NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-011-01/2014
P/14/120

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze

Kontrolerzy

1. Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91606 z dnia 4 sierpnia 2014 r. i nr 91650 z dnia 5 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 662-663)

2. Piotr Tamborski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90755 z dnia 4 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, ul. Siemiradzkiego 19 (dalej: WIOŚ).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Maria Małgorzata Szablowska – Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska[1].

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[2], działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia na ogół prawidłowa realizacja zadań określonych w Programie Państwowego Monitoringu Środowiska województwa lubuskiego na lata 2010-2012 (dalej: *PMŚ na lata 2010-2012*), poprzez prowadzenie monitoringu stanu wód na prawidłowo wyznaczonych jednolitych częściach wód powierzchniowych (*JCWP*) i punktach pomiarowo-kontrolnych (*ppk*). W większości przypadków objętych badaniem[3] zakres i częstotliwość badań odpowiadał zaplanowanemu w PMŚ na lata 2010-2012. Nieprawidłowość polegająca na nieobjęciu pełnym zakresem badań czterech ppk (17,4% z ogółu zbadanych) była wynikiem niewystarczających środków finansowych.

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie badań i pomiarów JCWP oraz ustalanie na ich podstawie klasyfikacji stanu wód. Wykonujące badania laboratorium posiadało ważny certyfikat akredytacyjny obejmujący każdy etap prowadzenia badań, a funkcjonujący w nim dwustopniowy system kontroli zapewniał właściwą ich jakość. Wszystkie metody badawcze wykorzystywane do badania wody, według kierownika laboratorium, były objęte systemem zarządzania zgodnym z normą PN-EN ISO/IEC 17025. Zbadane przez NIK zamówienia, poza jednym przypadkiem,

[1] Od 28 listopada 2012 r. Wcześniej, w okresie od 21 maja 1999 r. do 27 listopada 2012 r. stanowisko to zajmował Zbigniew Lewicki.
[2] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[3] Badniem objęto zakres i częstotliwość badań wykonywanych na 23 ppk.

przeprowadzano z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[4]. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki bez spełnienia przesłanek dopuszczających zastosowanie tego trybu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań określonych w Programie Państwowego Monitoringu Środowiska województwa lubuskiego na lata 2010-2012 w zakresie wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry.

1.1. Wyznaczanie jednolitych części wód powierzchniowych do monitorowania w ramach monitoringu diagnostycznego i operacyjnego

Opis stanu faktycznego

W dniu 7 stycznia 2010 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska zatwierdził Program PMŚ na lata 2010-2012[5], który był pierwszą częścią sześcioletniego (od 2010 r. do 2015 r.) cyklu gospodarowania wodami. Jego realizacja następowała poprzez wykonywanie monitoringu diagnostycznego i operacyjnego na ustalonych jednolitych częściach wód powierzchniowych (*JCWP*). Na obszarze województwa lubuskiego wydzielonych zostało 266 jednolitych części wód (JCWP)[6], z czego do monitoringu wyznaczonych zostało 157. Spośród nich, monitoringiem operacyjnym objęte zostały wszystkie JCWP, a monitoringiem diagnostycznym 35[7] (22,3%). W celu ustalenia prawidłowości typowania przez Inspektorat określonych JCWP do monitoringu operacyjnego i diagnostycznego badaniu poddano 17 JCWP objętych monitoringiem operacyjnym i 11 JCWP monitoringiem diagnostycznym[8]. Analiza wykazała, że zaliczenie JCWP do danego rodzaju monitoringu odpowiadało kryteriom określonym w załączniku nr 1 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 maja 2009 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych.[9]

(dowód: akta kontroli str. 7-25, 161-162, 619-633, 652)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.2 Wyznaczanie punktów pomiarowo-kontrolnych do monitorowania

Opis stanu faktycznego

Na 157 JCWP objętych monitoringiem, Inspektorat wyznaczył 217 punktów pomiarowo-kontrolnych (*ppk*), z czego monitoringiem operacyjnym objętych zostało 217 ppk (100%), a monitoringiem diagnostycznym 56 ppk (26,0%). Analiza 28 pkk[10] (8 wyznaczonych do monitoringu diagnostycznego i 22 do monitoringu operacyjnego) wykazała, że kryteria ich wyznaczenia do monitorowania w ramach monitoringu diagnostycznego i operacyjnego odpowiadały kryteriom wyboru określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z 13 maja 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 161-161, 652)

[4] Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.
[5] W dniu 4 lutego 2011 r. PMŚ został aneksowany.
[6] W tym 205 jcw rzecznych i 61 jeziornych.
[7] Nie prowadzono monitoringu badawczego.
[8] Wybór losowy z interwałem.
[9] Dz. U. Nr 81, poz. 685.
[10] Wybór losowy z interwałem.

Ustalone nieprawidłowości

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

1.3. Zakres i częstotliwość prowadzonych badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu (potencjału) ekologicznego i chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych

Opis stanu faktycznego

W ramach PMŚ na lata 2010-2012 monitoringiem operacyjnym objęto 217 ppk, a monitoringiem diagnostycznym 56 ppk. Badaniem dotyczącym ustalenia prawidłowości zakresu i częstotliwości prowadzonych przez Inspektorat badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu (potencjału) ekologicznego i chemicznego JCWP objęto 23 ppk[11], z czego wszystkie 23 ppk (10%) ppk objęto monitoringiem operacyjnym (MO), a 6 ppk (10%) zostało wyznaczonych do monitoringu diagnostycznego (MD). Analiza wykazała, że 16 ppk objętych zostało przez Inspektorat badaniem monitoringowym w pełnym zakresie i z wymaganą częstotliwością. W pozostałych 7 ppk zakres i częstotliwość badań (obejmujących w zależności od rodzaju ppk elementy biologiczne, fizykochemiczne, wskaźniki chemiczne, w tym substancje priorytetowe, substancje zanieczyszczające, specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne, wskaźniki mikrobiologiczne i inne substancje) był niezgodny z częstotliwością i zakresem ustalonym w PMŚ na lata 2010-2012.
Niedokonanie badań w pełnym zakresie i z wymaganą częstotliwością (w 3 ppk) elementów biologicznych fizykochemicznych, specyficznych zanieczyszczeń syntetycznych i niesyntetycznych, wskaźników mikrobiologicznych i innych substancji było wynikiem m.in. warunków atmosferycznych uniemożliwiających pobór próbek, brakiem wody w rzece.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 156-159, 161-162, 650-653)

Ustalone nieprawidłowości

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

Mimo zaplanowanych w Państwowym Programie Monitoringu Środowiska województwa lubuskiego na lata 2010-2012 badań substancji priorytetowych i innych substancji zanieczyszczających w dziedzinie polityki wodnej, WIOŚ w 4 punktach pomiarowo-kontrolnych (ppk) nie zbadał wszystkich 33 substancji priorytetowych z wymaganą częstotliwością (12 razy w roku), przy czym w 2 z ww. ppk żadnej z 9 substancji zanieczyszczających (12 razy w roku). I tak:

W jednym ppk wyznaczonym na jeziorze Wielkim nie zbadano żadnej substancji priorytetowej, w jednym ppk wyznaczonym na jeziorze Ostrowica zbadano 8 substancji[12] 4 razy zamiast 12 razy w roku, w pozostałych 2 ppk wyznaczonych na rzece Zimna Woda i jeziorze Lubniewskim nie zbadano jednej substancji priorytetowej[13], a 8 substancji[14] badano 4 razy zamiast 12 razy w roku.

[11] Wybór losowy z interwałem.
[12] C_{10-13} - chloroalkany (określona jako niebezpieczna w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. Nr 254, poz. 1528), Chlorfenwinfos, Chlorpyrifos, Ftalan di (2-etyloheksyl) (DEHP), Nonylofenole (określona jako niebezpieczna), Oktylofenole, Związki tributylocyny (określona jako niebezpieczna), Trifluralina.
[13] Bromowany difenyloeter (określona jako niebezpieczna).
[14] C_{10-13} - chloroalkany (określona jako niebezpieczna), Chlorfenwinfos, Chlorpyrifos, Ftalan di (2-etyloheksyl) (DEHP), Nonylofenole (określona jako niebezpieczna), Oktylofenole, Związki tributylocyny (określona jako niebezpieczna), Trifluralina.

Żadna spośród 9 innych substancji zanieczyszczających, w dwóch ppk wyznaczonych na jeziorze Ostrowica i jeziorze Wielkim nie została objęta badaniem ani razu w roku, mimo zaplanowania ich zbadania 12 razy w roku.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 156-159)

Inspektorat posiada wyposażenie pozwalające na wykonanie badań obejmujących 24[15] spośród 33 substancji priorytetowych[16]. W latach 2011-2012 oznaczenia ośmiu spośród dziewięciu substancji priorytetowych (cztery razy w roku), których nie wykonuje Inspektorat, dokonywał podmiot zewnętrzny, na podstawie umowy zawartej z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska[17].

W wyniku niewystarczających środków finansowych WIOŚ ograniczył w 2011 r. ppk (z 19 do 6), w których dokonał oznaczeń substancji priorytetowych i innych substancji zanieczyszczających[18]. W PMŚ Inspektorat syngnalizował, w związku z trudną sytuacją finansową, możliwość niezrealizowania badań, w tym substancji priorytetowych i innych substancji szczególnie szkodliwych, w pełnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 160, 209-211, 414-416, 618, 624-625, 633, 652-653)

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Monitoringu Środowiska nieprzeprowadzenie badań w pełnym zakresie, obejmującym substancje priorytetowe i inne substancje zanieczyszczające, na:

- punkcie wyznaczonym na Jeziorze Wielkim oraz Ostrowica nastąpiło z powodów finansowych (w 2011 r. ograniczono liczbę ppk, na których dokonano oznaczeń substancji priorytetowych i innych substancji zanieczyszczających z 19 do 6) oraz z powodu ograniczonej liczby JCWP przewidzianych do oznaczeń w ramach prac wykonawcy zewnętrznego (wybranego przez GIOŚ), nie uwzględniono punktu wyznaczonego na jeziorze Wielkim do badań 8 substancji priorytetowych;

- punkcie wyznaczonym na jeziorze Lubniewsko i rzece Zimna Woda nastąpiło wobec braku wyposażenia umożliwiającego realizowanie przez WIOŚ oznaczeń dziewięciu substancji priorytetowych, w tym substancji nie zbadanej na punkcie. Badanie ośmiu pozostałych substancji przeprowadził podmiot zewnętrzny wybrany przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 579-581)

Ponadto Kierownik laboratorium oraz Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska odnosząc się do niewykonywania przez Inspektorat badań obejmujących wszystkie substancje priorytetowe i inne substancje zanieczyszczające wyjaśnili, że WIOŚ nie posiada odpowiedniej aparatury wykorzystywanej do wykonywania takich badań (do badań takich substancji jak tributylocyna oraz bromowane difenyloetery wymagana jest czuła aparatura, której koszt wynosi około 800 tys. zł-chromatorgraf GC-MS-MS). Wykonywanie oznaczeń substancji priorytetowych wiąże się z zakupem niezbędnego wyposażenia dodatkowego np. kolumn chromatograficznych, certyfikowanych materiałów odniesienia, udziałem personelu w szkoleniach. Ponadto do oznaczenia dwóch substancji brak było ustandaryzowanych metod. Również zlecenie badań tych substancji innemu laboratorium byłoby utrudnione nie tylko ze względów finansowych (dodatkowe koszty obejmujące transport,

[15] Poza: bromowane difenyloetery, chloro alkany, chorfenwinfos, chlorpyrifos, DEHP, nonylofenole, oktylofenole, tributylocyna, trifluralina.

[16] Wymienionych w rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej.

[17] Nr 46/2010/F z dnia 25 listopada 2010 r., dotyczyła wykonywania badań na terenie działalności wszystkich WIOŚ.

[18] Pismo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Zielonej Górze z dnia 23.12.2010 r., nr WM.PSuS.51-19/2010. Wcześniej Wojewódzki Inspektor poinformował zastępcę Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o zagrożeniach wpływających na realizację PMŚ w 2011 r., w tym na ograniczenie zakresu badań obejmujących m.in. badanie substancji priorytetowych i innych substancji zanieczyszczających.

wykonanie badań), ale również ze względów organizacyjnych, polegających na konieczności szybkiego wykonania badań (w ciągu kilku dni).
W związku z uzyskaniem w 2014 r. większych niż dotychczas środków finansowych z WFOŚiGW, planuje się wdrożenie pięciu nieoznaczanych dotychczas przez WIOŚ substancji priorytetowych, a w kolejnym roku dwóch następnych. Inspektorat złożył wniosek do NFOŚiGW na realizację zadania pn. „Modernizacja i doposażenie laboratorium WIOŚ w Zielonej Górze", w którym uwzględniono m.in. zakup chromatografu GC-MS-MS.

(dowód: akta kontroli str. 507-512, 519-522, 558-560, 561-576, 584-588, 644-646)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Działania w zakresie pomiarów i badań wykonanych w ramach monitoringu stanu wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry, w tym poprzez laboratoria WIOŚ

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie działa laboratorium składające się z dwóch pracowni: w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze, które posiada aktualny (ważny do dnia 17 lipca 2015 r.) certyfikat akredytacyjny laboratorium badawczego wydany przez Polskie Centrum Akredytacji, potwierdzający spełnienie przez laboratorium wymagań normy PN-EN ISO/EC 10725[19]. Przed 8 października 2013 r. w Inspektoracie działały dwa laboratoria: w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze. Każde z nich posiadało certyfikat akredytacyjny.

Obowiązujący w Inspektoracie system zarządzania obejmował wszystkie etapy prowadzenia pomiarów i badań, w tym m.in. pobieranie próbek i postępowanie z nimi, tj. ich transport z miejsca pobrania, przekazywanie próbek do badań w laboratorium oraz postępowanie z nimi w laboratorium. Szczegółowo określono sposób dokumentowania pobierania próbek i dokonywania pomiarów w terenie, poprzez wskazanie informacji dotyczących okoliczności pobrania próbek, tj. m.in. miejsca pobrania, datę, wskazanie osoby, która dokonuje pobrania, warunki środowiskowe w trakcie pobrania, datę i godzinę przyjęcia próbki przez laboratorium.

(dowód: akta kontroli str. 164-189, 193, 654)

Każda z 52 i 55 metod badawczych stosowanych do monitorowania stanu wód przez odpowiednio laboratorium w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp. – wg wyjaśnień kierownik laboratorium – była zgodna z normą PN-EN ISO/IEC 17025, stosowanie do § 18 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych[20] oraz określonych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej *GIOŚ*) minimalnych wymagań dla laboratoriów wykonujących badania dla potrzeb PMŚ[21]. Sprawdzenie zgodności metod badawczych z ww. normą (akredytowanych i nieobjętych akredytacją) następuje m.in. poprzez poddawanie ich audytom wewnętrznym, udział laboratorium w porównaniach międzylaboratoryjnych/badaniach biegłości, stosowanie wewnętrznego sterowania jakością, obejmującego wszystkie metody. Oceny stanu

[19] Numer AB 127. W dniu 8 października 2013 r. zarządzeniem z dnia 27 września 2013 r., nr 22/2013 zmieniono strukturę organizacyjną WIOŚ łącząc dwa laboratoria (w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze) w jedno i w jego strukturze wyodrębniono dwie pracownie.
[20] Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.
[21] Pismo z dnia 13 grudnia 2012 r., nr DM/5300-19/01/12/BK.

wód dokonywano przy uwzględnieniu wymaganych granic oznaczalności. Spośród ww. metod badawczych 42 oraz 45 stosowanych przez odpowiednio laboratorium w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp. posiadało akredytację, natomiast 10 nie posiadało akredytacji, z czego 6 (spośród 10) wykorzystywano do badania substancji priorytetowych (12 substancji[22] w laboratorium w Gorzowie Wlkp. i 4[23] w laboratorium w Zielonej Górze). Kierownik laboratorium jako przyczynę nie objęcia akredytacją wszystkich stosowanych metod badawczych wskazała na ograniczenia finansowe, kadrowe, techniczne laboratorium. Zaznaczyła jednak, że sukcesywnie WIOŚ rozszerza akredytację na nowe metody badawcze.

(dowód: akta kontroli str. 190-208, 507-512, 560-561, 654, 664-667)

Badanie 24 substancji priorytetowych następowało przy uwzględnieniu metod referencyjnych określonych w załączniku nr 5 rozporządzenia w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych. Zagadnienie dotyczące wykonywania badań dotyczących substancji priorytetowych zostało szerzej opisane w punkcie 1.3. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 664-667)

Jakość badań wykonywanych w Inspektoracie zapewniona była poprzez stosowanie dwustopniowego (wewnętrznego i zewnętrznego) systemu zapewnienia jakości badań. Zewnętrzną kontrolę jakości realizowano poprzez coroczne kilkukrotne uczestnictwo w badaniach biegłości. Natomiast wewnętrzna kontrola polegała m.in. na określeniu dla każdej metody badawczej planu/programu kontroli jakości, który określał m.in. rodzaj kontroli i sposób jej przeprowadzenia np. zastosowanie próbki ślepej, dwukrotny pomiar próbki, stosowanie próbek kontrolnych, termin wykonania lub częstotliwość wykonywanej kontroli np. każdorazowo, raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 214-328, 654)

Stosownie do postanowień § 18 pkt 4 rozporządzenia w sprawie form i sposobu monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, każda z metod badawczych stosowanych przez Inspektorat została poddana walidacji, która uwzględniała wpływ różnorodnych czynników zewnętrznych na wyniki badań wykonanych dla pobranych próbek.

(dowód: akta kontroli str. 215-218, 359-372, 555, 557, 582-583, 654)

Dokumentowanie wyników badań następowało zgodnie z wymogami normy PN-EN ISO/IEC 17025. Sprawozdania z badań zawierały wymagane elementy m.in. tytuł, nazwę laboratorium, numer, nazwę i adres klienta, identyfikację zastosowanej metody. Z pobrania próbek sporządzany były protokół zawierający m.in. datę pobrania i czas pobrania, miejsce, wskazanie osób dokonujących pobrania, opis używanych przyrządów oraz dane charakteryzujące próbkę (temperaturę, odczyn, przewodność).

(dowód: akta kontroli str. 329-358, 654-655)

W każdym roku objętym kontrolą, każde z laboratoriów poddane zostało audytowi Polskiego Centrum Akredytacji sprawdzającemu kompetencje techniczne i spełnienie przez laboratoria wymagań akredytacyjnych. W ich wyniku, stwierdzono łącznie 14 niezgodności, które zostały usunięte[24]. Dotyczyły one m.in. nieokreślenia w dokumentacji systemowej wytycznych regulujących sposób wprowadzania zmian

[22] Benzen, 1,2-dichloroetan, dichlorometan, endosulfan (określona jako niebezpieczna), heksachlorobenzen (określona jako niebezpieczna), heksachlorobutadien (określona jako niebezpieczna), heksachlorocykloheksan (określona jako niebezpieczna), nikiel, pentachlorobenzen (określona jako niebezpieczna), pentachlorofenol, trichlorobenzeny, trichlorometan.
[23] Atrazyna, diuron, izoproturon, symazyna.
[24] Skuteczność działań korygujących została potwierdzona przez PCA.

do procedur, błędnego wskazania procedury badawczej w jednym ze sprawozdań, nieokreślenia terminów realizacji ustaleń z przeprowadzonego przeglądu zarządzania, błędów formalnych w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIOŚ w badanym obszarze.

3. Prawidłowość ustalenia klasyfikacji stanu wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry.

Opis stanu faktycznego

Oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych WIOŚ dokonywał w oparciu o zapisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych[25], a także w oparciu o wytyczne opracowane przez GIOŚ[26]. Analiza 16 ppk wykazała, że Inspektorat dokonując ich klasyfikacji oraz prezentowania ocen zachował wymogi ustalone w rozporządzeniu w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm dla substancji priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str. 44-95, 656, 148-153)

Wyniki badań JCWP w ramach monitoringu zrealizowanego przez Inspektorat, pozwoliły na przeprowadzenie w okresie 2010-2013 klasyfikacji stanu/potencjalu ekologicznego odpowiednio dla 17%, 31%, 58,3%, 60% JCWP, oceny stanu chemicznego dla 0,75%, 4,5%, 10,5%, 14,3% JCWP, oceny stanu wód dla 10,2%, 20,3%, 39%, 44% ogółu JCWP.
W okresie 2010-2013 zwiększała się ilość JCWP objęta przez Inspektorat monitoringiem[27], jak i uwzględniana w ocenie stanu[28]. Bez ocen stanu spośród monitorowanych w okresie 2010-2013 pozostawało odpowiednio 15, 22, 35, 32 – JCWP rzecznych i 11, 10, 22, 14 - JCWP jeziornych. Pozostawanie części JCWP bez ocen jest wynikiem sposobu oceniania, który jest wypadkową ocen stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego i wymaga dokonania oceny zarówno stanu/potencjału ekologicznego, jak i chemicznego (ocena stanu chemicznego możliwa jest dla tych JCWP, dla których realizowany był monitoring diagnostyczny)[29].

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 577-578, 580, 656)

- Ocena stanu/potencjału ekologicznego oraz chemicznego JCWP rzecznych monitorowanych przez WIOŚ.

Z roku na rok zwiększała się ilość JCWP, dla której ustalano stan/potencjał ekologiczny i chemiczny. W całym okresie objętym kontrolą na żadnej JCWP nie stwierdzono zarówno bardzo dobrego, jak i bardzo złego stanu ekologicznego. W większości badanych JCWP stan ekologiczny w tym okresie, określony został jako dobry[30] lub umiarkowany[31], najrzadziej jako słaby[32]. Pogorszeniu uległ stan

[25] Dz. U. Nr 257, poz. 1545. Wcześniejsze rozporządzenie z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych.
[26] Z dnia 15 lutego 2013 r., nr DM/5103-22/01/13/PG.
[27] JCWP rzecznych z 33 w 2010 r. do 106 w 2013 r. i JCWP jeziornych z 20 w 2010 r. do 56 w 2013 r.
[28] 18 w 2010 r. do 74 w 2013 r.- JCWP rzeczne i z 9 w 2010 r. do 41 w 2013 r. – JCWP jeziorne.
[29] W przypadku, gdy dysponowano tylko oceną stanu/potencjału ekologicznego albo stanu chemicznego i była to ocena poniżej stanu dobrego można taki stan ocenić jako stan JCWP zły.
[30] 48,5% w 2010 r., 37,3% w 2011 r., 44,2% w 2012 r. i 42,5% w 2013 r.
[31] 21,2% w 2010 r., 46,3% w 2011 r., 42,3% w 2012 r. i 48,1% w 2013 r.
[32] 6,1% w 2010 r., 10,4% w 2011 r., 8,7% w 2012 r. i 6,6% w 2013 r.

chemiczny. W 2010 r. zły stan chemiczny nie wystąpił na żadnej JCWP, a w 2013 r. objął 20,8% JCWP objętych monitorowaniem.
W dobrym stanie, w okresie 2010-2013 pozostawało od 1,9% do 4,4% JCWP. Od 2012 r. w złym stanie pozostaje około 65% JCWP.

(dowód: akta kontroli str. 96-129, 154, 656)

Ekstrapolacja wyników badań (z lat 2010-2012) JCWP monitorowanych przez WIOŚ na niemonitorowane JCWP (rzecznych)[33] wskazała, że bardzo dobry stan ekologiczny nie występuje na żadnej JCWP, dobry na 46,2%, umiarkowany na 38,2%, słaby na 14,6%, a zły na 0,9%. Dobry stan chemiczny został określony dla 55,7%, a stan poniżej dobrego dla 44,3% JCWP.
Dla 26,7% ogólny stan JCWP został określony jako dobry, a dla 73,1% jako zły.

(dowód: akta kontroli str. 647-648, 657)

➢ Ocena stanu i potencjału ekologicznego oraz chemicznego JCWP jeziornych monitorowanych przez WIOŚ.

W okresie 2010-2013 zarówno stan/potencjał ekologiczny oceniany jako bardzo dobry albo zły zmniejszył się[34]. Stan/potencjał ekologiczny większości JCWP był dobry[35] lub umiarkowany[36]. Pogorszeniu uległ stan chemiczny. W 2010 r. zły stan chemiczny nie wystąpił na żadnej JCWP, a w 2013 r. objął 42,9% JCWP objętych monitorowaniem.
W latach 2010-2013 zmniejszyła się ilość JCWP będąca w dobrym stanie (z 5% do 1,8%). W złym stanie w 2010 r. było 40%, a w 2013 r. 73,2% JCWP.

(dowód: akta kontroli str. 155, 657)

Ekstrapolacja wyników badań (z lat 2010-2012) JCWP monitorowanych przez WIOŚ na niemonitorowane JCWP (jeziornych) wskazała, że bardzo dobry stan ekologiczny wystąpił na 22% JCWP, dobry na 25,4%, umiarkowany na 20,3%, słaby na 11,9%, a zły na 15,3%. Dobry stan chemiczny określony został dla 10%, a stan poniżej dobrego dla 90% JCWP. Ogólny stan JCWP jako dobry został określony dla 2,9%, jako zły dla 97,1%.

(dowód: akta kontroli str. 647-648, 657)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIOŚ w badanym obszarze.

4. Wykorzystanie środków finansowych pozyskanych na prowadzenie monitoringu środowiska, w tym stanu wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry

4.1. Środki finansowe przeznaczone przez Inspektorat na monitoring środowiska

Opis stanu faktycznego

Wydatki Inspektoratu w latach 2010-2013 wynosiły odpowiednio: 4.875.542 zł, 5.373.995 zł, 6.060.325 zł, 5.437.206 zł. Największą ich część (około 65% ogółu wydatków[37]) stanowiły wydatki na monitoring i wynosiły: w 2010 r. 3.156.911 zł,

[33] W okresie objętym kontrolą ekstrapolacja (jcw rzecznych i jeziornych) została przeprowadzona jednokrotnie, na podstawie badań z okresu 2010-2012 przez podmiot zewnętrzny na zlecenie GIOŚ.
[34] W zakresie bardzo dobrego z 30% ogółu JCWP objętego monitoringiem w 2010 r. do 17,9% w 2013 r., a złego z 20,0% w 2010 r. do 16,0% w 2013 r.
[35] 30% w 2010 r., 15,8% w 2011 r., 26,8% w 2012 r. i 26,8% w 2013 r.
[36] 20,0% w 2010 r., 26,3% w 2011 r., 21,4% w 2012 r. i 26,8% w 2013 r.
[37] W 2011 r. 64,75%, w 2011 r. 61,22%, w 2012 r. 68,34%, w 2013 r. 65,71%.

w 2011 r. 3.290.208 zł, w 2012 r. 4.141.608 zł, w 2013 r. 3.572.718 zł. W latach 2010-2013 na podstawie umów zawartych z WFOŚiGW Inspektorat uzyskał dofinansowanie na realizację zadań monitoringowych w łącznej wysokości 1.512.758 zł (226.758 zł w 2010 r. - 4,6% ogółu wydatków, 250.000 zł w 2011 r. - 4,6% ogółu wydatków, 818.500 zł w 2012 r. - 13,5% ogółu wydatków i 217.500 zł w 2013 r. - 4,0% ogółu wydatków). Uzyskane środki wykorzystano m.in. na zakup aparatury laboratoryjnej, części zamiennych do niej, zakup i wydanie raportów o środowisku, zakup samochodu[38].

(dowód: akta kontroli str. 376-403, 413, 658)

Ze wzgledu na niewystarczające środki finansowe WIOŚ ograniczył zakres badań monitoringowych obejmujących dokonywanie oznaczeń substancji priorytetowych i innych substancji zanieczyszczających (opisano w punkcie 1.3. wystąpienia).

W styczniu 2013 r.[39] Wojewódzki Inspektor wskazując na: rosnące koszty realizacji Programu PMŚ, konieczność wymiany zużytego sprzętu laboratoryjnego, wzrastające koszty jego napraw, na zakres obowiązkowych badań monitoringowych, obejmujących m.in. substancje priorytetowe, wystąpił do Wojewody Lubuskiego o przyznanie 200 tys. zł na zakup aparatury laboratoryjnej, w wyniku czego wydatki Inspektoratu zostały zwiększone o 50 tys. zł. Dodatkowo podejmowane były działania w celu zmiany zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Zielonej Górze[40], które od 2015 r. mają ulec zmianie - po 1 stycznia 2015 r. maksymalny udział Funduszu w finansowaniu realizowanych zadań zostanie podniesiony do 70% kosztów kwalifikowanych[41]. W dniu 31 stycznia 2014 r. złożony został wniosek do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie w wysokości 2.100.000 zł zadania pn. „Wspieranie działalności monitoringu środowiska część 1) Monitoring środowiska". NFOŚiGW umieścił zadanie objęte wnioskiem na liście rezerwowej do dofinansowania w roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 404-409, 414-416, 584-585, 588, 645-646, 658)

Ustalone nieprawidłowości

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

4.2. Prawidłowość wydatkowania środków na monitoring środowiska, szczególnie na zakupy inwestycyjne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą WIOŚ przeprowadził dziewięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 955.397,60 zł, z czego cztery postępowania na kwotę 250.561 zł dotyczyły dostaw, związanych z monitoringiem wody (trzy postępowania dotyczyły dostawy aparatury, jedno samochodu). Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania[42]: dwa w trybie przetargu nieograniczonego, jedno z wolnej ręki (na kwotę 152.838 zł, tj. 16% ogółu postępowań). Postępowania dotyczyły zakupu: a) spektrometru na kwotę 33.838 zł, b) spektrofotometru na kwotę 39.000 zł, c) mikroskopu stereoskopowego na kwotę 80.000 zł. Analiza dokumentacji dotyczącej zamówień wykazała m.in., że przygotowanie i przeprowadzanie 2 postępowań (b i c), w tym wybór trybu nastąpił zgodnie

[38] Kwota dofinansowania na działania monitoringowe w okresie 2010-2013 wynosiła 50% kosztów kwalifikowanych realizacji zadania, poza 2012 r., w którym dodatkowo otrzymano dofinansowanie w wysokości 100% kosztów kwalifikowanych realizacji zadania pn. „Wyposażenie i uruchomienie stacjonarnej automatycznej stacji monitoringu jakości powietrza w Żarach".
[39] Pismo z dnia 14 stycznia 2013 r., nr WB.3110.1.2013.ES.
[40] Pismo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Srodowiska w Zielonej Górze z dnia 17 lutego 2014 r., nr WB.3111.3.2014.ES
[41] Pismo WFOŚiGW w Zielonej Górze z dnia 27 marca 2014 r., nr WEI-EI-E-070-7-1/14, informujące, że zgodnie z nowymi zasadami opracowanymi przez WFOŚiGW w Zielonej Górze dotyczącymi umów zawartych po 1 stycznia 2015 r. maksymalny udział Funduszu w finansowaniu realizowanych zadań został podniesiony do 70% kosztów kwalifikowanych.
[42] Jedno postępowanie spośród czterech objęte zostało badaniem w ramach kontroli NIK przeprowadzonej w roku w okresie od 2. Stycznia 2012 r. do 21 marca 2012 r. w przedmiocie „Wykonanie budżetu państwa w 2011 r. część 85/08 województwo lubuskie".

z zasadami Pzp. W przypadku udzielenia zamówienia (a) na dostawę spektrometru zastosowano niewłaściwy tryb postepowania tj. zamówienie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 417-455, 659)

Ustalone nieprawidłowości

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

W dniu 13 grudnia 2010 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Zbigniew Lewicki udzielił zamówienia na kwotę na kwotę 41.282,36 zł (33.838 zł netto) na dostawę spektrometru, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp, mimo niewystąpienia przesłanek wymienionych ww. przepisie uzasadniających zastosowanie tego trybu. Ponieważ zakupy w grupie CPV (384) obejmującej dostawę spektrometru wynosiły 25.568,44 zł netto, zakup spektrometru za planowaną kwotę 34.146,34 zł (42.000 zł brutto) powodował przekroczenie progu 14 tys. euro (15.555 tys. euro) i w świetle art. 4 pkt 8 Pzp obowiązek przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.
Przed udzieleniem przedmiotowego zamówienia, w Inspektoracie dwukrotnie przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę spektrometru. Każde z tych postępowań zostało unieważnione, jedno z powodu braku ofert (art. 93 ust. 1 pkt 1), drugie (w dniu 2 grudnia 2010 r.) ponieważ oferowana cena przewyższała kwotę, którą zamawiający gotowy był przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (art. 93 ust. 1 pkt 4). W tej sytuacji nie wystąpiła przywołana przez zamawiającego przesłanka do zastosowania zamówienia z wolnej ręki określona w art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp (*ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówieni*a).

(dowód: akta kontroli str. 451-452, 454-455, 466-494)

Wyjaśniając przyczyny zastosowania trybu z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp, pomimo braku przesłanek określonych tym przepisem, pracownik Inspektoratu zajmujący się zamówieniami publicznymi i pełniący w komisji przetargowej funkcję sekretarza, stwierdził, że udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki nastąpiło z uwagi na dwukrotne unieważnienie przetargu, w tym unieważnienie drugiego nastąpiło przed końcem roku, co powodowało zagrożenie utraty środków finansowych przeznaczonych na zakup spektrometru, w związku z ich niewykorzystaniem do końca roku.

(dowód: akta kontroli str. 547-548, 517-518)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, możliwość niewykorzystania środków finansowych przeznaczonych na zrealizowanie zadania nie mogła stanowić przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp[43].
Zbigniew Lewicki – udzielający zamówienia i pełniący w tym okresie stanowisko Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, wyjaśnił: „Moja zgoda na zakup spektrometru w trybie z wolnej ręki opierała się na opinii Naczelnika Wydziału Administracyjno-Technicznego (…) pełniącego jednocześnie funkcję przewodniczącego komisji przetargowej, który poinformował mnie o dopuszczalności zastosowania takiego trybu zakupu. Oparłem się na jego opinii."

(dowód: akta kontroli str. 549-550)

[43] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 3123/08 (lex nr 507731).

4.3 Wykorzystanie sprzętu przez laboratoria

Opis stanu faktycznego

Do badań monitoringowych wody oprócz sprzętu zakupionego przez Inspektorat wykorzystywany był również sprzęt przekazany przez GIOŚ. W okresie objętym kontrolą GIOŚ przekazał, po uprzednich uzgodnieniach, Inspektoratowi aparaturę (9 szt.[44]) wykorzystywaną do monitoringu wody o łącznej wartości 561.910,81 zł. Posiadany przez WIOŚ sprzęt pozwalał na przeprowadzanie wymaganych badań we własnym zakresie bez zlecenia ich wykonywania podmiotom zewnętrznym. Stopień wykorzystania posiadanej apartury – ustalany jako stosunek liczby godzin faktycznego wykorzystywnia aparatury do liczby godzin pracy Inspektoratu w skali roku – był zróżnicowany i wahał się w przedziale od 8,4% (analizator całkowitego węgla organicznego TOC) oraz 9,2% (analizator rtęci) do 100% (chromatograf gazowy). Kierownik pracowni laboratoryjnej wyjaśniając przyczyny stopnia wykorzystania analizatora rtęci i całkowitego węgla organicznego i w związku z tym zasadności przekazywania próbek i wykonywania badań przez inne laboratorium stwierdziła, że liczba przeprowadzonych badań zależy od ilości zleceń (zapotrzebowania klienta wewnętrznego, a ww. aparatura jest potrzebna do wykonywania nie tylko badań związanych z monitorowaniem środowiska, ale również w ramach działań inspekcyjnych (np. nagłe awarie). Opisując możliwe trudności i zagrożenia, które wystąpiłyby gdyby laboratorium nie posiadało ww. aparatury i przekazywało próbki do analizy do innego laboratorium, wskazała m.in. na generowanie dodatkowych kosztów związanych z transportem próbek oraz zagrożenia związane z niespełnieniem wymogów opisanych w metodyce badawczej związanej z ograniczonym czasem przeprowadzenia analizy – w przypadku oznaczania zawartości rtęci i całkowitego węgla organicznego (TOC) z uwagi na nietrwałość analitów konieczne jest jak najszybsze wykonanie badań, stosowanie specjalnych naczyń jednego rodzaju na każdym etapie postępowania z próbką (w przypadku badania rtęci), spełnienie wymagań akredytacyjnych[45].

(dowód: akta kontroli str. 495-506, 523-535, 551-553, 658-659)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność WIOŚ w badanym obszarze.

5. Realizacja zadań w zakresie kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczeń wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry związkami azotu.

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie nie przeprowadzano kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczeń wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry związkami azotu, w związku z nieokreśleniem przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (w ramach uprawnień wynikających z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[46]) na obszarze działania Inspektoratu wód powierzchniowych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć.

(dowód: akta kontroli str. 163)

---

[44] Spektrometr o wartości 206.424 zł, analizator rtęci o wartości 89.407 zł, analizator całkowitego węgla organicznego o wartości 89.999,40 zł, zmywarka laboratoryjna o wartości 29.889 zł, pompa próżniowa membranowa o wartości 2.788,41 zł, terenowy zestaw do pomiaru pH, przewodności tlenu o wartości 14.414 zł, ława grzejna o wartości 4.797 zł, mikrowaga o wartości 27.798 zł, chromatograf gazowy o wartości 96.394 zł.

[45] Zasady oceny laboratoriów badawczych opisane w dokumencie DAB-07 (punkt 2 i 3.3). Laboratorium pobierające próbki nie mogłoby posiadać akredytacji wyłącznie na pobieranie i przygotowywanie próbek. Natomiast laboratorium wykonujące pomiary dokonywałoby wyłącznie badania próbki, nie zaś obiektu (np. wody), co ostatecznie miałoby wpływ na wiarygodność wyniku końcowego. Na badanie obiektu składa się pobór oraz badanie dokonane przez to samo laboratorium.

[46] Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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[47], wnosi o:

1. Zapewnienie prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych w pełnym zakresie i z częstotliwością ustaloną w Programie Państwowego Monitoringu Środowiska dla województwa lubuskiego.

2. Udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki wyłącznie po spełnieniu przesłanek dopuszczających zastosowanie tego trybu.

V. 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 Zielonej Górze.

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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 14 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Wicedyrektor

Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

Kontroler
Anna Tronowicz
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

[47] Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.