31 stycznia 2014 r. Starosta Bialski udzielił pozwolenia wodnoprawnego Zakładowi Usług Wodnych Międzygminnego Związku Komunalnego w Parczewie m.in. na odprowadzanie oczyszczonych wód popłucznych do rowu uchodzącego do starorzecza rzeki Bug w maksymalnej objętości 1104 m³/rok. Podmiot ten wprowadził w ww. sposób w 2018 r. 1170 m³ wód popłucznych, w 2019 r. 1110 m³, natomiast w 2020 r. 1404 m³, tj. odpowiednio o 66 m³ (6%), 6 m³ (0,5%) oraz 300 m³ (27,2%) więcej od objętości dopuszczanej pozwoleniem wodnoprawnym. Przekroczenie norm odnotowano w ramach JCW oznaczonej kodem RW2000212663939;
- decyzją z 2 stycznia 2012 r. Starosta Chełmski udzielił pozwolenia wodnoprawnego Gminie Dorohusk m.in. na wprowadzanie oczyszczonych ścieków bytowych, ścieków ze stacji uzdatniania wody i wód z odwodnienia budynku Szkoły Podstawowej w Brzeźnie do rowu otwartego w miejscowości Brzeźno. Wskaźniki najwyższych dopuszczalnych zanieczyszczeń ścieków bytowych określone zostały na poziomie: BZT₅ – 25 mg O₂/l, ChZT – Cr – 125 mg O₂/l, natomiast faktyczne zanieczyszczenie tych ścieków wyniosło w 2018 roku: BZT₅ – 33,84 mg O₂/l, ChZT – Cr – 139,92 mg O₂/l i było wyższe od dopuszczalnego o odpowiednio: 8,84 mg O₂/l (35,4%) i 14,92 mg O₂/l (11,9%). Przekroczenie dotyczyło JCW o kodzie RW200015267143489.

Dyrektor wyjaśnił, że w ocenie tut. Zarządu Zlewni ww. podmioty nie naruszyły warunków pozwolenia wodnoprawnego w sposób uzasadniający zastosowanie w stosunku do nich sankcji przewidzianej w Pw, polegającej na cofnięciu pozwolenia wodnoprawnego. Cofnięcie pozwolenia, z uwagi na naruszenie jego warunków, jako bardzo surowa sankcja, która może zaburzyć lub uniemożliwić prowadzenie

¹⁸ W ramach JCW o kodzie RW200002663329 nie zidentyfikowano pozwoleń wodnoprawnych na zrzut ścieków do środowiska.

¹⁹ Kod JCW odpowiadający w poprzednim cyklu planistycznym (2016-2021) JCW RW200024266369.

działalności oraz w praktyce wyklucza możliwość poprawy po stronie naruszającego, nie powinna być stosowana pochopnie i powinna być traktowana jako ostateczność. W ww. sprawach zastosowanie tego środka stanowiłoby nadmierną i nieproporcjonalną reakcję Dyrektora Zarządu Zlewni, a wobec tego nieuzasadnioną formę ograniczenia praw gmin Dorohusk i Włodawa oraz Międzygminnego Związku Komunalnego w Parczewie. Dyrektor nadmienił, że przekroczenia te będą wnikliwie analizowane w przypadku wystąpienia przez powyższe podmioty z wnioskiem o udzielenie kolejnych pozwoleń wodnoprawnych, również w zakresie ewentualnej odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 20-43, 332-336, 359-365)

Zgodnie z § 64 zarządzenia nr 80/2019 Prezesa PGW WP z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP²⁰, do zakresu działania Działu Inwestycji w zarządach zlewni należy m.in. programowanie, planowanie inwestycji wodnych w układzie rocznym i wieloletnim, występowanie o zatwierdzenie wykazu inwestycji planowanych do realizacji, przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym uzyskanie niezbędnych pozwoleń, zgód, opinii oraz współpraca z komórkami organizacyjnymi Wód Polskich w tym zakresie. Natomiast w § 61 ust. 15 ww. zarządzenia określono, że obsługa postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na potrzeby komórek organizacyjnych RZGW, podległych zarządów zlewni oraz nadzorów wodnych należało do zakresu działania Wydziału Zamówień Publicznych będącego w strukturze RZGW. W praktyce, obowiązek opracowania opisu przedmiotu zamówienia, projektu umowy i innych niezbędnych dokumentów na potrzeby postępowania przetargowego leżał po stronie Zarządu Zlewni, natomiast samo przeprowadzenie tego postępowania było zadaniem RZGW. Wkład merytoryczny²¹ do postępowania przetargowego na opracowanie wariantowej analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku cieku istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej dla JDW RW200024266499 Zarząd Zlewni opracował na przełomie stycznia i lutego 2022 r. Ówczesnie, dokumentacja ta została przekazana za pośrednictwem poczty elektronicznej do Wydziału Koordynacji Inwestycji RZGW. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Zlewni, udokumentowanie powyższego faktu poprzez odtworzenie wiadomości było niemożliwe z uwagi na zmianę systemu poczty elektronicznej. Postępowanie przetargowe mające na celu wyłonienie wykonawcy tej dokumentacji²² wszczęto 13 lipca 2022 r.²³ W dniu 21 września 2022 r. Dyrektor RZGW zatwierdził decyzję komisji przetargowej o unieważnieniu tego postępowania, gdyż złożone oferty przewyższały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zadania.

Pismem z 29 września 2022 r.²⁴ Dyrektor RZGW zwrócił się do KZGW o zmianę planu finansowego na 2022 r. m.in. poprzez zwiększenie środków przeznaczonych na przebudowę jazu w miejscowościach Malowa Góra oraz Kijowiec, o łączną kwotę 233 003,02 zł.

Pismem z 21 listopada 2022 r.²⁵ Prezes PGW WP poinformował m.in. Dyrektora RZGW o wstrzymaniu możliwości wykorzystania środków finansowych przyznanych decyzjami Prezesa PGW WP w przedmiocie zabezpieczenia środków własnych z przeznaczeniem na pokrycie wydatków majątkowych do czasu otrzymania

²⁰ Obowiązujący regulamin opublikowany na stronie podmiotowej PGW WP pod adresem: <https://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/struktura-organizacyjna>.

²¹ Dokumentacja obejmowała opis przedmiotu zamówienia, projekt umowy, tabelę prac projektowych wraz z terminarzem realizacji oraz proponowane warunki udziału w postępowaniu.

²² Zadanie inwestycyjne pt. „Zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni rzek na terenie Zarządu Zlewni w Białej Podlaskiej – 2 części”, gdzie części odpowiadały zadaniom przebudowy jazów w Kijowcu i Malowej Górze.

²³ Data publikacji ogłoszenia w Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2022/S 133-379694).

²⁴ Znak: LU.RPI.3131.1.2022.

²⁵ Znak: KFP.311.228.2022.

potwierdzenia, że wybrane zadanie zostało ostatecznie zakwalifikowane do realizacji w 2023 r.

Na podstawie powyższej informacji RZGW wykreślił z planu zamówień publicznych realizację przedmiotowego zadania.

W związku z niewyłonieniem wykonawcy dokumentacji wariantowej analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku cieku istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej dla JCW o kodzie RW200024266499, nie zostało również zrealizowane działanie inwestycyjne dotyczące realizacji wybranego wariantu udrożnienia odcinka cieku istotnego Krzna.

(akta kontroli str. 44-89, 401-469)

2. Zarząd Zlewni nie podejmował przed 2022 r. czynności mających na celu rozpoczęcie – w ciągu 3 lat od ogłoszenia – realizacji działania, polegającego na opracowaniu dokumentacji wariantowej analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku cieku istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej dla JCW oznaczonej kodem RW200024266499, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 332-336)

3. Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 6 Pw, zarządy zlewni planują i prowadzą inwestycje z zakresu gospodarki wodnej, w tym pełnią funkcję inwestora albo inwestora zastępczego, w zakresie określonym w przepisach ustawy, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni rozpoczął realizację inwestycji polegającej na budowie jazu w km 31+350 rzeki Huczwa w miejscowości Malice, gm. Werbkowice, powiat hrubieszowski. Celem inwestycji jest zapewnienie ciągłości korytowej rzeki poprzez zagwarantowanie pełnego, swobodnego korytarza ekologicznego za pomocą budowy przepławki dla ryb. Umową z 1 września 2020 r. zlecono wykonanie dokumentacji projektowej dla tego zadania, wraz z przygotowaniem dokumentacji oraz uzyskanie m.in. decyzji: o środowiskowych uwarunkowaniach, wodnoprawnej, pozwolenia na budowę. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego zadania wydana została 11 października 2021 r., natomiast 22 kwietnia 2022 r. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Operat wodnoprawny wykonano w listopadzie 2022 r. i w trakcie kontroli NIK był przedmiotem opiniowania przez tut. Zarząd Zlewni. Całkowity koszt realizacji zadania oszacowano na kwotę 3 187 452 zł, natomiast do września 2023 r. wydatkowano na ten cel 187 452 zł.

(akta kontroli str. 90-97, 173-288)

4. W art. 240 ust. 4 pkt 7 Pw, wśród zadań przewidzianych do wykonywania przez zarządy zlewni wskazano realizowanie i współdziałanie w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym osiągnięciu w zlewniach celów, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Pw.

Według wyjaśnienia Dyrektora zadanie to realizowano w ramach bieżącej pracy Zarządu Zlewni poprzez wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz opiniowanie na etapie wydawania przez inne organy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W okresie 2018-2023 (I półrocze) do Zarządu Zlewni wpłynęły 173 wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi²⁶, 188 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych²⁷

²⁶ Odpowiednio: 34 w 2018 r., 21 w 2019 r., 37 w 2020 r., 25 w 2021 r., 32 w 2022 r. oraz 24 w I półroczu 2023 r.

²⁷ Odpowiednio: 38 w 2018 r., 35 w 2019 r., 37 w 2020 r., 26 w 2021 r., 33 w 2022 r. oraz 19 w I półroczu 2023 r.

oraz 25 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód powierzchniowych²⁸. W okresie tym Dyrektor Zarządu Zlewni:

- udzielił: 150 pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi²⁹, 181 pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych³⁰ oraz 23 pozwolenia wodnoprawne na pobór wód powierzchniowych³¹;
- wydał³²: 65 decyzji w sprawie wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi³³, 54 decyzje w sprawie wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych³⁴ oraz trzy decyzje w sprawie wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód powierzchniowych³⁵.

Kierownik Działu Zgód Wodnoprawnych Zarządu Zlewni wyjaśniła, że różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a wydanych pozwoleń wodnoprawnych wynika z faktu, iż część wniosków: przekazano innym organom według właściwości, zgodnie z art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁶; wydano w innym roku, niż rok złożenia wniosku; pozostawiono bez rozpatrzenia w związku z niezuzupełnieniem braków formalnych; zostało wycofanych przez wnioskodawców.

W latach 2018-2023 (I półrocze) do Zarządu Zlewni wpłynęło 1305 wniosków o wydanie opinii do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁷. W okresie tym Dyrektor Zarządu Zlewni wydał 1287 opinii do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁸ oraz sześć postanowień³⁹ o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Bez rozpatrzenia pozostawiono 12 spraw⁴⁰ w związku z niezuzupełnieniem przez stronę dokumentacji postępowania w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez Dyrektora Zarządu Zlewni.

(akta kontroli str. 90-97, 292-331)

5. Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 8 Pw zarządy zlewni realizują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań i obszaru międzywala.

Zadania te Zarząd Zlewni realizował w oparciu o coroczne programy realizacji zadań utrzymaniowych. W 2018 r. zrealizowano 53 zadania na które wydatkowano łącznie 2062,73 tys. zł. W kolejnych latach okresu 2019-2022 było to odpowiednio: 67 zadań za łączną kwotę 3033,65 tys. zł, 67 zadań za łączną kwotę 2493,91 tys. zł, 62 zadania za łączną kwotę 3908,82 tys. zł oraz 75 zadań za łączną kwotę 6094,48 tys. zł.

W toku kontroli NIK przeanalizowano i potwierdzono realizację 15 zadań utrzymaniowych⁴¹ na które wydatkowano łącznie 3099,46 tys. zł.

(akta kontroli str. 90-143, 470-471)

²⁸ Odpowiednio: 1 w 2018 r., 5 w 2019 r., 8 w 2020 r., 6 w 2021 r., 5 w 2022 r.

²⁹ Odpowiednio: 32 w 2018 r., 18 w 2019 r., 29 w 2020 r., 25 w 2021 r., 28 w 2022 r. oraz 18 w I półroczu 2023 r.

³⁰ Odpowiednio: 33 w 2018 r., 28 w 2019 r., 43 w 2020 r., 31 w 2021 r., 30 w 2022 r. oraz 16 w I półroczu 2023 r.

³¹ Odpowiednio: 1 w 2018 r., po 5 w 2019, 2020, 2021 i 2022 r. oraz 2 w I półroczu 2023 r.

³² Liczba wydanych decyzji w sprawie wygaszenia pozwolenia wodnoprawnego odpowiadała liczbie złożonych wniosków o wygaszenie pozwolenia wodnoprawnego.

³³ Odpowiednio: 17 w 2018 r., 5 w 2019 r., 17 w 2020 r., 8 w 2021 r., 11 w 2022 r. oraz 7 w I półroczu 2023 r.

³⁴ Odpowiednio: 17 w 2018 r., 8 w 2019 r., 13 w 2020 r., 6 w 2021 r., 9 w 2022 r. oraz 1 w I półroczu 2023 r.

³⁵ Odpowiednio: 1 w 2019 r. oraz 2 w 2020 r.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

³⁷ Odpowiednio: 121 w 2018 r., 44 w 2019 r., 298 w 2020 r., 328 w 2021 r., 376 w 2022 r. oraz 138 w I półroczu 2023 r.

³⁸ Lub informacji, iż inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wg postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.). W kolejnych latach było to odpowiednio: 118 w 2018 r., 40 w 2019 r., 297 w 2020 r., 328 w 2021 r., 370 w 2022 r. oraz 134 w I półroczu 2023 r.

³⁹ Po jednym w latach 2018, 2019, 2020, I półroczu 2023 r. oraz dwa w 2022 r.

⁴⁰ Dwie w 2018 r., po trzy w 2019 r. i I półroczu 2023 r., cztery w 2022 r.

⁴¹ Po trzy zadania z każdego roku w latach 2018-2022.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Zlewni, do działań utrzymaniowych, o których mowa w art. 227 ust. 3 Pw, mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, o których mowa w art. 56, 57, 59 i 61 Pw, zaliczone są działania obejmujące usuwanie namulów i rumoszu w ramach udrażniania śródlądowych wód powierzchniowych na długości nie mniejszej niż 1000 m lub na powierzchni nie mniejszej niż 10 000 m², które wymagają oceny wodnoprawnej na podstawie § 1 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej⁴². W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni, planując działania utrzymaniowe, przeprowadził weryfikację ich wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych dla wód w przypadku jednego zadania tj. remontu zbiornika wodnego Leliszka wraz z konserwacją gruntowną rzeki Solokija. W wyniku przeprowadzonego postępowania Minister Infrastruktury, decyzją z 29 czerwca 2022 r. umorzył postępowanie administracyjne w sprawie wydania oceny wodnoprawnej dla tego zadania, gdyż zakres planowanych prac nie wymagał uzyskania dla tego zadania oceny wodnoprawnej. Pozostałe zadania utrzymaniowe zrealizowane w okresie objętym kontrolą nie wymagały uzyskania oceny wodnoprawnej.

(akta kontroli str. 90-97, 144-172)

6. Zarząd Zlewni nie wykonywał przedsięwzięć polegających na odbudowie ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych, o których mowa w art. 240 ust. 4 pkt 9 Pw.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Zlewni realizacja takich przedsięwzięć nie była możliwa z powodu braku wyznaczenia takich ekosystemów. Przyczyną takiego stanu rzeczy była konieczność „dowiązania się” do aktualnego cyklu planistycznego, który przewidywał weryfikację JCW jako podstawowych jednostek do osiągnięcia celów środowiskowych. Aktualne plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy z analizą presji i badaniami monitoringowymi stanowią podstawowy dokument planistyczny dla potrzeb wyznaczenia ekosystemów wodnych zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych. KZGW jako organ sprawujący nadzór nad planowaniem i realizacją przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych (art. 240 ust. 2 pkt 15 Pw), z uwagi na konieczność zapewnienia spójności i jednorodności w podejściu metodycznym do wyznaczania ww. ekosystemów na poziomie całego kraju, podjął decyzję o przygotowaniu jednolitych wytycznych dla tego zadania, obejmujących obszar całego kraju. Z uzyskanych przez Zarząd Zlewni od RZGW informacji wynika, że w KZGW dobiegają końca prace nad opracowaniem szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 90-97)

7. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu Zlewni nie opiniował inwestycji dotyczących budowy lub modernizacji instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej, a także nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych oraz pozwoleń wodnoprawnych związanych z korzystaniem z wód dla podmiotów planujących budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej, tj. zadań zarządów zlewni, określonych w art. 240 ust. 4 pkt 10 Pw, gdyż w okresie tym do Zarządu Zlewni nie wpłynęły wnioski w powyższych sprawach.

(akta kontroli str. 90-97)

8. Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 12 Pw zarządy zlewni wykonują działania ochronne zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 1752.

Natura 2000, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴³, w odniesieniu do wód, do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie lub podmioty, którym powierzono wykonywanie uprawnień właścicielskich na podstawie przepisów niniejszej ustawy.

W okresie objętym kontrolą zadania ochronne do realizacji przez tut. Zarząd Zlewni przewidziane zostały w zarządzeniach Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie ustanawiających dla obszaru Natura 2000 plany zadań ochronnych w lokalizacjach: Uroczysko Mosty – Zahajki PLB060014⁴⁴ i Zbiornik Podedwórze PLB060015⁴⁵.

Zadania te polegały na utrzymaniu optymalnej głębokości wód w zbiornikach oraz unikaniu maksymalnego piętrzenia wód w okresie od kwietnia do czerwca, a także prowadzeniu monitoringu poziomu wód w tych zbiornikach.

Rzędne piętrzenia dla ww. zbiorników wodnych określone zostały decyzją Wojewody Lubelskiego z 4 listopada 2002 r.⁴⁶ Maksymalne i minimalne rzędne piętrzenia dla tych zbiorników określono na poziomie odpowiednio: Mosty – 157,83 m n.p.m. i 156,63 m n.p.m.; Zahajki – 157,80 m n.p.m. i 155,94 m n.p.m. oraz Podedwórze – 154,00 m n.p.m. i 152,46 m n.p.m. Na podstawie zapisów dokonanych w książkach eksploatacji obiektów (ww. zbiorników wodnych) ustalono, iż w zbiornikach tych utrzymywano poziom wód nieprzekraczający poziomu maksymalnego piętrzenia ustalonego ww. decyzją. W analogicznej formie, tj. poprzez zapisy stanu wód w książkach eksploatacji obiektów, prowadzono monitoring poziomu wód w tych zbiornikach.

(akta kontroli str. 90-97, 359-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zarządu Zlewni w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewykonanie przez Zarząd Zlewni dwóch działań ujętych w aktualizacji pwśk.

W aktualizacji pwśk obowiązującej w latach 2016-2021 wśród działań przewidzianych do realizacji przez Zarząd Zlewni zawarto m.in. obowiązek dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych w JCW o kodach PLGW20067 i PLGW200091. Według harmonogramu ujętego w tej aktualizacji działania te miały charakter ciągły i winny być realizowane w perspektywie obowiązywania aktualizacji pwśk.

Ustalono, że Zarząd Zlewni nie wykonał ww. działań w okresie obowiązywania aktualizacji pwśk.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Zlewni wykorzystanie zasobów tych wód oszacowano na 15% i nie stwierdzono zagrożenia ilościowego dla tej części wód.

NIK zauważa, że w przytoczonej aktualizacji pwśk nie wskazano parametrów poboru wód, po spełnieniu których dopuszczalne byłoby odstępianie od realizacji tego działania, natomiast wykonanie działań wymienionych w pwśk było obligatoryjne.

(akta kontroli str. 19, 332-336, 472-476)

2. Nierozpoczęcie w ustawowym terminie realizacji działania zawartego w aktualizacji pwśk na lata 2016-2021, polegającego na opracowaniu analizy udrożnienia budowli

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

⁴⁴ Zarządzenie z dnia 23 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 4691).

⁴⁵ Zarządzenie z dnia 23 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 4692).

⁴⁶ Decyzja w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego m.in. w zakresie przerzutu wody na zbiorniki retencyjne zlokalizowane w systemie Kanału Wieprz – Krzna w ilościach zabezpieczających zachowanie rzędnych piętrzenia minimalnego i maksymalnego.

piętrzących na odcinku ciekru istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji i opracowaniem dokumentacji projektowej.

Zgodnie z art. 113b ust. 10 i art. 114 ust. 2 Pw z 2001 r. oraz art. 318 ust. 3 i art. 324 ust. 7 Pw działania ujęte w aktualizacji pws, pgw oraz aktualizacjach pgw należało rozpocząć w terminie 3 lat od dnia i ustalenia/ogłoszenia lub dokonania ich aktualizacji. Tym samym realizację ww. działania należało zainicjować przed 28 listopada 2019 r.

Zarząd Zlewni rozpoczął realizację tego działania na przełomie stycznia i lutego 2022 r. poprzez opracowanie wkładu merytorycznego do postępowania przetargowego na opracowanie wariantowej analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku ciekru istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej dla JDW RW200024266499. Natomiast w latach 2018-2021 Zarząd Zlewni nie podejmował czynności mających na celu rozpoczęcie realizacji ww. działania.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że w 2014 r. na zlecenie Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Łukowie sporządzone zostały oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa jazów w miejscowości Kijowiec i Malowa Góra, które wskazywały, że stan techniczny tych jazów był dobry i działania inwestycyjne ich dotyczące nie były uznane za priorytetowe. Do 2021 r. w Zarządzie Zlewni nie było zatrudnionej osoby na stanowisku Kierownika Działu Inwestycji. Na podstawie wewnętrznych, ustnych uzgodnień pomiędzy Dyrektorem Zarządu Zlewni i Dyrektorem RZGW wszystkie działania inwestycyjne obejmujące teren tut. Zarządu Zlewni były koordynowane i prowadzone przez Wydział Koordynacji Inwestycji RZGW. Dyrektor nadmienił, że RZGW w Lublinie nie mógł wszcząć procedury przetargowej w ustawowym terminie ze względu na brak zapewnienia środków finansowych na ten cel. Wprowadzenie zmian do powyższego planu nie leżało w kompetencji Dyrektora RZGW. Zmiany zapisów możliwe były tylko na wniosek Prezesa KZGW.

NIK zauważa, że zgodnie z § 64 ust. 1 pkt 1 lit. c zarządzenia nr 80/2019 Prezesa PGW WP z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP, kompetencja w zakresie określania potrzeb finansowych dla planowanych zadań inwestycyjnych i wnioskowanie o środki na ich realizację, należała do Działu Inwestycji będącego w strukturze zarządów zlewni.

(akta kontroli str. 332-351, 472-476)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonanie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych w JCW o kodach PLGW20067 i PLGW200091.
2. Rozpoczynanie realizacji zadań ujętych w aktualizacjach planu gospodarowania wodami w terminie 3 lat od dnia jego aktualizacji, zgodnie z art. 324 ust. 7 Pw.

Uwaga

NIK nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 26 października 2023 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis