



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 13 grudnia 2010 r.

Pan

Józef Sebesta

Marszałek Województwa Opolskiego

**LOP-4101-08-05/2010
P/10/158**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego² kontrolę realizacji zadań obejmujących planowanie i realizację działań dla zachowania wartości środowiska przyrodniczego województwa opolskiego, nadzoru nad wykorzystaniem wód turawskiego, otmuchowskiego i nyskiego zbiorników retencyjnych oraz ochrony przed powodzią. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 26 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację skontrolowanych zadań, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej ustawa o NIK.

² dalej: Urząd.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Dokumentami określającymi cele i działania Samorządu Województwa Opolskiego związane z ochroną środowiska w kontrolowanym okresie były m.in:

- *Strategia rozwoju województwa opolskiego na lata 2000-2015*³ uchwalona przez Sejmik Województwa Opolskiego⁴ w dniu 30 maja 2000 r. na podstawie art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵, a następnie zaktualizowana uchwałą Sejmiku w dniu 11 października 2005 r.
- *Program ochrony środowiska województwa opolskiego na lata 2007-2010 z perspektywą do roku 2014*⁶, uchwalony przez Sejmik w dniu 31 marca 2008 r. na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁷.

W ww. dokumentach ustalono zadania samorządu na rzecz racjonalnego korzystania z zasobów przyrody oraz zachowania wartości środowiska przyrodniczego, w tym ochronę zasobów i jakości wód podziemnych i powierzchniowych, wdrożenie racjonalnego systemu gospodarki odpadami i ściekami oraz kierunki systemowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

2.1. Stosownie do zapisów Strategii (części pt. Monitorowanie i ocena realizacji strategii rozwoju województwa opolskiego) monitoring powinien mieć charakter stałych obserwacji, których integralną częścią będzie dokonywanie cyklicznych analiz i ocen, dla których okresem sprawozdawczym jest jeden rok kalendarzowy, a podmiotem odpowiedzialnym za proces monitorowania jest Zarząd Województwa Opolskiego⁸.

W ramach monitorowania realizacji Strategii w kontrolowanym okresie (w 2010 r.) opracowany został jeden raport obejmujący lata 2004-2007, który Sejmik przyjął w maju 2010 r. (poprzedni raport obejmował lata 2004-2005 i został sporządzony w 2006 r.). Zdaniem NIK aktualność danych w raporcie z 2010 r. za lata 2004–2007, była ograniczona, a tym samym ograniczona była jego przydatność do oceny zakresu realizacji założeń i kierunków rozwoju wyznaczonych w Strategii oraz do podejmowania decyzji odnośnie dalszych działań (tj. w realizacji zadań Zarządu określonych w Strategii).

³ dalej - Strategia.

⁴ dalej - Sejmik.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁶ dalej - Program.

⁷ Dz. U. z 2008 r., Nr 25 poz. 150 ze zm., dalej - ustawa POŚ

⁸ dalej - Zarząd

Zarząd na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2008 r. zmienił ustalony w Strategii roczny okres raportowania na dwuletni oraz dokonał zmiany składu komitetu monitorującego (zmieniając również jego nazwę - na zespół monitorujący), a na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2010 r. Zarząd postanowił o zaniechaniu prowadzenia monitoringu realizacji Strategii w latach 2008-2009. W wyjaśnieniu przyczyn powyższych decyzji wprowadzających zmiany w zasadach ustalonych przez Sejmik w Strategii i zaniechań w realizacji wytycznych Strategii, Marszałek Województwa Opolskiego, Wicemarszałek Województwa Opolskiego nadzorujący obszar kontrolowany oraz dyrektorzy właściwych departamentów wskazali m.in. wynikające z zapisów Strategii upoważnienie udzielone Zarządowi Województwa do *wprowadzania zapisów korygujących* oraz planowane w kolejnych latach zmiany w Strategii wynikające z nowej koncepcji polityki regionalnej przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

W ocenie NIK tak szeroka interpretacja zapisów Strategii dotyczących upoważnienia do wprowadzania korekt⁹, w wyniku której w konsekwencji odstąpiono od prowadzenia monitoringu za lata 2008-2009, doprowadziła do braku zbiorczego opracowania ukazującego stan realizacji Strategii, natomiast Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego obejmuje lata 2010-2020 i nie uzasadnia zaniechania monitoringu w latach poprzednich. NIK podkreśla, że wyniki monitoringu powinny stanowić podstawę wprowadzenia przez Sejmik ewentualnych zmian w obowiązującej Strategii (przygotowanych w ramach procesu aktualizacji tego dokumentu przez organ wykonawczy na podstawie ww. upoważnienia).

2.2. Stosownie do wymogu art. 18 ust. 2 ustawy POŚ, Zarząd obowiązany był do sporządzania co dwa lata raportów z wykonania Programu i przedkładania ich Sejmikowi. W pkt. 5.2. Programu wskazano, że raport taki w kontrolowanym okresie winien być opracowany w I kwartale 2009 r. (za lata 2007-2009).

Stwierdzono, że Zarząd nie wypełnił ww. obowiązku. Marszałek wyjaśnił, że przyczyną powyższego zaniechania było uchwalenie Programu w kolejnym roku, w stosunku do daty jego rozpoczęcia, w związku z tym pierwszy okres sprawozdawczy obejmie lata 2008-2009, a raport zostanie przedstawiony Sejmikowi w 2010 r.

⁹ Wg protokołu 228 posiedzenia Zarządu Województwa Opolskiego z 9 kwietnia 2010 r. Zarząd Województwa Opolskiego podjął decyzję o tym, iż nie będzie prowadzony monitoring Strategii Województwa Opolskiego za lata 2008-2009, nie będzie prowadzona również ewaluacja ex-post, jak to wynikało z wcześniej przyjętej koncepcji, z uwagi na przyjęcie przez Zarząd Województwa na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2010 r. trybu postępowania przy aktualizacji

Stwierdzono jednak, że w Urzędzie brak było, do dnia kontroli NIK, rzetelnych informacji dotyczących zaawansowania realizacji przez poszczególne jednostki zadań określonych w Programie (w tym w odniesieniu do zbiorników retencyjnych turawskiego, otmuchowskiego i nyskiego). Tym samym brak było danych pozwalających na opracowanie raportu z monitoringu wdrażania Programu, pozwalającego na dokonanie oceny zakresu wykonania zadań ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stopnia wykonania działań realizujących główne cele na lata 2007-2010, stopnia realizacji przyjętych celów średniookresowych do roku 2010, rozbieżności między przyjętymi celami, działaniami i zadaniami oraz stopniem ich wykonania jak również przyczyn nie wykonania założonych zadań, działań i celów. Dopiero w trakcie kontroli NIK (30 września 2010 r.) wystąpiono do 29 podmiotów (w tym do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej¹⁰) o przekazanie stosownych informacji. Tym czasem Sejmik uchwalając Program na lata 2007-2010 jednoznacznie wskazał terminy opracowania raportów z monitoringu i oceny realizacji Programu, a także zobowiązał Zarząd do ich dochowania.

3. Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz nadzorowany przez niego Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu¹¹ wywiązały się z polecenia Przewodniczącego Sejmiku i dokonały oceny rozwiązań ochrony przed powodzią zaproponowanych w *Studium ochrony przed powodzią zlewni Nysy Kłodzkiej poniżej wodowskazu Bardo*, przekazanym Sejmikowi przez Instytut Morski w Gdańsku z upoważnienia dyrektora RZGW. Uwagi i sugestie przekazywane były autorom opracowania na bieżąco. Również podległe Marszałkowi służby (WZMiUW) zostały włączone do realizacji zadań w ramach *Planu operacyjnego ochrony przed powodzią województwa opolskiego*, zatwierdzonego przez Wojewodę Opolskiego w dniu 30 listopada 2009 r. w zakresie udziału w pracach zespołów podczas zagrożenia powodziowego, polegających m.in. na analizowaniu wielkości i terminów zrzutów wody ze zbiorników oraz prognozowaniu obszarów zalewowych.

4. Marszałek rzetelnie wywiązywał się z obowiązku prowadzenia rejestru rodzaju, ilości i miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, w tym wyrobów zawierających azbest, o którym mowa w art. 162 ust. 7 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Odpowiedzialny za powyższe Departament Ochrony Środowiska wystąpił do jednostek samorządowych o przekazanie danych w omawianym zakresie w celu zaktualizowania rejestru oraz zinwentaryzowania na terenie województwa ww. substancji. Rejestr ten uzupełniono i korygowano na bieżąco.

¹⁰ dalej - RZGW

¹¹ dalej - WZMiUW.

5. W kontrolowanym okresie na zadania inwestycyjne związane z ochroną przeciwpowodziową i ochroną środowiska obejmujące budowę, przebudowę wałów rzek w ramach *Programu dla Odry 2006* oraz wykonanie dokumentacji projektowej na budowę i przebudowę wałów przeciwpowodziowych, odbudowę i regulację cieków wodnych, wydatkowano: 16 630 429 zł w 2008 r. (4,4 % wydatków budżetu), 29 205 299 zł (4,2 % wydatków budżetu) w 2009 r. i 6 851 738 zł (4,0 % wydatków budżetu) w I półroczu 2010 r. Bezpośrednio na zadania obejmujące zbiorniki retencyjne turawski, nyski i otmuchowski samorząd nie wydatkował środków (właścicielem tych zbiorników jest Skarb Państwa w imieniu którego zadania wypełnia RZGW). Natomiast samorząd województwa wydatkował środki na wykonanie zadań związanych z utrzymaniem cieków dopływających do tych zbiorników, zarządzanych przez WZMiUW w kwotach: 25 851,98 zł w 2008 r., 44 418,09 zł w 2009 r. i 2 808,89 zł w I półroczu 2010 r. Zadania te obejmowały usuwanie zatorów, wykaszanie skarp i karczowanie krzewów, odmulanie koryt rzek. Dodatkowo w 2008 r. udzielono 150 000 zł dotacji dla gminy Turawa na rekultywację Jeziora Średniego położonego przy zbiorniku turawskim.

Na podkreślenie, zdaniem NIK, zasługuje realizacja *Programu Budowy Zbiorników Małej Retencji w Województwie Opolskim*, w ramach którego zaplanowano wybudowanie ogółem 64 zbiorników retencyjnych, przy czym oszacowane koszty dla 46 zbiorników wynosiły 661 800 tys. zł (wg cen 2007 r.). Z planowanych do wybudowania w latach 2006-2013 sześciu zbiorników wybudowano dwa, a jeden jest w trakcie budowy.

6. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie podjął skutecznych działań w celu wykonywania obowiązku wynikającego z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, dotyczącego przeprowadzania przeglądów ustaleń pozwoleń wodnoprawnych wydanych byłej Okręgowej Dyrekcji Gospodarki Wodnej we Wrocławiu¹² (aktualnie RZGW) m.in. na pobór wód dotyczących zbiorników retencyjnych¹³: turawskiego, nyskiego i otmuchowskiego oraz ich realizacji. Urząd, do dnia kontroli NIK, nie posiadał pozwoleń wodnoprawnych wydanych ODGW przez Wojewodę Opolskiego, a dotyczących ww. zbiorników: z 6 grudnia 1995 r. dla zbiornika turawskiego i z 25 października 2001 r. dla zbiorników nyskiego i otmuchowskiego. NIK zauważył, że Marszałek kierował w 2009 r. do Wojewody Opolskiego wnioski o przekazanie dokumentacji pozwoleń, jednakże wyłącznie wydanych w latach 2002-2007. Natomiast Departament Ochrony Środowiska,

¹² dalej ODGW

¹³ obowiązek ten został nałożony na marszałka województwa w związku ze zmianą treści art. 140 ust. 2 *Prawa wodnego* dokonaną z dniem 1 stycznia 2008 r.

odpowiadający za prowadzenie spraw pozwoleń wodnoprawnych, nie podjął skutecznych działań w tym zakresie pomimo jednoznacznej dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazanej w piśmie z 12 listopada 2009 r. skierowanym do wojewodów i marszałków województw, w którym podano, że celowe jest przekazanie marszałkom, poza dokumentami spraw jeszcze nie załatwionych, aktualnie obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych, co do których istnieje możliwość działań prawnych zmierzających do ich zmiany.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska oraz Członek Zarządu Województwa Opolskiego sprawujący nadzór nad ww. departamentem w wyjaśnieniu przyczyn powyższego zaniechania podali, że przeglądowi nie podlegają pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, piętrzenie wód, utrzymanie urządzeń wodnych czy sposób realizacji instrukcji gospodarowania wodami na zbiorniku, a takimi ich zdaniem są pozwolenia wodnoprawne wydane RZGW. W toku kontroli NIK stwierdzono, że pozwolenia te wydano na szczególne korzystanie z wód, polegające m.in. na poborze wód z rzek i cieków, o którym mowa w art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. *Prawo wodne*¹⁴ i taką podstawę prawną wskazano w obu decyzjach. W aktualnie obowiązującej ustawie *Prawo wodne*, w art. 37 pkt 1 wskazano, iż pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych również jest szczególnym korzystaniem z wód.

Z treści pism kierowanych do RZGW oraz Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynika, że Samorząd miał rozeznanie o złym stanie technicznym zbiorników oraz o złej jakości wód i nagromadzonym w nich rumoszu i zanieczyszczeniach. NIK zauważa, że pomimo, iż nie upłynął jeszcze czteroletni okres w jakim Marszałek Województwa Opolskiego jest zobowiązany przeprowadzić te przeglądy, to dotychczasowy brak skutecznych działań ogranicza możliwość dotrzymania terminu ich przeprowadzenia.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Dokonywanie okresowych analiz i ocen realizacji Strategii rozwoju województwa oraz Wojewódzkiego programu ochrony środowiska i przedstawianie ich Sejmikowi, stosownie do wymagań ustalonych w art. 18 ust 2 ustawy Prawo ochrony Środowiska i w Strategii.*
2. *Podjęcie skutecznych działań dla pozyskania pozwoleń wodnoprawnych dot. zbiorników retencyjnych: turawskiego, nyskiego i otmuchowskiego w celu dokonania przeglądu ustaleń oraz ich realizacji, stosownie do art. 136 ust. 2 ustawy Prawo wodne.*

¹⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.