



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-015-02/2014

P/14/120

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

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 Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91003 z dnia 19 sierpnia 2014 r. Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91002 z 19 sierpnia 2014 r. Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91026 z 17 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu, ul. Szewska 1, 61-760 Poznań (dalej: RZGW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Husak-Górna, p. o. Dyrektora RZGW (dalej: Dyrektor RZGW) (dowód: akta kontroli str. 7-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonywanie przez Dyrektora RZGW zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry w latach 2010-2013.

RZGW dysponował danymi dotyczącymi czynników mających wpływ na stan wód na obszarze dorzecza Odry administrowanym przez RZGW. W kontrolowanym okresie prawidłowo i terminowo wydatkowano środki na realizację zadań związanych z ochroną i gospodarowaniem wodami. W RZGW ustalono ciekły istotne i szczególnie istotne dla zachowania ciągłości morfologicznej, stanowiących najważniejsze korytarze migracyjne ryb. RZGW opracował również wykaz budowli piętrzących zawierający katalog sugerowanych działań udrażniających dla tych obiektów wraz z wymaganym terminem ich wykonania. W RZGW prawidłowo ustalono obszary szczególnie narażone na odpływ azotu ze źródeł rolniczych, jak również opracował programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu z tych źródeł, poddając je wcześniej odpowiednim uzgodnieniom i konsultacjom z instytucjami administracji rządowej, samorządowej oraz z użytkownikami gruntów rolnych. Obowiązki związane z realizacją ww. zadań zostały przypisane odpowiednim osobom oraz komórkom organizacyjnym RZGW.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie przez RZGW czynników znacząco oddziałujących na jakość wód na obszarze dorzecza Odry (presje)

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obowiązek pozyskiwania i opracowywania danych i materiałów dotyczących presji antropogenicznych wynikających z użytkowania zasobów wodnych i ekosystemów wód powierzchniowych i podziemnych Dyrektor RZGW przypisał² Zespołowi ds. Użytkowania i Ochrony Wód Powierzchniowych oraz Zespołowi Użytkowania i Ochrony Wód Podziemnych. Oba zespoły wchodziły w skład Wydziału Użytkowania i Ochrony Wód. Zadania związane z określeniem wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu do tych wód należy ograniczyć, a także programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu należały do kompetencji Zespołu Ds. Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Azotanowej wchodzącego w skład Wydziału Planowania w Gospodarowaniu Wodami. Zespół Analiz i Modelowania wspomagał metodycznie i technicznie sposób pozyskiwania danych o czynnikach wpływających na jakość wód powierzchniowych i podziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-40)

Osobami odpowiedzialnymi za pozyskiwanie danych służących identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych na stan wód powierzchniowych i podziemnych byli kierownicy Zespołu ds. Użytkowania i Ochrony Wód Powierzchniowych, Zespołu ds. Użytkowania i Ochrony Wód Podziemnych oraz w zakresie metodyczno-technicznym kierownik Zespołu Analiz i Modelowania. Osoby te posiadały odpowiednie wykształcenie wyższe, kierunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 41-50, 63-69, 94-97)

Pozyskiwanie danych monitoringowych dotyczących wyznaczania presji antropogenicznych na jakość wód powierzchniowych prowadzono w sposób systematyczny. Dane pochodziły z informacji własnych (kataster wodny) oraz ogólnodostępnych źródeł: GUS, Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze, Krajowy Rejestr Transferu i Uwalniania Zanieczyszczeń. Od 2010 r.³ RZGW otrzymywał dane monitoringowe jakości wód od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na mocy porozumienia o współpracy pomiędzy GIOŚ a Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: Prezes KZGW). Dane te były rejestrowane i przechowywane przez RZGW w formie elektronicznej. RZGW stworzył ponadto, na podstawie danych Państwowego Monitoringu Środowiska, Operacyjną bazę jakości wód w formacie „xls”. Wspomaganiem analizy stanu jakości zasobów wodnych w zakresie modeli komputerowych i opracowania elektronicznych baz danych zajmował się Zespół Analiz i Modelowania.

Dane o presjach rolniczych uzyskano na podstawie ekspertyzy⁴ przekazanej Dyrektorowi RZGW przez Prezesa KZGW.

Informacje dotyczące presji związanych z korzystaniem z wód powierzchniowych i podziemnych opracowywane przez RZGW w Poznaniu przekazywano do KZGW.

² Regulaminy organizacyjne: Zarządzenie nr 17/N/2013 Dyrektora RZGW w Poznaniu z 2 września 2013 r., Zarządzenie nr 30/N/2011 Dyrektora RZGW w Poznaniu z 29 lipca 2011 r., Zarządzenie Nr 20/N/2009 Dyrektora RZGW w Poznaniu z 4 maja 2009 r.

³ Przed 2010 r. dane otrzymywane były na drodze korespondencji z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Poznaniu

⁴ „Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego” wyd. IUNG w Puławach, 2011 r.

Opracowanie nie było udostępniane innym podmiotom. Żaden podmiot nie występował do RZGW o jego udostępnienie.

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 399-400, 619-622)

Materiały i opracowania dotyczące presji związanych z korzystaniem z wód powierzchniowych i podziemnych były przekazywane Prezesowi KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

1.2. RZGW posiadał informacje o czynnikach znacząco oddziałujących na jakość wód na obszarze dorzecza Odry w zakresie niezbędnym dla podejmowania działań w dziedzinie polityki wodnej celem uzyskania dobrego stanu wód, o którym mowa w Dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁵ (dalej: Ramowa Dyrektywa Wodna). Informacje dotyczyły zrzutów ścieków komunalnych i przemysłowych oraz wód chłodniczych wraz z liczbą punktów zrzutu, liczby funkcjonujących oczyszczalni ścieków, ilości odprowadzanych ścieków, poboru wód powierzchniowych. Dane i materiały do wyznaczania presji antropogenicznych i innych istotnych presji na jakość wód pozyskiwano na bieżąco (kataster wodny) oraz w dacie sporządzenia informacji przez podmioty zewnętrzne.

RZGW w Poznaniu nie dysponował zbiorczymi danymi dotyczącymi zrzutu ścieków przemysłowych i wód chłodniczych wg rodzaju produkcji, tj. zrzutów pochodzenia rolno-spożywczego, chemicznego, energetycznego, hutniczego i metalurgicznego, wydobywczego, gospodarki odpadami oraz innego pochodzenia ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor RZGW dane gromadzone przez RZGW były wystarczające dla realizacji statutowych zadań RZGW.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor RZGW stwierdziła, że dane te nie są potrzebne do wypełniania obowiązków statutowych RZGW. Istnieje możliwość uzyskania danych o zrzutach ścieków wg rodzaju produkcji z katastru wodnego. Jednak wobec ograniczonych zasobów kadrowych sporządzenie takiego zestawienia byłoby bardzo czasochłonne.

(dowód: akta kontroli str. 95-107, 921-927)

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

Ocena częściowa

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

2. Koordynacja i nadzór nad wdrażaniem przez podmioty odpowiedzialne działań podstawowych i uzupełniających ustalonych w PGW na Obszarze Dorzecza Odry

Opis stanu faktycznego

2.1. W załączniku nr 2 do Programu wodno-środowiskowego kraju (dalej: PWŚK), będącym uszczegółowieniem Planu gospodarowania wodami na Obszarze Dorzecza Odry⁶ (dalej: PGW) zawarto katalog działań podstawowych i uzupełniających, które miały zostać zrealizowane dla osiągnięcia celów środowiskowych. W katalogu tym znajdowały się m. in. zadania podstawowe grupy A oraz działania uzupełniające, a jako jednostki odpowiedzialne za realizację tych zadań wskazano gminy, na terenie których dane zadanie miało zostać zrealizowane. Zgodnie z art. 11 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej, jednostki odpowiedzialne za dane zadanie zobowiązane były do rozpoczęcia jego realizacji do 22 grudnia 2012 r.

⁵ Dz. U. UE L z dnia 22 grudnia 2000 r.

⁶ M. P. Nr 40, poz. 451

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od jednostek odpowiedzialnych za realizację 20 działań podstawowych grupy A (poniżej 1 % wszystkich działań) i czterech jednostek odpowiedzialnych za realizację czterech działań uzupełniających (poniżej 1 % wszystkich działań) wynika, że:

- w odniesieniu do działań podstawowych grupy A, w dziewięciu przypadkach działania zostały całkowicie zrealizowane, w sześciu przypadkach inwestycje zrealizowano częściowo, a w pięciu przypadkach realizacja zadania nie została jeszcze rozpoczęta (jako przyczynę zwłoki podano m. in. brak środków finansowych, przedłużające się procedury związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia na budowę, wykonanie innej inwestycji poprawiającej jakość wód),
- w odniesieniu do działań uzupełniających, we wszystkich przypadkach gminy zobowiązane były do opracowania granicy rolno-leśnej. Żadna z gmin nie przystąpiła do realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 799-920, 930-961)

W art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁷ (dalej: ustawa Prawo wodne) wśród instrumentów zarządzania zasobami wodnymi wymieniono planowanie w gospodarowaniu wodami. Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza wskazano jako jeden z podstawowych dokumentów planistycznych. Art. 92 ust. 3 pkt 12 ww. ustawy, wśród zadań przypisanych dyrektorowi RZGW wskazuje m.in. wykonywanie kontroli gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, kontrola gospodarowania wodami dotyczy m.in. stanu realizacji planów ustalonych na podstawie ustawy, a więc także PGW, którego elementem jest PWŚK. Zgodnie z art. 156 ust. 2 ww. ustawy, kontrolę gospodarowania wodami wykonują odpowiednio Prezes Krajowego Zarządu oraz dyrektorzy regionalnych zarządów.

RZGW nie pozyskiwał w kontrolowanym okresie informacji o stanie realizacji działań podstawowych i uzupełniających podsumowanych w PGW, za których realizację podmiotami odpowiedzialnymi były gminy z terenu administrowanego przez RZGW. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor RZGW nie pozyskiwano ww. informacji, ponieważ działanie takie nie stanowi statutowych obowiązków Dyrektora RZGW, wynikających z art. 92 ustawy Prawo wodne. PWŚK jest integralnym elementem PGW, za przygotowanie i aktualizację którego odpowiedzialny jest jednoosobowo Prezes KZGW. Rozpoznanie stanu realizacji działań określonych w PWŚK i ocena ich efektywności, zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną, jest obligatoryjnym i podstawowym etapem każdej aktualizacji PGW, wykonywanej przez organ wskazany jako odpowiedzialny za jego opracowanie i aktualizację, czyli Prezesa KZGW. Na potrzeby obecnie prowadzonej aktualizacji PGW na lata 2015-2021, takie rozpoznanie realizacji działań obowiązującego PWŚK było wykonywane na zlecenie Prezesa KZGW w sposób kompleksowy i jednolity w skali kraju (wszystkich dorzeczy) przez konsorcjum kierowane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

Ponadto, Dyrektor RZGW wyjaśniła, że zgodnie z art. 156 ust. 2 ww. ustawy, kontrolę gospodarowania wodami wykonują odpowiednio Prezes KZGW oraz dyrektorzy regionalnych zarządów. Słowo „odpowiednio” znaczy: zgodnie z kompetencjami do opracowania planów i programów dotyczących gospodarki wodnej, określonymi w ustawie Prawo wodne. Zgodnie z tym uznanym i stosowanym w praktyce stanem prawnym, kontrolę stanu realizacji, jak również ocenę efektywności działań podstawowych i uzupełniających podsumowanych w

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 145

PGW przeprowadza Prezes KZGW, jako organ wskazany w ustawie Prawo wodne do opracowania PGW.

(dowód: akta kontroli str. 137, 397-398)

Zdaniem Prezesa KZGW, ocena realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami nie jest zadaniem statutowym Dyrektora RZGW. W latach 2011-2012 Prezes KZGW dokonał przeglądu i oceny stopnia realizacji działań na poziomie krajowym przy aktywnym udziale poszczególnych RZGW. Z przeglądu tego został sporządzony przez KZGW raport, który został przedstawiony Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 962)

2.2. Z informacji uzyskanych w toku kontroli NIK od podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań uzupełniających, których realizacja nie została rozpoczęta w terminie do 22 grudnia 2012 r. wynika, że podmioty te nie wiedziały o istnieniu obowiązku rozpoczęcia realizacji zadania w ww. terminie, określonym w art. 11 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 799-920)

RZGW nie analizował stopnia zaawansowania realizacji działań podstawowych i uzupełniających określonych w PWŚK, za których realizację podmiotem odpowiedzialnym była inna niż RZGW instytucja. W związku z tym, RZGW nie podejmował też działań dla zapewnienia terminowej realizacji tych działań.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora RZGW, pozyskiwanie takich informacji i ich ocena nie stanowi statutowych obowiązków Dyrektora RZGW. Organem wskazanym przez Ramową Dyrektywę Wodną jako odpowiedzialny za opracowanie i aktualizację PGW jest Prezes KZGW. Ponadto, Dyrektor RZGW nie posiada upoważnienia ustawowego do oceny działalności innych organów i egzekwowania realizacji ich obowiązków, a tym bardziej wskazanych przez PGW na lata 2009-2015, który nie posiada żadnej mocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 137-138)

RZGW podejmował natomiast działania dla zapewnienia terminowej realizacji dwóch z czterech przedsięwzięć, dla których wskazany został w PWŚK jako jednostka odpowiedzialna: „Opracowanie warunków korzystania z wód regionu wodnego” oraz „Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni”. Działania te obejmowały: zapewnienie odpowiedniego składu personalnego wydziału odpowiedzialnego za realizację tych zadań; zapewnienie odpowiedniej współpracy wydziału z zespołem realizującym w ramach ww. zadań długotrwałe procedury udziału społecznego i ocen oddziaływania na środowisko; terminowe pozyskanie środków finansowych na opracowanie dokumentacji oraz przeprowadzenie procedur przez wykonawców zewnętrznych; zapewnienie stałego merytorycznego nadzoru na realizacją ww. zadań. Skutkiem tych działań jest zgodny z harmonogramem przebieg poszczególnych zadań, bez zagrożenia dla obowiązujących terminów ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 118-123, 314-315)

2.3. W załączniku nr 2 do PGW zawarto katalog jednolitych części wód powierzchniowych (dalej: JCWP), w stosunku do których dokonano m. in. oceny ryzyka nieosiągnięcia dobrego stanu wód w wymaganym terminie. W trakcie kontroli, do szczegółowego badania wybrano 10 JCWP, zlokalizowanych na obszarze działania RZGW o stanie wód poniżej dobrego, w stosunku do których oceniono ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych jako „zagrożone”⁸ oraz 10

⁸ Europejski Kod JCWP/Nazwa JCWP: PLRW60001618134/Ciek spod Rudnik; PLRW60001718232/Struga Aleksandrowska; PLRW60001718474/Krępica; PLRW60001618528/Lubianka; PLRW60001718532/Baba; PLRW60001618598/Dopływ spod Maniewa; PLRW60001718689/Flinta; PLRW600016187389/Ostroroga; PLRW600017181389/Bystra; PLRW600016182854/Grabia do Dłutówki.

JCWP o stanie wód poniżej dobrego, w stosunku do których oceniono ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych jako „niezagrożone”⁹.

RZGW nie posiadało danych pozwalających na ocenę czy do 2015 r. osiągnięte zostaną założenia odnośnie dobrego stanu wód na administrowanym przez Dyrektora RZGW obszarze.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor RZGW merytoryczną podstawą klasyfikacji JCWP jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych były ustalenia zawarte w PGW związane z określeniem działań podstawowych i uzupełniających, analizą ich wykonalności technicznej, ekonomicznej i oceną ich efektywności pod kątem osiągnięcia celów środowiskowych. Za realizację PGW odpowiedzialny jest Prezes KZGW. Analizy związane z osiągnięciem celów środowiskowych były i są wykonywane na potrzeby Prezesa KZGW przez wykonawców zewnętrznych. RZGW w Poznaniu nie oceniał założeń PGW pod kątem osiągnięcia dobrego stanu JCWP. Ocena ryzyka (zagrożenia) nieosiągnięcia celów środowiskowych nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego dla Dyrektora RZGW i tym samym stanowiłoby to przekroczenie jego kompetencji. Ponadto, wiązałoby się to z poniesieniem nieuzasadnionych kompetencyjnie ogromnych kosztów i byłoby merytorycznie niemożliwe z uwagi na brak dostępu do danych niezbędnych do przeprowadzenia jednolitej i relatywnej oceny w ramach obszaru dorzecza czyli wykraczających poza właściwość terytorialną Dyrektora RZGW.

RZGW miał możliwość, w ograniczonym zakresie, do zapoznawania się z wynikami prac realizowanych przez poszczególnych wykonawców na niektórych etapach, poprzez swój udział w grupach roboczych działających przy Prezesie KZGW oraz zgłaszania do nich pytań lub uwag.

(dowód: akta kontroli str. 310-311, 313)

Z informacji uzyskanych od Prezesa KZGW wynika, że prowadzenie ww. prac na poziomie krajowym miało na celu ujednolicenie podejścia w skali kraju, jednakże w ich trakcie udział brały wszystkie regionalne zarządy gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 962)

Ocena cząstkowa

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

3. Wydatkowanie przez RZGW środków na realizację działań związanych z ochroną i gospodarowaniem wód na obszarze dorzecza Odry

Opis stanu faktycznego

3.1. RZGW został wskazany w załączniku nr 2 do PWSK jako jednostka odpowiedzialna za realizację zadań podstawowych grupy B. Do zadań tych należało: 1. Opracowanie warunków korzystania z wód regionu wodnego; 2. Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni; 3. Opracowanie programu redukcji fosforu dla części wód; 4. Przegląd pozwoleń wodnoprawnych. Zadanie nr 1 było finansowane z budżetu państwa (53.000 zł) oraz wykonywane w ramach działań statutowych RZGW. Zadanie nr 2 było finansowane ze środków NFOŚiGW/WFOŚiGW (958.699,99 zł). Zadanie nr 3 nie było realizowane z uwagi na brak upoważnienia ustawowego dla Dyrektora RZGW oraz brak podstaw merytorycznych dla opracowania programu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor

⁹ Europejski Kod JCWP/Nazwa JCWP: PLRW60001618274/Dopływ z Lucjanowa; PLRW60001718594/Dopływ z Łysego Młyna; PLRW60001718734/Rów Rzecirski; PLRW60001618752/Jaroszewska Struga; PLRW60001718776/Dormowska Struga; PLRW600016181289/Konopka; PLRW600016181549/Widzówka; PLRW600016181592/Rów od Konstantynowa; PLRW600016181892/Dopływ z Gronowa; PLRW600016182499/Pilsia.

RZGW, Program Gospodarowania Wodami nie ma rangi aktu prawnego i nie upoważnienia do zmiany kompetencji ustawowych, zawartych w ustawie Prawo wodne, do określania warunków korzystania z wód. Zadanie nr 4 było wykonywane w ramach działań statutowych RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 118-123, 130-132, 141-143)

3.2. Prawidłowość wydatkowania przez RZGW środków na realizację zadań statutowych, związanych z ochroną i gospodarowaniem wodami na obszarze Odry sprawdzono na przykładzie 10 losowo wybranych inwestycji, zrealizowanych w kontrolowanym okresie. W każdym ze zbadanych przypadków postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego odbyło się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej: Pzp). Realizacja badanych inwestycji odbyła się zgodnie z harmonogramem, a środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 144-309)

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

Ocena częściowa

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

4. Ustalanie odstępstw od celu środowiskowego w zakresie dobrego stanu wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry (derogacje)

Opis stanu faktycznego

4.1. RZGW nie posiadał dokumentacji uzasadniającej podjęcie decyzji w sprawie ustalenia derogacji na administrowanym przez siebie obszarze.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor RZGW, procedura określania derogacji realizowana była w ramach przygotowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy przez organ odpowiedzialny za ich przygotowanie czyli przez Prezesa KZGW. Na zlecenie Prezesa KZGW konsorcjum pod kierownictwem firmy zewnętrznej, biorąc pod uwagę ocenę stanu wód i zaprojektowaną zawartość PWŚK określiło ryzyko osiągnięcia celów środowiskowych i wskazało zapisane w PGW derogacje. RZGW w Poznaniu nie brało udziału w podejmowaniu decyzji na poszczególnych etapach analiz, stąd nie jest w stanie wypowiedzieć się co do uzasadnienia przyjętych ostatecznie derogacji.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 138)

4.2. RZGW nie przeprowadza analiz mogących wskazywać na konieczność zmniejszenia lub zwiększenia JCWP podlegających derogacji w związku z przeprowadzaną aktualizacją PGW. Prezes KZGW, zgodnie ze swoimi kompetencjami, korzystając z wyników oceny stanu wód za lata 2010-2012 przygotowanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i uzupełnionej o ocenę stanu z 2013 r. oraz o ocenę realizacji i skuteczności PWŚK na lata 2009-2015 przygotowanej przez firmę IMGW-IB opracowuje w trybie zlecenia zewnętrznego aktualizację PWŚK i PGW, które będą obowiązywać w latach 2015-2021. Wskazanie derogacji obowiązujących w zaktualizowanym PGW będzie ostatnim elementem jego aktualizacji. Obecnie, wykonawca aktualizacji PGW jest na etapie realizacji etapów poprzedzających formułowanie derogacji oraz przygotowania metodyki identyfikacji odstępstw od osiągnięcia celów środowiskowych.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 138-139)

Z informacji uzyskanych od Prezesa KZGW wynika, że derogacje ustalane były na etapie planów gospodarowania wodami przy aktywnym udziale RZGW. Ostateczne decyzje w sprawie ustanowienia derogacji dla danej JCWP podejmowane były na poziomie krajowym ponieważ miały one istotne znaczenie dla planowania strategicznego w gospodarce wodnej. Ponadto, wyznaczenie odstępstw od osiągnięcia celów środowiskowych jest zadaniem własnym Prezesa KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 962-963)

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działań Dyrektora RZGW w ww. zakresie.

5. Działania związane z ochroną wód powierzchniowych, w tym konieczność zachowania i uzyskania ciągłości morfologicznej rzek na obszarze dorzecza Odry

Opis stanu
faktycznego

5.1. Za realizację zadań związanych z ochroną wód powierzchniowych odpowiedzialnych było łącznie 10 osób z zespołu ds. użytkowania i ochrony wód powierzchniowych oraz wydziału utrzymania wód i urządzeń wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-93)

5.2. Dyrektor RZGW, rozporządzeniem¹¹ ustanowiła ciek istotne i szczególnie istotne dla zachowania ciągłości morfologicznej, na których drożność jest niezbędna dla spełnienia przez elementy biologiczne wymagań określonych dla dobrego stanu lub potencjału ekologicznego JCWP, a także stanowiące najważniejsze korytarze migracyjne ryb oraz miejsc ich tarlisk i dorastania form młodocianych. Wskazane zostały również gatunki ryb, których potrzeby migracyjne określają minimalne wymagania ciągłości morfologicznej na ciekach lub ich odcinkach szczególnie istotnych i istotnych, niezbędne do osiągnięcia dobrego stanu lub potencjału ekologicznego. Kwalifikacji cieków do poszczególnych ww. grup dokonano na podstawie opracowania „Ocena potrzeb i priorytetów udrażniania ciągłości morfologicznej rzek na obszarach dorzeczy w kontekście wymagań osiągnięcia stanu i potencjału ekologicznego JCWP”.

RZGW ustalił wykaz budowli piętrzących na ciekach istotnych i szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej. Wykaz ten zawierał dane o 87 budowlach piętrzących (rodzaj przegrody, jej położenie itd.) z określeniem m. in. sugerowanego działania udrażniającego dla tych obiektów wraz z wymaganym terminem wykonania tych działań. Wykaz wskazywał również właściciela obiektu zobowiązanego do podjęcia działań udrażniających.

Tylko wobec pięciu budowli piętrzących wymagany termin wykonania działań udrażniających określony został na 2015 r. (dla pozostałych był to rok 2021 lub 2027). Żadna z ww. 5 budowli nie leży na cieku administrowanym przez RZGW. RZGW nie jest również ich właścicielem ani użytkownikiem, a więc, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora RZGW, nie podejmowano żadnych działań technicznych zmierzających do ich udrożnienia. Wywiązanie się właściciela budowli z obowiązku udrożnienia budowli na wskazanych ciekach nadzoruje organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego (starosta lub marszałek województwa).

(dowód: akta kontroli str. 108-117, 124, 128-129, 314, 319)

5.3. Na podstawie analizy 10 pozwoleń wodnoprawnych zarejestrowanych w katastrze wodnym w kontrolowanym okresie stwierdzono, że RZGW nie prowadził

¹¹ Rozporządzenie Dyrektora RZGW z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2014.2129 z dnia 02.04.2014)

postępowań w sprawie oceny ich zgodności z celami środowiskowymi i zasadami ochrony wód. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora RZGW, nie dokonywano z urzędu kontroli wszystkich pozostających w obiegu prawnym pozwoleń wodnoprawnych (każdego roku wydaje się ok. 4.000 pozwoleń) ponieważ przekracza to kompetencje Dyrektora RZGW i naruszałoby kompetencje starosty, jako organu wydającego pozwolenie wodnoprawne. Ocena zgodności zamierzonego korzystania z wód z celami środowiskowymi jest obligatoryjnym elementem operatu wodnoprawnego, upoważniony jest do niej organ właściwy do wydania pozwolenia. Podmioty przewidziane do kontroli przez RZGW były wybierane w oparciu o informacje zbierane od jednostek terenowych i komórek merytorycznych RZGW, a także na podstawie nieprawidłowości zgłaszanych przez osoby fizyczne, jednostki administracji publicznej czy korzystających z wody.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej pięciu pozwoleń wodnoprawnych, wobec których RZGW podjął działania w ramach kontroli ustalono, że w jednym przypadku stwierdzone zostały nieprawidłowości¹², co spowodowało wydanie zarządzenia pokontrolnego przez Dyrektora RZGW. Zalecenia pokontrolne zawarte w tym zarządzeniu zostały wykonane przez kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli str. 320-394)

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

Ocena częściowa

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

6. Ustalanie obszarów szczególnie narażonych (OSN) oraz wprowadzanie i stosowanie programów mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry

Opis stanu faktycznego

6.1. Dyrektor RZGW, w latach 2008-2012 oraz od 2012 r. do końca sierpnia 2014 r., wydała trzy¹³ rozporządzenia w sprawie określenia obszarów szczególnie narażonych (dalej: OSN) ze względu na odpływ azotu ze źródeł rolniczych.

(dowód: akta kontroli str. 401, 403-418)

Przygotowując rozporządzenia w sprawie określenia wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć, Dyrektor RZGW dysponował wszystkimi danymi określonymi w art. 47 ust. 3 pkt 1-3 ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 401, 403-418, 399-400, 619-622)

Przy wyznaczaniu wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych dokonano analizy procesu wzbogacania zbiorników wodnych w substancje odżywcze (biogeny). Stopień trofii, czyli żyzności wód (eutrofizacja), został określony na podstawie wskaźników, dla których ustalenia zastosowano metodykę referencyjną określoną w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych

¹² Nieprawidłowości te dotyczyły niezabezpieczeniu i uszkodzeniach obudów studni, niezalegalizowaniu dwóch urządzeń pomiarowych, złego stanu armatury studziennej, niedokonaniu pomiaru wydajności studni.

¹³ Nr 57/2008 z 4 kwietnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2008.57.1128 z 16 kwietnia 2008 r.), bez nr z 12 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2012.3143 z 13 lipca 2012 r.) oraz bez nr z 30 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko – Pomorskiego 2012.1664 z 10 sierpnia 2012 r.).

na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie OSN).

(dowód: akta kontroli str. 401, 403-418)

Od 2012 r., na terenie administrowanym przez RZGW wyznaczono osiem obszarów¹⁵ OSN w woj. wielkopolskim oraz dwa obszary¹⁶ w woj. kujawsko - pomorskim o łącznej powierzchni 3.518,2 km². W porównaniu do poprzedniego okresu (lata 2008-2012) kiedy wyznaczono osiem obszarów¹⁷ zlokalizowanych na terenie woj. wielkopolskiego, powierzchnia całkowita OSN uległa zwiększeniu o 2.607,1 km² (wzrost o 386%). Brak wyznaczenia obszaru OSN dla pięciu cieków¹⁸, w których stan zanieczyszczeń związkami azotu przekraczał poziom 50 mg NO₃/dm³, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OSN, Dyrektor RZGW wytłumaczyła wykluczeniem źródła rolniczego dla występujących zanieczyszczeń wód związkami azotu.

Podczas przygotowywania, uzgadniania i wydawania zarządzeń Dyrektora RZGW w sprawie określenia obszarów OSN, nie wpłynęły żadne skargi dotyczące wyznaczania obszarów OSN.

(dowód: akta kontroli str. 399-400, 619-622, 760-761)

6.2. Dla każdego obszaru OSN, w okresie od 5 dni do 8 miesięcy i 28 dni od jego wyznaczenia, tj. w terminie określonym w art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne, Dyrektor RZGW opracowała i opublikowała w dzienniku urzędowym województwa programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (dalej: programy działań) po wcześniejszym uzgodnieniu z właściwym wojewodą.

(dowód: akta kontroli str. 402)

Wszystkie projekty rozporządzeń w sprawie określenia OSN oraz w sprawie programów działań zostały uzgodnione z właściwym wojewodą, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 59 ust. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁹, a przed 1 kwietnia 2009 r. zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 399-400, 619-759)

Projekty programów działań (okres 2008-2012) podlegały uzgodnieniom z instytucjami administracji rządowej, samorządowej, organizacjami rolniczymi, użytkownikami wód, organizacjami ekologicznymi i służbami ochrony środowiska. RZGW, w ramach prowadzonych konsultacji z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, wykorzystywał narzędzia takie jak Biuletyn Informacji Publicznej RZGW czy pisma uzgodnieniowo-informacyjne przesyłane drogą pocztową. Ponadto, RZGW zorganizował spotkania informacyjno-konsultacyjne w odniesieniu do poszczególnych obszarów OSN. Uwagi formułowane podczas spotkań odnosiły się do spraw niezwiązanych z zakresem programów. Dotyczyły one przede wszystkim: przyczyn występowania zanieczyszczeń związkami azotu pochodzenia rolniczego, wskazując ich źródło w braku odpowiedniej infrastruktury sanitarnej i kanalizacyjnej; kwestii wypracowania mechanizmów na szczeblu rządowym w celu priorytetowego traktowania rolników posiadających gospodarstwa na obszarach OSN szczególnie w sprawie pozyskiwania środków finansowych; braków środków finansowych na realizowanie przez wymienione w programie podmioty obowiązków; ograniczenia konkurencyjności gospodarstw zlokalizowanych na OSN.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2093

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2012.3143 z 13 lipca 2012 r.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Kujawsko – Pomorskiego 2012.1664 z 10 sierpnia 2012 r.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2008.57.1128 z 16 kwietnia 2008 r.

¹⁸ Struga Bawół (dotyczy okresu 2008-2012), Czarna Struga Bawół, Dopływ z Radziejowa, dolny bieg rz. Prosný, Lutynia wraz Lubianką i Lubieszką (dotyczy okresu 2008-2012).

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

Przy konsultacjach programów działań na lata 2012-2016 zgłaszane uwagi rozpatrywano przez utworzoną przy Prezesie KZGW grupę roboczą ds. rolno-środowiskowych. Mechanizm taki umożliwiał wypracowanie przez grupę jednolitego projektu programu, mającego obowiązywać na wszystkich obszarach OSN w kraju.

(dowód: akta kontroli str. 402- 418, 434-618, 762-796)

Wobec programów działań wprowadzonych na lata 2012-2016 wpłynęły do RZGW cztery skargi (od Wielkopolskiej Izby Rolniczej, Komisji Rolnictwa Rady Miejskiej Pniewy oraz Wójta Gminy Wągrowiec). W trzech sprawach skargi dotyczyły braku podstaw do objęcia miejscowego terenu obszarem OSN, a w jednej - braku udziału w konsultacjach. We wszystkich przypadkach skargi zostały oddalone jako niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 403-433)

Programy działań zawierały środki zaradcze wyszczególnione w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych²¹ (dalej: rozporządzenie o programach działań).

(dowód: akta kontroli str. 402)

Wskazany w programach działań obowiązek sporządzania planów nawożenia oraz bilansu azotu w gospodarstwie, o których mowa w § 5 ust. 1-4 rozporządzenia o programach działań, podlegały kontroli wykonywanej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 402, 762-767)

6.3. Zgodnie z art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska, Dyrektor RZGW określił w programie działań sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów. Harmonogram planowanych działań określonych w programie działań, w każdym elemencie wskazywał podmiot odpowiedzialny za wykonywanie, monitorowanie bądź kontrolowanie przypisanych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 402)

RZGW nie dokonywał identyfikacji gospodarstw rolnych i hodowlanych na poszczególnych OSN stanowiących największe potencjalne źródła emisji związków azotu.

Dyrektor RZGW wskazała na brak podstaw prawnych do przeprowadzania takiej identyfikacji przez RZGW. W programach na okres 2008-2012 właściwy terytorialnie wójt lub burmistrz zobowiązany był do przeprowadzenia identyfikacji i prowadzenia rejestru gospodarstw rolnych i hodowlanych na poszczególnych OSN, stanowiących największe potencjalne źródła emisji związków azotu, natomiast w okresie 2012-2016, wobec wytycznych ramowego programu, otrzymanych od Prezesa KZGW, odstąpiono od takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 762-767)

W programach działań na lata 2008-2012, Dyrektor RZGW określiła instytucje odpowiedzialne za przekazywanie informacji z zakresu monitorowania realizacji programu na obszarach OSN i tak:

- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przekazywał informacje o zawartości azotanów i eutrofizacji w wodach,
- Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu przekazywała informacje na temat badań jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
- Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza oraz Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza przekazywały informacje na temat zawartości azotu w glebach i wodach glebowych.

W latach 2012-2016:

²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44

- sprawozdania dotyczące monitoringu wód przekazywał Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska,
- sprawozdania z monitoringu gleb i płytkich wód gruntowych przekazywała Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza oraz Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze,
- sprawozdania dotyczące doradztwa i szkoleń dla prowadzących działalność rolniczą na OSN przekazywało Centrum Doradztwa Rolniczego oraz Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego.

Otrzymane dane były wystarczające do sporządzenia przez RZGW sprawozdania z realizacji programów działań na OSN w regionie wodnym Warty przekazywanego do Prezesa KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 399-400, 403-418, 619-645)

6.4. Zgodnie z obowiązkiem określonym w piśmie Prezesa KZGW²², Dyrektor RZGW przygotowała część opracowania i oceny stopnia wdrożenia oraz uzyskanych efektów programów działań z zakresu wynikającego ze swoich kompetencji, stanowiącego wkład do raportu pn. „Opracowanie raportu wdrażania dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2008-2011”²³. W porównaniu do poprzedniego okresu funkcjonowania programów działań (2004-2008), blisko dwukrotnemu zwiększeniu uległa liczba gospodarstw, w których poprawiono warunki przechowywania i gromadzenia odchodów zwierzęcych. Zwiększeniu o 6,3% uległa ilość gospodarstw, w których roczna dawka zużycia nawozu naturalnego nie przekraczała 170 kg azotu na 1 ha użytków rolnych. Jako główne trudności wdrażania dyrektywy azotanowej wskazano niechęć środowisk rolniczych do ponoszenia kosztów związanych z wprowadzaniem programu działań na OSN, problemy z pozyskaniem funduszy na zwiększenie pojemności posiadanych zbiorników oraz na budowę płyt obornikowych, a także brak informacji o możliwości uzyskania dofinansowania tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 399-400, 619-665)

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Programy mające na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry obowiązujące na lata 2012 – 2016 nie zawierały części finansowej harmonogramu, o którym mowa w art. 84 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁴.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor RZGW, Prezes KZGW przekazał do stosowania ramowy projekt programu wraz z wytycznymi. Wzorcowy program działań został przygotowany w ramach prac międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Rolnośrodowiskowych działającej przy Prezesie KZGW. Projekt nie zawierał jednak prognozy finansowej kosztów wdrożenia programów.

(dowód: akta kontroli str. 797-798)

Ocena częściowa

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

²² Pismo nr KZGD/DPIZW-pgw/714/2012/ar z 1 czerwca 2012 r.

²³ Praca została wykonana we wrześniu 2012 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy Oddział we Wrocławiu Zakład Badań Regionalnych na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

IV. 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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Poznań, dnia 5 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Tomasz Otworowski
inspektor k. p.

.....
podpis