



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-012-02/2014  
P/14/120

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie  
ul. Jacka Odrowąza 1, 71-420 Szczecin  
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66  
[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91865 z dnia 22.08.2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie <sup>1</sup> ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem RZGW od dnia 23 maja 2000 r. jest Andrzej Kreft.  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup>, działalność RZGW w zakresie wykonywania zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry w latach 2010-2013.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zarząd posiadał informacje o czynnikach znacząco oddziałujących na jakość wód na administrowanym przez Dyrektora RZGW obszarze dorzecza Odry. Zarząd realizował działania dotyczące opracowania warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz wód zlewni. Dyrektor RZGW określił ciek lub ich odcinki istotne i szczególnie istotne pod względem zachowania ciągłości morfologicznej dla obszaru dorzecza Odry, ciek lub ich odcinki istotne pod względem zachowania ciągłości morfologicznej dla ww. regionu wodnego oraz opracował wykaz budowli piętrzących na tych ciekach. Dyrektor RZGW prawidłowo wyznaczył obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia związkami azotu oraz opracował programy działań, mające na celu ograniczenie odpływu azotu z tych źródeł, zapewniając wcześniejsze ich uzgodnienie z instytucjami administracji rządowej, samorządowej oraz z użytkownikami gruntów rolnych.

Podczas analizy wydatkowania środków przy udzielaniu zamówień publicznych na realizację działań związanych z ochroną i gospodarowaniem wodami stwierdzono, że w 2 z 10 badanych przypadków Dyrektor RZGW udzielił zamówienia publicznego, mimo wniesienia przez wykonawcę niższego, niż ustalono w umowie, zabezpieczenia należytego jej wykonania. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na prawidłowość wydatkowania środków przez RZGW.

<sup>1</sup> Zwany dalej „RZGW” lub „Zarządem”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Dyrektor RZGW, zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 8 oraz art. 154 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>3</sup>, dla zarządzanego przez siebie regionu wodnego prowadził kataster wodny, w którym zbierał dane dotyczące m.in. czynników wpływających na stan wód. Zgodnie z art. 155 ust. 1 ustawy Prawo wodne, Zarząd gromadził dane do katastru na podstawie informacji otrzymanych od organów administracji publicznej, instytutów badawczych oraz zakładów i właścicieli urządzeń wodnych. Źródłem danych były głównie pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane, informacje pozyskiwane bezpośrednio od podmiotów korzystających z wód oraz informacje uzyskane podczas kontroli gospodarowania wodami. Dane w katastrze rejestrowano elektronicznie z użyciem Systemu Informacji Geograficznej GIS, którego wsparciem były arkusze kalkulacyjne<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 10-87)

Dyrektor RZGW, w sprawie weryfikacji danych pozyskiwanych do katastru, wyjaśnił, że *Dzięki zastosowaniu systemów informacji przestrzennej istnieje dostęp do szeregu informacji dodatkowych (mapy rastrowe, ortofotomapy, MPHP, serwisy WMS Głównego Geodety Kraju itp.), które pozwalają na weryfikację rejestrowanych w katastrze wodnym informacji. (...) W przypadku danych wektorowych (...) wykonywane są analizy topologiczne polegające na sprawdzaniu poprawności geometrii (...).*

(dowód: akta kontroli str. 10, 15)

Zarząd pozyskiwał ponadto:

- od właściwych miejscowo urzędów marszałkowskich<sup>5</sup> - dane o rzeczywistych poborach wody i zrzutach ścieków<sup>6</sup>,
- za pośrednictwem Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej<sup>7</sup> od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska<sup>8</sup> - wyniki ocen stanu wszystkich jednolitych części wód<sup>9</sup> oraz od Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - dane z Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Dyrektor RZGW, w sprawie weryfikacji danych pozyskiwanych od ww. podmiotów wyjaśnił, że: *(...) za wytworzenie i weryfikację ww. danych, a tym samym zapewnienie ich jakości i wiarygodności, odpowiadają: właściwe miejscowo urzędy marszałkowskie (...), Główny Inspektor Ochrony Środowiska (...) oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (...) na podstawie delegacji ustawowych (...). Pozyskiwane przez (...) Zarząd (...) dane (...) są poddawane (...) harmonizacji,*

<sup>3</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., zwane dalej „ustawą Prawo wodne”.

<sup>4</sup> Dane w arkuszach nie były rejestrowane według wpływających pozwoleń wodnoprawnych, lecz przypisywane są do konkretnych urządzeń wodnych lub rodzajów korzystania z wód, tj.: 1) ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych; 2) budowle piętrzące; 3) małe elektrownie wodne; 4) przepławki dla ryb; 5) zbiorniki wodne; 6) stawy rybne; 7) zrzuty ścieków (w tym wyloty); 8) składowiska odpadów; 9) femy hodowlane (o DJP>40); 10) odwodnienia; 11) pompy ciepła; 12) odprowadzenia wód podziemnych.

<sup>5</sup> Z województw. lubuskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego.

<sup>6</sup> Do 2012 r. podmioty korzystające ze środowiska zobowiązane były złożyć sprawozdanie i wnieść opłaty w cyklu półrocznym, od 2013 r. obowiązuje cykl roczny.

<sup>7</sup> Zwanego dalej „KZGW”.

<sup>8</sup> Zwanego dalej „GIOŚ”.

<sup>9</sup> Na mocy „Porozumienia o współpracy pomiędzy Prezesem KZGW a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska” z dnia 10.12.2009 r.

<sup>10</sup> Na mocy „Porozumienia pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem KZGW oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa” z dnia 21.06.2007 r.

przetworzeniu do innych formatów i struktur. Nie jest dokonywana (...) ingerencja w wartości otrzymywanych danych. Jedynie w przypadku danych o rzeczywistych poborach i zrzutach ścieków może zostać dokonana analiza porównawcza otrzymywanych wartości z ich wielkością (...) określoną w pozwoleniu wodnoprawnym. Możliwa jest również weryfikacja tych wartości podczas przeprowadzanych przez (...) Zarząd postępowań kontrolnych oraz w trakcie prowadzonych przez właściwe organy postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego (...).

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

Za pozyskiwanie danych o presjach odpowiadało w RZGW łącznie 15 pracowników<sup>11</sup>, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

**1.2.** RZGW posiadał informacje o czynnikach znacząco oddziałujących w latach 2004, 2010 i 2013 na jakość wód na zarządzanym przez siebie 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 dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>12</sup>. Informacje te dotyczyły:

- zrzutów ścieków – RZGW dysponował danymi wynikającymi z pozwoleń wodnoprawnych oraz danymi rzeczywistymi;
- ładunku zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach - RZGW dysponował danymi wynikającymi z pozwoleń wodnoprawnych oraz danymi rzeczywistymi; te ostatnie nie obejmowały informacji o ładunku azotu ogólnego oraz fosforu ogólnego- informacje te nie podlegały sprawozdawczości;
- oczyszczalni ścieków funkcjonujących na obszarze dorzecza Odry – RZGW nie posiadał danych o przepustowości oczyszczalni - informacje te nie były zamieszczane w pozwoleniach wodnoprawnych oraz w operatach wodnoprawnych, które były podstawowym źródłem informacji o obiekcie;
- ilości ścieków - RZGW dysponował danymi wynikającymi z pozwoleń wodnoprawnych oraz danymi rzeczywistymi;
- poboru wód powierzchniowych - RZGW dysponował danymi wynikającymi z pozwoleń wodnoprawnych oraz danymi rzeczywistymi.

(dowód: akta kontroli str. 91, 92-100)

Dane dotyczące presji związanych z korzystaniem z wód powierzchniowych i podziemnych były przekazywane Prezesowi KZGW (w tym do ustalenia działań związanych z realizacją celów środowiskowych), GIOŚ, wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska oraz innym podmiotom, na ich wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 10, 16-17)

RZGW nie posiadało danych dotyczących zużycia nawozów i obornika.

(dowód: akta kontroli str. 98)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że: *Regionalne zarządy gospodarki wodnej (...) nie są zobowiązane do pozyskiwania i gromadzenia takich danych. Dane powyższe, gromadzone przez Główny Urząd Statystyczny, są ogólnodostępne na stronach GUS w Banku Danych Lokalnych. Najniższym poziomem terytorialnym, dla którego prezentowane są dane z zakresu rolnictwa, jest województwo. Dla potrzeb analiz*

<sup>11</sup> Z tego: 3 osoby w Wydziale Regionalnego Systemu Informacyjnego i Katastru Wodnego, 4 osoby w Wydziale Zasobów i Korzystania z Wód Podziemnych, 4 osoby w Wydziale Zasobów i Korzystania z Wód Powierzchniowych, 4 osoby w Wydziale Ochrony Wód.

<sup>12</sup> Dz.U. UE L z dnia 22.12.2000 r., s. 1 ze zm., zwanej dalej „Ramową Dyrektywą Wodną”.

*i opracowań (...) informacje o użyciu nawozów pozyskujemy również z materiałów statystycznych prezentowanych przez GUS (...).*

(dowód: akta kontroli str. 98)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

System pozyskiwania przez RZGW danych do katastru wodnego nie zapewniał systematyczności gromadzenia informacji. Z ogółem 5.777 pozwoleń wodnoprawnych, ujętych w latach 2010-2013 w katastrze wodnym, 81 Zarząd otrzymał po upływie od 2 miesięcy do 5 lat od dnia wydania decyzji<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 111-113)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że: (...) *pozwolenia wodnoprawne przekazywane są do katastru wodnego przez (...) organy administracji publicznej zazwyczaj bezpośrednio po zakończeniu postępowania. Zdarzają się jednak sytuacje, że nie otrzymujemy decyzji po zakończeniu postępowania. Po wystąpieniu z wnioskiem o przesłanie nam brakujących decyzji otrzymujemy je, (...) w niektórych przypadkach zwłoka wynosi nawet kilka lat (...). W ustawie Prawo wodne i powiązanych aktach wykonawczych brak jest dokładnych regulacji określających czas i formę przekazywania danych na potrzeby katastru wodnego (...). Dobrym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie udostępniania danych niezbędnych do funkcjonowania systemu usług informacji rzecznej (RIS) (Dz. U. z 2014 r. poz.155).*

(dowód: akta kontroli str. 10, 12)

Ocena cząstkowa

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

## **2. Ocena koordynacji i nadzoru nad wdrażaniem przez podmioty odpowiedzialne działań podstawowych i uzupełniających ustalonych w Planie Gospodarowania Wodami na obszarze dorzecza Odry<sup>14</sup>.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W załączniku nr 2 do Programu wodno-środowiskowego kraju<sup>15</sup> oraz w PGW zawarto katalog działań podstawowych<sup>16</sup> i uzupełniających, których wykonanie powinno zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych (dobrego stanu wód) do 2015 r. Zgodnie z art. 11 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej, jednostki odpowiedzialne za dane działanie zobowiązane były do rozpoczęcia jego realizacji do 22.12.2012 r.

Badanie stanu zaawansowania rzeczowego i finansowego 15 z 75 działań podstawowych typu A oraz 10 ze 122 działań uzupełniających<sup>17</sup> wykazało, że według stanu na dzień 31.12.2013 r.:

- 5 działań typu A zostało zrealizowanych w 100%, w 2 przypadkach stan zaawansowania wynosił od 40% do 80%, w 4 przypadkach nie przekroczył 40%, w 3 przypadkach realizacja zadania nie została jeszcze rozpoczęta; jako przyczynę niewykonania bądź niepełnego wykonania zadania, gminy wskazywały brak środków finansowych, czy zmianę granic aglomeracji; w 1

<sup>13</sup> Z tego: 2 pozwolenia przekazane po upływie od 54 do 57 miesięcy, 1 pozwolenie po upływie 25 miesięcy, 22 pozwolenia po upływie od 10 do 14 miesięcy a 56 pozwoleń po upływie od 2 do 9 miesięcy od dnia wydania decyzji.

<sup>14</sup> Przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 22.02.2011 r. (M.P. Nr 40, poz. 451), zwanym dalej „PGW”.

<sup>15</sup> Zwanego dalej „PWSK”.

<sup>16</sup> Typu A i typu B.

<sup>17</sup> Dobór próby według kryterium największej wartości.

przypadku spółka realizująca inwestycję nie podała informacji o stanie jej zaawansowania z uwagi na brak jego identyfikacji z PWŚK,

- nie jest możliwa ocena stanu zaawansowania wszystkich badanych działań uzupełniających (dotyczyły one wdrażania krajowego i wojewódzkiego programu zwiększenia lesistości – regulacja lesistości, prowadzonego zgodnie z planami urządzania lasów dla poszczególnych nadleśnictw)<sup>18</sup>, ponieważ obszary kontrolowanych scalonych części wód powierzchniowych nie mogły być przypisane nadleśnictwom bez zapewnienia im dostępu do zaktualizowanej warstwy informacji GIS (pozwalającej na naniesienie granic tych obszarów na leśną mapę numeryczną).

(dowód: akta kontroli str. 123-329)

**2.2.** W art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo wodne, wśród instrumentów zarządzania zasobami wodnymi wymieniono planowanie w gospodarowaniu wodami. Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1a cyt. ustawy, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza jest jednym z podstawowych dokumentów planistycznych. W art. 92 ust. 3 pkt 12 ustawy Prawo wodne, wśród zadań przypisanych dyrektorowi RZGW wskazano m.in. wykonywanie kontroli gospodarowania wodami. Według art. 156 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, kontrola gospodarowania wodami dotyczy m.in. stanu realizacji wszelkich planów ustalonych na podstawie ustawy, a więc także PGW, którego elementem jest PWŚK. Zgodnie z art. 156 ust. 2 ustawy Prawo wodne, kontrolę gospodarowania wodami wykonują odpowiednio Prezes KZGW oraz dyrektorzy regionalnych zarządów.

RZGW nie dokonywał w kontrolowanym okresie oceny stopnia zaawansowania realizacji działań podstawowych i uzupełniających ujętych w PGW na administrowanym przez siebie obszarze dorzecza Odry.

(dowód: akta kontroli str. 332)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że jeżeli chodzi o (...) kontrolę gospodarowania wodami dotyczącą stanu realizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, to stosownie do przepisu art. 156 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, należy ona wyłącznie do kompetencji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W przywołanym przepisie wskazano, co prawda, że kontrolę gospodarowania wodami (...) wykonują Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, lecz wskazanie tych organów zostało poprzedzone słowem „odpowiednio”. Oznacza to, że kontrolę gospodarowania wodami dotyczącą danego zagadnienia wykonuje tylko organ właściwy ze względu na charakter tego zagadnienia. W przypadku kontroli gospodarowania wodami dotyczącej stanu realizacji Planu gospodarowania wodami (...), organem właściwym do jej wykonywania nie jest Dyrektor RZGW Szczecin, bowiem zarówno nie opracowuje tego dokumentu jak i zasięg terytorialny jego działania obejmuje tylko część obszaru dorzecza Odry. Organem właściwym do wykonywania takiej kontroli jest (...) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, który w myśl art. 90 ust. 1 pkt 1a ustawy (...) opracowuje projekty planów gospodarowania wodami w obszarze dorzeczy, a zasięg terytorialny jego działania obejmuje obszar całego kraju. (...) ocena stopnia zaawansowania realizacji działań podstawowych i uzupełniających ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, została dokonana przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dla obszaru całego kraju (...) w 2012 r., w zrealizowanej na jego zlecenie pracy „Ocena realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz Programu wodno-środowiskowego kraju wraz z opracowaniem sprawozdania zgodnie z art. 15 ust. 3 Ramowej Dyrektywy

<sup>18</sup> Wg PWŚK podmiotem odpowiedzialnym za te działania jest Ministerstwo Środowiska.

Wodnej”, tj. raportu przesłanego następnie Komisji Europejskiej. (...) Ww. ocena (...) poprzedzona była przygotowaniem projektu metodyki dla systemu monitoringu, oceny oraz skuteczności realizacji programów działań wynikających z PGW oraz PWSK. (...) W dokumencie tym wskazano wytyczne dotyczące przeprowadzania kontroli (...) sposób kontroli realizacji działań szczegółowo omówiony został w rozdziale 4 (...) ww. pracy, w którym stwierdzono, że „Analizując zapisy ustawy w zakresie objętym niniejszą pracą stwierdzić należy, że kontrola gospodarowania wodami w zakresie dotyczącym programu wodno-środowiskowego kraju należy do Prezesa KZGW. W konsekwencji kontrola stanu zapisanych w nim programów i działań winna należeć również do Prezesa KZGW” (...) Dyrektor RZGW został w ww. ocenie przywołany jako jednostka współdziałająca z Prezesem KZGW, lecz do tej pory Prezes KZGW nie wskazał zakresu tego współdziałania. (...) Dyrektor RZGW realizując aktualnie kontrolę gospodarowania wodami opiera się na Zasadach przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami obowiązujące w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wydanych pismem okólnym nr 1/2011 Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 3 czerwca 2011 r. Powyższe zasady odnoszą się do działań określonych w art. 156 ustawy Prawo wodne, ale w szczegółowych zaleceniach jednak nie uwzględniają współdziałania przy kontroli stanu realizacji planów gospodarowania wodami, tym bardziej w formie przewidzianej w ww. opracowaniu, wykonanym na zlecenie Prezesa KZGW. (...) działania wskazane w pgw i PWSK stanowią działania o charakterze prawnym, monitorująco-kontrolnym, planistycznym, inwestycyjnym, czy informacyjno-szkoleniowym. Są to również działania wynikające z dyrektyw, które zostały objęte „ramami RDW (...), działania wnikające bezpośrednio z zapisów RDW, działania włączone z innych programów realizowanych przez jednostki nadzorowane przez Ministra Środowiska, działania wynikające z programów NSRO (...) skojarzone z celami RDW nadzorowane i realizowane przez inne jednostki administracji (w tym między innymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), działania zaproponowane w ramach PWSK (w tym między innymi opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Skontrolowanie stanu ich realizacji nie jest zatem możliwe w sposób przewidziany w ww. Zasadach (...).

(dowód: akta kontroli str. 330-331, 332-334)

**2.3.** W załączniku nr 2 do PGW zawarto katalog jednolitych części wód powierzchniowych<sup>19</sup>, w odniesieniu do których dokonano m.in. oceny ryzyka nieosiągnięcia dobrego stanu wód w wymaganym terminie (do końca 2015 r.) Kontrolą objęto 10 JCWP, w stosunku do których oceniono ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych jako zagrożone oraz 10 JCWP o stanie wód poniżej dobrego, w stosunku do których oceniono ww. ryzyko jako niezagrażone.

(dowód: akta kontroli str. 335-364)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że według art. 90 ust. 1a ustawy Prawo wodne, opracowanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – zawierających w odniesieniu do poszczególnych JCWP m.in. określenie ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych i ewentualne wskazanie derogacji – jest zadaniem Prezesa KZGW. Podstawą dla określenia ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych JCWP była wykonana w 2007 r. na zamówienie KZGW przez Konsorcjum - Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowy Instytut Geologiczny i Instytut Ochrony Środowiska<sup>20</sup> – praca pt. „Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych dla potrzeb opracowania programów działań i planów gospodarowania wodami”. Dokumentacją uzasadniającą podjęcie

<sup>19</sup> Zwanych dalej „JCWP”.

<sup>20</sup> Zwane dalej „Konsorcjum”.

decyzji w sprawie ustalenia derogacji była wykonana w 2008 r. na zamówienie KZGW praca „Identyfikacja programów działań wraz z analizą efektywności kosztowej oraz wskazaniem i uzasadnieniem konieczności zastosowania derogacji w regionach wodnych”. W wyniku realizacji tej pracy w administrowanych przez RZGW regionach wodnych do derogacji wskazano 1% jednolitych części rzek. Nie wskazano żadnych jednolitych części jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych. W związku z powyższym RZGW przekazał do rozważenia swoje propozycje JCWP do objęcia derogacjami.

(dowód: akta kontroli str. 365-366, 367-454)

Żadna z 10 skontrolowanych JCWP, o ryzyku ocenionym jako zagrożone, nie została wskazana przez Konsorcjum do derogacji. Wskutek propozycji RZGW wszystkie z ww. JCWP zostały ujęte w PGW jako podlegające derogacjom.

(dowód: akta kontroli str. 469-471)

W dniu 15.10.2013 r. Dyrektor RZGW otrzymał od Prezesa KZGW ocenę stanu JCWP za lata 2010-2012 wykonaną przez GIOŚ. Stan 7 z 10 JCWP, który w PGW określono jako zły a ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych określono jako niezagrożone, GIOŚ określił jako dobry. Stan pozostałych 3 JCWP został oceniony jako zły. Stan 4 z 10 JCWP, w odniesieniu do których ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych określono jako zagrożone, GIOŚ określił jako dobry. Stan pozostałych 6 JCWP został oceniony jako zły.

(dowód: akta kontroli str. 469-471)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) *dopiero aktualnie trwająca (na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) praca nad dokumentacją „Opracowanie aktualizacji: programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy” pozwoli na ocenę na ile różnice w ocenie stanu wg PGW oraz aktualnej oceny GIOŚ (za lata 2010-2012) wynikają ze skuteczności Programu wodno-środowiskowego kraju, a na ile wpływ na ten stan rzeczy mają inne czynniki (np. zmiana sposobu oraz oceny monitoringu). (...) zakończenie przedmiotowej pracy planowane jest na koniec roku 2015 (...) Zarząd – podobnie jak w innych pracach szczebla krajowego – jedynie współuczestniczy w monitorowaniu ww. pracy (w tym aPGW<sup>21</sup>) poprzez udział w Zespole Monitorującym. Natomiast (...) nie jest jednostką odpowiedzialną za realizację tych dokumentacji planistycznych, a (...) opinie i uwagi, nie są wiążące dla KZGW.*

(dowód: akta kontroli str. 472, 473-474)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

### **3. Ocena wydatkowania przez RZGW środków na realizację działań związanych z ochroną i gospodarowaniem wód na obszarze dorzecza Odry.**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Zarząd został wskazany w załączniku nr 2 do PGW jako odpowiedzialny za realizację działań podstawowych typu B, polegających na opracowaniu warunków korzystania:

- 1) z wód regionu wodnego, obejmującego: „Opracowanie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego” (92.280,75 zł) oraz „Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko

<sup>21</sup> aPGW – aktualizacja PGW.

- warunków korzystania z wód regionów wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Uecker” (154.426,50 zł); koszty planowane 644.770 zł, wydatkowano łącznie 246.707,25 zł (38,3% planu), tj. mniej o 398.062,75 zł;
- 2) z wód zlewni rzeki Iny, obejmującego „Bilans dynamiczny dla potrzeb sformułowania ograniczeń ilościowych i jakościowych w warunkach korzystania z wód zlewni rzeki Iny”; według stanu na dzień 31.12.2013 r. pozostało do sporządzenia opracowanie warunków korzystania z wód ww. zlewni oraz opracowanie jego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko; koszty planowane na ogół ww. zadań 90.000 zł, wydatkowano 118.941 zł (132,2% planu), tj. więcej o 28.941 zł;
- 3) z wód zlewni Gowienicy, obejmującego: „Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Gowienicy” (103.996,50 zł) oraz „Opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko warunków korzystania z wód zlewni Gowienicy” (88.560 zł); koszty planowane 40.000 zł, wydatkowano 192.556,50 zł (481,4% planu), tj. więcej o 152.556,50 zł;
- 4) z wód Lewobrzeżnej Zlewni Dolnej Odry, obejmującego „Opracowanie warunków korzystania z wód Lewobrzeżnej Zlewni Dolnej Odry”; według stanu na dzień 31.12.2013 r. pozostało do sporządzenia opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód ww. zlewni; koszty planowane 50.000 zł, wydatkowano 98.400 zł (196,8% planu), tj. więcej o 48.400 zł;
- 5) z wód zlewni Międzyodrze – Zalew Szczeciński – Wyspy Wolin i Uznam, obejmującego „Opracowanie warunków korzystania z wód zlewni Międzyodrze – Zalew Szczeciński – Wyspy Wolin i Uznam: część I – wody powierzchniowe” Etap I (89.175 zł); według stanu na dzień 31.12.2013 r. pozostał do sporządzenia etap II – wody podziemne oraz opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód ww. zlewni; koszty planowane 90.000 zł, wydatkowano 155.164,50 zł (172,4% planu), tj. więcej o 65.164,50 zł;
- 6) z wód zlewni rzeki Tywy, obejmujące „Bilans dynamiczny dla potrzeb sformułowania ograniczeń ilościowych i jakościowych w warunkach korzystania z wód zlewni rzeki Tywy”; według stanu na dzień 31.12.2013 r. pozostało do sporządzenia opracowanie warunków korzystania z wód ww. zlewni oraz opracowanie jego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko; koszty planowane 10.000 zł, wydatkowano 65.000 zł (650% planu), tj. więcej o 55.000 zł.

Zadania nr 1 – 5 zostały sfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a zadanie nr 6 - ze środków własnych RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 475-476)

W sprawie różnic pomiędzy kwotami zaplanowanymi na ww. zadania w PGW a rzeczywistymi wydatkami, Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Podstawą sporządzenia (...) PWŚK była wykonana w 2008 r. na zamówienie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej praca pn. „Identyfikacja programów działań wraz z analizą efektywności kosztowej oraz wskazaniem i uzasadnieniem konieczności zastosowania derogacji w regionach wodnych”, której celem w II etapie realizacji było m.in. opracowanie programów działań dla poszczególnych scalonych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych wraz z określeniem kosztów realizacji poszczególnych działań. (...) opracowywane w ramach ww. realizacji poszczególne elementy, w tym także przedmiotowe kwestie kosztów zadań, opiniowane były przez Grupę roboczą ds. planów gospodarowania wodami i programu wodno-środowiskowego kraju oraz członków powołanego w sierpniu 2008 r. Zespołu Monitorującego (...). W żadnym z konsultowanych dokumentów nie zostało zawarte wyjaśnienie podstaw przyjęcia, zbyt niskiej w naszej opinii, wysokości kwoty bazowej (na poziomie 10.000 zł) dla każdej z SCWP, a ponadto ujednoczenie tej kwoty dla każdej z nich – nieuwzględniające ani różnic obszarowych, hydrograficznych, nasilenia i zróżnicowania*

*presji, etc. Powyższe było (...) nie do zaakceptowania i nie mogło (...) stanowić podstawy szacowania kosztów zadań podejmowanych przez Zarząd do realizacji (...). Należy wyraźnie podkreślić, iż opracowanie warunków korzystania z wód i opublikowanie ich w formie aktu prawa miejscowego wymaga w każdym przypadku, zarówno dla regionów wodnych jak i poszczególnych zlewni, realizacji oprócz bilansu wodnogospodarczego (...) elementów: - opracowania warunków korzystania z wód (WKW), którego elementem finalnym jest projekt rozporządzenia ws. WKW, - przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu rozporządzenia ws. WKW, obejmującego opracowanie projektu prognozy oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych projektów obu ww. dokumentów (rozporządzenia i prognozy) (...).*

(dowód: akta kontroli str. 477-478, 479-534)

**3.2.** W latach 2010-2013 w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną na obszarze dorzecza Odry RZGW zrealizowało łącznie 72 zadania na łączną kwotę 23.287.230,88 zł<sup>22</sup>. Badaniem objęto 10 zadań o wartości ogółem 13.171.087,44 zł (tj. 56,6% ogólnej wartości inwestycji). W 6 przypadkach postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego odbyło się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>23</sup>. Środki publiczne na realizację ww. 10 zadań zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 535-540, 541-910)

W 3 z 10 postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, przed ich udzieleniem zamawiający nie skorzystał z uprawnienia do zwrócenia się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów mających wpływ na wysokość ceny. Łączna kwota umów zawartych w wyniku ww. 3 postępowań wyniosła 6.895.293,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 559-568, 590-595, 606-620, 694-708, 813-829)

Art. 90 ust. 1 ustawy pzp stanowił, że *Zamawiający w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.*

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę przejścia żeglownego w moście kolejowym zwodzonym na rzece Regalicy km 733,7”, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę netto 5.278.144,68 zł (tj. 6.492.117,96 zł brutto). Ceny ofert wyniosły: 1) 4.827.689,00 zł, tj. 74,4% wartości szacunkowej; 2) 3.865.733,90 zł, tj. 59,5% wartości szacunkowej; 3) 4.218.227,15 zł, tj. 65% wartości szacunkowej; 4) 4.788.928,04 zł, tj. 73,8% wartości szacunkowej. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 570-598)

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Wykonanie umocnienia w linii zabudowy regulacyjnej i międzywał w rejonie m. Cedynia”, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę netto 3.924.931,06 zł (tj. 4.827.665,20 zł brutto). Ceny ofert wyniosły: 1) 3.653.057,16 zł brutto, tj. 75,7% wartości szacunkowej; 2) 4.689.965,60 zł brutto, tj. 97,1% wartości szacunkowej; 3) 2.626.729,53 zł brutto, tj. 54,4% wartości szacunkowej; 4) 3.545.328,79 zł brutto, tj. 73,4% wartości szacunkowej. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę nr 3.

(dowód: akta kontroli str. 661-687)

<sup>22</sup> Z tego 19 inwestycji i 35 remontów na łączną kwotę 21.407.843,14 zł oraz 18 zadań planistycznych na kwotę 1.879.387,74 zł.

<sup>23</sup> Dz U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej „ustawą pzp”.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Ubezpieczenie prawego brzegu Odry Zachodniej w km 0,0 – 29,5 (dotyczącego jedynie odcinków, na których zniszczony jest brzeg) – rzeka Odra Zachodnia km 11,430 - 11,500, km 14,715 - 14,835 oraz km 15,375 - 15,525 (3 odcinki)”, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę netto 578.133,19 zł (tj. 711.103,82 zł brutto). Ceny ofert wyniosły: 1) 459.788,34 zł, tj. 64,7% wartości szacunkowej; 2) 402.829,65 zł, tj. 56,6% wartości szacunkowej. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 777-812)

Agnieszka Dynia, Kierownik Wydziału ds. Utrzymania Wód, pełniąca funkcję przewodniczącego komisji przetargowej w ramach wszystkich z ww. postępowań, wyjaśniła: (...) Komisja po zbadaniu wszystkich dokumentów, w tym kosztorysów ofertowych stwierdziła, że wszystkie dokumenty są prawidłowe a kosztorysy ofertowe zostały sporządzone prawidłowo. Zawierają wszystkie pozycje, które zostały prawidłowo wycenione i gwarantują wykonanie robót zgodnie z warunkami SIWZ. Komisja (...) składała się z osób posiadających wiedzę merytoryczną w zakresie budownictwa i kosztorysowania. Nie stwierdzono konieczności zwracania się z wnioskiem do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, gdyż wszystkie elementy składające się na wartość oferty (...) nie budziły wątpliwości komisji. (...) W zależności od struktury firmy każdy wykonawca ma inne koszty związane z działalnością firmy (kosztorys inwestorski zakłada na ogół uśrednione koszty), są to zagadnienia, które mają wpływ na zastosowane w kosztorysie składniki cenotwórcze, tj. koszty pośrednie, koszty zakupu i zysk. Do tego dochodzi jeszcze aspekt kupna materiałów, gdzie większość firm ma indywidualne rabaty u poszczególnych dostawców, natomiast w kosztorysie inwestorskim wartość materiałów przyjmuje się z bazy cenowej (...).

(dowód: akta kontroli str. 569, 654-655, 656, 660, 710-711, 712, 803, 834-835, 836-837)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) Pojęcie rażąco niskiej ceny nie jest (...) w ustawie Pzp ani w żadnej innej, sprecyzowane. Brak takiej definicji również w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych. W związku z tym, na bazie orzecznictwa KIO a także sądów powszechnych, za rażąco niską cenę należy uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień, cenę za którą nie można wykonać danego zamówienia. (...) ustawa Pzp nie wskazuje również w jakich okolicznościach należy skorzystać z dyspozycji art. 90 ust. 1, tzn. jaki poziom musi osiągnąć cena, aby konieczne było zwrócenie się do wykonawcy o wyjaśnienie (...) zamawiający ocenił, w oparciu o swoją wiedzę i doświadczenie a także znajomość metody sporządzania kosztorysów inwestorskich, (...), iż nie ma niebezpieczeństwa co do braku możliwości wykonania za oferowaną cenę przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego (...).

(dowód: akta kontroli str. 657-658, 659, 713-714, 715, 838-839, 840-841)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W 2 z 10 skontrolowanych postępowań zamawiający zawarł umowę w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, mimo że wniesione przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy opiewało na kwotę niższą odpowiednio o 45 zł i o 700 zł, niż wynikało to z postanowień umowy.

Według art. 147 ust. 2 ustawy pzp, zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Likwidację wypłyceń dna na kanale Klucz-Ustowo (Skośnica)”, wykonawca za realizację przedmiotu umowy miał otrzymać wynagrodzenie w kwocie 1.487.000 zł. Wartość należytego zabezpieczenia umowy została ustalona w § 9 na 10% ww. wynagrodzenia. W dniu 24.11.2011 r. wykonawca złożył w RZGW gwarancję bankową na kwotę 148.000 zł, tj. o 700 zł niższą, niż określono w umowie. W dniu 24.11.2011 r. Dyrektor RZGW zawarł z wykonawcą umowę nr 120/2011.

(dowód: akta kontroli str. 722-726, 742)

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Wykonanie umocnienia w linii zabudowy regulacyjnej i międzywał w rejonie m. Cedynia”, wykonawca za realizację przedmiotu umowy miał otrzymać wynagrodzenie w kwocie 2.626.729,53 zł. Wartość należytego zabezpieczenia umowy została ustalona § 11 na 10% ww. wynagrodzenia. W dniu 25.06.2013 r. wykonawca złożył w RZGW gwarancję bankową na kwotę 262.627,95 zł, tj. o 45 zł niższą, niż określono w umowie. W dniu 25.06.2013 r. Dyrektor RZGW zawarł z wykonawcą umowę nr 59/2013.

(dowód: akta kontroli str. 684-689, 709)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że umowa została zawarta z wykonawcą, który złożył ofertę najkorzystniejszą, ponieważ nie było podstaw do odstąpienia przez zamawiającego od zawarcia umowy. Zabezpieczenie zostało wniesione w formie dopuszczalnej ustawowo gwarancji bankowej, która była pod względem formalnoprawnym prawidłowa i dopuszczalna prawnie a jedynie na skutek omyłkowego wyliczenia kwota zabezpieczenia była mniejsza od wymaganej. Ustawa pzp nie zawiera sankcji nieważności umowy w przypadku niepełnego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 715, 743, 744)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nieprawidłowość nie miała wpływu na kontrolowany obszar funkcjonowania RZGW.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W załączniku nr 2 do PGW, dla obszaru działania Zarządu zestawiono ogółem 441 JCWP<sup>24</sup>. Ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych w odniesieniu do 129 JCWP oceniono jako zagrożone, określając jednocześnie derogację terminu uzyskania dobrego stanu wód i podając uzasadnienie tej decyzji (podstawa prawna według Ramowej Dyrektywy Wodnej). Badaniem w zakresie derogacji objęto 10 losowo wybranych JCWP, z tego 5 podjętych na podstawie art. 4 ust. 4 RDW oraz 5 na podstawie art. 4 ust. 7 RDW.

(dowód: akta kontroli str. 335-362, 365-366, 367-454, 914)

RZGW nie podejmował decyzji w sprawie ustalenia derogacji dla poszczególnych JCWP.

(dowód: akta kontroli str. 916-917)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) *dokumentacje uzasadniające podjęcie decyzji w sprawie ustalenia derogacji dla JCW wykonywane były na poziomie krajowym, na zamówienie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Była to praca pt. „Identyfikacja programów działań wraz z analizą efektywności kosztowej oraz wskazaniem i uzasadnieniem konieczności zastosowania derogacji w regionach wodnych” oraz*

<sup>24</sup> Z tego 329 Jednolitych Części Wód Rzecznych oraz 112 Jednolitych Części Wód Jeziornych.

ostatecznie praca „Opracowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w Polsce”. (...) Zarząd nie był jednostką odpowiedzialną za realizację przedmiotowych dokumentacji planistycznych, a przedstawiane przez pracowników merytorycznych opinie i uwagi nie były (...) wiążące dla (...) KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 915, 916-917)

**4.2.** RZGW nie przeprowadzał analiz mogących wskazywać na konieczność zmniejszenia lub zwiększenia JCWP podlegających derogacji w związku z przeprowadzaną aktualizacją PGW.

(dowód: akta kontroli str. 916-917)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) aktualnie, (...) na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, realizowana jest dokumentacja „Opracowanie aktualizacji: programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”, w której ponownie zostanie przeanalizowana konieczność/zasadność ustalenia derogacji dla poszczególnych JCWP. (...) Zarząd nasz uczestnicząc w monitorowaniu omawianej pracy – poprzez udział w Zespole Monitorującym – zgłaszał szereg uwag do podejścia metodycznego w zakresie między innymi kwestii ustalenia derogacji. Z uwagi jednak na fakt, iż ostateczne podejście metodyczne nie zostało przez Zamawiającego (KZGW) zaakceptowane, Zarząd nasz nie może jeszcze (...) przedstawić szczegółów w tym zakresie (...). Zakończenie przedmiotowej pracy planowane jest na koniec 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 472, 473-474, 916-917)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

## **5. Ocena działań związanych z ochroną wód powierzchniowych, w tym z koniecznością zachowania i uzyskania ciągłości morfologicznej rzek na obszarze dorzecza Odry.**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1.** Za realizację zadań związanych z ustaleniem cieków oraz działań niezbędnych dla zachowania i uzyskania ciągłości morfologicznej rzek na obszarze dorzecza Odry administrowanym przez RGZW odpowiadało łącznie 5 pracowników RZGW<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 918-923)

**5.2.** Zarząd posiadał informacje w zakresie ustalenia cieków na obszarze dorzecza Odry, stanowiących korytarze migracyjne I i II rangi, wymagające zachowania i odtworzenia ciągłości morfologicznej.

Dyrektor RZGW rozporządzeniem nr 3/2014 z dnia 03.06.2014 r. w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego<sup>26</sup> określił ciek lub ich odcinki istotne (10 pozycji<sup>27</sup>) i szczególnie istotne (5 pozycji<sup>28</sup>) pod względem zachowania ciągłości morfologicznej dla obszaru dorzecza Odry oraz ciek lub ich odcinki istotne pod względem zachowania ciągłości morfologicznej dla regionu wodnego (62 pozycje), na których uwzględnienie wymagań organizmów oraz elementów abiotycznych wrażliwych na brak ciągłości morfologicznej jest konieczne w kontekście osiągnięcia dobrego stanu/ potencjału

<sup>25</sup> Tj.: 3 z Wydziału Zasobów i Korzystania z Wód Powierzchniowych, 1 z Wydziału Gospodarki Rybackiej oraz 1 z Wydziału Planowania Gospodarowania Wodami.

<sup>26</sup> Zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu”.

<sup>27</sup> Pliszka, Ilanka, Plonia, Ina, Krąpiel, Gowienica, Mołstowa, Radew, Pokrzywnica, Leśnica.

<sup>28</sup> Odra, Rega, Parsęta, Wieprza, Grabowa.

wód. Określone zostały również reprezentatywne gatunki ryb dla ww. cieków oraz warunki techniczne urządzeń zapewniających swobodną migrację ryb w zależności od wymagań tych gatunków. Podstawą dla ww. typowania cieków było sporządzone dla zlecenie Prezesa KZGW opracowanie pn. „Ocena potrzeb i priorytetów udrożnienia ciągłości morfologicznej rzek na obszarach dorzeczy w kontekście osiągnięcia dobrego stanu i potencjału ekologicznego JCWP”<sup>29</sup>.

Dyrektor RZGW ustalił wykaz 61 budowli piętrzących na ciekach istotnych i szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej. Dla każdej z budowli szczególnie istotnych sporządzono karty informacyjne budowli, zawierające parametry obiektu, rodzaj i funkcje przegrody, jej ogólną charakterystykę, podstawowe parametry techniczno-eksploatacyjne, informacje o drożności rzeki w przekroju przegrody, ocenę sprawności danego urządzenia dla migracji oraz sugerowane działania udrażniające – wskazania dotyczące lokalizacji oraz budowy lub przebudowy przepławki. Dodatkowo w katastrze wodnym Zarządu wskazany jest właściciel danego urządzenia wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 923, 924-985)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, iż na odcinku administrowanego przez niego dorzecza Odry brak jest budowli uniemożliwiających migrację ryb. Na pozostałym obszarze nie sprawuje on uprawnień właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa i nie jest podmiotem odpowiedzialnym za udrożnienie budowli zlokalizowanych na tych ciekach. Zarząd podjął jednak działania w celu realizacji działań udrożnieniowych na tym terenie, tj.

1) skierował wyniki Opracowania do:

- wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych – wykonujących z powierzenia marszałków województw uprawnienia właścicielskie w stosunku do większości wód (oraz do urządzeń wodnych), wskazanych jako konieczne do udrożnienia, celem jego uwzględnienia przy planowaniu przyszłych inwestycji, także w zakresie ubiegania się o środki zewnętrzne na ich realizację,
- jednostek wykonujących kompetencje organu wydającego pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód oraz wykonanie urządzeń wodnych, celem uwzględnienia wyników Opracowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych;

2) przeniósł wyniki Opracowania do rozporządzenia w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu.

(dowód: akta kontroli str. 923, 927-928)

**5.3.** W katastrze wodnym prowadzonym przez RZGW w Szczecinie w latach 2010-2013 zarejestrowano ogółem 5.770 pozwoleń wodnoprawnych, z tego 201 pozwoleń dotyczyło inwestycji hydrotechnicznych. Na podstawie analizy 10 z ww. 201 pozwoleń ustalono, że RZGW nie prowadził postępowań w sprawie oceny ich zgodności z celami środowiskowymi i zasadami ochrony wód. Ocena zgodności zamierzonego korzystania z wód z celami środowiskowymi jest obligatoryjnym elementem operatu wodnoprawnego. Do jej wydania uprawniony jest organ właściwy do wydania pozwolenia, tj. starosta (art. 140 ustawy Prawo wodne).

W latach 2010-2013 RZGW zaplanowało przeprowadzenie kontroli w odniesieniu do ogółem 131 obiektów. Podstawą typowania do kontroli były informacje zbierane od pracowników komórek merytorycznych RZGW. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 5 pozwoleń wodnoprawnych, wobec których RZGW podjęło działania kontrolne ustalono, że we wszystkich przypadkach stwierdzone zostały

---

<sup>29</sup> Zwane dalej „Opracowaniem”.

nieprawidłowości<sup>30</sup>. Podmioty kontrolowane zrealizowały zalecenia sformułowane przez Dyrektora RZGW w zarządzeniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 986-1017)

Ustalone  
nieprawidłowości

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. Ocena ustalania obszarów szczególnie narażonych (OSN) oraz wprowadzania i stosowania programów mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry.**

Opis stanu  
faktycznego

**6.1.** Dyrektor RZGW, stosownie do wymogu art. 47 ust. 3 ustawy Prawo wodne, określił w drodze rozporządzenia wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone<sup>31</sup>, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć<sup>32</sup>. Podstawą dla niniejszego opracowania były dane monitoringowe z czteroletniego okresu poddawane analizom, otrzymywane na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Zarządem a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie, Zachodniopomorskim Urzędem Wojewódzkim oraz Wojewódzkim Inspektoratem ochrony Środowiska w Szczecinie.

Stopień eutrofizacji wód został ustalony z wykorzystaniem wskaźników, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23.12.2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych. Przekroczenia granicznych wskaźników eutrofizacji wód uwarunkowały uznanie za wody wrażliwe cieków i jezior w zlewni rzeki Płoni (OSN o powierzchni 925,59 km<sup>2</sup>, wyznaczony rozporządzeniem nr 1/2008 oraz 6/2012 w sprawie OSN) oraz wód cieków w zlewni Małej Iny (OSN o powierzchni 418,85 km<sup>2</sup>, wyznaczony rozporządzeniem nr 6/2012 w sprawie OSN).

Przy wyznaczaniu OSN nie ograniczono ich powierzchni w stosunku do rzeczywistego stanu w zakresie zanieczyszczenia i zagrożenia zanieczyszczeniem. Zmniejszenie w 2008 r. obszaru OSN w zlewni rzeki Płoni o 173,28 km<sup>2</sup> w stosunku do jego powierzchni wyznaczonej cyklem „azotanowym” na lata 2004-2008, nie było spowodowane „presją” środowisk rolniczych, a jedynie wyłączeniem z OSN terenu Miasta Szczecin, z uwagi na odrolnienie gruntów.

Do RZGW nie wpłynęły skargi, wskazujące na subiektywne wyznaczanie OSN.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1051, 1141, 1143-1144, 1146-1147)

**6.2.** Dla każdego z ww. OSN, zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne, Dyrektor RZGW opracował w drodze rozporządzenia, programy działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych<sup>33</sup>. Programy

<sup>30</sup> Kontrolowany został zobowiązany: w 1. przypadku do stosowania warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, w szczególności do przestrzegania maksymalnego poziomu piętrzenia wód w jeziorze; w 2. przypadku do potwierdzenia geodezyjnego rzędnej, zamontowanego na jazie żelbetonowym znaku wodnego; w 3. przypadku do trwałego oznakowania rzędnej maksymalnego poziomu wody oraz wykonania dokumentacji fotograficznej potwierdzającej powyższe; w 4. przypadku do trwałego oznaczenia najwyższych poziomów piętrzenia na urządzeniach piętrzących; w 5. przypadku do doprowadzenia treści pozwolenia wodnoprawnego do zgodności ze stanem faktycznym zastawek objętych tym pozwoleniem.

<sup>31</sup> Zwane dalej „OSN”.

<sup>32</sup> Rozporządzenie nr 1/2008 z dnia 19.03.2008 r. obowiązujące w latach do dnia 3 lipca 2012 r. oraz rozporządzenie nr 6/2012 Dyrektora RZGW z dnia 15.06.2012 r. obowiązujące od 4 lipca 2012 r., zwane dalej odpowiednio: „rozporządzeniem nr 1/2008 w sprawie OSN” i „rozporządzeniem nr 6/2012 w sprawie OSN”.

<sup>33</sup> Rozporządzenie nr 2/2008 z dnia 06.05.2008 r., zwane dalej „programem na lata 2008-2012” oraz rozporządzenie nr 7/2012 z dnia 03.10.2012 r., zwane dalej „programem na lata 2012-2016”.

zawierały środki zaradcze, określone w załączniku nr 1 do 3 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 rolniczych<sup>34</sup>.

Stosownie do wymogów § 3 rozporządzenia o programach działań, projekty programów podlegały uzgodnieniom z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie. Uwagi formułowane przez ww. podmioty podczas spotkań konsultacyjnych dotyczyły m.in.: niedostatecznej ekologicznej edukacji rolników, niewystarczającej konserwacji rowów i regulacji stosunków wodnych, braku środków finansowych na realizację obowiązków wskazywanych w programach (w tym na prowadzenie monitoringu zawartości azotu w glebie). Program na lata 2012-2016 był konsultowany przez powołaną przez Prezesa KZGW Grupę roboczą ds. rolno-środowiskowych<sup>35</sup>, w której skład weszli przedstawiciele poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej, KZGW, GIOŚ oraz resortu rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1140, 1148-1149, 1176-1177, 1187-1189, 1194-1195)

Wskazany w programach obowiązek sporządzania planów nawożenia oraz bilansu azotu w gospodarstwie, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia o programach działań, podlegał kontroli wykonywanej przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie<sup>36</sup>. Badania zawartości azotu w glebie (niezbędne do sporządzenia bilansu azotu) zostały w 2010 r. sfinansowane przez Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego (pobór 300 prób glebowych z 2 poziomów w 18 gospodarstwach oraz wykonanie badań na zawartość azotu mineralnego w glebie). W latach 2010-2011 Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach<sup>37</sup> wykonał 600 prób glebowych na azot z 2 poziomów gleby.

W Programie na lata 2008-2012 zobowiązywano podmioty gospodarujące na OSN do prowadzenia kart dokumentacyjnych oraz do ewidencjonowania zużycia nawozów naturalnych (w przypadku posiadania ich nadwyżek w gospodarstwie)<sup>38</sup>.

W Programie na lata 2012-2016 zobowiązano wszystkie podmioty prowadzące działalność rolniczą na obszarze OSN do prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych, w szczególności związanych z nawożeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1141-1142, 1190-1191, 1194)

**6.3.** Dyrektor RZGW, zgodnie z dyspozycją art. 84 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>39</sup>, określił w programach sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu przez podmioty w nim wymienione. Dane otrzymane od podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie realizacji programu pozwalały na realizację przez Zarząd obowiązków kontrolnych i sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1185)

W cyklu „azotanowym” 2008-2012 zadanie identyfikacji gospodarstw rolnych i hodowlanych oraz ferm, stanowiących istotne źródło emisji związków azotu w zlewni rzeki Płoni, należało do obowiązków ZODR. Dyrektor ZODR pismem z dnia

<sup>34</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44, zwanego dalej „rozporządzeniem o programach działań”.

<sup>35</sup> Zwaną dalej „Grupą”.

<sup>36</sup> Zwanego dalej „WIOŚ”.

<sup>37</sup> Zwany dalej „ZODR”.

<sup>38</sup> Do prowadzenia pełnej dokumentacji zobowiązano gospodarstwa znajdujące się w rejestrze istotnych źródeł emisji związków azotu. W pozostałych gospodarstwach zalecono prowadzenie tej dokumentacji.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

18.09.2008 r. zakwestionował ww. obowiązek i wobec odmowy Dyrektora RZGW dokonania zmian podmiotu odpowiedzialnego za przedmiotową identyfikację w programie na lata 2008-2012, skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie<sup>40</sup> w przedmiocie stwierdzenia nieważności zadań przypisanych ZODR. WSA wyrokiem z dnia 26.08.2009 r. stwierdził nieważność przepisów określających obowiązki ZODR. Skarga kasacyjna Dyrektora RZGW, złożona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, została oddalona. Z uwagi na zagrożenie realizacji postanowień programu na lata 2008-2012, Dyrektor RZGW samodzielnie przystąpił do sporządzenia rejestru istotnych źródeł emisji związków azotu. Wykorzystał do tego celu rejestr sporządzony w cyklu 2004-2008 oraz dane otrzymane z gmin znajdujących się na obszarze OSN w zlewni Płoni. Zaktualizowany rejestr został przekazany WIOŚ w dniu 09.03.2010 r., jako podmiotowi zobowiązanemu do prowadzenia kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia.

W cyklu 2012-2016, wobec wytycznych ramowego programu otrzymanych od Prezesa KZGW, odstąpiono od takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1191, 1192-1194)

**6.4.** Dyrektor RZGW, celem ustalenia stopnia wdrożenia oraz uzyskanych efektów realizacji programu na lata 2008-2012, opracował „Raport regionalny z wdrażania Dyrektywy azotanowej w obszarze działania RZGW w Szczecinie za lata 2008-2012”, jako wkład do raportu<sup>41</sup> przedkładanego przez Prezesa KZGW Komisji Europejskiej. Oceny skuteczności ww. programu dokonano głównie na podstawie monitoringu jakości wód powierzchniowych i podziemnych. Z uwagi na problemy ze sporządzeniem identyfikacji źródeł emisji azotu, a następnie rejestru istotnych źródeł emisji związków azotu<sup>42</sup>, nie została dokonana ankietyzacja gospodarujących na OSN.

Dyrektor RZGW wyjaśnił: (...) z uwagi na brak informacji dotyczących m.in. poziomu i skali produkcji roślinnej i zwierzęcej, kierunków rozwoju poszczególnych gospodarstw rolniczych, wielkości dawek nawożenia mineralnego i naturalnego oraz ze względu na niedostateczną kontrolę gospodarstw rolnych, niemożliwe było przeprowadzenie pełnej oceny stopnia wdrożenia Programu działań. Oceny dokonano jedynie na podstawie dostępnych danych statystycznych. Opisane (...) problemy ze sporządzeniem identyfikacji (...) oraz rejestru (...), zostały zgłoszone Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej już w 2009 r. (...) Ocena stopnia wdrożenia, sporządzona w oparciu o dostępne dane, została przyjęta przez Prezesa KZGW bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1191, 1195-1199)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Program na lata 2012-2016 nie zawierał części finansowej harmonogramu planowanych działań, o którym mowa w art. 84 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1190)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że było to wynikiem przyjęcia ramowego projektu programu działań, przekazanego przez Prezesa KZGW. Powyższy projekt został

<sup>40</sup> Zwanego dalej „WSA”.

<sup>41</sup> Raport pn. „Opracowanie raportu wdrażania dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2008-2011”, wykonany przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowy Instytut Badawczy Oddział we Wrocławiu oraz Zakład Badań Regionalnych na zlecenie KZGW.

<sup>42</sup> Szerzej opisane w punkcie 6.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

opracowany przez Grupę roboczą ds. rolno-środowiskowych i jest jednolity na wszystkich OSN w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1191, 1194-1195)

Ocena częściowa

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

#### IV. Wnioski.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>43</sup>, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Rzetelne weryfikowanie dokumentów przedkładanych przez wykonawców celem pełnego zabezpieczenia należytego wykonania zadania.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania NIK o  
sposobie wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Szczecin, dnia 18 grudnia 2014 r.

Kontroler  
Anna Dejk-Chojnacka  
Starszy inspektor kp.

Dyrektor  
Delegatury NIK w Szczecinie

<sup>43</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.