



LWR-4101-019-00/2014
Nr ewid. 30/2015/P/14/120/LWR

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE ZADAŃ
ZWIĄZANYCH Z ZAPOBIEGANIEM
I TRWAŁYM OBNIŻANIEM ZANIECZYSZCZEŃ
WÓD DORZECZA ODRY

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:
Barbara Syta

Wz. *Barbara Syta*

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

[Signature]
Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

[Signature]
Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia *20* lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
1.3. Cel główny kontroli	6
1.4. Cele szczegółowe kontroli	6
1.5. Zakres i organizacja kontroli.....	6
1.6. Okres objęty kontrolą.....	7
1.7. Podstawa prawna i kryteria kontroli	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Wnioski	14
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	15
3.1. Istotne ustalenia kontroli	15
3.1.1. Ministerstwo Środowiska	15
3.1.1.1. Ocena stanu regulacji prawnych	15
3.1.1.2. Nadzór nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie gospodarowania wodami.....	18
3.1.1.3. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania wodami	19
3.1.2. Prezes KZGW i nadzorowane regionalne zarządy gospodarki wodnej	20
3.1.2.1. Aktualizacja planów gospodarowania wodami	20
3.1.2.2. Rozpoznanie czynników znacząco oddziałujących na jakość wód powierzchniowych i działania związane z ich ochroną	22
3.1.2.3. Ustalanie odstępstw od celów środowiskowych (derogacje)	25
3.1.2.4. Realizacja działań ujętych w PGW na obszarze dorzecza Odry	27
3.1.2.5. Ograniczenie zanieczyszczenia wód powierzchniowych azotanami pochodzenia rolniczego na obszarach szczególnie narażonych.....	29
3.1.3. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.....	31
3.1.3.1. Monitoring stanu wód powierzchniowych.....	31
3.1.3.2. Klasyfikacja stanu wód powierzchniowych.	36
3.1.4. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	41
3.1.4.1. Finansowanie działań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód	41
3.1.4.2. Nadzór nad wykorzystaniem środków	41
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	43
4.1. Przygotowanie kontroli	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	45
5. ZAŁĄCZNIKI.....	46

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Akty prawne:

Prawo wodne	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.);
Prawo Ochrony Środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.);
Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.);
Ustawa o nawozach i nawożeniu	ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033 ze zm.);
Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.);
Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW)	Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s.1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 5, str. 275 ze zm.);
Dyrektywa azotanowa	Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991 r., str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, str. 68);
PGW na obszarze dorzecza Odry	Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry przyjęty uchwałą przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r. (M.P. Nr 40, poz. 451).

Pojęcia i skróty:

Dorzecze	obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza;
Obszar dorzecza	obszar lądu i morza, składający się z jednego lub wielu sąsiadujących ze sobą dorzeczy wraz ze związanymi z nimi wodami podziemnymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi i wodami przybrzeżnymi, będący główną jednostką przestrzenną w gospodarowaniu wodami;
Jednolita część wód powierzchniowych (JCWP)	oznacza oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych (jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, sztuczny zbiornik wody, rzeka, struga, strumień, potok, kanał, lub ich część, morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne);
Scalona część wód powierzchniowych (SCWP)	jednolite części wód, które zostały zgrupowane na potrzeby opracowywania planów gospodarowania wodami i ich aktualizacji;
Silnie zmieniona JCWP	jednolita część wód powierzchniowych, której charakter został w znacznym stopniu zmieniony w następstwie fizycznych przeobrażeń, będących wynikiem działalności człowieka;
Sztuczna JCWP	jednolita część wód powierzchniowych powstała w wyniku działalności człowieka;

Wody powierzchniowe	wody śródlądowe z wyjątkiem wód podziemnych; wody przejściowe i wody przybrzeżne, z wyjątkiem sytuacji, kiedy z uwagi na stan chemiczny zaliczyć można do nich również wody terytorialne;
Wody śródlądowe	wszystkie wody stojące lub płynące na powierzchni lądu i wszelkie wody podziemne po stronie lądu od linii bazowej, od której odmierzana jest szerokość wód terytorialnych;
Dobry stan wód powierzchniowych	stan osiągnięty przez część wód powierzchniowych, jeżeli zarówno ich stan ekologiczny, jak i chemiczny jest określony, jako co najmniej „dobry”;
Dobry stan ekologiczny	stan JCWP innych niż silnie zmienione i sztuczne, który na podstawie klasyfikacji stanu ekologicznego tych wód dokonanej z uwzględnieniem definicji klasyfikacji tego stanu, jest określany, co najmniej jako dobry (załącznik V do RDW);
Dobry potencjał ekologiczny	stan silnie zmienionej lub sztucznej JCWP, który na podstawie klasyfikacji potencjału ekologicznego tych wód, dokonanej z uwzględnieniem definicji klasyfikacji tego potencjału, jest określony co najmniej jako dobry (załącznik V do RDW);
Dobry stan chemiczny wód powierzchniowych	stan chemiczny JCWP, który na podstawie klasyfikacji stanu chemicznego tych wód, dokonanej z uwzględnieniem definicji klasyfikacji tego stanu, jest określony jako dobry, tj. w którym stężenia zanieczyszczeń nie przekraczają środowiskowych norm jakości ustalonych w załączniku IX i na mocy art. 16 ust. 7 RDW oraz innym stosownym prawodawstwie wspólnotowym ustanawiającym środowiskowe normy jakości na poziomie wspólnotowym;
PWŚK	Program Wodno-Środowiskowy Kraju;
OSN	obszar szczególnie narażony na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej;
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej;
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych;
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
KE	Komisja Europejska;
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
BZT₅	biochemiczne zapotrzebowanie na tlen – parametr używany w inżynierii środowiska;
CHZT	chemiczne zapotrzebowanie tlenu. Umowny, laboratoryjnie oznaczany wskaźnik jakości wody.

1.1 Temat i numer kontroli

Wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry – P/14/120.

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Podjęto ją w związku z wprowadzeniem *Ramowej Dyrektywy Wodnej*, która nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych przy zachowaniu trwałej równowagi pomiędzy zjawiskami naturalnymi, a działalnością człowieka, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. RDW wyznacza cel nadrzędny osiągnięcia celu środowiskowego w postaci dobrego stanu JCWP na obszarze danego dorzecza w terminie do 2015 r., a jedynie w uzasadnionych przypadkach, po wystąpieniu ściśle określonych przesłanek, w terminie późniejszym (stopniowo do roku 2021 lub 2027). W związku z powyższym na Ministra Środowiska i Prezesa KZGW został nałożony obowiązek podjęcia szeregu terminowych działań, m.in. z udziałem przedstawicieli nauki, zapewniających przedłożenie KE pierwszej w Polsce aktualizacji planów gospodarowania wodami w wymaganym terminie do grudnia 2015 r. Prawidłowa realizacja obowiązków w zakresie poprawy stanu wód powierzchniowych ma szczególne znaczenie, bowiem Polska zaliczana jest do krajów ubogich w zasoby wodne.

1.3 Cel główny kontroli

Ocena działań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry w odniesieniu do wymogów prawa Unii Europejskiej w zakresie przywrócenia i/lub utrzymania dobrego stanu wód w terminie do 2015 r.

1.4 Cele szczegółowe kontroli

1. Ocena działań związanych z wdrożeniem *Ramowej Dyrektywy Wodnej*, w tym dotyczących dostosowania struktury organizacyjnej gospodarki wodami do zintegrowanego zarządzania na obszarze wydzielonych dorzeczy.
2. Ocena rozpoznania czynników znacząco oddziałujących na jakość wód i działań związanych z ustalaniem odstępstw od celu środowiskowego w zakresie dobrego stanu wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry (derogacje).
3. Ocena realizacji zadań związanych z monitoringiem stanu wód powierzchniowych oraz ustalaniem stanu jakościowego wód na obszarze dorzecza Odry.
4. Ocena skuteczności podejmowanych działań dla poprawy stanu wód na obszarze dorzecza Odry.
5. Ocena sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją Planu Gospodarowania Wodami na obszarze dorzecza Odry.
6. Ocena realizacji obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym wobec KE.

1.5 Zakres i organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 5 sierpnia 2014 r. do 15 stycznia 2015 r., jako kontrola planowa, koordynowana przez Delegaturę NIK we Wrocławiu. Uczestniczyły w niej również Delegatury NIK w Katowicach, Opolu, Poznaniu, Szczecinie i Zielonej Górze oraz Departament Środowiska NIK.

Kontrolą objęto łącznie 18 jednostek:

- Ministerstwo Środowiska,
- KZGW,
- RZGW w Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu,
- WIOŚ i WFOŚiGW w Katowicach, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Zielonej Górze i we Wrocławiu.

Wykaz uczestników kontroli i skontrolowanych jednostek przedstawia **załącznik 5.1** do niniejszej Informacji.

W związku z kontrolą przeprowadzono badania ankietowe wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań podstawowych i uzupełniających, ujętych w PWŚK w celu ustalenia stanu realizacji wybranych losowo działań.

1.6 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata od 2010 do 2013. W tej kontroli uwzględniono również działania i zdarzenia zaistniałe przed i po tym okresie, które miały bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi jej przedmiotem.

1.7 Podstawa prawna i kryteria kontroli

W Ministerstwie Środowiska, KZGW, regionalnych zarządach gospodarki wodnej i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej: *ustawa o NIK*), z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. WFOŚiGW zostały skontrolowane w oparciu o art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*, tj. z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości², podjęte przez skontrolowane jednostki działania związane z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry w celu poprawy ich stanu, stosownie do wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej Parlamentu Europejskiego i Rady z 2000 r. W wyniku tych działań uzyskano wymierne efekty w postaci ograniczenia zanieczyszczeń wód powierzchniowych. Zmniejszyła się bowiem ilość odprowadzanych ścieków z 917,1 mln m³ w 2010 r. do 824,1 mln m³ w 2013 r. (o 10,1%), w tym ścieków nieoczyszczonych odpowiednio z 61,7 mln m³ do 53,5 mln m³ (o 13,3%). Za korzystne należy uznać odnotowany w tym okresie wzrost udziału ścieków oczyszczonych na oczyszczalniach z podwyższonym usuwaniem biogenów z 45,0% do 50,1%. Z ogólnej liczby 385 miast położonych na obszarze dorzecza Odry w 2013 r. oczyszczalnie ścieków posiadało 381 miast, w tym oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów 216 miast, co stanowiło w porównaniu do 2010 r. wzrost odpowiednio o 17 i 14 miast z oczyszczalniami ścieków. W sposób prawidłowy realizowano zadania związane z rozpoznawaniem czynników znacząco oddziałujących na jakość wód oraz z ustalaniem odstępstw od celu środowiskowego w zakresie dobrego stanu wód powierzchniowych. Państwowy Monitoring Środowiska zapewniał dane niezbędne do oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych.

Niezależnie od tych pozytywnych tendencji, NIK zidentyfikowała w kontrolowanej działalności szereg działań nieprawidłowych, opóźnionych lub niewystarczających, niepozwalających na uzyskanie w wymaganym terminie do 2015 r. większych efektów w zakresie poprawy stanu wód powierzchniowych. W konsekwencji tego na obszarze dorzecza Odry wymagany stan dobry posiada tylko 21,1% rzecznych JCWP (spośród ogólnej liczby 1735), 3,1% jeziornych JCWP (na 294), a stan wszystkich czterech przejściowych i czterech przybrzeżnych JCWP był poniżej dobrego. I tak, w szczególności:

- ♦ Nieterminowo i nie w pełnym zakresie dokonano transpozycji przepisów prawa wodnego Unii Europejskiej do prawodawstwa polskiego. W konsekwencji, niezależnie od grożących Polsce sankcji³, w dalszym ciągu występuje zjawisko „rozmycia” kompetencji i odpowiedzialności, co może skutkować utrudnieniami, lub brakiem możliwości, nadzorowania całości działań prowadzonych w zlewniach, regionach wodnych i obszarach dorzeczy, także w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń związanych m.in. z jakością wody i powodzią. Utrzymanie dotychczasowej struktury organizacyjnej systemu gospodarowania wodami wpływa na niewystarczającą koordynację i kontrolę działań ustalonych w dokumentach planistycznych, których wykonanie jest niezbędne dla uzyskania celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód⁴.
- ♦ Nie doprowadzono do przyjęcia przez Radę Ministrów Polityki wodnej państwa do roku 2030, stanowiącej instrument realizacyjny strategii rozwoju Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko w części dotyczącej gospodarki wodnej, pomimo jej opracowania przez Prezesa KZGW w 2010 r.

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

³ W dniu 6 grudnia 2013 r. Komisja Europejska wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o niepełną lub nieprawidłową transpozycję postanowień *Ramowej Dyrektywy Wodnej* (sprawa C-648/13).

⁴ Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Polityki Wodnej Państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016), str. 11, 12, 98–102 – opracowana w 2010 r. w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 51 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji i jego ochronie*.

- ♦ Z ponad rocznym opóźnieniem przyjęto Plan Gospodarowania Wodami na obszarze dorzecza Odry, co nie zapewniało pozyskiwania i gromadzenia danych, które umożliwiałyby rzetelną i bieżącą analizę postępu wdrażania działań, monitorowanie terminu zakończenia poszczególnych zadań oraz ocenę ich skuteczności w zakresie osiągnięcia celów środowiskowych.
- ♦ Minister Środowiska realizując obowiązki związane ze sprawozdawczością w zakresie gospodarki i ochrony wód powierzchniowych wobec Sejmu RP i Komisji Europejskiej nierzetelnie weryfikował ich zawartość i treść oraz dopuszczał do zwłoki w przekazaniu.
- ♦ Prezes KZGW zlecając wykonanie części zadań związanych z aktualizacją planów gospodarowania wodami i Programu Wodno-Środowiskowego Kraju, w zawartych umowach nie zabezpieczył w sposób wystarczający interesu prawno-ekonomicznego, bowiem nie ustalił obligatoryjnego naliczania kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia.
- ♦ Prezes KZGW nie prowadził w badanym okresie kontroli mających na celu ustalenie stanu realizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, do czego obligował go przepis art. 156 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*. Wskazanie w tym przepisie Prezesa KZGW, jako jedynego podmiotu zobowiązanego do kontroli stanu realizacji prowadzonych działań w wyżej wymienionym planie, nie pozwalało na pozyskiwanie danych, umożliwiających bieżące monitorowanie i analizę postępu realizowanych zadań.
- ♦ Przybliżone dane pozyskane w tym zakresie przez Prezesa KZGW w ramach opracowania sporządzonego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, nie mogły zastąpić kontroli, o których wyżej, mimo że wykazały niezrealizowanie 382 działań, bowiem informacje te w zasadniczej części pozyskane zostały jedynie w oparciu o przeprowadzone ankiety, na które nie odpowiedzieli wszyscy ankietowani (urzędy wojewódzkie, gminy). Badania kontrolne NIK na wytypowanej próbie 79 działań, w tym 45 podstawowych, ujętych w PGW wykazało, że blisko 38% działań podstawowych nie zostało jeszcze rozpoczętych, mimo upływu terminu w 2012 r.
- ♦ Realizując wymogi *Dyrektywy Azotanowej* Rady z 1991 r., dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, dyrektorzy RZGW wyznaczając w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy – *Prawo wodne* obszary szczególnie narażone na te zanieczyszczenia, niewłaściwie określili wielkość i strefy występowania przedmiotowego zagrożenia (bądź w ogóle tego nie dokonali, jak w przypadku RZGW w Gliwicach) oraz niezgodnie z wymogami art. 84 ust. 2 pkt 4 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, tj. bez części finansowej ustalili harmonogramy działań ograniczających odpływy azotu do wód powierzchniowych z terenów rolniczych.
- ♦ W programach działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych na lata 2012–2016 dyrektorzy RZGW, stosując się do wytycznych Prezesa KZGW, nie ustalili podmiotu odpowiedzialnego za identyfikację producentów rolnych stanowiących największe potencjalne źródło emisji tego rodzaju zanieczyszczeń oraz sposobu jego rozpoznania. Wprawdzie w tym przypadku, postępowanie dyrektorów RZGW było zgodne z wytycznymi Prezesa RZGW, to w ocenie NIK zaniechanie przedmiotowych działań znacznie utrudniło nie tylko identyfikację producentów mogących wprowadzać w znacznej ilości związki azotu do środowiska, ale także zmniejszyło możliwość prowadzenia skutecznego nadzoru i kontroli nad wdrażaniem środków zaradczych, przeciwdziałających temu zagrożeniu.

- ♦ **Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska (z wyjątkiem WIOŚ w Poznaniu) dokonując pomiarów i badań w ramach monitoringu stanu wód powierzchniowych, nie zachowały wymogów, co do zakresu i częstotliwości badań ustalonych przez Ministra Środowiska. W trzech z sześciu skontrolowanych WIOŚ miały miejsce przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych* przy udzielaniu zamówień publicznych, głównie na zakup sprzętu laboratoryjnego i odczynników.**
- ♦ **Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w możliwym dopuszczalnym zakresie uczestniczyły w dofinansowywaniu zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód, wydając w badanym okresie ponad 4,3 mld zł, niemniej w jednym ze skontrolowanych WFOŚiGW ujawniono przypadki dowolności postępowania przy rejestracji i rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie oraz wydłużania (nawet do 322 dni) umownych terminów rozliczania zakończonych zadań.**

2.2 Synteza wyników kontroli

- I. NIK formułując wobec **Ministra Środowiska ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości** uwzględniła w szczególności:
 - a) prawidłowe sprawowanie nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie dotyczącym gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry z wykorzystaniem możliwości zlecania dodatkowych kontroli w tym zakresie [str. 18–19 Informacji];
 - b) realizację obowiązków sprawozdawczych w zakresie ochrony i gospodarowania wodami w wymaganym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnej weryfikacji dokumentów sprawozdawczych przekazywanych Komisji Europejskiej⁵ i Sejmowi RP⁶, bowiem Minister Środowiska nie dokonał ostatecznej weryfikacji pod względem poprawności merytorycznej oraz ich zgodności z danymi źródłowymi, dokonał jedynie akceptacji dokumentów stanowiących podstawę do przekazania sprawozdań przygotowanych przez Prezesa KZGW. Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2010–2011 została przekazana Sejmowi z naruszeniem ustawowego terminu, tj. z trzydniowym opóźnieniem [str. 19–20 Informacji];
 - c) niepełną transpozycję przepisów RDW do prawa krajowego i w związku z tym niewdrożenie postanowień art. 9 w zakresie zwrotu kosztów za usługi wodne i załącznika IV odnośnie ustalenia obszarów przeznaczonych do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym [str. 15–17 Informacji].
- II. Ustalając wobec **Prezesa KZGW ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości** oraz formułując wobec nadzorowanych **RZGW w Gliwicach, Poznaniu i Szczecinie ocenę pozytywną** i w stosunku do **RZGW we Wrocławiu ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości** NIK wzięła pod uwagę:
 - a) zapewnienie we wszystkich czterech skontrolowanych RZGW warunków i prawidłowe pozyskiwanie danych o czynnikach wpływających na stan wód na administrowanym obszarze dorzecza Odry w zakresie niezbędnym do sporządzenia identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i ocen ich wpływu na stan wód powierzchniowych w regionie wodnym wymaganej przepisem art. 92 ust. 3 pkt. 1 ustawy – *Prawo wodne* [str. 22–23 Informacji];

⁵ [1] Sprawozdanie tymczasowe opisujące postęp we wdrażaniu planowanego programu środków wymagane na podstawie art. 15 ust. 3 RDW, [2] sprawozdanie z realizacji Dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dyrektywa Azotanowa – art. 10 ust. 1).

⁶ Informacje o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2008–2009 i 2010–2011 przekazywane Sejmowi RP co dwa lata w ramach obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

- b) prawidłową realizację obowiązku w zakresie ustalania odstępstw od celów środowiskowych (derogacje) ze wskazaniem ustalonego w RDW odstępstwa, w tym ustalenie JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celu środowiskowego z wykorzystaniem wiedzy naukowej i eksperckiej w tym zakresie [str. 25–27 Informacji];
- c) realizację zadań związanych z kontrolą gospodarowania wodami w ramach obowiązku określonego w art. 156 ust.1 ustawy – *Prawo wodne* poprzez przeprowadzenie łącznie z RZGW w badanym okresie 2026 kontroli. Szczegółowa weryfikacja kontroli z 2013 r. potwierdziła zgodność ustaleń z dokumentacją źródłową [str. 27–28 Informacji];
- d) prawidłowo i terminowo prowadzone działania związane z aktualizacją PWŚK i planów gospodarowania wodami z właściwym wsparciem eksperckim i naukowo-badawczym. Pozyskano m.in. informacje o czynnikach znacząco oddziałujących na jakość wód na obszarze dorzecza Odry przy współpracy z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej⁷. Nieprawidłowości dotyczyły odstępstw od naliczania kar umownych za nieterminową realizację w związku z nieprecyzyjnymi postanowieniami umownymi dotyczącymi terminu wykonania przedmiotu umowy i nie ustaleniu obligatoryjnego stosowania kar [str. 20–21 Informacji];
- e) posiadanie przez kontrolowane RZGW danych w zakresie ustalenia na administrowanym obszarze dorzecza Odry cieków stanowiących korytarze migracyjne I i II rangi, szczególnie ryb, wymagające zachowania i odtworzenia ciągłości morfologicznej, co jest warunkiem koniecznym osiągnięcia wymaganego celu środowiskowego w postaci dobrego stanu/potencjału wód powierzchniowych. Nie podejmowano jednak działań (RZGW w Gliwicach) lub realizowano w ograniczonym zakresie w stosunku do ustalonych potrzeb (RZGW w Poznaniu i Wrocławiu) w zakresie usunięcia zaburzeń morfologii na skutek zabudowy hydrotechnicznej w postaci stopni i zapór wodnych, jazów, zbiorników retencyjnych [str. 24–25 Informacji];
- f) określenie w drodze rozporządzeń przez dyrektorów RZGW w Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu w ramach obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy – *Prawo wodne* wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych i obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu pochodzenia rolniczego należy ograniczyć o powierzchni 3 436 km² (2,79% ogólnej powierzchni dorzecza) w okresie 2008–2012 oraz 7 172 km² (5,82% ogólnej powierzchni dorzecza) w latach 2012–2016 oraz wprowadzenie wymaganych przepisem art. 47 ust. 7 ustawy – *Prawo wodne* w związku z art. 84 ustawy *Prawo ochrony środowiska* programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, z zachowaniem wymagań, co do konsultacji społecznych, ustalenia środków zaradczych, sposobu kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów. Kontrola wykazała brak we wszystkich programach działań części finansowej harmonogramu planowanych do realizacji działań, wymaganej przepisem art. 84 ust. 2 pkt. 4 ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz niezapewnienie w RZGW we Wrocławiu prawidłowej sprawozdawczości z realizacji programów. Ponadto Dyrektor RZGW w Gliwicach nie wyznaczył OSN-ów na administrowanym obszarze dorzecza Odry, co Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej po skardze KE uznał za uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie [str. 29–31 Informacji].

⁷ Opracowanie „Analiza presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji planów gospodarowania wodami” sporządzone w 2012 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

III. Formułując ocenę **pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości wobec WIOŚ** w Katowicach, Opolu, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze oraz ocenę **pozytywną** dla WIOŚ w Poznaniu NIK wzięła pod uwagę przede wszystkim:

- a) prawidłowe, z zachowaniem kryteriów ustalonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska*⁸, wyznaczenie do monitoringu stanu wód 479 JCWP i 558 punktów pomiarowo-kontrolnych⁹ [str. 31 Informacji];
- b) zachowanie we wszystkich kontrolowanych przypadkach¹⁰ wartości granicznych wskaźników jakości dla danej klasy wód oraz zasad ustalania stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego i stanu wód określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska*¹¹ [str. 36 Informacji];
- c) niezachowanie we wszystkich kontrolowanych WIOŚ (oprócz Poznania) zakresu i częstotliwości części pomiarów i badań, ustalonych przez Ministra Środowiska dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego JCWP, także wobec części substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej uznanych za niebezpieczne [str. 32–33 Informacji];
- d) spełnienie w zasadniczej części wymagań jakościowych przy pomiarach i badaniach wykonywanych przez laboratoria WIOŚ w ramach monitoringu stanu wód powierzchniowych ustalonych przez Ministra Środowiska w oparciu o europejską zharmonizowaną normę PN-EN ISO/IEC-17025, m.in. poprzez stosowanie dwustopniowego systemu zapewnienia jakości badań, w tym udział w badaniach biegłości lub porównaniach między laboratoryjnych, objęcie systemem jakości wszystkich etapów prowadzenia pomiarów i badań, w szczególności poboru, utrwalania, transportu i przechowywania próbek. Nieprzestrzeganie warunków zapewnienia jakości pomiarów i badań dotyczyło dokonywania części badań metodami odbiegającymi od referencyjnych ustalonych przez Ministra Środowiska lub niezachowaniu wymaganej granicy oznaczalności w zakresie stężenia średniorocznego (WIOŚ Wrocław) [str. 33–34 Informacji];
- e) wykorzystanie wydatkowanych w latach 2010–2013 środków finansowych na monitoring stanu wód na obszarze dorzecza Odry w łącznej kwocie 118,2 mln zł, w tym 35,9 mln zł pozyskanych z WFOŚiGW, w zasadzie w sposób celowy przy zachowaniu wymogów prawnych, w tym wynikających z ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono przypadek niewykorzystywania dwóch chromatografów gazowych zakupionych w 2011 r. za kwotę 192,8 tys. zł, z powodu braku warunków lokalowych do ich zainstalowania do zakończenia budowy nowej siedziby laboratorium rozpoczętej w grudniu 2014 r. (WIOŚ we Wrocławiu). Ujawniono także niski stopień wykorzystania części sprzętu laboratoryjnego kształtujący się na poziomie od 2,2% do 34% możliwości technicznych i organizacyjnych (14 urządzeń w WIOŚ Wrocław, po dwa w WIOŚ w Opolu i w Zielonej Górze) [str. 34–35 Informacji];

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.), do 14 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 maja 2009 r. o tym samym tytule (Dz. U. Nr 81, poz. 685).

⁹ Dane za 2013 r., przy wyznaczaniu punktów pomiarowo-kontrolnych w 2011 r. wystąpiły uchybienia opisane na str. 44 w pkt 3.2.3.1. niniejszej Informacji.

¹⁰ Losowo wybrane 117 punktów pomiarowo-kontrolnych (21% próba).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. Nr 257, poz. 1545), obowiązywało od 14 grudnia 2011 r. do 14 listopada 2014 r., poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. Nr 162, poz. 1008), od 14 listopada 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1482).

- f) przeprowadzenie zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych* 38 postępowań na łączną kwotę 6,6 mln zł spośród kontrolowanych 43 zamówień publicznych na łączną kwotę 8,2 mln zł (32,6% próba co do ilości i 39,0% co do wartości) udzielonych w badanym okresie w związku z realizacją przez kontrolowane WIOŚ zadań związanych z monitoringiem środowiska. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły pięciu zamówień o łącznej wartości 1,6 mln zł i związane były z nieuprawnionym zastosowaniem zamówienia z wolnej ręki, zamiast przetargu nieograniczonego (WIOŚ w Zielonej Górze) oraz nieprzestrzeganiem przepisów *ustawy Pzp* w przypadku zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu (WIOŚ we Wrocławiu) i terminu publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (WIOŚ w Szczecinie) [str. 35–36 *Informacji*];
- g) zachowanie wymogów ustalonych przez Ministra Środowiska przy ustalaniu oceny stanu i potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego, a następnie oceny stanu ogólnego JCWP na obszarze dorzecza Odry, w tym, co do zastosowania wartości granicznych określonych dla poszczególnych wód powierzchniowych przy klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych i hydromorfologicznych. Ujawnione przypadki odstępstw dotyczyły nieuwzględnienia wymogów dla obszarów chronionych i dokonywania ocen w oparciu o jeden z wymaganych składników, tj. o stan i potencjał ekologiczny bądź stan chemiczny (WIOŚ Wrocław) [str. 40 *Informacji*];
- h) prawidłową realizację przez WIOŚ w Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu¹² zadań związanych z kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczenia wód powierzchniowych związkami azotu w ramach ustalonych przez dyrektorów RZGW na podstawie art. 47 ust. 7 *ustawy – Prawo wodne* programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na obszarach szczególnie narażonych (OSN). W badanym okresie przeprowadzono łącznie 299 kontroli, w ramach których w 155 kontrolach ujawniono nieprawidłowości polegające w szczególności na nieprzestrzeganiu wymagań *ustawy o nawozach i nawożeniu*, w tym dotyczące sposobu magazynowania nawozów naturalnych, opracowania planu nawożenia i bilansu azotu, opiniowania planu nawożenia przez okręgową stację chemiczno-rolniczą i przekazania planu wraz z opinią do organów samorządu terytorialnego i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Na podstawie ustaleń kontroli wydawano przewidziane art. 12 ust. 1 pkt 1 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska* zarządzenia pokontrolne ustalające działania dla wyeliminowania ujawnionych w czasie kontroli naruszeń. Wystąpiły przypadki braku lub podejmowanie działań ze znacznym opóźnieniem w przypadku, kiedy kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoba fizyczna nie dopełnili obowiązku poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w wyznaczonym terminie o zakresie podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu pokontrolnym naruszeń. Nie stosowano w takich przypadkach uregulowań przewidzianych w art. 31a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska* (WIOŚ we Wrocławiu) [str. 40 *Informacji*].
- IV. Najwyższa Izba Kontroli formułując wobec **WFOŚiGW w Katowicach, Opolu, Poznaniu, Wrocławiu i Zielonej Górze ocenę pozytywną** i w stosunku do **WFOŚiGW w Szczecinie ocenę pozytywną** mimo stwierdzonych nieprawidłowości uwzględniła w szczególności:
- a) legalność zaangażowania środków WFOŚiGW w odniesieniu do możliwego zakresu finansowania ustalonego przepisem art. 400b ust. 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska* w odniesieniu do kontrolowanych wydatków na łączną kwotę 658,4 mln zł spośród

¹² Na obszarze działania WIOŚ w Katowicach, Opolu i Zielonej Górze nie wyznaczono obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu pochodzenia rolniczego należy ograniczyć.

4.335,5 mln zł (15,2% próba) zaangażowanych w okresie 2010–2013 przez pięć badanych WFOŚiGW na realizację zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód [str. 41 Informacji];

- b) rzetelne i terminowe rozliczenie warunków umownych, z zastosowaniem sankcji w postaci zwrotu pożyczki/dotacji z odsetkami bądź zapłaty kary finansowej w przypadku nie dotrzymania warunków umownych, w tym dotyczących uzyskania efektu ekologicznego w odniesieniu do 104 kontrolowanych umów spośród 1355 (7,7% próba) zawartych w badanym okresie na dofinansowanie ze środków WFOŚiGW w formie pożyczki i/lub dotacji zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód na obszarze dorzecza Odry. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły nieuwjęcia w rejestrze części rozpatrzonych pozytywnie wniosków o dofinansowanie oraz rozpatrywanie wniosków złożonych po wyznaczonym terminie, co naruszało zasadę przejrzystości postępowania i mogło sprzyjać nierównemu traktowaniu wnioskodawców w dostępie do środków Funduszu. Przy rozliczeniu 24 umów o dofinansowanie nieskutecznie egzekwowano termin umowny rozliczenia po zakończeniu realizacji zadania dopuszczając do nieuzasadnionego wydłużenia od 2 dni do 322 dni w stosunku do warunków umownych (WFOŚiGW w Szczecinie) [str. 41–42 Informacji].

2.3 Wnioski

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje pod adresem:

a) Ministra Środowiska o:

1. Doprowadzenie do sfinalizowania działań związanych z wprowadzeniem reformy gospodarki wodnej, ujętych w projekcie nowej ustawy – *Prawo wodne* (będącej obecnie w toku rządowego procesu legislacyjnego¹³), w tym zapewnienie sposobu finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska gwarantującego prawidłową ocenę stanu wód powierzchniowych dorzecza Odry.
2. Podjęcie działań zmierzających do przyjęcia *Polityki wodnej państwa* stanowiącej instrument realizacyjny strategii rozwoju kraju *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko* w części dotyczącej gospodarki wodnej.

b) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:

Przedstawienie Ministrowi Środowiska w ramach uprawnień określonych w art. 91 ustawy – *Prawo wodne* do składania wniosków dotyczących kształtowania polityki państwa w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi proponowanego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy rozwiązania polegającego na wprowadzeniu regulacji prawnych pozwalających na nałożenie obowiązku sprawozdawczego na wszystkie jednostki odpowiedzialne za realizację działań ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry w celu umożliwienia bieżącej oceny stanu ich zaawansowania oraz zapewnienia wiarygodnych danych sprawozdawczych przekazywanych m.in. Komisji Europejskiej.

¹³ Jego aktualny stan jest dostępny na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <<http://rcl.gov.pl/>>.

3.1 Istotne ustalenia kontroli

3.1.1. Ministerstwo Środowiska

3.1.1.1. Ocena stanu regulacji prawnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Środowiska w zakresie wprowadzenia uregulowań prawnych dotyczących gospodarowania wodami, w tym transpozycji zapisów prawa wodnego Unii Europejskiej do prawodawstwa polskiego.

A. Niepełna transpozycja Ramowej Dyrektywy Wodnej do ustawy – Prawo wodne

1. RDW obowiązuje kraje będące członkami Wspólnoty Europejskiej od dnia 22 grudnia 2000 r.¹⁴, przy czym przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne powinny być wprowadzone w zakresie niezbędnym do wdrożenia tej *Dyrektywy* najpóźniej do 22 grudnia 2003 r.¹⁵. Pozostałe kraje członkowskie RDW formalnie obowiązuje od dnia członkostwa, co dla Polski oznacza datę 1 maja 2004 r. Negocjując warunki wejścia Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do transpozycji przepisów wynikających z RDW do prawodawstwa polskiego do dnia akcesji. Do czasu zatwierdzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli zobowiązanie to nie zostało w pełni zrealizowane.

W dniu 6 grudnia 2013 r. Komisja Europejska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej o niepełną lub nieprawidłową transpozycję postanowień *Ramowej Dyrektywy Wodnej* (sprawa C-648/13, niezakończona do czasu zatwierdzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli¹⁶). Komisja Europejska wnosząc przedmiotową skargę wnioskowała o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie w trybie art. 258 TFUE¹⁷ bez skorzystania z możliwości wskazania ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej przewidzianych w art. 260 ust. 3 TFUE.

- *Komisja Europejska wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o stwierdzenie, że poprzez brak, niepełną bądź nieprawidłową transpozycję art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27; art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 5; załącznika V (pkt 1.3; 1.3.4; 1.3.5; 1.4; i 2.4.1) i załącznika VII (Część A pkt 7.2 – 7.10) Ramowej Dyrektywy Wodnej, Rzeczpospolita Polska uchybiła jej zobowiązaniom wynikającym z tych przepisów oraz z art. 24 tejże Dyrektywy, wnioskowała także o obciążenie Rzeczpospolitej Polskiej kosztami postępowania. W związku z zarzutami KE w Ministerstwie Środowiska opracowano projekt kolejnej, piątej ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne¹⁸ (weszła w życie z dniem 12 lipca 2014 r.), w którym zapewniono transpozycję art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27; art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 5 RDW. Transpozycję przepisów załącznika nr V do RDW zapewniono poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych¹⁹, zmienionego rozporządzeniem z dnia 21 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych²⁰. Natomiast transpozycję wymagań załącznika nr VII do RDW dokonano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r.*

¹⁴ Po opublikowaniu w Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s.1.

¹⁵ Art. 24 ust. 1 RDW.

¹⁶ W dniu 20 maja 2014 r. Pełnomocnik RP otrzymał zawiadomienie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 15 maja 2014 r. o zamknięciu procedury pisemnej w przedmiotowej sprawie.

¹⁷ Z dniem 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony zmieniający *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r.). Na jego mocy dotychczasowe oznaczenie „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” (TWE) zostało zastąpione oznaczeniem „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE) – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

¹⁸ *Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2014 r., poz. 850).

¹⁹ Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1558.

w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy²¹. Oprócz tego ustawa – Prawo wodne w kontrolowanym okresie była zmieniana w 2010 r.²², w 2011 r.²³, w 2013 r.²⁴ i w 2014 r.²⁵.

Pomimo szeregu zmian ustawy – Prawo wodne, do czasu zatwierdzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli w dalszym ciągu nie wdrożono RDW w zakresie postanowień zawartych w: [1] art. 9 Zwrot kosztów za usługi wodne, [2] załączniku IV. Obszary chronione, pkt 1ii – obszary przeznaczone do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym. Może to mieć wpływ na możliwość aplikowania przez Polskę o środki unijne z perspektywy 2014–2020 w ramach celu tematycznego 6. Ochrona środowiska i promowanie zrównoważonego rozwoju wykorzystania zasobów w zakresie gospodarki wodnej.

- Stanisław Gawłowski, były Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wskazał m.in., że w celu wypełnienia warunku ex-ante w zakresie celu tematycznego 6. Zachowanie i ochrona środowiska i promowanie efektywnego gospodarowania zasobami (w odniesieniu do inwestycji w sektorze wodnym), konieczne jest istnienie – w odniesieniu do inwestycji wspieranych przez programy – a) polityki w zakresie cen wody, przewidującej odpowiednie zachęty dla użytkowników, aby efektywnie korzystali z zasobów wodnych oraz b) odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody o zwrot kosztów za usługi wodne w stopniu określonym w zatwierdzonych planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Brak ostatecznego wypełnienia warunków ex-ante, zgodnie z art. 19 („Warunki wstępne”) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., wiązał się będzie z ryzykiem zawieszenia płatności przez Komisję Europejską dla tych priorytetów, których dotyczą niespełnione warunki, a co za tym idzie z ryzykiem utraty tych środków przez Polskę. Co więcej, Komisja Europejska może zawiesić płatności od razu po przyjęciu programu operacyjnego, jeżeli stwierdzi, że niespełnienie warunków ex-ante w szczególnie istotny sposób odbija się na efektywności przewidzianych interwencji. Zgodnie z wytycznymi KE, a także w związku z ustaleniami pomiędzy Polską a KE, kryteriami wypełnienia warunku w obszarze gospodarki wodnej, jest opracowanie nowej ustawy – Prawo wodne oraz przejściowych dokumentów w gospodarce wodnej, tzw. Masterplanów dla obszaru dorzecza Wisły oraz obszaru dorzecza Odry, a także aktualizacji PGW.

2. W grudniu 2014 r. Minister Środowiska zainicjował rządowy proces legislacyjny²⁶ dotyczący projektu nowej ustawy – Prawo wodne, w ramach którego m.in. ujęto niewprowadzone dotychczas postanowienia RDW zawarte w art. 9 i załączniku IV z planowanym terminem wdrożenia zasad dotyczących zwrotu kosztów za korzystanie z wód do 31 grudnia 2016 r., tj. w terminie wymaganym dla uzyskania płatności w ramach perspektywy UE 2014–2020. Do czasu zatwierdzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli rządowy proces legislacyjny był w toku²⁷.

3. Plany gospodarowania wodami na 10 obszarach dorzeczy, w tym na obszarze dorzecza Odry, zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r., tj. rok i 3 miesiące po terminie wyznaczonym na 22 grudnia 2009 r. wymaganym na podstawie art. 13 ust. 6 RDW. Komisja Europejska w listopadzie 2010 r. wydała uzasadnioną opinię przewidzianą art. 258 TFUE wskazując, że Polska uchybiła ciążącym na niej obowiązkom na mocy art. 13 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 i art. 15 ust. 1 RDW, co do opracowania i przedłożenia planów gospodarowania wodami. KE wskazała m.in., że polskie plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy są w części niezgodne z wymogami RDW

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 578.

²² Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 44, poz. 253).

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 165).

²⁵ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 659).

²⁶ Pismo DZW-I-0230-31/52360/14/SW z dnia 23 grudnia 2014 r., dostępne na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem:

<<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/269140/269143/269145/dokument143823.pdf>>.

²⁷ Jego aktualny stan jest dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem:

<<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/269140>>.

oraz przedstawiła wątpliwości, co do zgodności realizowanych i planowanych przedsięwzięć przeciwpowodziowych z postanowieniami art. 4 ust. 7 RDW w zakresie możliwych odstępstw od celów środowiskowych. W tej sytuacji KE poinformowała o konieczności podjęcia dodatkowych działań w procesie planowania strategicznego w gospodarowaniu wodami na obszarze Polski.

- *Minister Środowiska wyjaśnił, że ponad roczne opóźnienie w publikacji PGW było spowodowane przedłużoną procedurą ich zatwierdzania przez Radę Ministrów oraz koniecznością przygotowania dodatkowego opracowania dla potrzeb Ministra Finansów dotyczącego źródeł finansowania działań zawartych w PGW, ze szczególnym uwzględnieniem środków budżetu państwa.*

4. Rada Ministrów na podstawie uchwały Nr 118/2013 z dnia 2 lipca 2013 r. przyjęła Plan działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej, w ramach którego m.in. uwzględniła zalecenia Komisji Europejskiej w zakresie opracowania MasterPlanów dla obszaru dorzecza Wisły i Odry. Dokumenty te, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 26 sierpnia 2014 r., przekazane Komisji Europejskiej, były podstawowymi dokumentami źródłowymi i stanowiły uzupełnienie obowiązujących planów gospodarowania wodami do czasu ich aktualizacji w 2015 r.

- *Bieżącej oceny stanu realizacji zadań ujętych w Planie działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej dokonywano w raportach przesyłanych Komisji Europejskiej. W 2013 r. do KE przekazano cztery raporty (6 września, 17 października, 28 listopada i 18 grudnia), informując o terminowej realizacji zadań ujętych w tymże Planie działania.*

B. Opóźnienia w przyjęciu i wdrożeniu projektu Polityki Wodnej Państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)

Projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) jest dokumentem sektorowym, wpisującym się w ramy nowego systemu zarządzania rozwojem kraju wynikającego z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁸, według których polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju i dziewięciu strategii rozwoju realizujących ich ustalenia. Jedną z nich jest strategia *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko*, obejmująca zagadnienia gospodarki wodnej. Przyjęcie przez Radę Ministrów Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, stanowi bowiem rozszerzenie strategii rozwoju *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko* i jest jej instrumentem realizacyjnym w części dotyczącej gospodarki wodnej. Projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) został opracowany przez Prezesa KZGW w 2010 r. na bazie wcześniejszych dokumentów²⁹ sporządzonych w latach 2008–2009 nakładem 685,6 tys. zł. Po przeprowadzeniu w 2010 r. konsultacji społecznych, w czerwcu 2011 r., na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych w Ministerstwie Środowiska prace nad dokumentem zostały wstrzymane do czasu zakończenia procedury legislacyjnej rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Prace wznowiono po uchwaleniu przez Sejm RP w dniu 16 września 2011 r. przedmiotowej ustawy³⁰, jednak w tymże 2011 r. zostały ponownie wstrzymane ze względu na konieczność dokonania zmiany ustawy – *Prawo wodne*, szczególnie w odniesieniu do systemu zarządzania w gospodarce wodnej w zakresie wymagany RDW.

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649.

²⁹ „Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, Prognoza oddziaływania na środowisko ww. Projektu.

³⁰ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.).

W Prognozie oddziaływania na środowisko Projektu *Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)* sporządzonej w ramach obowiązku wynikającego z art. 50 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wskazano konsekwencje braku wprowadzenia i realizacji tego dokumentu: [1] rozmycie kompetencji i odpowiedzialności, co będzie skutkowało utrudnieniem, jeśli nie uniemożliwieniem, nadzorowania całości działań prowadzonych w zlewniach i obszarach dorzeczy, także w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, w tym powstałych na skutek złej jakości wód oraz zjawisk ekstremalnych (susza, powódź), [2] utrzymanie niewydolnego systemu gospodarowania wodami będzie prowadzić do nieskoordynowanych działań inwestycyjnych, utrzymaniowych i planistycznych, skutkując nieefektywnym wykorzystywaniem środków finansowych przeznaczonych na gospodarowanie wodami, [3] niepełne wdrożenie unijnego prawodawstwa w zakresie gospodarki wodnej narazi Polskę na sankcje i kary finansowe, [4] niezadawalający stan zasobów wodnych oraz niedostateczny stan zaspokojenia potrzeb wodnych wynika m.in. z niesprawnego systemu zarządzania gospodarką wodną, [5] nieprzeprowadzenie reformy systemu gospodarowania wodami spowoduje m.in. niedostateczną kontrolę nad działaniami mającymi na celu poprawę stanu wód.

W styczniu 2015 r. przedłożono do konsultacji społecznych projekt nowej ustawy – *Prawo wodne*, w którym m.in. zaproponowano nową strukturę organizacyjną zarządzania zasobami wodnymi dostosowaną do wymogu podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne z rozdziałem zadań związanych z gospodarowaniem mieniem (zarządy dorzeczy Odry i Wisły) od gospodarowania wodami (minister właściwy ds. gospodarki wodnej, Prezes KZGW, dyrektorzy urzędów gospodarki wodnej).

Schematy organizacyjne obrazujące aktualny i proponowany w projekcie ustawy – *Prawo wodne* system organizacyjny zarządzania gospodarką wodną w Polsce, w tym na obszarze dorzecza Odry przedstawia **załącznik 5.6** do Informacji.

3.1.1.2. Nadzór nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie gospodarowania wodami

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Środowiska w zakresie nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie gospodarowania wodami, w tym na obszarze dorzecza Odry.

1. Minister Środowiska w sposób prawidłowy sprawował nadzór nad działalnością Prezesa KZGW w części dotyczącej gospodarowania wodami, w tym na obszarze dorzecza Odry, wypełniając zadania w tym zakresie przewidziane w art. 89 ust. 4 ustawy – *Prawo wodne*. Zatwierdzając przedłożone przez Prezesa KZGW plany kontroli gospodarowania wodami na poszczególne lata wprowadzano niezbędne zmiany i uzupełnienia celem ukierunkowania kontroli na określone zagadnienia istotne w prawidłowym gospodarowaniu wodami. Przed zatwierdzeniem sprawozdań rocznych Prezesa KZGW z realizacji zadań określonych w art. 90 ust. 1 ustawy – *Prawo wodne*, związanych m.in. z opracowaniem projektów planów gospodarowania wodami i ich aktualizacji, poddawano je analizie m.in. poprzez uzyskiwanie opinii z odpowiednich departamentów merytorycznych.

- *Sprawozdanie z działalności Prezesa KZGW za 2012 r., przed zaakceptowaniem przez Ministra Środowiska, było skierowane do konsultacji przez Departament Zasobów Wodnych, Departament Funduszy Europejskich oraz Departament Informacji o Środowisku. Zgłoszono 27 uwag dotyczących m.in. doprecyzowania zapisów, rozszerzenia ich treści jak również uwzględnienia korekt językowych. W części Planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy uwzględniono wniosek o rozszerzenie informacji o Masterplanach. Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Ministra Środowiska po dokonaniu wnioskowanych zmian.*

2. W badanym okresie w ramach nadzoru rozpatrzono 12 skarg na działalność Prezesa KZGW, z których dziewięć uznano za bezzasadne, natomiast trzy dotyczyły przewlekłego rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Dokonywano także kontroli następczej aktów prawa miejscowego dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej wydawanych na podstawie art. 47 ust. 3 i ust. 7 ustawy – *Prawo wodne* w związku z zanieczyszczeniami wód powierzchniowych związkami azotu ze źródeł rolniczych.

3. Nadzór nad Prezesem KZGW sprawowano poprzez Departament Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska. Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Zasobów Wodnych, ustalający zasady nadzoru opracowano ze znacznym opóźnieniem, bo po siedmiu miesiącach, zamiast po 14 dniach po wydaniu decyzji Ministra Środowiska z marca i kwietnia 2012 r.³¹. Ponadto ustalając zasady sprawowania nadzoru w dokumencie *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej* w sposób nieprawidłowy określono termin sporządzenia przez Ministra Środowiska rocznej oceny działalności Prezesa KZGW, bo do 31 marca następnego roku, podczas gdy termin przedłożenia sprawozdania z działalności KZGW stanowiącego podstawę oceny w świetle przepisu art. 91 ustawy – *Prawo wodne* upływał w dniu 15 maja następnego roku.

3.1.1.3. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania wodami

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Ministra Środowiska w zakresie realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących gospodarowania wodami, w tym wobec Komisji Europejskiej.

1. Obowiązek wynikający z art. 15 ust. 3 RDW w zakresie przedłożenia Komisji Europejskiej *Sprawozdania tymczasowego opisującego postęp we wdrażaniu planowanego programu środków* wypełniono w wymaganym terminie do 22 grudnia 2012 r. (trzy lata od opublikowania planów gospodarowania wodami). Sprawozdanie zostało przygotowane i przekazane bezpośrednio z KZGW poprzez zamieszczenie w elektronicznej bazie Europejskiej Agencji ds. Środowiska po akceptacji Ministra Środowiska bez weryfikacji ostatecznej wersji Sprawozdania tymczasowego pod względem poprawności merytorycznej oraz zgodności z danymi źródłowymi.

2. Minister Środowiska wypełnił także obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne* w zakresie przedłożenia Sejmowi RP Informacji o gospodarowaniu wodami za dwuletnie okresy, zachowując wymagany termin do 30 czerwca następnego roku w stosunku do Informacji za lata 2008–2009, przy trzydniowym opóźnieniu przekazania przedmiotowej Informacji za lata 2010–2011. Informacje zostały sporządzone w wymaganym zakresie obejmując m.in. realizację planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w tym na obszarze dorzecza Odry. Przy sporządzaniu Informacji o gospodarowaniu wodami za lata 2008–2009 i za lata 2010–2011 nie dokonano weryfikacji co do zgodności danych z dokumentami źródłowymi pozyskanymi z jednostek organizacyjnych.

3. Sprawozdanie z realizacji *Dyrektywy Azotanowej* obejmujące czteroletni okres wdrażania od 1 maja 2008 r. do 30 kwietnia 2012 r. zostało sporządzone w wymaganym art. 10 *Dyrektywy* zakresie, z zachowaniem terminu do końca października 2012 r. Minister Środowiska nie dokonał rzetelnej weryfikacji sprawozdania z realizacji przepisów *Dyrektywy Azotanowej* pod względem zgodności z wymogami określonymi w załączniku V do tej *Dyrektywy*. Nieprawidłowości dotyczyły:

³¹ Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. i 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego.

[1] braku oświadczenia o ustanowieniu programów obejmujących zapewnienie szkolenia i dostarczeniu informacji dla rolników (pkt 1 załącznika V), [2] braku opisu dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie (pkt 4 lit. c) załącznika V).

3.1.2. Prezes KZGW i nadzorowane regionalne zarządy gospodarki wodnej

3.1.2.1. Aktualizacja planów gospodarowania wodami

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Prezesa KZGW i nadzorowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej dotyczącą aktualizacji planów gospodarowania wodami, w tym na obszarze dorzecza Odry, z wyjątkiem nieprawidłowości przy zawieraniu umów o realizację usług specjalistycznych i naukowych dotyczącej zasad naliczania kar umownych.

1. Zgodnie z art. 13 ust. 7 RDW, plany gospodarowania wodami, w tym PGW na obszarze dorzecza Odry, muszą być poddane przeglądowi i uaktualnione najpóźniej w ciągu 15 lat, licząc od wejścia w życie tej Dyrektywy, czyli do 22 grudnia 2015 roku³², a następnie przeglądane i aktualizowane co sześć lat. Zgodnie z art. 114 ust. 5 ustawy – Prawo wodne Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych oraz powszechnym charakterem tego planu. Przeglądowi i w razie potrzeby aktualizacji co sześć lat podlega także Program Wodno-Środowiskowy Kraju (PWŚK)³³ określający podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Analiza działań wykonanych przez Prezesa KZGW³⁴ do czasu kontroli NIK w grudniu 2014 r. w ramach aktualizacji PWŚK i planów gospodarowania wodami, w tym PGW na obszarze dorzecza Odry potwierdziła dotychczas prawidłową ich realizację co do zakresu i terminów ustalonych przez Ministra Środowiska w dniu 3 listopada 2010 r. w „Wykazie zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymaganiami Ramowej Dyrektywy Wodnej i ustawy – Prawo wodne w latach 2010–2015”.

- **W 2011 r.:** [1] opracowano projektu harmonogramu i programu prac związanych z tworzeniem planu, w tym zestawiono działania, które należy przeprowadzić w drodze konsultacji, [2] dokonano przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy, [3] sporządzono rejestr wykazów obszarów chronionych.
- **W 2012 r.:** [1] dokonano przeglądu i opracowano warunki referencyjne dla poszczególnych typów wód powierzchniowych, [2] sporządzono identyfikację znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną tych oddziaływań na wody powierzchniowe i podziemne, [3] przeprowadzono półroczną konsultację społeczną harmonogramu i programu prac związanych z tworzeniem planu oraz przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej.
- **W 2013 r.:** [1] przeprowadzono weryfikację wstępnego i ostatecznego wyznaczenia silnie zmienionych i sztucznych części wód wraz ze szczegółowym uzasadnieniem, [2] opracowano wykaz wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały ustalone środowiskowe normy jakości, [3] przeprowadzono analizę ekonomiczną korzystania z wody, w tym w zakresie zwrotu kosztów za usługi wodne, zwrotu kosztów środowiskowych i zasobowych w obszarach dorzeczy, [4] ustalono cele środowiskowe dla jednolitych części wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych.

³² Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 850).

³³ Wymagany przepisem art. 11 ust. 1 RDW oraz art. 113 ust. 1 pkt. 1 ustawy – Prawo wodne.

³⁴ W świetle art. 90 ust. 1 pkt. 1a ustawy – Prawo wodne do zadań Prezesa KZGW należy opracowanie projektów planów gospodarowania wodami oraz projektów ich aktualizacji.

Stan zaawansowania działań związanych z opracowaniem projektów aktualizacji PWŚK i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w tym PGW na obszarze dorzecza Odry³⁵, wskazuje na możliwość przedłożenia tych dokumentów KE w wymaganym RDW terminie do 22 grudnia 2015 r. Wykonawca aktualizacji wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego z wynagrodzeniem 26,2 mln zł zrealizował ustalony do listopada 2014 r. zakres z zachowaniem terminu umownego.

- *Przedmiot zamówienia składał się z trzech części: Część I. Opracowanie aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: Etap I: Opracowanie projektu aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju (do 29 września 2014 r. – zrealizowany w terminie); Etap II: Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju (do 6 marca 2015 r.); Etap III: Opracowanie ostatecznej wersji Programu wodno-środowiskowego kraju (do 28 sierpnia 2015 r.), Część II. Opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: Etap I: „Opracowanie projektów aktualizacji poszczególnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy” (do 2 października 2014 r. – zrealizowany w terminie); Etap II: „Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów aktualizacji poszczególnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy” (do 7 kwietnia 2015 r.); Etap III: „Opracowanie ostatecznych wersji aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, wraz z raportem przekazywanym dla KE z opracowanych dokumentów” (do 21 grudnia 2015 r.), Część III. Przeprowadzenie konsultacji społecznych projektów aktualizacji planów gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy oraz towarzyszącej im kampanii informacyjnej (do 15 lipca 2015 r.).*

Prezes KZGW na podstawie 11 umów na łączną kwotę 4,1 mln zł zlecił wykonanie części działań związanych z aktualizacją PWŚK i planów gospodarowania wodami instytutom badawczo-naukowym oraz firmom konsultingowym. Badanie kontrolne pięciu umów na łączną kwotę 3,5 mln zł³⁶ potwierdziło stosowanie wymogów ustawy *Prawo zamówień publicznych* przy wyłanianiu usługodawców z zastosowaniem trybu przetargu nieograniczonego w odniesieniu do czterech postępowań i prawidłowe zastosowanie do jednego zamówienia zwolnienia ze stosowania tej ustawy ze względu na wartość³⁷. Nieprawidłowości dotyczyły treści wszystkich pięciu kontrolowanych umów o udzielenie zamówienia publicznego w części dotyczącej kar umownych. Poprzez nieprecyzyjną treść ustalono ich fakultatywny obowiązek, bądź nie przewidziano części przypadków opóźnień, co w praktyce spowodowało odstąpienie od naliczania kar umownych, pomimo kilkudniowych opóźnień w stosunku do terminu umownego.

- *W umowie nr KZGW/DPiZWpgw/FW/2/2014 na wykonanie opracowania „Aktualizacja wykazu JCWP i SCWP dla potrzeb kolejnej aktualizacji planów w latach 2015–2021 wraz z weryfikacją typów wód części wód” na kwotę 1 426,8 tys. zł, karę umowną zastrzeżono jedynie na wypadek opóźnienia w wykonaniu całego przedmiotu umowy, pomimo iż miała ona być wykonywana etapami, w ramach których wykonawca zobowiązał się do przekazywania określonych opracowań w ustalonych terminach,*
- *W umowach nr: KZGW-DPiZWpgw/FW/2/2012, KZGW-DPiZWpgw/FW/1/2011/ej, KZGW-DPZWpgw/FW/3/2012 oraz nr KZGW/DPiZWpgw/FW/2/2014 nie określono jaka forma przekazanego opracowania spełniała warunki umowy, tj. elektroniczna czy papierowa, co było niezbędne do ustalenia terminowości wykonania dzieła oraz wskazania daty, od której należało naliczać ewentualne kary umowne. W umowie wskazano, iż końcowym wynikiem etapu pracy jest opracowanie tekstowe. W praktyce termin wykonania pracy został odniesiony do daty jej przekazania w wersji elektronicznej, umieszczonej na serwerze.*

³⁵ „Opracowanie aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”.

³⁶ 45,4% próba co do ilości i 85,4% co do wartości.

³⁷ art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

3.1.2.2. Rozpoznanie czynników znacząco oddziałujących na jakość wód powierzchniowych i działania związane z ich ochroną

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanych czterech RZGW działających na obszarze dorzecza Odry w zakresie pozyskiwania i opracowywania danych o czynnikach oddziałujących na jakość wód powierzchniowych wskazując na nieprawidłowości przy wdrażaniu zadań celem zachowania lub przywrócenia ciągłości morfologicznej.

1. Zgodnie z art. 5 RDW wymagane jest, aby każde z Państw Członkowskich dokonało w ramach analizy charakterystyki obszaru dorzecza, przeglądu wpływu działalności człowieka na stan wód powierzchniowych i uaktualniało je w każdym kolejnym sześcioletnim cyklu planistycznym. Wyniki takiej analizy i przeglądu mają służyć dobraniu odpowiednich działań niezbędnych do poprawy stanu wód poprzez eliminację bądź redukcję oddziaływań antropogenicznych, będących przyczyną nieosiągnięcia celów środowiskowych. Identyfikując znaczące oddziaływania antropogeniczne mające wpływ na JCWP na obszarze dorzecza Odry podzielono je na następujące kategorie: [1] punktowe źródła zanieczyszczeń, [2] rozproszone i obszarowe źródła zanieczyszczeń, [3] zmiany hydromorfologiczne. W celu określenia lokalizacji źródeł zanieczyszczeń oraz określenia wielkości zrzutów ładunków zanieczyszczeń wykorzystywano przede wszystkim dane pozyskiwane przez poszczególne RZGW. W oparciu o te dane w 2013 r. wykonana została przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej identyfikacja presji na obszarach dorzeczy, w tym na obszarze dorzecza Odry³⁸.

2. Skontrolowane RZGW w Gliwicach, Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie w sposób prawidłowy realizowały zadania związane z pozyskiwaniem i opracowywaniem danych dotyczących presji antropogenicznych na obszarze dorzecza Odry wynikających z użytkowania zasobów wodnych i ekosystemów wód powierzchniowych. Dane gromadzone z wykorzystaniem systemu informatycznego, pozyskiwano od organów administracji publicznej, instytutów badawczych, od właścicieli urządzeń wodnych oraz ze źródeł ogólnie dostępnych (GUS, Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Krajowy Rejestr Transferu i Uwalniania Zanieczyszczeń). Wykorzystywano także dane własne gromadzone w ramach katastru wodnego, przy czym system ten nie gwarantował systematyczności gromadzenia informacji ze względu na opóźnienia sięgające nawet pięciu lat w przekazywaniu pozwoleń wodnoprawnych do RZGW przez organy wydające te decyzje.

- W RZGW w Szczecinie z ogółu 5 777 pozwoleń wodnoprawnych, ujętych w latach 2010–2013 w katastrze wodnym, 81 pozwoleń organ wydający przekazał po upływie od dwóch miesięcy do pięciu lat od dnia wydania decyzji.
- Stosowany w RZGW we Wrocławiu system rejestracji danych dotyczących presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych poprzez wpis w systemie kancelaryjnym e-SOD nie zapewniał doraźnej analizy pod kątem oceny stanu środowiska, zagrożeń dla uzyskania wymaganych celów środowiskowych i wskazania działań niezbędnych do uzyskania wymaganego dobrego stanu wód.

3. Poprawne było rozpoznanie czynników znacząco oddziałujących na jakość wód powierzchniowych. W badanym okresie pobór wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry zwiększył się nieznacznie, bo o 1,1%, z 3 585,1 mln m³ w 2010 r. do 3 625,7 mln m³ w 2013 r., przy czym w zasadniczej części pobrane wody powierzchniowe wykorzystane zostały na cele produkcyjne (2 995,1 mln m³, 83,5% w 2010 r. i 3 053,0 mln m³, 84,2% w 2013 r.). Ilość ścieków przemysłowych i komunalnych wymagających oczyszczenia odprowadzanych do wód na obszarze dorzecza Odry w 2013 r. zmniejszyła się w porównaniu do 2010 r. o 93,0 mln m³, o 10,1% (z 917,1 mln m³

³⁸ „Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami, IMGW, Kraków 2013.

do 824,1 mln m³), w tym ścieków nieoczyszczonych o 8,2 mln m³, o 13,3% (z 61,7 mln m³ do 53,5 mln m³). Ładunek zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry zmniejszył się w badanym okresie w odniesieniu do azotu ogólnego z 12 828 Mg/rok do 11 871 Mg/rok (o 7,5%), z wyjątkiem Regionu Górnej Odry (RZGW Gliwice), gdzie wzrósł z 3 358 Mg/rok do 4 589 Mg/rok (o 36,6%), fosforu ogólnego z 1 530 Mg/rok do 1 282 Mg/rok (o 16,2%), z wyjątkiem Regionu Warty (RZGW Poznań), gdzie wzrósł ze 190 Mg/rok do 204 Mg/rok (o 7,4%). W przypadku BZT5 ładunek uległ zmniejszeniu z 7 243 Mg/rok w 2010 r. do 6 362 Mg/rok w 2013 r. (o 12,1%) z wyjątkiem Regionu Środkowej Odry (RZGW Wrocław), gdzie wzrósł z 2 323 Mg/rok do 2 364 Mg/rok (o 1,8%). Ładunek CHZT odprowadzony do wód powierzchniowych na obszarze dorzecza w 2013 r. wyniósł 41 011 Mg/rok i był niższy o 1 985 Mg/rok, o 4,6% w porównaniu do 2010 r. (42 996 Mg/rok). Jedynie na obszarze Regionu Środkowej Odry ładunek CHZT wzrósł o 6,4% z 14 840 Mg/rok w 2010 r. do 15 791 Mg/rok w 2013 r.³⁹

3.1. Punktowe źródła zanieczyszczeń⁴⁰. Na obszarze dorzecza Odry zidentyfikowano 2 223 punkty zrzutów ścieków komunalnych związanych głównie ze zrzutami ścieków bytowych pochodzących z gospodarki komunalnej (oczyszczalnie ścieków). Wprowadzanie do wód substancji biogenych, zawartych w ściekach komunalnych, jest czynnikiem przyspieszającym eutrofizację wód. Zanieczyszczenia oddziałujące na JCWP pochodzą także z przemysłu, w tym zakładów chemii organicznej i nieorganicznej, produkcji papieru, przemysłu tekstylnego, hutnictwa żelaza i stali, produkcji żywności, stoczni itp. Na obszarze dorzecza Odry zidentyfikowano 513 punktów zrzutów ścieków przemysłowych. Ścieki przemysłowe, oprócz substancji biogenych, nasilających eutrofizację wód, mogą być źródłem substancji toksycznych dla organizmów wodnych. Punktowe źródła zanieczyszczeń stanowią też zrzuty pochodzące ze stawów rybnych. Na obszarze dorzecza Odry zidentyfikowano 702 takich punktów, najwięcej w Regionie Wodnym Warty (422 punkty) i Środkowej Odry (143 punkty). Ścieki odprowadzane ze stawów rybnych są źródłem substancji biogenych, a jednocześnie mogą również zawierać substancje toksyczne pochodzące z produktów weterynaryjnych. Kolejną presją pochodzenia antropogenicznego są zrzuty wód pochodzących z odwodnienia kopalń (55 punktów zrzutu) i zrzuty wód chłodniczych (140 punktów). Najwięcej punktów zrzutu wód z odwodnienia kopalń (41 punktów) oraz punktów zrzutu wód chłodniczych (103 punkty) zlokalizowanych jest w Regionie Wodnym Warty. Wody z odwadniania kopalń wnoszą do wód płynących znaczną ilość zawiesiny, powodują również zwiększenie zasolenia. Zrzuty wód chłodniczych z reguły nie mają bezpośredniego wpływu na jakość wód, jednak poprzez podwyższenie temperatury wpływają na zmniejszenie ilości tlenu w wodzie i na przebieg szeregu procesów biochemicznych.

3.2. Rozproszone i obszarowe źródła zanieczyszczeń. Głównymi czynnikami rozproszonych i obszarowych źródeł zanieczyszczeń na obszarze dorzecza Odry są: rolnictwo, ścieki pochodzące od ludności niekorzystającej z systemu kanalizacji sanitarnej, depozycja atmosferyczna⁴¹. Powierzchnia obszarów rolnych stanowi 60,4% obszaru dorzecza Odry. Zanieczyszczenia pochodzące z powszechnie stosowanych nawozów (naturalnych i mineralnych) oraz hodowli zwierząt dostają się do wód powierzchniowych poprzez spływ powierzchniowy, erozję gleby, system melioracji szczegółowych i podstawowych. Kolejnym źródłem zanieczyszczeń obszarowych i rozproszonych

³⁹ Dane pozyskane w RZGW w czasie kontroli NIK.

⁴⁰ Według przywołanego opracowania IMGW z 2013 r.

⁴¹ Związki chemiczne wskutek opadania i osadzania są wchłaniane i akumulowane przez pozostałe komponenty środowiska, w tym przez wody powierzchniowe.

są ścieki pochodzące od ludności niekorzystającej z systemu kanalizacji zbiorczej, głównie z rozproszonej zabudowy wiejskiej oraz rekreacyjnej położonej w zlewni bezpośredniej danej JCWP. Źródłem azotu i fosforu organicznego jest także depozycja atmosferyczna, prowadząca do zakwaszenia części wód powierzchniowych.

3.3. Zmiany hydromorfologiczne. Główną przyczyną zmian hydromorfologii JCWP na obszarze dorzecza Odry była działalność człowieka służąca między innymi ochronie przeciwpowodziowej, w tym ochronie brzegów morskich, retencjonowaniu wód, żegludze, małej i dużej energetyce wodnej, rolnictwu, turystyce i rekreacji, poborom kruszywa, zagospodarowaniu dolin cieków i brzegów zbiorników. Zmiany polegały głównie na: [1] zabudowie podłużnej cieków, szczególnie poprzez zmianę profilu poprzecznego i podłużnego cieków, co powoduje zmiany struktury dna i brzegów, reżimu hydrologicznego i warunków fizykochemicznych, a więc pogorszenie warunków siedliskowych życia organizmów wodnych, [2] zabudowie poprzecznej, obejmującej wszelkie budowle przegradzające koryto cieków bez ich wyposażenia w urządzenia typu przepławki, co stanowi przeszkodę uniemożliwiającą migrację organizmów, w szczególności ryb, [3] zabudowie brzegów jezior, szczególnie w związku z działalnością rekreacyjną i turystyczną, w wyniku której likwiduje się roślinność nadbrzeżną i wodną, co pogarsza warunki siedliskowe organizmów wodnych⁴².

Wyniki kontroli wykazały, że cztery skontrolowane RZGW działające na obszarze dorzecza Odry posiadały informacje w zakresie ustalenia cieków na obszarze dorzecza Odry stanowiących korytarze migracyjne I i II rangi, a więc istotne i szczególnie istotne pod względem zachowania ciągłości morfologicznej, pozyskane w głównej mierze w oparciu o opracowanie „Ocena potrzeb i priorytetów udroźnienia ciągłości morfologicznej rzek w kontekście osiągnięcia dobrego stanu i potencjału części wód w Polsce” sporządzone w 2010 r. na zlecenie Prezesa KZGW przez zespół naukowców i praktyków. W ramach tego opracowania powstał wykaz rzek istotnych dla zachowania oraz odtworzenia ciągłości morfologicznej, obejmujący na obszarze dorzecza Odry rzeki: [1] Odra do ujścia Olzy (km 0,0–718,7), Nysa Łużycka do Punktu Trójgranicznego (km 0,0–196,6), jako „szczególnie istotne dla zachowania oraz odtworzenia ciągłości morfologicznej” (I rangi), [2] Olza na odcinku od ujścia do Odry do ujścia Bobrowki (km 0,0–34,9), jako „istotna dla zachowania oraz odtworzenia ciągłości morfologicznej” (II rangi). Ponadto w dyspozycji RZGW pozostawał wykaz ujmujący rodzaj i funkcję przegrody, stopień drożności (brak, ograniczona, drożna), sugerowane działania udrażniające, właściciela obiektu zobowiązanego do podjęcia działań. Kontrola wykazała, że poszczególne RZGW bądź nie podejmowały działań, bądź ich zakres był niewielki, odnośnie udrażniania cieków celem zachowania lub przywrócenia ciągłości morfologicznej, szczególnie ze względu na brak środków finansowych.

- RZGW w Gliwicach w latach 2010–2013 nie realizowało żadnych zadań mających na celu udroźnienie dwóch przegród I rangi zlokalizowanych na Odrze (jazy ruchome) oraz sześciu przegród II rangi na rzece Olzie (stopnie wodne) przy łącznej wartości niezbędnych nakładów 5,3 mln zł. Ustalając priorytety realizacyjne działania te umieszczono na 24 i 30 miejscu.

⁴² Podstawowym elementem umożliwiającym wyznaczenie na obszarze dorzecza cieków naturalnych lub ich odcinków, na których uwzględnienie braku ciągłości jest konieczne w kontekście wymagań osiągnięcia dobrego stanu/potencjału wód, są ryby. Na obszarze dorzecza Odry występują 54 rodzime gatunki ryb, z czego 16 gatunków wrażliwych na migrację. Za gatunki wrażliwe na brak ciągłości morfologicznej uznano ryby diadromiczne (odbywające wędrówki między morzem a słodkimi śródlądowymi wodami, do których należą: jesiotr bałtycki, węgorz, parposz, ałoża, certa, łosoś, troć wędrowna, a także minóg morski, minóg rzeczny oraz ryby potamodromiczne (odbywające wędrówki w obrębie wód słodkich) takie jak: brzana, świnka, boleń, jaź, lipień, pstrąg potokowy. W przypadku grupy ryb diadromicznych ciągłość morfologiczna jest niezbędna do ich egzystencji, natomiast w przypadku ryb potamodromicznych jest ona warunkiem zachowania oraz odtworzenia stabilnej liczebności ich populacji.

- RZGW w Poznaniu sporządził wykaz ujmujący 87 budowli piętrzących zlokalizowanych na ciekach I i II rangi oraz działania niezbędne do ich udrożnienia celem przywrócenia ciągłości morfologicznej ze wskazaniem właściciela obiektu. Tylko wobec pięciu budowli ustalono z właścicielem obiektu wymagany termin udrożnienia (do 2015 r.).
- RZGW we Wrocławiu w 2010 r. ustalił sześć cieków lub ich odcinków szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej oraz cztery cieki lub ich odcinki istotne dla zachowania ciągłości morfologicznej oraz wykaz budowli piętrzących na tych ciekach wymagających udrożnienia. W latach 2010–2013 zrealizowano tylko budowę przepławki na Nysie Kłodzkiej, pozostałe trzy działania w zakresie udrażniania budowli zrealizowano w ramach przebudowy urządzeń hydrotechnicznych na ciekach niezaliczonych do istotnych lub szczególnie istotnych.

Analiza 40 pozwoleń wodnoprawnych⁴³ dotyczących urządzeń wodnych wydanych przez starostów i marszałków województwa⁴⁴ wykazała, że w żadnym przypadku RZGW w ramach uprawnień kontrolnych wynikających z art. 92 ust. 3 pkt 12 ustawy – *Prawo wodne* nie dokonywały ich oceny, co do zgodności z celami środowiskowymi i zasadami ochrony wód, w tym w zakresie zapewnienia migracji ryb przy wznoszeniu budowli piętrzących wymaganej przepisem art. 63 ust. 2 tejże ustawy – *Prawo wodne*.

3.1.2.3. Ustalanie odstępstw od celów środowiskowych (derogacje)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezesa KZGW w zakresie sposobu ustalania odstępstw od celów środowiskowych.

1. W 2014 r.⁴⁵ wśród 1735 JCWP rzecznych wydzielonych na obszarze dorzecza Odry, 1 041 JCWP (60%) wskazano, jako zagrożone nieosiągnięciem celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód do 2015 r. (najwięcej – 455 JCWP w Regionie Wodnym Środkowej Odry i 423 w Regionie Warty)⁴⁶. W porównaniu do stanu wykazanego w PGW na obszarze dorzecza Odry przyjętym przez Radę Ministrów w 2011 r. oznacza to wzrost JCWP zagrożonych nieuzyskaniem celu środowiskowego o 36,8%. Wśród zidentyfikowanych przyczyn największe zagrożenie stanowiły: rolnictwo (178 JCWP – zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego, głównie region wodny Warty), substancje priorytetowe w dziedzinie polityki wodnej, w tym zidentyfikowane jako niebezpieczne (111 JCWP – najwięcej regiony wodne Warty i Środkowej Odry) oraz gospodarka komunalna (100 JCWP – głównie ścieki komunalne, najwięcej w regionach wodnych Warty i Środkowej Odry). Ponadto 118 JCWP zagrożonych było ze względu na presję hydromorfologiczną w wyniku zabudowy poprzecznej rzek uniemożliwiającej migrację organizmów wodnych (najwięcej regiony wodne Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Środkowej Odry).

W 2014 r. w odniesieniu do 422 JCWP jeziornych na obszarze dorzecza Odry, jako zagrożone nie uzyskaniem celu środowiskowego uznano 315 JCWP (74,6%) przy 251 JCWP w 2011 r. (wzrost o 25,5%). Zagrożenie wynikało głównie z zanieczyszczeń pochodzących ze spływów obszarowych z terenów użytkowanych rolniczo, szczególnie azotu i fosforu z terenów rolniczych (grunty orne, pastwiska, obszary intensywnej hodowli) oraz z rozproszonej zabudowy wiejskiej i rekreacyjnej (położonej w zlewni bezpośredniej jezior). Zagrożenia wynikały także z zanieczyszczeń pochodzących z punktowych źródeł zanieczyszczeń w postaci zrzutów ścieków komunalnych, nieodprowadzanych bezpośrednio do jezior, ale głównie do ich dopływów oraz na obszarze zlewni.

⁴³ Po 10 w każdym z czterech RZGW.

⁴⁴ Przekazywane do RZGW w ramach danych gromadzonych na potrzeby katastru wodnego na podstawie art. 153 ust. 2 pkt. 9 i art. 154 ust. 3 ustawy – *Prawo wodne*.

⁴⁵ Dane zawarte w *Projekcie aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze Odry* opracowanym na zlecenie KZGW w związku z obowiązkiem aktualizacji PGW na obszarze dorzecza Odry do grudnia 2015 r.

⁴⁶ Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami, IMGW, Kraków 2013.

Wszystkie cztery przejściowe i cztery przybrzeżne JCWP zagrożone były nieosiągnięciem celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód, głównie ze względu na punktowe źródła zanieczyszczeń (składowiska odpadów komunalnych, oczyszczalnie ścieków), rozproszone i obszarowe źródła zanieczyszczeń (spływy obszarowe zanieczyszczeń pochodzących ze stosowanych nawozów i hodowli zwierząt, depozycja azotu ogólnego i fosforu z atmosfery oraz zanieczyszczenia pochodzące z gospodarstw domowych niepodłączonych do systemu kanalizacji zbiorczej). Ponadto zagrożenie wynikało z presji hydromorfologicznych związanych z funkcjonowaniem dużych portów morskich, głównie ze względu na tory wodne pogłębiane w celu utrzymania żeglowności, umacnianie brzegów między innymi: pirsami, nabrzeżami, falochronami (na czterech przejściowych JCWP – Zalew Szczeciński, Zalew Kamieński, Ujście Dziwny i Ujście Świny oraz jednej przybrzeżnej JCWP – Jarosławiec–Sarbinowo).

Położenie JCWP rzecznych, jeziornych oraz przejściowych i przybrzeżnych zagrożonych na obszarze dorzecza Odry nieosiągnięciem wymaganego celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód w ujęciu graficznym zawiera **załącznik 5.7** do niniejszej Informacji.

2. W 2014 r.⁴⁷, korzystając z możliwości określonej w art. 4 ust. 4–7 RDW, wobec 432 JCWP rzecznych (w 2011 r. – 656 JCWP) z obszaru dorzecza Odry zastosowano odstępstwa (derogacje) od wyznaczonego celu środowiskowego w postaci uzyskania dobrego stanu wód do 2015 r. Najwięcej, bo wobec 248 JCWP wykorzystano możliwość odstępstwa w związku z działalnością człowieka w ramach zrównoważonego rozwoju (art. 4 ust. 7 RDW – nowe zmiany w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych m.in. w wyniku realizacji inwestycji związanych z gospodarką wodną). Ponadto wobec 184 JCWP rzecznych dokonano derogacji poprzez przedłużenie terminu osiągnięcia celu środowiskowego, we wszystkich przypadkach do 2027 r. (art. 4 ust. 4 RDW). Wobec każdej JCWP rzecznej objętej odstępstwem zawarto uzasadnienie odwołujące się do warunków derogacji ustalonych w RDW. Wobec wszystkich 184 JCWP objętych odstępstwem w postaci przedłużenia terminu wskazano jako powód brak możliwości technicznych do dokonania poprawy w wymaganej skali w wyznaczonym terminie do 2015 r. (redukcji presji antropogenicznych szczególnie ze strony gospodarki komunalnej). Uzasadnienie uzupełniono opisem odnoszącym się do identyfikacji bądź przyczyn braku identyfikacji presji powodujących zagrożenie uzyskania celu środowiskowego uwzględniając wyniki monitoringu stanu wód powierzchniowych a także wskazano działania niezbędne dla poprawy stanu. W przypadku, kiedy powodem obniżenia oceny stanu poniżej dobrego był stan chemiczny, wobec każdej JCWP rzecznej podawano wskaźniki determinujące obniżoną ocenę stanu, najczęściej były to substancje priorytetowe w dziedzinie polityki wodnej, w tym zakwalifikowane jako niebezpieczne oraz inne substancje zanieczyszczające. W odniesieniu do JCWP rzecznych gdzie powodem obniżenia oceny stanu był stan/potencjał ekologiczny w każdym przypadku wskazywano wskaźniki będące przyczyną obniżenia. Najczęściej były to elementy biologiczne (fitobentos, makrobezkręgowce bentosowe, ichtiofauna) i fizykochemiczne (azot ogólny, fosfor ogólny, azot azotanowy, fosforany, azot Kjeldahla).

W 2014 r. derogacje zastosowano także wobec 144 JCWP jeziornych (w 2011 r. – 251 JCWP) spośród 422 wydzielonych na obszarze dorzecza Odry, korzystając w odniesieniu do 139 JCWP z odstępstwa w postaci przedłużenia terminu osiągnięcia celu środowiskowego, a w stosunku do pięciu JCWP ustalono mniej rygorystyczny cel (art. 4 ust. 4 i 5 RDW). Przedłużenie terminu uzasadniono: (a) brakiem możliwości technicznych, aby dokonać poprawy stanu w wymaganej skali w terminie do 2015 r. (53 JCWP), (b) brakiem możliwości technicznych i warunkami naturalnymi niepozwalającymi

⁴⁷ Dane zawarte w *Projekcie aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze Odry* opracowanym na zlecenie KZGW w związku z obowiązkiem aktualizacji PGW na obszarze dorzecza Odry do grudnia 2015 r.

w tym czasie na poprawę stanu (86 JCWP). Jako powód przyjęcia odstępstw czasowych w stosunku do JCWP jeziornych wskazano ich znaczny poziom degradacji i długotrwałość procesów poprawy jakości (nawet kilkadziesiąt lat) pod warunkiem wdrożenia kosztownych działań naprawczych. Podjęcie tych działań powinno zostać poprzedzone wykonaniem specyficznych badań, wykraczających poza badania w ramach monitoringu, które powinny pozwolić na uzyskanie odpowiedzi jakie są szanse na poprawę jakości wód i jakie metody rekultywacji powinny zostać zastosowane. Ustalenie mniej rygorystycznego celu środowiskowego dotyczyło w czterech przypadkach jezior nadmorskich ze względu na specyficzne uwarunkowania naturalne, w jednym ze względu na stan chemiczny poniżej dobrego z nieznanymi przyczynami. Dotyczyło to jezior płytkich i silnie zarastających, o zlewni zalesionej, w której nie zidentyfikowano żadnych presji, których zredukowanie bądź likwidacja wpłynęłaby znacząco na poprawę stanu wód.

Ustalając w 2014 r. odstępstwa wobec wszystkich czterech wód przejściowych i czterech wód przybrzeżnych⁴⁸) na obszarze dorzecza Odry (w 2011 r. – cztery JCWP przejściowe i dwie JCWP przybrzeżne) we wszystkich przypadkach skorzystano z możliwości przedłużenia terminu uzyskania celu środowiskowego określonej w art. 4 ust. 4 RDW argumentując wobec dwóch JCWP przejściowych i trzech JCWP przybrzeżnych dwoma przyczynami: [1] brakiem możliwości technicznych aby dokonać poprawy stanu w wymaganej skali w terminie do 2015 r., [2] warunkami naturalnymi niepozwalającymi w tym czasie na poprawę stanu, a w odniesieniu do jednej JCWP przejściowej tylko warunkami naturalnymi. W identycznym wobec wszystkich JCWP uzasadnieniu wskazano, że kilkudziesięcioletnie oddziaływanie antropogeniczne doprowadziło do zakumulowania w wodach przejściowych i przybrzeżnych związków biogenych i substancji zanieczyszczających, które w dalszym ciągu są dostarczane do tych wód. W tej sytuacji ustanowiono odstępstwo czasowe w celu identyfikacji efektu działań podjętych w zlewniach odprowadzających wody do wód przejściowych lub przybrzeżnych. Podstawowe działania realizowane są w ramach Krajowego Programu Wdrażania Bałtyckiego Planu Działań HELCOM i dotyczą redukcji dopływu związków biogenych z obszaru lądu.

3.1.2.4. Realizacja działań ujętych w PGW na obszarze dorzecza Odry

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania Prezesa KZGW i nadzorowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej związane z realizacją i kontrolą działań ustalonych w PGW na obszarze dorzecza Odry.

1. Realizując wymóg art. 11 RDW w PGW na obszarze dorzecza Odry zbilansowano działania podstawowe i uzupełniające o łącznej wartości 9,6 mld zł, których realizacja powinna pozwolić na osiągnięcie celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód. W szczegółowym zestawieniu⁴⁹ wyszczególniono katalog działań (najczęściej inwestycyjnych) w odniesieniu do poszczególnych skalonych części wód powierzchniowych (SCWP) ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych (najczęściej jednostki samorządu terytorialnego). Brak obowiązku sprawozdawczego w zakresie realizacji tych działań nie pozwalał na pozyskiwanie i gromadzenie danych, które umożliwiłyby bieżącą analizę postępu wdrażania działań, monitorowanie terminu zakończenia poszczególnych zadań oraz ocenę ich skuteczności w zakresie osiągania celów środowiskowych. Przybliżone dane pozyskane przez Prezesa KZGW w ramach opracowania sporządzonego przez Instytut Meteorologii

⁴⁸ Przejściowe – Zalew Szczeciński, Zalew Kamieński, Ujście Dziwny, Ujście Świny, przybrzeżne – Dziwna-Świna, Sarbinowo-Dziwna, Jarosławiec-Sarbinowo, Rowy-Jarosławiec Zachód.

⁴⁹ W formie elektronicznej w ujęciu tabelarycznym z wyszczególnieniem m.in. kodu SCWP, kosztów działań podstawowych A i B oraz uzupełniających dla poszczególnych SCWP.

i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB)^{50,51}, uzyskane w zasadniczej części w oparciu o ankiety, wykazały nie zrealizowanie 382 działań, z czego 330 (86%) związanych było z realizacją „Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, a 52 (14%) dotyczyło zapewnienia ciągłości rzek i potoków poprzez udroźnienie obiektów stanowiących przeszkodę dla migracji ryb na ciekach naturalnych (37) i silnie zmienionych (17). Skuteczność ankiet była zróżnicowana, od 6,1% odpowiedzi w badaniu przeprowadzonym w 16 urzędach wojewódzkich w zakresie zadań związanych z opracowaniem programu zapobiegania poważnym awariom, 20,2% odpowiedzi od gmin w zakresie prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, 66,6% odpowiedzi od gmin odnośnie działań związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków dla jednego lub kilku gospodarstw domowych. Badanie ankietowe NIK na wytypowanej próbie 79 działań (45 podstawowych i 34 uzupełniających) ujętych w PGW na obszarze dorzecza Odry wykazało, że wobec 39,2% brak było danych o podmiocie odpowiedzialnym pozwalających na ustalenie czy i jaki zakres jest realizowany. Dla przykładu Ministerstwo Środowiska odpowiedzialne za realizację działań uzupełniających związanych z wdrażaniem krajowego programu zwiększania lesistości nie posiadało danych pozwalających na ocenę stanu realizacji w odniesieniu do poszczególnych pozycji ujętych w PGW, bowiem ze względu na brak danych przestrzennych (warstw wektorowych) nie potrafiło zidentyfikować jakich nadleśnictw one dotyczą. Ponadto badania wykazały, że realizacja 37,8% działań podstawowych nie została rozpoczęta, choć termin wynikający z *Ramowej Dyrektywy Wodnej* upłynął w grudniu 2012 r. NIK podziela stanowisko IMiGW-PIB, wyrażone na etapie oceny realizacji działań ujętych w PGW na obszarze dorzecza Odry, o konieczności wprowadzenia nowych regulacji prawnych pozwalających na nałożenie obowiązku corocznej sprawozdawczości na wszystkie jednostki odpowiedzialne za realizację działań podstawowych i uzupełniających ujętych w planach gospodarowania wodami, co pozwoli m.in. na bieżącą ocenę stanu realizacji i zagrożeń nieosiągnięcia celów środowiskowych na każdym etapie wdrażania programów działań oraz zapewni prawidłową realizację obowiązku sprawozdawczego wobec Komisji Europejskiej, wynikającego z art. 15 ust. 3 RDW. O działaniach podjętych w tym zakresie poinformowano NIK w ramach informacji o realizacji wyników kontroli wskazując m.in. na zamieszczenie odpowiednich propozycji w projekcie aktualizacji PWSK⁵².

2. Realizując zadania związane z kontrolą gospodarowania wodami, ustalone art. 156 ust. 1 *ustawy – Prawo wodne*, w badanym okresie KZGW łącznie z RZGW przeprowadziły 2026 takich kontroli. Szczegółowa weryfikacja kontroli z 2013 r. potwierdziła zgodność ustaleń z dokumentacją źródłową. Prezes KZGW nie prowadził w badanym okresie kontroli mających na celu ustalenie stanu realizacji PGW na obszarze dorzecza Odry, do czego zobowiązywał go przepis art. 156 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 *ustawy – Prawo wodne*. Sporządzona w 2012 r. ocena stanu realizacji działań podstawowych i uzupełniających, wykonana na zlecenie Prezesa KZGW przez IMiGW – PIB nie spełniła wymogów kontroli gospodarki wodami w rozumieniu *ustawy – Prawo wodne* i została sporządzona celem pozyskania danych do tymczasowego sprawozdania opisujące postęp we wdrażaniu planów gospodarki wodami, przedłożonego przez Ministra Środowiska w 2012 r. Komisji Europejskiej w ramach obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 3 RDW.

⁵⁰ Opracowanie sporządzone na zlecenie Prezesa KZGW pn. „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 Wodnej*.”

⁵¹ Projekt aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, str. 234.

⁵² W ramach realizacji zadań wynikających z art. 91 *ustawy – Prawo wodne*, Prezes KZGW corocznie przedstawia Ministrowi Środowiska w sprawach dotyczących kształtowania polityki państwa w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi.

3.1.2.5. Ograniczenie zanieczyszczenia wód powierzchniowych azotanami pochodzenia rolniczego na obszarach szczególnie narażonych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność czterech regionalnych zarządów gospodarki wodnej działających na obszarze dorzecza Odry w zakresie wyznaczania obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz ustalania i realizacji programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu.

1. Analiza wyników badań Państwowego Monitoringu Środowiska, dokonana w ramach Raportu do KE z realizacji *Dyrektywy azotanowej* za okres 2008–2011⁵³, wykazała, że dla wód powierzchniowych płynących przekroczenie dopuszczalnej wartości 50 mg NO₃/l wystąpiło w 11,4% stanowisk monitorowanych dla wartości maksymalnej i poniżej 1,1% dla wartości średnich. Oceniano również stopień eutrofizacji wód powierzchniowych, w wyniku czego stwierdzono, że w 34% ocenianych stanowisk na rzekach wystąpiła eutrofizacja, na wodach jeziornych eutrofizacją objęte było 57,8% stanowisk monitorowanych, a w wodach przejściowych i przybrzeżnych zjawisko to wystąpiło w 85% stanowisk. Wielkości stosowanego azotu w rolnictwie w przeliczeniu na hektar użytków rolnych wynosiły odpowiednio: w poprzednim okresie 2005–2007 – 94,1 kg N/ha UR, w okresie 2008–2011 – 107,0 kg N/ha, co oznacza wzrost zużycia o 13,7%⁵⁴.

2. Stosownie do wymogów *Dyrektywy azotanowej* Rady 91/676/EWG i art. 47 ust. 3 ustawy – *Prawo wodne* dyrektorzy RZGW, biorąc pod uwagę zawartość związków azotu w wodach powierzchniowych, stopień eutrofizacji ze względu na azot oraz charakterystykę terenu, wyznaczyli na obszarze dorzecza Odry obszary szczególnie narażone (OSN) na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego, stanowiące w latach 2008–2012⁵⁵ – 2,79% ogólnej powierzchni dorzecza. W lipcu 2012 r. dokonano weryfikacji OSN w związku z zaleceniami KE, zwiększając ponad dwukrotnie powierzchnię 18 OSN wyznaczonych na obszarze dorzecza Odry z 3 436,67 km² do 7 172,11 km², tj. z 2,79% do 5,82% ogólnej powierzchni dorzecza (na obszarze Polski z 4 630,47 km² do 13 935,06 km², z 1,49% do 4,46% powierzchni kraju).

- Dyrektor RZGW w Gliwicach, poczynwszy od okresu 2008–2012 nie określił OSN powołując się na wyniki opracowań z 2007 r.⁵⁶ i z 2011 r.⁵⁷. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 na podstawie skargi Komisji Europejskiej w oparciu o art. 258 TFUE uznał uchybienie przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie. Trybunał Sprawiedliwości odrzucił argumentację dotyczącą niewyznaczenia OSN na obszarze RZGW w Gliwicach (niski udział użytków rolnych i brak znaczącego oddziaływania rolnictwa, ujemny bilans azotu, niski stosunek ładunku azotu pochodzenia rolniczego do azotu pochodzącego z oczyszczania ścieków komunalnych, średnie stężenie azotanów poniżej wartości progowej⁵⁸ 50 mg NO₃/dm³) wskazując: [1] błędną argumentację dotyczącą podważenia zarzutu KE przyczynienia się źródeł rolniczych do eutrofizacji wód, ze względu na przywołanie eutrofizacji zamiast stężenia azotanów, [2] bezsporne występowanie na obszarze RZGW w Gliwicach sześciu zlewni gdzie stężenie azotu przekracza 100 mg NO₃/dm³

⁵³ Praca wykonana w 2012 r. przez IMGW-PIB na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

⁵⁴ Według danych GUS za 2013 r.

⁵⁵ Weryfikacja co cztery lata, pierwszy okres 2004–2008.

⁵⁶ Wyznaczenie na obszarze działania Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach wód wrażliwych oraz obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, Pracownia Projektowa i Konsultingowa z Krakowa.

⁵⁷ Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach w oparciu o ustalenia wspólnej strategii resortów środowiska i rolnictwa.

⁵⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093) za wody zanieczyszczone azotanami uznaje się m.in. śródlądowe wody powierzchniowe, w których zawartość azotanów wynosi powyżej 50 mg NO₃/dm³ (§ 2 ust. 1 pkt. 1) a za wody zagrożone zanieczyszczeniem – m.in. śródlądowe wody powierzchniowe, w których zawartość azotanów wynosi od 40 do 50 mg NO₃/dm³ i wykazuje tendencję wzrostową (§ 2 ust. 2 pkt 1).

przy dopuszczalnych 50 mg NO₃/dm³, [3] błędną metodykę kontroli opartą na średnich wartościach rocznych i wartościach maksymalnych stężenia azotów, której stosowanie spowodowało, że niektóre wody powierzchniowe o podwyższonym stężeniu azotanów nie zostały wyznaczone jako wrażliwe na zanieczyszczenie, [4] zgodnie z przyjętym orzecznictwem powodem wyznaczania OSN nie muszą być wyłącznie źródła rolnicze, wystarczy ich znaczący wpływ, niezależnie od zrzutu azotanów z gospodarstw domowych i przemysłu.

3. Dyrektorzy RZGW we Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie wyznaczając wody powierzchniowe wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu i OSN w latach 2008–2012 uwzględniali wskaźniki wymagane *ustawą – Prawo wodne*: (a) zawartość azotu na podstawie danych z monitoringu wód pozyskanych od WIOŚ, (b) stopień eutrofizacji z zastosowaniem wskaźników i metodyk referencyjnych ustalonych przez Ministra Środowiska⁵⁹, (c) charakterystykę terenu (rodzaj działalności rolniczej, strukturę użytków rolnych, koncentrację produkcji zwierzęcej, rodzaj gleb i klimat). W badanym okresie 2010–2013 nie wpłynęły skargi dotyczące wyznaczania przez kontrolowane RZGW wód powierzchniowych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu i OSN-ów.

4. Programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w latach 2008–2012 i w latach 2012–2016 zostały wprowadzone przez dyrektorów RZGW dla każdego z wyznaczonych OSN z zachowaniem wymaganego terminu dwóch lat od ich wyznaczenia. Projekty programów zostały uzgodnione w wymaganym zakresie, ustalonym przez Ministra Środowiska⁶⁰, tj. z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie. We wszystkich programach mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w latach 2008–2012 i w latach 2012–2016 ujęto środki zaradcze określone przez Ministra Środowiska, w tym m.in. okresy w których stosowanie nawozów jest wskazane, nawożenie pól na zboczach, nawożenie pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód, pojemność zbiorników lub płyt do składowania i przechowywania nawozów naturalnych oraz pasz soczystych, dawki i sposób nawożenia. Ustalono także obowiązek sporządzania dokumentów określających bilans azotu i plan nawożenia w gospodarstwie, wskazując WIOŚ jako podmiot odpowiedzialny za kontrolę ich realizacji. Rozwiązania zastosowane w programach działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych z OSN na obszarze dorzecza Odry nie zapewniały identyfikacji producentów rolnych stanowiących największe potencjalne źródło emisji związków azotu w stopniu pozwalającym na egzekwowanie ustalonych środków zaradczych. W latach 2008–2012 w RZGW w Poznaniu i we Wrocławiu zadania te przypisano wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) przy współpracy z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego a w RZGW w Szczecinie – Zachodniopomorskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego (ZODR), gdzie po sporze kompetencyjnym zakończonym wyrokiem WSA zadania te realizował ostatecznie RZGW w Szczecinie przekazując wykaz takich producentów m.in. do WIOŚ, Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Szczecinie, ZODR w Szczecinie dopiero w marcu 2010 r. (blisko dwa lata po wprowadzeniu programu na lata 2008–2012). W badanym okresie we wszystkich programach działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych z OSN na obszarze dorzecza Odry ustalono sposób monitoringu skuteczności programów wskazując podmioty odpowiedzialne za gromadzenie i przekazywanie danych do RZGW w formie sprawozdań (zasobność gleb w azot i fosfor – Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze, monitoring wód powierzchniowych w tym zakresie – WIOŚ, doradztwo i szkolenia – Ośrodki Doradztwa Rolniczego).

⁵⁹ Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093).

⁶⁰ § 3 rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 4, poz. 44).

Kontrola NIK potwierdziła realizację tego obowiązku, jednak wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji, pomimo monitorowania ze strony RZGW.

- RZGW we Wrocławiu otrzymał wymagane sprawozdania jednostkowe z danymi pozwalającymi na sporządzenie zbiorczego „Sprawozdania z wdrażania Programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN na terenie działania RZGW we Wrocławiu w latach 2008–2012” przekazanego w dniu 22 czerwca 2012 r. do KZGW. Jednak z zachowaniem terminu uzyskano sprawozdania jednostkowe tylko od Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu, w przypadku pozostałych jednostek (gmin, starostów, Ośrodków Doradztwa Rolniczego, Stacji Chemiczno-Rolniczych, WIO PWIS we Wrocławiu) sprawozdania przekazano z przekroczeniem terminu i ujmowały one dane dotyczące innego okresu niż wymagany roczny. Ich przekazanie wymagało pisemnego monitu ze strony RZGW we Wrocławiu.

5. Przy wyznaczaniu obszarów OSN w latach 2008–2012 dyrektorzy RZGW nie określili w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego (zaniżono powierzchnię OSN), niedostatecznie wyznaczyli strefy zagrożenia oraz ustalili programy działań mające na celu ograniczenie odpływu azotu z terenów rolniczych, które ujmowały środki niezgodne z wymogami *Dyrektywy azotanowej*, co stanowiło podstawę do uznania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uchybień przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie ciążącym na mocy prawa UE⁶¹.

3.1.3. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

3.1.3.1. Monitoring stanu wód powierzchniowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność sześciu objętych kontrolą WIOŚ z obszaru dorzecza Odry w zakresie monitoringu stanu wód.

1. Monitoring stanu wód na obszarze dorzecza Odry skontrolowane WIOŚ prowadziły w oparciu o „Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2010–2012”, opracowany przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzony w dniu 22 października 2009 r. przez Ministra Środowiska. Uszczegółowienie zadań nastąpiło w „Programie Państwowego Monitoringu Środowiska województwa dolnośląskiego na lata 2010–2012”⁶².

2. Analiza kontrolna 10% JCWP spośród 763 JCWP rzecznych, 178 JCWP jeziornych, czterech JCWP przejściowych i trzech JCWP przybrzeżnych, wobec których prowadzono monitoring, w każdym przypadku wykazała, że WIOŚ dokonały prawidłowego wyboru JCWP do monitoringu, tj. zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Ministra Środowiska. Badania przedmiotowej próby potwierdziły także prawidłowe wyznaczenie punktów pomiarowo-kontrolnych w JCWP wybranych do monitorowania (149 punktów dla monitoringu operacyjnego, 159 dla monitoringu diagnostycznego, osiem dla monitoringu badawczego, 113 dla monitoringu operacyjno-diagnostycznego). Nadmienić przy tym należy, iż wybranie przez WIOŚ we Wrocławiu pięciu JCWP i wyznaczenie 16 punktów pomiarowo-kontrolnych w 2011 r. nastąpiło z zastosowaniem kryteriów ustalonych w projekcie *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r.*, które weszło w życie 14 grudnia 2011 r., choć powinno nastąpić zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązującym w tym czasie *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 maja 2009 r.*⁶³. Działanie takie było wprawdzie niezgodne z obowiązującym w tym czasie prawem, ale nie wywołało negatywnych konsekwencji w sferze wykonywanych zadań.

⁶¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 na podstawie skargi Komisji Europejskiej, w którym stwierdzono, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego.

⁶² Art. 23 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁶³ W sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. Nr 81, poz. 685).

3. Zakres i częstotliwość badań prowadzonych przez sześć kontrolowanych WIOŚ działających na obszarze dorzecza Odry dla poszczególnych elementów stanu/potencjału ekologicznego i chemicznego JCWP zasadniczo były zgodne z wymogami ustalonymi przez Ministra Środowiska. Ujawnione przypadki nieprawidłowości w tym zakresie polegały na niezachowaniu częstotliwości badań wskaźników jakości JCWP w stosunku do wymaganej minimalnej ilości od dwóch do dwunastu wyników pomiarów w ciągu roku. Dotyczyło to elementów fizykochemicznych (zawiesina ogólna, BZT5, twardość ogólna, odczyn pH, zasadowość ogólna), substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, w tym zidentyfikowanych jako niebezpieczne oraz innych substancji zanieczyszczających. Stwierdzono także przypadki odstępstw co do wymaganego zakresu badań, dotyczące części elementów biologicznych (makrobezkręgowce bentosowe, ichtiofauna i makroglony) i substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej. Przypadki niezachowania wymaganego zakresu i częstotliwości badań wpływały na poziom ufności badań⁶⁴ i na ogólną ocenę stanu JCWP na obszarze dorzecza Odry, dokonywaną poprzez interpolację ocen JCWP uzyskiwanych na podstawie wyników pomiarów i badań na pozostałe niemonitorowane JCWP. W przypadku substancji priorytetowych i innych zanieczyszczeń nie zachowanie minimalnej liczby 12 wyników pomiarów w ciągu roku, zgodnie z obowiązującymi zasadami⁶⁵, powodowało wyłączenie tego punktu pomiarowo-kontrolnego z klasyfikacji stanu chemicznego i w konsekwencji z oceny stanu ogólnego na podstawie wyników badań, także przy wykonaniu dotychczas 11 pomiarów w sposób prawidłowy (WIOŚ Wrocław).

Niewykonanie pełnego zakresu badań i pomiarów przez kontrolowane WIOŚ w odniesieniu do części substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, wynikało przede wszystkim z ograniczonych środków finansowych przeznaczanych na ten cel z budżetu państwa oraz ze zróżnicowanego poziomu dofinansowania z WFOŚiGW w poszczególnych województwach, tj. od 10,7% wydatków w WIOŚ w Zielonej Górze do 68,7% w WIOŚ w Poznaniu. Brak realizacji pełnego zakresu oznaczeń elementów biologicznych w części wynikał z braku dostępnych metodyk oznaczania niektórych wskaźników oraz nieustalenia warunków referencyjnych do klasyfikacji wód (makrobezkręgowce bentosowe, ichtiofauna⁶⁶). Nie znajduje uzasadnienia dokonywanie pomiarów i badań bez zachowania wymaganej częstotliwości, szczególnie w przypadkach braku jednego z 12 wymaganych pomiarów w ciągu roku dla spełnienia warunku ufności tych badań do oceny stanu JCWP. Wskazane powody, związane z warunkami atmosferycznymi, uszkodzeniem naczynia w czasie transportu próbki, awarią sprzętu pomiarowego nie są wystarczające, bowiem przepisy dopuszczały zmianę terminu pomiaru.

Analiza badań i pomiarów na 10% próbie punktów pomiarowo-kontrolnych wykazała m.in., że w:

- **WIOŚ we Wrocławiu:** w 2010 r. w trzech z 11 analizowanych punktów pomiarowo-kontrolnych z mniejszą niż wymagana częstotliwością wykonano pomiary i badania: (a) dwóch niebezpiecznych substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej – 11 badań na wymaganych 12 w ciągu roku, (b) amoniaku niejonowego – siedem badań na wymaganych 12 w ciągu roku; (c) substancji powierzchniowo czynnych anionowo – jedno badanie zamiast dwóch w ciągu roku.; w 2011 r. w sześciu z 18 analizowanych punktów pomiarowo-kontrolnych z mniejszą częstotliwością od wymaganej wykonano badania: (a) zawiesiny ogólnej i BZT5 – 11 badań przy wymaganych 12 w ciągu roku, (b) twardości ogólnej – pięć badań na wymagane sześć, (c) odczynu pH – 10 badań na wymagane 12, (d) dwóch niebezpiecznych substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej – 11 badań na wymagane 12 w ciągu roku, (e) arsenu i miedzi – trzy na wymagane cztery badania w ciągu roku;

⁶⁴ GIOŚ ustalił w Wytycznych ... dla 12 i więcej wyników – wysoki poziom ufności, dla 10–11 wyników – średni poziom ufności, od 4 do 10 wyników – niski poziom ufności, mniej niż 4 wyniki – poniżej poziomu ufności, nie brano do oceny.

⁶⁵ Pkt 1 załącznika nr 10 do 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.

⁶⁶ Wprowadzone w 2014 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1482).

- **WIOŚ w Szczecinie:** w 2011 r. spośród kontrolowanych 22 punktów pomiarowo-kontrolnych zlokalizowanych na rzekach, na 12 punktach z mniejszą częstotliwością od wymaganych 12 razy w roku wykonano pomiary i badania: (a) dziewięciu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, w tym dwóch niebezpiecznych – zbadano jeden raz w roku, (b) trzynastu takich substancji, w tym pięciu niebezpiecznych oraz siedmiu substancji z grupy innych substancji zanieczyszczających – zbadano cztery razy w roku. W siedmiu punktach pomiarowo-kontrolnych zlokalizowanych na jeziorach – z częstotliwością jeden raz w roku zamiast 12 przeprowadzono badania 11 substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, w tym dwóch niebezpiecznych, natomiast cztery razy w roku zamiast 12 wykonano badania 14 takich substancji, w tym sześć niebezpiecznych;
- **WIOŚ w Katowicach:** na 20 punktów pomiarowo-kontrolnych poddanych analizie, w pięciu nie badano barwy w grupie wskaźników charakteryzujących stan fizyczny, w trzech – zasadowości ogólnej w grupie wskaźników charakteryzujących stan zakwaszenia, w czterech punktach – fosforanów w grupie wskaźników charakteryzujących warunki biogenne, w pięciu nie badano siedmiu substancji priorytetowych, w tym trzech zidentyfikowanych jako niebezpieczne;
- **WIOŚ w Opolu:** w ramach monitoringu diagnostycznego wykazano, że na dwóch punktach pomiarowo-kontrolnych nie oznaczono łącznie siedmiu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, w tym jednej uznanej za niebezpieczną, na dwóch punktach z częstotliwością cztery razy w roku, zamiast 12 razy oznaczano osiem substancji priorytetowych, w tym trzy niebezpieczne; w ramach monitoringu operacyjnego na sześciu punktach stwierdzono niepełne oznaczenie wskaźników jakości elementów biologicznych.

4. Pomiary i badania związane z monitoringiem wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry realizowane były głównie z wykorzystaniem laboratoriów prowadzonych w ramach struktur organizacyjnych WIOŚ. Zakres pomiarów i badań wykonywanych przez poszczególne laboratoria był zróżnicowany w zależności od wyposażenia, szczególnie w nowoczesne, drogie urządzenia laboratoryjne (np. wysokosprawny chromatograf cieczowy HPLC – ok. 295,0 tys. zł/szt., spektrometr absorpcji atomowej – ok. 206 tys. zł/szt., chromatograf jonowy – ok. 110 tys. zł/szt.).

- Dla przykładu w 2013 r. laboratorium WIOŚ w Zielonej Górze posiadało wyposażenie pozwalające na oznaczenie 24 spośród 33 substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, natomiast laboratorium WIOŚ w Szczecinie mogło oznaczać wszystkie 33 substancje.

Zróżnicowany pozostawał także system weryfikacji jakości pomiarów i badań w stosunku do wymogów ustalonych przez Ministra Środowiska w § 18 rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 r.⁶⁷, odwołujących się m.in. do zharmonizowanej na obszarze Unii Europejskiej normy PN-EN ISO/IEC-17025. Wszystkie laboratoria stosowały procedurę akredytacyjną dopuszczoną ustawą⁶⁸, która pozwalała potwierdzić zgodność pomiarów i badań z przywołaną normą, jednak w różnym zakresie. W laboratorium WIOŚ w Szczecinie spośród 110 oznaczanych wskaźników metodami akredytowanymi oznaczano 70 (63,6%), a w laboratorium WIOŚ w Opolu na 109 wskaźników, metody akredytacyjne stosowano do 47 (43,1%). Zróżnicowanie wynikało przede wszystkim z możliwości technicznych wyposażenia laboratoriów, będącego pochodną środków finansowych pozostających do dyspozycji poszczególnych WIOŚ, w tym z dofinansowania z WFOŚiGW. Uzyskanie certyfikatu od Polskiego Centrum Akredytacji warunkowane było m.in. posiadaniem sprzętu laboratoryjnego zapewniającego uzyskiwanie wiarygodnych wyników badań, szczególnie co do rygorystycznie ustalanych na obszarze Unii Europejskiej granic oznaczalności poszczególnych substancji, w tym uznanych za niebezpieczne. Prowadzenie pomiarów i badań w ramach monitoringu wód bez akredytacji było dopuszczane po zmianie przepisów z dniem 1 stycznia 2011 r.⁶⁹, jednak w takim przypadku nie były one poddawane ocenie dokonywanej w procedurach akredytacyjnych. Ponadto akredytowane pomiary i badania, w odróżnieniu od nieakredytowanych, poddawane są corocznej weryfikacji jakości dokonywanej

⁶⁷ W sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych.

⁶⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.).

⁶⁹ Uchylenie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie art. 1 pkt. 15 ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. (Dz. U. Nr 239, poz. 1592).

przez audytorów Polskiego Centrum Akredytacji. Wyniki tych audytów wykazały szereg niezgodności eliminowanych w wyniku zaleconych działań korygujących (w badanym okresie – od pięciu niezgodności w laboratorium WIOŚ w Opolu do 28 w laboratorium WIOŚ we Wrocławiu). Odstępstwa jakościowe badań związane były także ze stosowaniem metodyk innych niż referencyjnych, ustalonych przez Ministra Środowiska oraz prowadzeniem badań na sprzęcie laboratoryjnym niespełniającym wymagań co do granicy oznaczalności⁷⁰.

- WIOŚ we Wrocławiu nie zachował wymogów jakościowych, bo metodykami odbiegającymi od referencyjnych dokonał badań azotu amonowego w 30 punktach pomiarowo-kontrolnych w 2011 r. i w 21 punktach w 2012 r. (powód – brak możliwości technicznych uzyskania wymaganej granicy oznaczalności ustalonej w obowiązującej metodyce referencyjnej), benzenu w 18 punktach w 2012 r. (powód – brak odpowiedniego wyposażenia) i krzemionki w 18 punktach w 2011 r. (powód – zastosowanej metodyki nie ujmowało aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Środowiska). Ponadto w 2012 r. oznaczono endosulfan (substancja priorytetowa zaliczona do niebezpiecznych) bez zachowania wymaganej granicy oznaczalności w zakresie stężenia średniorocznego.
- WIOŚ w Szczecinie w ocenie stanu rzek nie wykorzystał 1455 wyników z badań przeprowadzonych w latach 2011–2013, w tym 664 badań substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, 648 dotyczących substancji rozpuszczonych. W ocenie stanu wód przejściowych i przybrzeżnych za 2011 r. nie zostało wykorzystanych 70 wyników badań siedmiu substancji priorytetowych, w tym pięć zakwalifikowanych jako niebezpieczne. W głównej mierze powodem było nie zachowanie wymogów jakościowych sprzętu laboratoryjnego co do zapewnienia wymaganej granicy oznaczalności.

5. W latach 2010–2013 WIOŚ działające na obszarze dorzecza Odry na realizację zadań związanych z monitoringiem środowiska wydatkowały łącznie 118,2 mln zł, w tym 35,9 mln zł (30,3%) pochodziło z dotacji z WFOŚiGW. Poziom dofinansowania monitoringu ze strony WFOŚiGW w ramach możliwości określonej w art. 400a ust. 1 pkt 15 ustawy *Prawo ochrony środowiska* był zróżnicowany w poszczególnych WIOŚ. Najwyższe kwotowo dofinansowanie, bo w wysokości 11,1 mln zł w ciągu czterech kontrolowanych lat wystąpiło w WIOŚ w Katowicach, przy 1,4 mln zł w WIOŚ w Opolu, co stanowiło odpowiednio 42,1% i 14,3% ogólnej kwoty wydatków na ten cel. Najwyższy procentowy udział, bo 62,7% stanowiło dofinansowanie z WFOŚiGW w WIOŚ w Poznaniu (6,3 mln zł) przy 10,7% w WIOŚ w Zielonej Górze (1,5 mln zł). Środki w zasadniczej części wykorzystano w sposób celowy przy zachowaniu wymogów prawnych, w tym wynikających z ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono przypadek czasowego niewykorzystywania dwóch chromatografów gazowych zakupionych w 2011 r. za kwotę 192,8 tys. zł, ze względu na brak warunków lokalowych do ich zainstalowania do zakończenia budowy nowej siedziby laboratorium rozpoczętej w grudniu 2014 r. (WIOŚ we Wrocławiu). Ujawniono także niski stopień wykorzystania części sprzętu laboratoryjnego⁷¹ kształtujący się na poziomie od 2,2% do 34% możliwości technicznych i organizacyjnych (14 urządzeń w WIOŚ we Wrocławiu, po dwa w WIOŚ w Opolu i w WIOŚ w Zielonej Górze).

- WIOŚ we Wrocławiu: 14 urządzeń nabytych w kontrolowanym okresie za łączną kwotę 1232,1 tys. zł, w tym: spektrometr absorpcji atomowej z kuwetą grafitową zakupiony w 2011 r. za 206,4 tys. zł – stopień wykorzystania 6,9%, wysokosprawny chromatograf cieczowy HPLC zakupiony w 2012 r. za 295 tys. zł – stopień wykorzystania 16,6%, chromatograf jonowy nabyty w 2010 r. za 110,3 tys. zł – stopień wykorzystania 22%, dwa analizatory całkowitego węgla organicznego TOC zakupione w 2010 r. za 180,0 tys. zł – stopień wykorzystania 10,7% i 20,8%, analizator rtęci nabyty w 2010 r. za 89,4 tys. zł – stopień wykorzystania – 7,4%,
- WIOŚ w Opolu: analizator rtęci wykorzystywany był w poszczególnych latach okresu 2010–2013 od 14% do 19%, analizator całkowitego węgla organicznego TOC – od 14% do 34%.
- WIOŚ w Zielonej Górze: analizator rtęci – stopień wykorzystania – 9,2%, analizator całkowitego węgla organicznego TOC – wskaźnik wykorzystania 8,4%,

⁷⁰ Załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r.

⁷¹ Stopień wykorzystania wyliczono jako wskaźnik procentowy liczby wykonanych oznaczeń w ciągu roku do liczby oznaczeń możliwych do wykonania, ustalonej jako iloczyn maksymalnej liczby możliwych oznaczeń w ciągu dnia roboczego i liczby dni roboczych w roku.

Niskie wskaźniki wykorzystania części drogiego sprzętu laboratoryjnego w poszczególnych laboratoriach WIOŚ dotyczą także sprzętu zakupionego centralnie przez GIOŚ, co wskazuje na konieczność szczegółowej analizy w tym zakresie, przy uwzględnieniu ewentualnej regionalizacji części oznaczeń z dowozem próbek do badania, jeżeli analiza technologiczna i ekonomiczna potwierdzi zasadność takiego rozwiązania.

Trzy z kontrolowanych WIOŚ (Katowice, Opole, Szczecin) skorzystały z możliwości zlecenia badań laboratoryjnych innym podmiotom (najczęściej niepublicznym) w zakresie m.in. badań i analityki chemicznej, badań mikrobiologicznych oraz oznaczeń detergentów niejonowych i selenu, wydając na ten cel łącznie 318,6 tys. zł. W jednym przypadku nie zachowano wymogu jakościowego, ustalonego przez Ministra Środowiska, co do zlecenia wyłącznie laboratoriom posiadającym system zarządzania jakością (określony w zharmonizowanej normie PN-EN ISO/IEC-17025), uzasadniając to pilnością oznaczeń ładunku zanieczyszczeń ze względu na powódź (WIOŚ w Szczecinie).

6. Kontrola 43 udzielonych zamówień publicznych (spośród 132) na łączną kwotę 8,2 mln zł, udzielonych w związku z realizacją przez skontrolowane WIOŚ zadań związanych z monitoringiem środowiska wykazała, że 38 z nich na łączną kwotę 6,6 mln zł udzielonych zostało zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły pięciu zamówień o łącznej wartości 1,6 mln zł i związane były z nieuprawnionym zastosowaniem zamówienia z wolnej ręki, zamiast przetargu nieograniczonego (WIOŚ w Zielonej Górze) oraz nieprzestrzeganiem przepisów ustawy Pzp w przypadku zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu (WIOŚ we Wrocławiu) i terminu publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (WIOŚ w Szczecinie).

- W dniu 13 grudnia 2010 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Zielonej Górze udzielił zamówienia na kwotę 41,3 tys. zł na dostawę spektrometru, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, mimo niewystąpienia przesłanek wymienionych ww. przepisie uzasadniających zastosowanie tego trybu (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 zamówienia). Nie uprawniali do stosowania zamówienia z wolnej ręki przywołane w czasie kontroli dwa wcześniejsze unieważnione postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, bowiem przyczyny unieważnienia (w jednym przypadku – nie złożono żadnej oferty, w drugim – cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia) nie wypełniały przesłanek ustalonych w art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp (w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione),
- W sierpniu 2011 r. Zastępca WIOŚ we Wrocławiu udzielił w ramach upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora zamówienia publicznego o łącznej wartości 516,6 tys. zł na dostawę sprzętu laboratoryjnego, choć w czasie postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, pomimo istotnej zmiany Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia polegającej na wydłużeniu terminu realizacji zamówienia z 16 września 2011 r. do 30 września 2011 r., dokonanej na skutek zapytań jednego z dostawców, nie zmieniono treści ogłoszenia o zamówieniu, nie zamieszczono ogłoszenia o zmianie treści ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz nie przedłużono terminu składania ofert o czas niezbędny na wprowadzenie zmian w ofertach, do czego zobowiązywały przepisy art. 38 ust. 4a i art. 12a ust. 1 i 2 ustawy Pzp. Rozstrzygnięcie przetargu bez wypełnienia tych obowiązków mogło mieć wpływ na jego konkurencyjność i w związku z tym na cenę dostaw sprzętu laboratoryjnego.
- WIOŚ w Szczecinie w dwóch postępowaniach z 2011 r. o łącznej wartości 555,9 tys. zł nie zamieścił ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy, lecz po upływie 81 dni i 36 dni, a w jednym postępowaniu z 2010 r. o wartości 630,7 tys. zł ogłoszenie takie przekazał Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej dopiero po upływie 145 dni.

Zgodnie z kryteriami stosowanymi przez NIK, mechanizmami korupcjogennymi są nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych lub innych podmiotów dysponujących środkami publicznymi, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, lub też utrudniają ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej jednostki występują mechanizmy korupcjogenne oznacza, że jest ona zagrożona ryzykiem wystąpienia korupcji. W skontrolowanej działalności związanej z udzielaniem zamówień publicznych wskazany przykład dotyczący niezachowania wymogów odnośnie podawania do publicznej wiadomości ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu miał bezpośredni wpływ na konkurencyjność postępowań, co przy uwzględnieniu styku interesu publicznego i prywatnego, mógł stanowić mechanizm korupcjogeny.

3.1.3.2. Klasyfikacja stanu wód powierzchniowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania sześciu kontrolowanych WIOŚ na obszarze dorzecza Odry w zakresie klasyfikacji stanu wód powierzchniowych, zwracając uwagę na uchybienia przy ustalaniu stanu/potencjału ekologicznego i stanu ogólnego.

1. Skontrolowane WIOŚ poprawnie dokonywały klasyfikacji stanu wód powierzchniowych. Ocena stanu wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry, dokonana w 2013 r. na podstawie monitoringu prowadzonego w latach 2010–2012⁷² z zastosowaniem procedury dziedziczenia⁷³ i z wykorzystaniem dopuszczalnego prawnie przeniesienia ocen na JCWP nieobjęte monitoringiem wykazała, że:

- (A) na ogólną liczbę 1735 JCWP rzecznych (763 monitorowane) stan ogólny co najmniej dobry, potwierdzający osiągnięcie celu środowiskowego, uzyskano dla 366 JCWP (21,1%), przy czym odrębnie wobec stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego ustalono wyższe wskaźniki dobrego stanu, bo odpowiednio na poziomie 32,4% (563 JCWP) i 53,0% (919 JCWP), jednak warunkiem dobrego stanu ogólnego jest jednocześnie co najmniej dobry stan obydwu tych wskaźników. Wskaźnik dobrego ogólnego stanu JCWP rzecznych na obszarze dorzecza Odry ustalony w odniesieniu do JCWP objętych monitoringiem wzrósł w niewielkim stopniu, bo z 3,7% w latach 2007–2009 do 4,6% w latach 2011–2013⁷⁴. W cyklu badawczym w latach 2010–2012 o gorszym stanie wód rzecznych od wymaganego dobrego (umiarkowany i poniżej) decydowały głównie wyniki klasyfikacji wskaźników biologicznych, przede wszystkim makrobezkręgowce bentosowe (MMI) oraz fitoplankton. Wśród elementów fizykochemicznych najczęstsze przekroczenia powyżej stanu dopuszczalnego wystąpiły w grupach charakteryzujących warunki biogenne (fosforany, azot Kjeldahla), zakwaszenie (odczyn pH), tlenowe (ogólny węgiel organiczny) oraz specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne (indeks olejowy, glin). Zły stan chemiczny spowodowany został przekroczeniami dopuszczalnych średnich oraz maksymalnych stężeń z grupy wskaźników chemicznych charakteryzujących występowanie substancji szkodliwych dla środowiska wodnego, głównie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, zidentyfikowanych jako niebezpieczne.

Ocenę stanu ogólnego JCWP rzecznych na obszarze dorzecza Odry na podstawie wyników monitoringu z lat 2010–2012 przedstawia poniższy obraz graficzny.

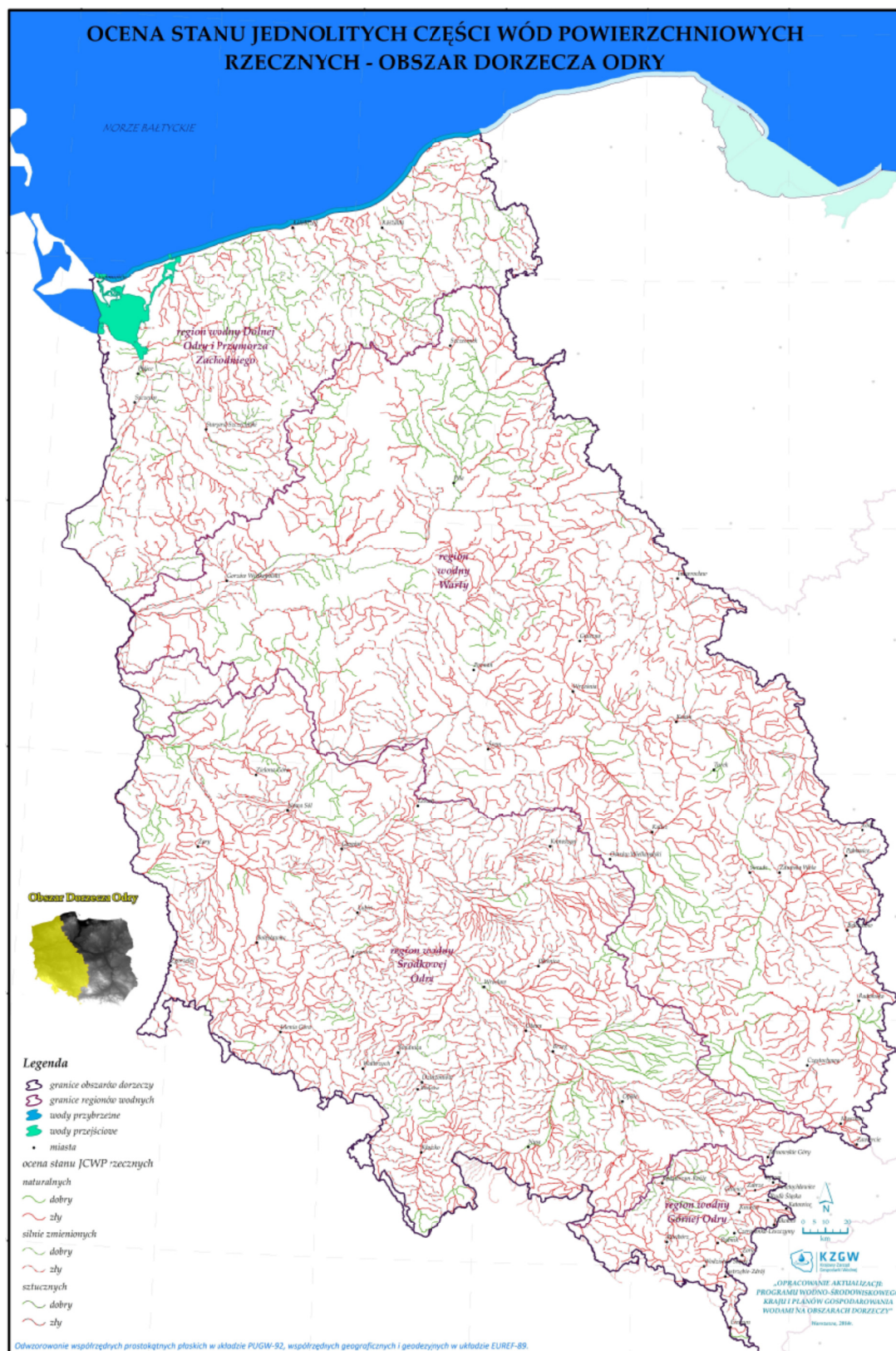
⁷² Ocena stanu wód powierzchniowych w latach 2010–2012, GIOŚ.

⁷³ Pozwala ona na uwzględnienie wyników monitoringu z poprzednich lat.

⁷⁴ Według danych GUS *Ochrona środowiska 2011* i *Ochrona środowiska 2014*.

Mapa nr 1

Ocena stanu ogólnego JCWP rzecznych na obszarze dorzecza Odry na podstawie wyników monitoringu z lat 2010–2012 w ujęciu graficznym



Źródło: KZGW „Opracowanie aktualizacji Programu Wodno-Środowiskowego Kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”, Warszawa, 2014 r.

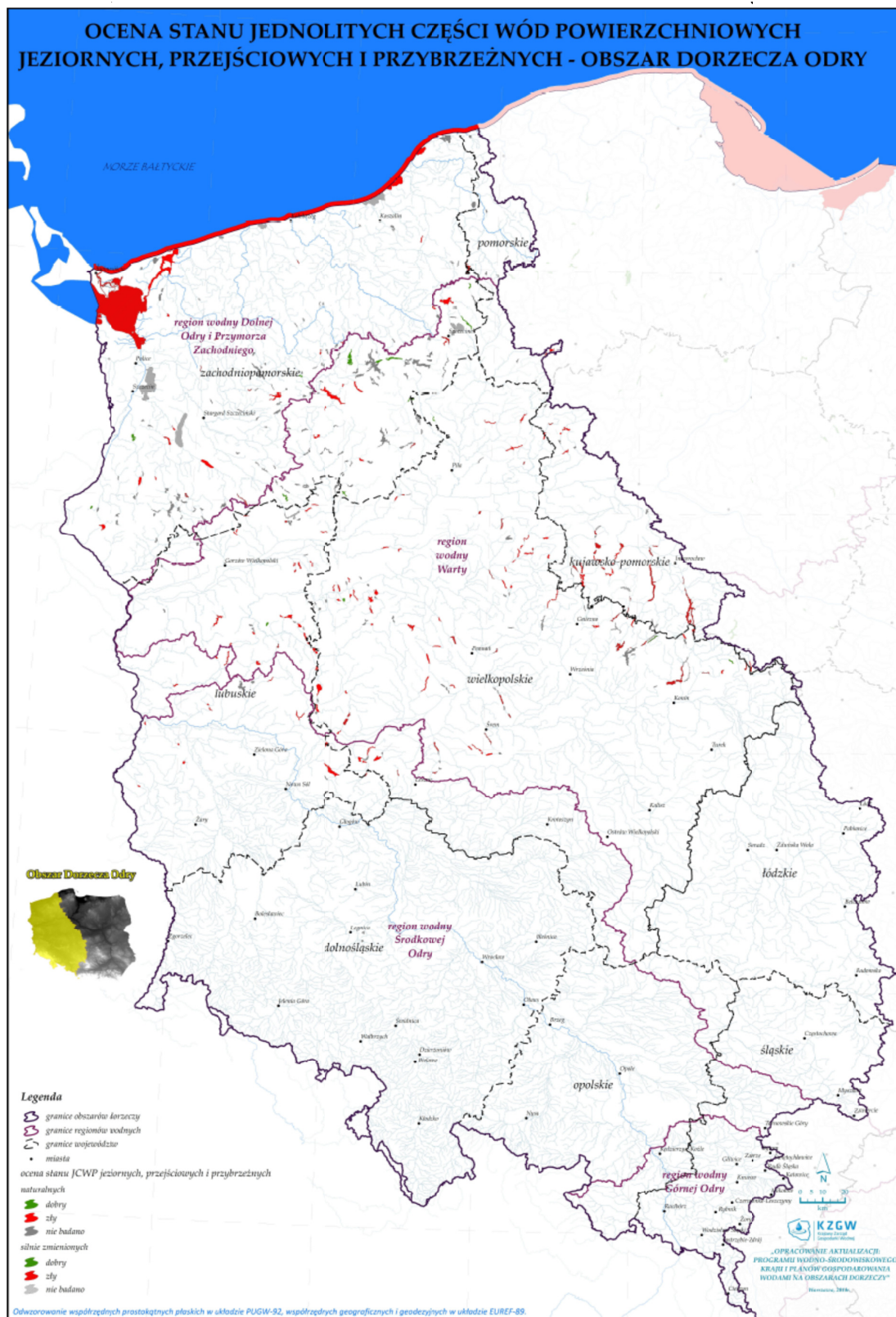
- (B) spośród 294 JCWP ocenianych jeziornych, z ogólnej liczby 422 takich wód wydzielonych na obszarze dorzecza Odry, stan ogólny dobry ustalono dla 9 JCWP (3,1%), przy czym oceniając 420 JCWP jeziornych w zakresie stanu/potencjału ekologicznego, stan dobry lub powyżej dobrego określono dla 115 JCWP (27,4%), a wśród 49 JCWP ocenianych w zakresie stanu chemicznego stan dobry ustalono dla 24 JCWP (49,0%). Na negatywną ocenę stanu/potencjału ekologicznego JCWP jeziornych w latach 2010–2012 największy wpływ miały wskaźniki opisujące elementy biologiczne, głównie stan fitoplanktonu, makrofitów, które charakteryzują przede wszystkim stan troficzny⁷⁵ badanych jezior. W odniesieniu do stanu chemicznego najczęściej przekraczane były normy środowiskowe dla substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej zidentyfikowanych jako niebezpieczne⁷⁶.
- (C) stan ogólny wszystkich czterech JCWP przejściowych i czterech JCWP przybrzeżnych oceniono jako zły, przy czym stan/potencjał ekologiczny w każdym przypadku oceniono poniżej dobrego, a tylko wobec jednej przybrzeżnej JCWP ustalono stan chemiczny jako dobry. Wyniki klasyfikacji poszczególnych wskaźników jakości wód wskazują na wyraźny wzrost zawartości biogenów, tj. związków azotu i fosforu odpowiedzialnych za eutrofizację wód w wodach przejściowych i przybrzeżnych dorzecza Odry. Za zły stan odpowiedzialne są głównie stężenia fosforu całkowitego, azotu całkowitego, chlorofilu-a oraz przeźroczystość wód, a także zawartość tlenu rozpuszczonego przy dnie.
- Ocenę stanu ogólnego JCWP jeziornych oraz przejściowych i przybrzeżnych na obszarze dorzecza Odry na podstawie wyników monitoringu w latach 2010–2012 przedstawia poniższy obraz graficzny.

⁷⁵ Trofizm – produktywność biologiczna zbiornika wodnego (zawartość biogenów) uzależniona od czynników środowiskowych, m.in. od nawozów dostających się do wód, składu i liczebności organizmów, pojęcie to wiąże się z eutrofizacją wód.

⁷⁶ Informacja Ministra Środowiska o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2012–2013 przekazana Sejmowi RP.

Mapa nr 2

Ocena stanu ogólnego JCWP jeziornych oraz przejściowych i przybrzeżnych na obszarze dorzecza Odry na podstawie wyników monitoringu w latach 2010–2012 w ujęciu graficznym



Źródło: KZGW „Opracowanie aktualizacji Programu Wodno-Środowiskowego Kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”, Warszawa, 2014 r.

2. Badanie sposobu ustalania przez kontrolowane WIOŚ klasyfikacji stanu wód powierzchniowych na 15% próbie⁷⁷ potwierdziło zachowanie wymogów ustalonych przez Ministra Środowiska co do zastosowania wartości granicznych ustalonych dla poszczególnych wód powierzchniowych przy klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych i hydromorfologicznych. W oparciu o wyniki tych klasyfikacji w zasadzie w sposób prawidłowy dokonano także ustalenia stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego i stanu ogólnego wód. Ujawnione w WIOŚ we Wrocławiu przypadki odstępstw dotyczyły nieuwzględniania przy ocenie stanu/potencjału ekologicznego dodatkowych wymogów dla obszarów chronionych (siedem JCWP) i dokonywania ocen ogólnych w oparciu o jeden z wymaganych składników, tj. stan/potencjał ekologiczny, bądź stan chemiczny, zamiast na podstawie obydwu (37 JCWP w 2010 r., 84 JCWP w 2011 r. i 86 JCWP w 2012 r.).

3. WIOŚ we Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie, w związku z wyznaczeniem na ich obszarze działania OSN na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego, ujmowały w planach pracy i zasadniczo realizowały kontrole gospodarstw rolnych i hodowlanych, prowadzących działalność rolniczą na tych obszarach. W badanym okresie najwięcej kontroli w tym zakresie, bo 188, przeprowadził WIOŚ w Poznaniu, przy 88 kontrolach WIOŚ we Wrocławiu i 23 kontrolach WIOŚ w Szczecinie, w ramach których ujawniono nieprawidłowości polegające m.in. na niedostosowaniu pojemności zbiorników na gromadzone nawozy naturalne do minimalnej wymaganej pojemności, nieprzykryciu zbiornika na gromadzoną gnojowicę, wykorzystywaniu gnojowicy na własne potrzeby w mniejszym stopniu od *poinformowanie WIOŚ o podjętych działaniach celem usunięcia naruszeń, dopiero w grudniu* wymaganego, nabywaniu nawozów naturalnych bez pisemnej umowy, co naruszało przepisy *ustawy o nawozach i nawożeniu*. W każdym przypadku, kiedy ustalenia kontroli wskazywały na zasadność, wydawano zarządzenie pokontrolne w trybie art. 12 ust. 1 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*, określające naruszenia i ustalano termin poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. Wystąpił przypadek (WIOŚ Wrocław) nieegzekwowania wskazanego obowiązku poinformowania, pomimo upływu wyznaczonego terminu, co w świetle art. 31a ust. 1 pkt 1 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*, jest zagrożone odpowiedzialnością karną.

- WIOŚ we Wrocławiu wykonał w badanym okresie 89 kontroli w podmiotach prowadzących działalność rolniczą na OSN, stwierdzając w 11 przypadkach brak bilansu azotu, a w ośmiu brak planu nawożenia. Ponadto WIOŚ we Wrocławiu po kontroli przeprowadzonej w okresie czerwiec–lipiec 2013 r. wydał zarządzenia pokontrolne wobec trzech osób fizycznych prowadzących działalność rolniczą na obszarach OSN w związku ze stwierdzeniem naruszeń polegających w dwóch przypadkach na niedostosowaniu pojemności zbiorników na nawozy naturalne do minimalnej wymaganej pojemności oraz w jednym przypadku na nieprzykryciu zbiornika na gnojowicę, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*. Pomimo upływu w dniach 12 sierpnia 2013 r. i 16 września 2013 r. wyznaczonego terminu na 2014 r. (w wyniku kontroli NIK) zakończono ponowną kontrolę, kierując kolejne zarządzenie pokontrolne w związku z nieusunięciem naruszenia polegającego na nieprzykryciu zbiornika na gnojowicę, przy czym w międzyczasie nastąpiła zmiana podmiotu prowadzącego działalność rolniczą.
- WIOŚ w Szczecinie w latach 2010–2013 nie przeprowadził 13 z 23 planowanych kontroli w zakresie wdrażania środków zaradczych ustalonych w programach działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych z OSN na obszarze dorzecza Odry ustalonych przez Dyrektora RZGW w Szczecinie wskazując jako powód braki kadrowe.

⁷⁷ Badania przeprowadzono w stosunku do 15% punktów pomiarowo-kontrolnych spośród objętych monitoringiem na JCWP rzecznych.

3.1.4. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania sześciu skontrolowanych WFOŚiGW w zakresie współfinansowania i nadzoru nad sposobem wydatkowania środków na zadania z zakresu gospodarki wodami, w tym ujęte w PGW na obszarze dorzecza Odry wskazując na nierzetelne rejestrowanie i rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie.

3.1.4.1. Finansowanie działań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód

Kontrola wydatkowania 658,4 mln zł spośród 4 335,5 mln zł (15,2% próba) zaangażowanych w latach 2010–2013 przez sześć skontrolowanych WFOŚiGW na realizację zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód potwierdziła legalność działania w odniesieniu do możliwego zakresu finansowania, ustalonego przepisem art. 400b ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Zarządy i Rady Nadzorcze WFOŚiGW ustalając zakres zadań współfinansowanych z Funduszu w ramach gospodarki wodnej uzgadniały projekty list przedsięwzięć priorytetowych z właściwymi dyrektorami RZGW w ramach obowiązku określonego w art. 92 ust. 3 pkt. 14 ustawy – *Prawo wodne*. Przy czym tylko w WFOŚiGW we Wrocławiu, począwszy od 2012 r., wśród zadań priorytetowych wyszczególniono wprost działania podstawowe i uzupełniające określone w PGW na obszarze dorzecza Odry, których realizacja ma pozwolić na osiągnięcie wyznaczonego w RDW celu środowiskowego w postaci uzyskania dobrego stanu wód do 2015 r. W pozostałych pięciu WFOŚiGW działania te ujęto w części w ramach innych priorytetów związanych, np. w Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Programem wyposażania aglomeracji w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji zbiorczej. W badanym okresie odmownie rozpatrzono 74 wnioski (na łączną kwotę 277,2 mln zł) o dofinansowanie z WFOŚiGW działań związanych z gospodarką wodną i ochroną wód, nie odnotowując skarg beneficjentów w tym zakresie.

- *Najwięcej odmów (21) wystąpiło w WFOŚiGW w Opolu, a najmniej (sześć) w WFOŚiGW w Katowicach. Zasadnicze powody odmowy udzielenia dofinansowania związane były z brakiem niezbędnych dokumentów, pozwalających na merytoryczne rozpatrzenie wniosków, nieprzedłożeniem wyliczenia efektu ekologicznego przedsięwzięcia, błędną prognozą kosztów operacyjnych, nieodpowiednią kondycją finansową beneficjenta.*

Ujawniono przypadki dowolności postępowania przy rejestracji i rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie w związku z odstępowaniem wobec niektórych beneficjentów od ustalonych przez władze WFOŚiGW zasad, nie zapewniając w ten sposób przejrzystości postępowania i równego traktowania wnioskodawców, co może sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

- *WFOŚiGW w Szczecinie: (a) w dniu 30 marca 2011 r. RZGW w Szczecinie złożył trzy wnioski o dofinansowanie zadań związanych z gospodarką i ochroną wód. Wnioski nie zostały zarejestrowane w systemie komputerowym PROLAN a wnioskodawca nie został pisemnie poinformowany o sposobie ich rozpatrzenia (odmowa realizacji) do czego zobowiązywała „Instrukcja obiegu dokumentów w zakresie wniosków o dofinansowanie zadań proekologicznych w WFOŚiGW w Szczecinie”, wprowadzona w 2010 r. przez Zarząd Funduszu; (b) w trakcie kwalifikacji 20 wniosków państwowych jednostek budżetowych na 2012 r., pozytywnie rozpatrzono 13 wniosków, choć zostały złożone po terminie ustalonym przez władze Funduszu w opublikowanym harmonogramie; (c) w listopadzie 2012 r. Zarząd Funduszu zdecydował o niedofinansowaniu pięciu spośród 12 zadań, pomimo wcześniejszego ich ujęcia wśród zadań zakwalifikowanych do dofinansowania (listę przesłano do Ministerstwa Środowiska i uzgodniono z dysponentami części budżetowych) bez wskazania kryteriów wyboru.*

3.1.4.2. Nadzór nad wykorzystaniem środków

Analiza 104 umów na łączną kwotę 658,4 mln zł, spośród 1355 umów o łącznej wartości 4 335,5 mln (15,2% próba co do wartości i 7,7% próba co do ilości umów), zawartych w badanym okresie na dofinansowanie ze środków WFOŚiGW zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną

wód na obszarze dorzecza Odry wykazała, że nadzór nad wykorzystaniem środków sprawowany był w zasadzie poprawnie. Rzetelnie i terminowo rozliczano beneficjentów z warunków umownych, z zastosowaniem sankcji w postaci zwrotu pożyczki/dotacji z odsetkami bądź zapłaty kary finansowej w przypadku niedotrzymania warunków umownych, w tym dotyczących uzyskania efektu ekologicznego. W jednym przypadku, przy rozliczeniu 24 umów o dofinansowanie, nieskutecznie egzekwowano termin umowny rozliczenia po zakończeniu realizacji zadania dopuszczając do nieuzasadnionego jego wydłużenia od 30 dni do 322 dni w stosunku do warunków umownych.

- WFOŚiGW w Szczecinie: (a) Beneficjent dofinansowania na zadanie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej w ul. Popiełuszki, Wiejskiej, Bocznej i Połczyńskiej w Świdwinie” przedstawił wymagane do rozliczenia dokumenty potwierdzające merytoryczne wykonanie zadania 322 dni po terminie umownym, (b) podmiot realizujący zadanie „Budowa kanalizacji sanitarnej na obszarach Natura 2000 w Dębnie” nie zachował warunków umownych, bo roboty budowlane zakończył 120 dni po terminie umownym, dokumenty potwierdzające merytoryczne wykonanie zadania przedłożył z 241 dniową zwłoką a efekt ekologiczny uzyskał 131 dni po terminie. Fundusz ograniczył swoje działania do pisemnych i telefonicznych monitów.

4.1 Przygotowanie kontroli

Zagadnienia związane z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych dorzecza Odry i uzyskaniem wymaganego prawem europejskim celu środowiskowego w postaci dobrego stanu wód nie były dotychczas przedmiotem kontroli NIK. Przygotowując niniejszą kontrolę przeprowadzono wstępne rozeznanie co do sposobu ustalania, monitorowania (pomiarów i badań) wpływu działalności człowieka na stan wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry. W tym celu nawiązano bezpośrednią współpracę z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu, także z kierownictwem Laboratorium WIOŚ. Pozwoliło to na zapoznanie się ze sformalizowanymi procedurami ustalania i rejestracji zagrożeń antropogenicznych, monitorowania stanu wód powierzchniowych i określania stanu wód w odniesieniu do wymogów prawa europejskiego, szczególnie Ramowej Dyrektywy Wodnej. Zapoznano się m.in. z elektronicznym systemem rejestracji wyników monitoringu stanu wód. Pozyskano także informacje o sposobie finansowania przez WFOŚiGW działań związanych z gospodarowaniem wodami, w tym działań ujętych w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry oraz zadań państwowego monitoringu środowiska. Przygotowano także formularz ankietowy ujmujący dane pozwalające ustalić na wybranej próbie, jaki jest stan zaawansowania działań, w zasadniczej części inwestycyjnych, ujętych w PGW na obszarze dorzecza Odry.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Po przeprowadzonych kontrolach NIK wystosowała do kierowników skontrolowanych jednostek, wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 25 wniosków pokontrolnych. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji zrealizowanych zostało 14 wniosków, cztery pozostawały w realizacji a wobec pozostałych siedmiu nie wpłynęła jeszcze odpowiedź na wystąpienie pokontrolne.
2. Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez kierownika jednej jednostki kontrolowanej. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu złożył łącznie sześć umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, z czego trzy Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił w całości, dwa uwzględnił w części i jedno w całości.
3. Wystąpienia pokontrolne z kontroli przeprowadzonych w poszczególnych jednostkach zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej NIK na stronie internetowej:

<<http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>>

4. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na udzieleniu zamówień publicznych na dostawę sprzętu laboratoryjnego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, w 2010 r. przez WIOŚ w Zielonej Górze w związku z udzieleniem zamówienia z wolnej ręki bez wystąpienia przesłanek do zastosowania tego trybu i w 2011 r. przez WIOŚ we Wrocławiu w związku z niezamieszczeniem ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, stanowiły podstawę do skierowania zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych za czyny określone odpowiednio w art. 17 ust. 1 pkt 5 i ust. 1b pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁸. NIK nie kierowała zawiadomień, bowiem w obydwu przypadkach karalność ustała ze względu na upływ trzyletniego okresu przedawnienia od czasu popełnienia czynów do kontroli NIK.

⁷⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała pod adresem:

a) Ministra Środowiska o:

- Przyspieszenie działań w celu pełnej transpozycji *Ramowej Dyrektywy Wodnej* do prawodawstwa polskiego.
- Rzetelną weryfikację dokumentów sprawozdawczych pod względem formalnej zgodności z wymogami wynikającymi z przepisów prawa oraz zgodności z danymi źródłowymi.
- Zapewnienie terminowego przekazywania do Sejmu RP rzetelnych informacji *Gospodarowanie wodami w Polsce*.

Minister Środowiska poinformował, że prace nad przygotowaniem nowej ustawy – *Prawo wodne*, która zapewni pełną transformację postanowień RDW do polskiego prawodawstwa zostały zakończone w październiku 2014 r. i Rada Ministrów przyjęła przedstawione założenia. Został powołany zespół, którego zadaniem jest przygotowanie ostatecznej wersji projektu nowego Prawa wodnego. Minister poinformował ponadto, że celem zapewnienia rzetelnej weryfikacji dokumentów sprawozdawczych wprowadzono rozwiązania organizacyjne polegające na zwiększeniu zaangażowania służb prawnych i merytorycznych Ministerstwa Środowiska.

b) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:

- Zapewnienie należytej staranności przy formułowaniu umów z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zawierania w nich jednoznacznych i jednolitych postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, w tym dotyczących obowiązku naliczania kar umownych za nieterminową realizację i usuwanie wad.

W udzielonej odpowiedzi Prezes KZGW poinformował, że w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy zawieraniu umów o usługi wprowadzony zostanie obowiązek zawierania zapisów umożliwiających w każdym przypadku naliczanie kar umownych, w tym za opóźnienia w realizacji prac.

c) dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej o:

- Stworzenie wewnętrznego systemu rejestracji danych o czynnikach wpływających na stan wód na obszarze dorzecza Odry umożliwiającego ocenę stanu środowiska, także ze względu na działania niezbędne do uzyskania dobrego stanu wód.
- Zapewnienie pozyskiwania danych o realizacji programów mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.
- Rzetelne weryfikowanie dokumentów przedkładanych przez wykonawców robót budowlanych celem zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dyrektor RZGW w Szczecinie poinformował m.in. o wprowadzeniu instrukcji określającej zasady wnoszenia i zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Dyrektor RZGW we Wrocławiu poinformował, że aktualnie trwają prace nad Systemem Informatycznym Gospodarki Wodnej, który umożliwi m.in. gromadzenie i rejestrację danych o czynnikach wpływających na stan wód na obszarze dorzecza Odry.

d) wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o:

- Zapewnienie przeprowadzania badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego wód powierzchniowych w wymaganym zakresie i z ustaloną częstotliwością, szczególnie wobec substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, w tym uznanych za niebezpieczne.

- Dokonanie celowościowej i ekonomicznej analizy wykorzystania eksploatowanego sprzętu i aparatury laboratoryjnej w celu racjonalizacji stopnia jego wykorzystania, w tym ewentualnego postulowania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o konieczności koncentracji badań i specjalizacji poszczególnych laboratoriów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.
- Przeprowadzanie kontroli dotyczących odpływu azotu ze źródeł rolniczych z OSN-ów w wymiarze zgodnym z ujętym w planie kontroli.
- Podjęcie działań celem wyeliminowania przypadków udzielania zamówień publicznych z naruszeniem zasad ustalonych w *ustawie Prawo zamówień publicznych*, w tym dotyczących trybu postępowania i ogłoszeń o zamówieniu.

WIOŚ w Zielonej Górze poinformował o podjętych działaniach celem poprawy jakości pomiarów i badań, m.in. zakupił zestaw konieczny do usprawnienia etapu przygotowania próbek wody do analizy, wskutek czego wdrożono do badań pięć z dziewięciu nieoznaczanych dotychczas substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej. WIOŚ w Katowicach od 2014 r. objął badaniami wszystkie wskaźniki monitoringu diagnostycznego wymagane przez Ministra Środowiska, z czternastu substancji priorytetowych nieoznaczanych w 2011 r. wdrożono wobec sześciu metodyki badań, a pozostałe osiem zlecono wykonawcy zewnętrznemu.

e) zarządów Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

- Rejestrowanie i rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie w sposób gwarantujący przejrzystość postępowania i równe traktowanie wnioskodawców w stosunku do zasad określonych wewnętrznymi procedurami, w tym dotyczących terminu składania wniosku.
- Wzmocnienie nadzoru nad wykonaniem warunków umów przez beneficjentów dofinansowania środkami Funduszu w celu skutecznego egzekwowania terminów realizacji rozliczeń poszczególnych zadań.

Prezes WFOŚiGW we Wrocławiu poinformował, że przy ustalaniu listy przedsięwzięć priorytetowych do współfinansowania z Funduszu zadania ujęte w PGW na obszarze dorzecza Odry zostaną uwzględnione przy założeniu nadrzędności w stosunku do pozostałych. Prezes WFOŚiGW w Szczecinie wskazał, że podjęto czynności dla doprecyzowania zapisów instrukcji obiegu dokumentów związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie celem zapewnienia przejrzystości ich rozpatrywania. Zastępca Prezesa WFOŚiGW w Poznaniu wskazał na konieczność dokonywania bieżącej weryfikacji (monitorowania) stopnia realizowanych inwestycji oraz wielkości poniesionych nakładów finansowych w ramach PGW. Uznał, że na jednostki odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań (głównie samorządu terytorialnego) należałoby nałożyć ustawowy obowiązek przesyłania danych w cyklach rocznych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie **1 982,8 tys. zł**, z czego 1 383,6 tys. zł dotyczyło nieefektywnych wydatków inwestycyjnych a 557,9 tys. zł kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Nieefektywne wydatki inwestycyjne związane były z przedwczesnym bądź nadmiernym w stosunku do potrzeb zakupem sprzętu laboratoryjnego. W przypadku zamówień publicznych związanych z dostawą sprzętu laboratoryjnego w sposób nieuprawniony zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki oraz nie zachowano wymogów PZP w przypadku zmiany warunków przetargu, w tym dotyczących ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

5.1. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK

Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
Departament Środowiska	– Ministerstwo Środowiska – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
Delegatura NIK w Katowicach	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach
Delegatura NIK w Poznaniu	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu
Delegatura NIK w Szczecinie	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie
Delegatura NIK we Wrocławiu	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
Delegatura NIK w Opolu	– Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu
Delegatura NIK w Zielonej Górze	– Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze

5.2. Zestawienie ocen jednostkowych

Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności
RZGW w Gliwicach RZGW w Poznaniu RZGW w Szczecinie WIOŚ w Opolu WIOŚ w Poznaniu WFOŚiGW w Katowicach WFOŚiGW w Opolu WFOŚiGW w Poznaniu WFOŚiGW w Szczecinie WFOŚiGW we Wrocławiu WFOŚiGW w Zielonej Górze KZGW w Warszawie	Pozytywna
Ministerstwo Środowiska RZGW we Wrocławiu WIOŚ w Katowicach WIOŚ w Szczecinie WIOŚ we Wrocławiu WIOŚ w Zielonej Górze	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska

Lp.	Kontrolowana jednostka	Stanowisko	Imię i Nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
1.	Ministerstwo Środowiska	Minister Środowiska	Maciej Grabowski Marcin Korolec Andrzej Kraszewski Maciej Nowicki	27.11.2013 r. 18.11.2011 r. 1.02.2010 r. 16.11.2007 r.	zakończenia czynności kontrolnych 27.11.2013 r. 18.11.2011 r. 1.02.2010 r.
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Prezes KZGW p.o. Prezesa KZGW	Witold Sumiński Janusz Wiśniewski Leszek Karwowski	1.03.2013 r. 15.02.2012 r. 21.03.2009 r.	zakończenia czynności kontrolnych 1.03.2013 r. 15.02.2012 r.
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Dyrektor RZGW Zastępca Dyrektora RZGW	Tomasz Cywiński	14.03.2012 r. 1.10.2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych 14.03.2012 r.
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	pełnomocnik Dyrektora RZGW Dyrektor RZGW	Edward Nawirski Witold Sumiński	1.03.2013 r. 2.08.2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych 1.03.2013 r.
5.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	p.o. Dyrektora RZGW Dyrektor RZGW	Grażyna Husak-Górna Dariusz Krzyżański	4.06.2014 r. 14.06.2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych 4.06.2014 r.
6.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Dyrektor RZGW	Andrzej Kreft	23.05.2000 r.	zakończenia czynności kontrolnych
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach	Wojewódzki Inspektor	Anna wrześniak	5.03.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu	Wojewódzki Inspektor	Krzysztof Gaworski	1.03.2003 r.	zakończenia czynności kontrolnych
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektor	Waldemar Kulaszka	9.09.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Wojewódzki Inspektor	Zdzisław Wojciech Krajewski	1.07.2007 r.	zakończenia czynności kontrolnych
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	Wojewódzki Inspektor	Maria Małgorzata Szablewska Zbigniew Lewicki	28.11.2012 r. 21.05.1999 r.	zakończenia czynności kontrolnych 27.11.2012 r.
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Wojewódzki Inspektor	Andrzej Miluch	20.10.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych
13.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	Prezes	Andrzej Pilot Gabriela Lenartowicz	18.12.2014 r. 30.12.2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych 18.12.2014 r.
14.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu	Prezes	Piotr Soczyński Zbigniew Figas	19.12.2013 r. 5.02.2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych 19.12.2013 r.

Lp.	Kontrolowana jednostka	Stanowisko	Imię i Nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
15.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Prezes	Aleksander Marek Skorupa	4.06.2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych
16.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Prezes	Hanna Grunt	22.12.2013 r.	zakończenia czynności kontrolnych
17.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze	Prezes	Alicja Makarska	3.11.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych
18.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Prezes	Jacek Chrzanowski	31.03.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych

5.4. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych i stanu prawnego

5.4.1. Uwarunkowania organizacyjne.

Celem nadrzędnym *Polityki wodnej państwa*⁷⁹ jest zapewnienie powszechnego dostępu ludności do czystej i zdrowej wody oraz istotne ograniczenie zagrożeń wywoływanych przez powodzie i susze w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów, przy zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki, poprawie spójności terytorialnej i dążeniu do wyrównania dysproporcji międzyregionalnych oraz uwzględnieniu integrowania potrzeb ochrony środowiska wodnego z innymi działami gospodarki, w tym transportu, rolnictwa, energetyki i turystyki. Diagnoza aktualnego stanu gospodarki wodnej w Polsce wskazała na szereg problemów, zagadnień wymagających rozwiązania oraz koniecznych uregulowań prawnych. Rozwiązywanie głównych problemów gospodarki wodnej leżących u podstaw formułowania celów strategicznych polityki wodnej kraju, jest ukierunkowane na: [A] przeciwdziałanie niezadowalającej skuteczności ochrony wód w rozumieniu *Ramowej Dyrektywy Wodnej*, [B] racjonalizację potrzeb wodnych zarówno w zakresie ich szacowania jak i racjonalizacji zużycia wody przez wszystkich jej użytkowników, [C] określenie kierunków i działań dla równoważenia gospodarowania wodami w kontekście potrzeb rozwoju systemu ochrony przed powodzią i suszą uwzględniającego harmonizację z ochroną ekosystemów wodnych, [D] budowę nowoczesnego systemu zarządzania gospodarką wodną z jasnym podziałem kompetencji, respektującego określony poziom kompetencji samorządu terytorialnego.

Jednym z czterech celów strategicznych⁸⁰ jest: **(1) osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód oraz związanych z nimi ekosystemów.** Zagadnienia problemowe, których rozwiązanie jest niezbędne dla zapewnienia realizacji celów strategicznych, to m.in.: [1] brak systemowego (w tym zlewniowego) podejścia do ograniczania zanieczyszczeń punktowych rzek i zbiorników oraz zanieczyszczeń obszarowych, [2] wysoki poziom eutrofizacji jezior, a także sztucznych zbiorników wodnych oraz rzek, wynikający w dużej mierze z niewłaściwego prowadzenia zabiegów agrotechnicznych oraz z niedostatecznej sanitacji obszarów wiejskich i rekreacyjnych, [3] brak jednolitej w skali kraju metody obliczania ładunków zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych oraz modelu analizy zlewni w układzie presja-stan, [4] brak systemu pełnej i systematycznie aktualizowanej ewidencji źródeł zanieczyszczeń, [5] niedostateczny rozwój sieci i urządzeń kanalizacyjnej, a w tym duża dysproporcja pomiędzy siecią wodociągową i kanalizacyjną na terenach wiejskich, [6] zagrożenie niewykonaniem pełnego zaplanowanego programu monitoringu stanu wód ze względu na ograniczenia finansowe, [7] brak systemu pełnej i systematycznie aktualizowanej ewidencji źródeł zanieczyszczeń, [8] niewystarczająca współpraca, małe wykorzystanie zaplecza naukowo-badawczego w zakresie badań studialnych wyprzedzających, rozwojowych oraz technologii planistycznych i projektowych na potrzeby gospodarowania wodami. Rozwiązanie tych problemów ma zasadnicze znaczenie, bowiem woda jest jednym z najważniejszych zasobów na ziemi, niezbędnym dla wszystkich form życia. Ilość, jak i jakość zasobów wodnych ma kluczowe znaczenie dla zdrowia ludności oraz dla wszystkich sektorów gospodarki, co powoduje, że staje się ona czynnikiem decydującym o poziomie życia społeczeństwa. Kompleksowa polityka wodna krajów UE, oparta jest na założeniu, że „**woda nie jest produktem handlowym takim**

⁷⁹ „Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)”, KZGW 2010 r.

⁸⁰ Poza tym: (2) Zapewnienie dostępu do zasobów wodnych dla zaspokojenia potrzeb ludności, środowiska naturalnego oraz społecznie i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki, (3) Ograniczenie negatywnych skutków powodzi i suszy oraz minimalizowanie ryzyka występowania sytuacji nadzwyczajnych, (4) Wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi i gospodarowania wodami.

jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie⁸¹, stąd państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek poprawy jakości wód powierzchniowych, przy zachowaniu trwałej równowagi pomiędzy zjawiskami naturalnymi, a działalnością człowieka, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Polska zaliczana jest do krajów ubogich w zasoby wodne. Jeśli światowe odnawialne zasoby wodne szacuje się na około 40 673 km³, europejskie na 2 321 km³, to polskie kształtują się na poziomie około 58 km³. Dostępność wody w Polsce na jednego mieszkańca na rok wynosi ok. 1 480 m³ i jest pięciokrotnie mniejsza w stosunku do średniej światowej (7 690 m³/r.) i trzykrotnie od średniej europejskiej (4 560 m³/r.). To sprawiło, że Europejska Agencja Środowiska umieściła Polskę wraz z Belgią i Niemcami w grupie państw o bardzo małych zasobach wodnych w ilości 1000–2000 m³/mieszk./rok. Przy czym zasoby wodne w dorzeczu Odry kształtują się na poziomie niższym w porównaniu do wielkości krajowych. Ilość wody w roku mokrym przypadająca na mieszkańca/rok mieści się w przedziale od 78% do 87% w porównaniu do zasobów krajowych, natomiast w roku suchym i zbliżonym do przeciętnego są one niższe i bardziej zróżnicowane, osiągając od 47% do 75% analogicznych danych dla Polski. Azotany mają zasadnicze znaczenie dla wzrostu roślin i są szeroko stosowane jako nawozy, jednak ich nadmierne stężenie powoduje poważne zanieczyszczenie wody. *Dyrektywa azotanowa* służy ochronie jakości wód w całej Europie poprzez zapobieganie zanieczyszczeniom wód gruntowych i powierzchniowych azotanami pochodzącymi z rolnictwa oraz poprzez promowanie dobrych praktyk rolniczych. Zlewnię dla niemal całości wód w Polsce stanowi Morze Bałtyckie – obszar, który już cierpi z powodu zbyt wysokiego stężenia azotanów. Międzynarodowe dane wskazują, że Polska w znacznym stopniu przyczynia się do ogólnie wysokiego poziomu zawartości azotu w tym akwenie, a przeważająca część tych zanieczyszczeń pochodzi z rolnictwa.

Na obszarze dorzecza Odry rozróżnia się cztery regiony wodne: Górnej Odry, Środkowej Odry, Warty oraz Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego⁸².

Zagospodarowanie regionu wodnego Górnej Odry charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem. Najwyższy stopień uprzemysłowienia i koncentracji ludności w regionie cechuje rejon Kędzierzyna-Koźła oraz rejony położone w obrębie województwa śląskiego (Górnośląski Okręg Przemysłowy, Rybnicki Okręg Węglowy). Jest to jednocześnie najbardziej zmieniony antropogenicznie obszar w kraju. Dominacja uciążliwych gałęzi przemysłu górniczego, hutniczego, transportowego, energetycznego i chemicznego ma znaczący wpływ na wody powierzchniowe w regionie Górnej Odry⁸³. Do głównych presji wywieranych przez człowieka na środowisko wodne w regionie Górnej Odry należy zaliczyć: pobór wód na różne cele, wprowadzanie ścieków komunalnych i przemysłowych oraz wód pochlodniczych i kopalnianych, zanieczyszczenia obszarowe, spływające z wodami opadowymi, głównie z terenów użytkowanych rolniczo, zmiany hydromorfologiczne i hydrologiczne. Czynniki bezpośrednio wpływającymi na stosunki wodne w regionie wodnym są również przerzuty wody między zlewniami, w celu zaopatrzenia w wodę obszarów deficytowych m.in. Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Skutkiem tak prowadzonej działalności antropogenicznej są zaburzenia reżimu hydrologicznego cieków⁸⁴.

⁸¹ Pkt (1) Preambuły do *Ramowej Dyrektywy Wodnej*.

⁸² *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych* (Dz. U. 2006 Nr 126 poz. 878).

⁸³ Identyfikacja znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną wpływu tych oddziaływań na wody powierzchniowe i podziemne w Regionie wodnym Górnej Odry, RZGW Gliwice, Gliwice 2012 r.

⁸⁴ Szczegółowe wymagania, ograniczenia i priorytety dla potrzeb wdrażania planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w Polsce. Region wodny Górnej Odry, MGGP, Kraków 2010 r.

Zagrożeniem antropogenicznym dla jakości wód w regionie Środkowej Odry są zanieczyszczenia zawarte w ściekach pochodzących z punktowych źródeł zanieczyszczeń, w tym: ściekach komunalnych, ściekach gospodarczych pochodzących z innych rodzajów działalności człowieka oraz z zakładów przemysłowych. Istotnym zagrożeniem są również zrzuty wód ze stawów oraz składowiska odpadów. Wpływ na jakość wód w tym regionie wodnym wywierają również zanieczyszczenia ze źródeł obszarowych, głównie: niekontrolowane zrzuty ścieków bytowo-gospodarczych pochodzących od ludności niekorzystającej z systemu kanalizacji sanitarnej, oraz zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych związkami azotu i fosforu, będącego wynikiem nadmiernego stosowania nawozów sztucznych w rolnictwie. W regionie wodnym Środkowej Odry wodę powierzchniową pobiera się głównie na cele komunalne, przemysłowe, rolnicze, oraz do zasilania stawów rybnych.

Do głównych presji wywieranych przez człowieka na środowisko wodne w regionie Warty należy zaliczyć niekontrolowane zrzuty ścieków bytowo-gospodarczych pochodzących od ludności niekorzystającej z systemu kanalizacji, zanieczyszczenia pochodzące z zużycia nawozów sztucznych i naturalnych na potrzeby rolnictwa, pobór wód na cele komunalne oraz przemysłowe. Na obszarze regionu wodnego Warty woda z ujęć powierzchniowych wykorzystywana jest głównie na cele chłodnicze, hodowli ryb, przemysłu i nawadniania⁸⁵.

Zagrożenie antropogeniczne dla jakości wód w regionie Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego stanowią ścieki z punktowych i rozproszonych źródeł zanieczyszczeń oraz zanieczyszczenia obszarowe, w tym niekontrolowane zrzuty ścieków komunalnych, gospodarczych i przemysłowych, oraz zanieczyszczenia ładunkami azotu, fosforu i substancji biogennych pochodzących ze źródeł rolniczych oraz hodowli zwierząt. Do istotnych presji antropogenicznych na terenie tego regionu wodnego można również zaliczyć pobór wód powierzchniowych wykorzystywanych na cele, przemysłowe, rolnicze, do zasilania stawów rybnych oraz na cele komunalne

5.4.2. Stan prawny

Załącznik 5.5. stanowi wykaz aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością.

5.4.2.1. Przepisy ogólne

Politykę wodną w zakresie celów środowiskowych na obszarze Polski po akcesji do Unii Europejskiej wyznaczają trzy podstawowe dyrektywy:

- [1] *Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW)*,
- [2] *dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu*⁸⁶,
- [3] *dyrektywa 91/676/EWG Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dyrektywa azotanowa)*.

Ramowa Dyrektywa Wodna z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej jest wynikiem wieloletnich prac Wspólnot Europejskich zmierzających do lepszej ochrony wód poprzez wprowadzenie wspólnej europejskiej polityki wodnej, opartej na przejrzystych, efektywnych i spójnych ramach legislacyjnych.

⁸⁵ KZGW: „Opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – Projekt aktualizacji Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry”.

⁸⁶ Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006 r., str. 19.

W listopadzie 2012 roku Komisja Europejska przedstawiła „Plan ochrony zasobów wodnych Europy”, w którym wskazuje potrzebę prowadzenia gospodarki wodnej z uwzględnieniem potrzeb wszystkich użytkowników wód oraz interakcji zasobów wodnych z innymi komponentami środowiska naturalnego, co powoduje konieczność spójnego zarządzania wszystkimi sektorami wykorzystującymi zasoby wodne: rolnictwem, przemysłem, turystyką i energetyką.

Transpozycja przepisów RDW do prawodawstwa polskiego odbyła się poprzez ustawę *Prawo wodne* i *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw.

RDW zobowiązuje państwa członkowskie do racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych przy zachowaniu następujących zasad zrównoważonego rozwoju: [1] zaspokojenie zapotrzebowania na wodę ludności, rolnictwa i przemysłu, [2] promowanie zrównoważonego korzystania z wód, [3] ochrona wód i ekosystemów znajdujących się w dobrym stanie ekologicznym, [4] poprawy jakości wód i stanu ekosystemów zdegradowanych działalnością człowieka, [5] zmniejszenie skutków powodzi i suszy.

Nadrzędnym celem ustalonym w RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód do 2015 roku, a w uzasadnionych przypadkach w terminie do 2021 r. lub 2027 r. (art. 4). Przy czym warunki skorzystania z odstępstw od założonych celów środowiskowych (derogacje) zostały ściśle określone w RDW z podziałem na cztery grupy: [1] odstępstwa czasowe (art. 4 ust. 4 RWD) [2] ustalenie celów mniej rygorystycznych (art. 4 ust. 5 RWD), [3] czasowe pogorszenie się stanu JCW na skutek okoliczności charakteru naturalnego czy sił wyższych w szczególności powódź, przedłużające się susze, awarie (art. 4 ust. 6 RWD), [4] nieosiągnięcie dobrego stanu ekologicznego (potencjału ekologicznego) lub zapobieganie pogarszaniu się stanu JCWP jest wynikiem zmian w charakterystyce fizycznej JCWP albo niezapobieganie pogorszeniu się stanu bardzo dobrego do dobrego danej JCWP jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka (art. 4 ust. 7 RWD). RDW wyznacza harmonogram działań niezbędnych dla uzyskania celu środowiskowego, wskazując m.in., że do 2009 r. powinno nastąpić opublikowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (art. 13 ust. 6), do 2010 r. – wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych (art. 9 ust. 1), do 2012 r. – uruchomienie działań podstawowych i uzupełniających podsumowanych w planach gospodarowania wodami oraz przekazanie Komisji Europejskiej sprawozdania tymczasowego opisującego postęp we wdrażaniu tych działań, następne sprawozdania w terminie trzech lat od opublikowania każdego planu (art. 11 ust. 7 i art. 15 ust. 3), do 2015 r. – aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz Programu wodno-środowiskowego kraju, kolejna co sześć lat (art. 13 ust. 7), do 2015 r./2021/2027 r. – osiągnięcie dobrego stanu/potencjału wód (art. 4). Art. 3 i 4 RDW wskazuje, że narzędziem planistycznym do właściwego zarządzania gospodarką wodną na obszarach dorzeczy są plany gospodarowania wodami, aktualizowane co sześć lat. W Polsce w pierwszym cyklu planistycznym, plany gospodarowania wodami dla 10 obszarów dorzeczy wydzielonych na terenie kraju zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r., w tym *PGW na obszarze dorzecza Odry*⁸⁷. Zagadnienia, które powinny zostać ujęte w planach gospodarowania wodami sprecyzowane zostały w art. 114 ustawy – *Prawo wodne*. Zgodnie z art. 119 ust. 1 i 7 ustawy – *Prawo wodne*, plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i ich aktualizacje opracowuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje plany gospodarowania wodami (do 12 lipca 2014 r. w drodze uchwały,

⁸⁷ M.P. Nr 40, poz. 451.

obecnie w formie rozporządzenia). Szczegółowe wymagania w zakresie planów gospodarowania wodami ustaliła Rada Ministrów w *rozporządzeniu z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy*⁸⁸ (poprzednie z dnia 18 czerwca 2009 r. o tym samym tytule obowiązywało w okresie od 18 lipca 2009 r. do 28 maja 2013 r.⁸⁹).

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 5 *ustawy – Prawo wodne* dla potrzeb gospodarowania wodami w ramach podziału wód wydzielono jednolite części wód powierzchniowych (JCWP) z wyodrębnieniem jednolitych części: [1] wód przejściowych lub przybrzeżnych, [2] wód sztucznych lub silnie zmienionych. Przepis art. 9 ust. 1 pkt. 4c *ustawy – Prawo wodne* określa, że przez JCWP rozumie się oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych taki jak: (a) jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, (b) sztuczny zbiornik wodny, (c) struga, strumień, potok, rzeka, kanał lub ich części, (d) morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne.

Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ) zgodnie z art. 25 ust. 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska* stanowi systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Obowiązek badania i oceny jakości wód powierzchniowych w ramach PMŚ wynika z art. 155a ust. 2 *ustawy – Prawo wodne*. Działalność PMŚ z mocy art. 24 *ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska* koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Na poziomie województwa, zadania Inspekcji Ochrony Środowiska związane z Państwowym Monitorowaniem Środowiska wykonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska (WIOŚ) jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 i art. 5 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*). Na poziomie krajowym zadania PMŚ wykonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który jest również koordynatorem działań prowadzonych dla potrzeb PMŚ. Zgodnie z art. 155a ust. 3 i 4 *ustawy – Prawo wodne* wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych, a państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy – art. 102 ust. 3 *ustawy Prawo wodne*) w zakresie elementów hydrologicznych i hydromorfologicznych. Sposób i formy prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych w odniesieniu do wydzielonych JCWP ustalił Minister Środowiska w *rozporządzeniu z dnia 15 listopada 2011 r.*⁹⁰

Przepis art. 38 ust. 5c *ustawy – Prawo wodne* definiuje, że ocena stanu wód powierzchniowych obejmuje klasyfikację stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego tych wód oraz w oparciu o tę klasyfikację określenie dobrego stanu/potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, dokonywane zgodnie z zasadami ustalonymi przez Ministra Środowiska^{91 92}. Według tych zasad stan JCWP ocenia się, uwzględniając wyniki

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 578.

⁸⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 882.

⁹⁰ *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych* (Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.).

⁹¹ *Rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych* (Dz. U. Nr 258, poz. 1549), poprzednio, tj. od 19 sierpnia 2009 r. do 14 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 22 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1018).

⁹² *Rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 257, poz. 1545 – obowiązywało do 14 listopada 2014 r., poprzednio, tj. od 24 września 2008 r. do 24 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 20 sierpnia 2008 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1008), od 14.11.2014 r. obowiązuje *rozporządzenie z dnia 22 października 2014 r.* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1482).

klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego i wyniki klasyfikacji stanu chemicznego, przy czym dla uznania, że dana JCWP ma dobry stan wymagane jest jednocześnie posiadanie, co najmniej dobrego stanu/potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego.

W świetle art. 28f ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska* w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz ich delegaturach mogą działać laboratoria. Jednym z zadań tych laboratoriów jest wykonywanie badań, pomiarów i analiz w związku z realizacją zadań związanych z monitoringiem środowiska, w tym z badaniem stanu wód powierzchniowych. Badania, pomiary i analizy powinny być realizowane z zachowaniem norm jakości zgodnych z europejską normą PN-EN ISO/IEC-17025 lub innymi równorzędnymi normami przyjętymi na poziomie międzynarodowym.

Dyrektywa azotanowa obliguje Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do podejmowania szeregu działań, m.in. do wyznaczenia na terytorium Państw Członkowskich obszarów, z których: [1] mają miejsce spływy do wód powierzchniowych, które zawierają lub mogą zawierać ponad 50 mg/l azotanów, [2] mają miejsce spływy do wód, które są eutroficzne lub mogą stać się eutroficzne, jeżeli nie zostaną podjęte działania (art. 3 *Dyrektywy azotanowej*). Obszary te nazywane są strefami wrażliwymi na zanieczyszczenie związkami azotu, oznaczone: (a) wg *Dyrektywy Rady 91/676/EWG* – strefami zagrożenia lub NVZ, wg *ustawy – Prawo wodne* – obszarami szczególnie narażonymi lub OSN. Transpozycja *Dyrektywy azotanowej* do prawa krajowego nastąpiła m.in. poprzez zapis art. 47 *ustawy – Prawo wodne* oraz akty wykonawcze⁹³, a także poprzez rozporządzenia wydane na podstawie art. 47 ust. 3 i 7 tejże *ustawy* przez dyrektorów RZGW w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć i w sprawie wprowadzenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego.

Katalog zadań objętych finansowaniem w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej określa art. 400a ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska* ustalając poprzez zapis art. 400b ust. 2, że WFOŚiGW może finansować m.in. zadania związane z: [a] opracowywaniem planów służących gospodarowaniu wodami (pkt. 1), [b] wspomaganiem realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (pkt 5), [c] badaniem i upowszechnianiem ich wyników oraz postępem technicznym w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, (pkt 11), [d] wspomaganiem realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody (pkt 15), [e] planami gospodarowania wodami oraz krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych, a także wspomaganiem realizacji i systemu kontroli tych programów i planów (pkt 37).

Ramowa Dyrektywa Wodna z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej jest wynikiem wieloletnich prac Wspólnot Europejskich zmierzających do lepszej ochrony wód poprzez wprowadzenie wspólnej europejskiej polityki wodnej, opartej na przejrzystych, efektywnych i spójnych ramach legislacyjnych. Zobowiązuje państwa członkowskie

⁹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44).

do racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl następujących zasady zrównoważonego rozwoju: [1] zaspokojenie zapotrzebowania na wodę ludności, rolnictwa i przemysłu, [2] promowanie zrównoważonego korzystania z wód, [3] ochrona wód i ekosystemów znajdujących się w dobrym stanie ekologicznym, [4] poprawy jakości wód i stanu ekosystemów zdegradowanych działalnością człowieka, [5] zmniejszenie zanieczyszczenia wód podziemnych, [6] zmniejszenie skutków powodzi i suszy. Podstawowym celem RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód do 2015 roku (art. 4). RDW wyznacza harmonogram działań niezbędnych dla uzyskania tego celu, wskazując m.in., że do 2009 r. powinno nastąpić opublikowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (art. 13 ust. 6), do 2010 r. – wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych (art. 9 ust. 1), do 2012 r. – uruchomienie działań podstawowych i uzupełniających podsumowanych w planach gospodarowania wodami oraz przekazanie Komisji Europejskiej sprawozdania tymczasowego opisującego postęp we wdrażaniu tych działań, następnie w terminie trzech lat od opublikowania każdego planu (art. 11 ust. 7 i art. 15 ust. 3), do 2015 r. – aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz Programu wodno-środowiskowego kraju, kolejna co 6 lat (art. 13 ust. 7), do 2015 r./2021/2027 r. – osiągnięcie dobrego stanu/potencjału wód (art. 4).

Transpozycja ustaleń RDW do prawodawstwa polskiego odbyła się przez nowelizację szeregu ustaw, w tym w zasadniczej części poprzez zmiany ustaw *Prawo wodne* i *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw.

Zapisy art. 3 RDW wskazują, że narzędziem planistycznym do właściwego zarządzania gospodarką wodną na obszarach dorzeczy są plany gospodarowania wodami, aktualizowane co 6 lat. Zagadnienia, które powinny zostać ujęte w planach gospodarowania wodami sprecyzowane zostały w art. 114 ustawy – *Prawo wodne*. Zgodnie z zapisami art. 119 ust. 1 i 7 ustawy – *Prawo wodne*, PWŚK oraz plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i ich aktualizacje sporządza Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (PWŚK w uzgodnieniu z Ministrem Środowiska). Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje plany gospodarowania wodami (do 12 lipca 2014 r. w drodze uchwały, obecnie w formie rozporządzenia) i ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 119 ust. 5). Szczegółowe wymagania w zakresie planów gospodarowania wodami ustaliła Rada Ministrów w *rozporządzeniu z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy*⁹⁴ (poprzednie z dnia 18 czerwca 2009 r. o tym samym tytule obowiązywało w okresie od 18.07.2009 r. do 28.05.2013 r.⁹⁵). *PGW na obszarze dorzecza Odry* został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r.⁹⁶. Poprzez zapis art. 5 ust. 5 ustawy – *Prawo wodne* dla potrzeb gospodarowania wodami ustalono obowiązek podziału wód na jednolite części wód powierzchniowych (JCWP) z wyodrębnieniem jednolitych części: [1] wód przejściowych lub przybrzeżnych, [2] wód sztucznych lub silnie zmienionych. Przepis art. 9 ust. 1 pkt 4c ustawy – *Prawo wodne* określa, że przez JCWP rozumie się oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych taki jak: (a) jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, (b) sztuczny zbiornik wodny, (c) struga, strumień, potok, rzeka, kanał lub ich części, (d) morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne.

⁹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 578

⁹⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 882

⁹⁶ M.P. Nr 40, poz. 451

5.4.2.2. Monitoring i ocena stanu wód

Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ) zgodnie z art. 25 ust. 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska* stanowi systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Gromadzone informacje służą wspomaganie działań na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o: [1] jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska lub innych poziomów określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów lub innych wymagań, [2] występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych, przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych. Państwowy Monitoring Środowiska zapewnia dane podlegające udostępnianiu w ramach swobodnego dostępu do informacji o środowisku w myśl przepisów *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Działalność PMŚ z mocy art. 24 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Na poziomie województwa, zadania Inspekcji Ochrony Środowiska związane z Państwowym Monitoringiem Środowiska wykonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska (WIOŚ) jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 i art. 5 ustawy o Inspekcji OŚ). Na poziomie krajowym zadania PMŚ wykonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska; który jest również koordynatorem działań prowadzonych dla potrzeb PMŚ. Obowiązek badania i oceny jakości wód powierzchniowych w ramach PMŚ wynika z art. 155a ust. 2 *ustawy – Prawo wodne*. Sposób i formy prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych w odniesieniu do wydzielonych JCW ustalił Minister Środowiska w *rozporządzeniu z dnia 15 listopada 2011 r.*⁹⁷ określając: a) rodzaje monitoringu i cele ich ustanowienia, b) kryteria wyboru jednolitych części wód do monitorowania, c) rodzaje punktów pomiarowo-kontrolnych i kryteria ich wyznaczania, d) zakres i częstotliwość prowadzonych badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu ekologicznego i chemicznego jednolitych części wód w ciekach naturalnych, jeziorach i innych naturalnych zbiornikach wodnych, wodach przejściowych oraz wodach przybrzeżnych, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych typów wód, e) zakres prowadzonych badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji potencjału ekologicznego i stanu chemicznego sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, f) metodyki referencyjne oraz warunki zapewnienia jakości pomiarów i badań. Badania dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu ekologicznego i chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych oraz dla poszczególnych elementów klasyfikacji potencjału ekologicznego i stanu chemicznego sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, w tym dla jednolitych części wód należących do obszarów chronionych, powinny być wykonywane w ustalonym zakresie i z określoną częstotliwością według załącznika nr 3 do ww. *rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 listopada 2011 r.* Badania powinny być przeprowadzane w punktach pomiarowo-kontrolnych wyznaczonych z zachowaniem zasad ustalonych w załączniku nr 2 do przedmiotowego rozporządzenia.

Przepis art. 38 ust. 5c *ustawy – Prawo wodne* definiuje, że ocena stanu wód powierzchniowych obejmuje klasyfikację stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego tych wód oraz określenie dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, dokonywane zgodnie z zasadami ustalonymi przez Ministra Środowiska.

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.).

Minister Środowiska na podstawie *rozporządzenia z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych*⁹⁸ określił elementy stanowiące podstawę do klasyfikacji: (a) stanu ekologicznego z podziałem na kategorie wód – cieki naturalne, jeziora i inne naturalne zbiorniki wodne, wody przejściowe, wody przybrzeżne (załącznik nr 1), (b) potencjału ekologicznego sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych (załącznik nr 2). Zdefiniował również jakie czynniki decydują o klasyfikacji wód powierzchniowych w odniesieniu do: (a) stanu ekologicznego – bardzo dobrego, dobrego, umiarkowanego, słabego i złego (załącznik nr 3), (b) potencjału ekologicznego – maksymalnego, dobrego, umiarkowanego, (załącznik nr 4), (c) stanu chemicznego – dobrego, poniżej dobrego (załącznik nr 5).

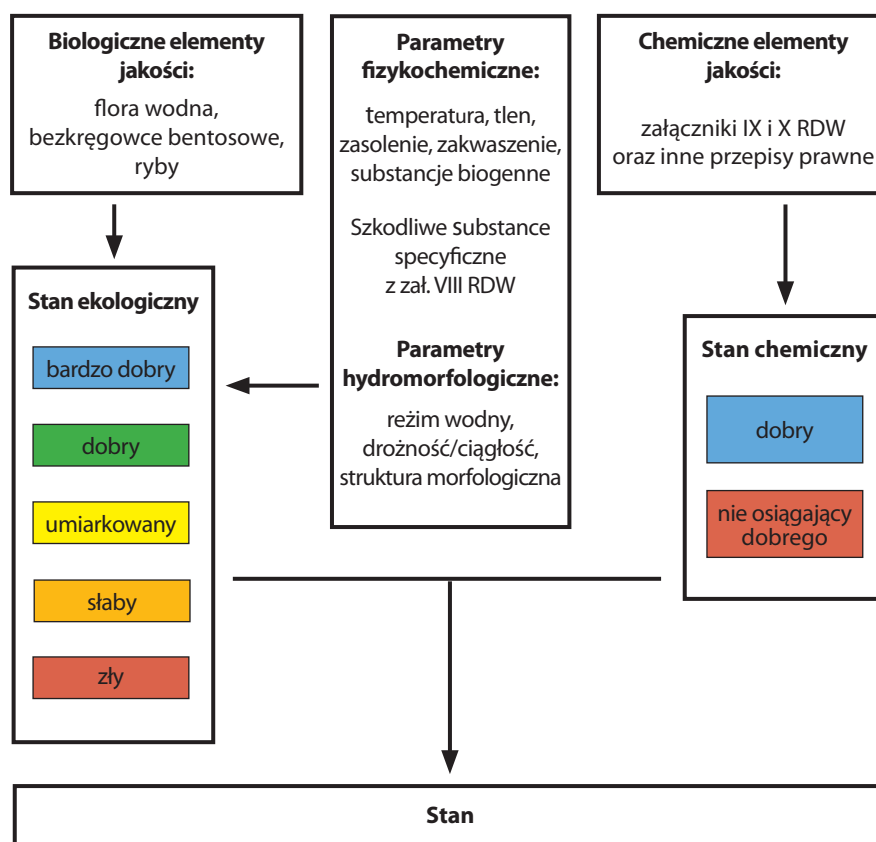
Na podstawie *rozporządzenia z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (obowiązywało do 14 listopada 2014 r.)*⁹⁹. Minister Środowiska określił sposób klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, w tym: (A) sposób klasyfikacji: a) elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych, w oparciu o wchodzące w ich skład wskaźniki jakości, dla poszczególnych kategorii jednolitych części wód, uwzględniający różne typy wód powierzchniowych, b) stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych w ciekach naturalnych, jeziorach lub innych zbiornikach naturalnych, wodach przejściowych oraz wodach przybrzeżnych, uwzględniający klasyfikację elementów, o których mowa w lit. a, c) potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych sztucznych i silnie zmienionych, uwzględniający klasyfikację elementów, o których mowa w lit. a, d) stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych i środowiskowe normy jakości dla substancji priorytetowych oraz dla innych zanieczyszczeń służące klasyfikacji tego stanu; (B) sposób interpretacji wyników badań wskaźników jakości, o których mowa w pkt (A) lit. a; (C) sposób oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych; (D) sposób prezentacji wyników klasyfikacji: a) stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, b) potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, c) stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych, (E) częstotliwość dokonywania: a) klasyfikacji poszczególnych elementów, o których mowa w pkt (A) lit. a, b) klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych.

⁹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1549, poprzednio, tj. od 19.08.2009 r. do 14.12.2011 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 22 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1018).

⁹⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 257, poz. 1545, poprzednio, tj. od 24.09.2008 r. do 24.12.2011 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 20 sierpnia 2008 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1008), od 14.11.2014 r. obowiązuje rozporządzenie z dnia 22 października 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1482).

Schemat nr 1

Schemat oceny stanu wód



Źródło: Raport dla Komisji Europejskiej – Monitoring Stanu Wód Powierzchniowych, Podziemnych oraz Obszarów Chronionych – Międzynarodowa Komisja Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem.

Przywołane rozporządzenia Ministra Środowiska określają, że stan JCWP ocenia się, uwzględniając wyniki klasyfikacji stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych i wyniki klasyfikacji stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych, natomiast stan JCWP sztucznych i silnie zmienionych ocenia się, uwzględniając wyniki klasyfikacji potencjału ekologicznego i wyniki klasyfikacji stanu chemicznego tych jednolitych części wód.

Tabela nr 1

		Stan chemiczny	
		dobry	poniżej dobrego
Stan ekologiczny/ potencjał ekologiczny	bardzo dobry stan ekologiczny/ maksymalny potencjał ekologiczny	dobry stan wód	zły stan wód
	dobry stan ekologiczny/ dobry potencjał ekologiczny	dobry stan wód	zły stan wód
	umiarkowany stan ekologiczny/ umiarkowany potencjał ekologiczny	zły stan wód	zły stan wód
	słaby stan ekologiczny/ słaby potencjał ekologiczny	zły stan wód	zły stan wód
	zły stan ekologiczny/ zły potencjał ekologiczny	zły stan wód	zły stan wód

Wyniki klasyfikacji stanu ekologicznego JCWP oraz potencjału ekologicznego sztucznych i silnie zmienionych JCW, stanu chemicznego oraz oceny stanu JCWP prezentuje się w układzie tabelarycznym i graficznym, uzupełnionym opisem zawierającym syntetyczną interpretację uzyskanych wyników oraz informacją o wynikach badań. Wyniki klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego JCWP przedstawia się na mapie, z wykorzystaniem kolorów ustalonych w załączniku nr 12 do rozporządzenia MŚ z 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. Wyniki klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego, stanu chemicznego oraz oceny stanu JCWP prezentuje się w układzie dorzeczy oraz w układzie administracyjnym (województwa), a także, jeśli istnieje taka potrzeba, w układzie regionów wodnych, w każdym przypadku osobno dla każdego rodzaju monitoringu i osobno dla każdej kategorii wód.

5.4.2.3. Laboratoria

W świetle art. 28f ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz ich delegaturach mogą działać laboratoria. Jednym z zadań tych laboratoriów jest wykonywanie badań, pomiarów i analiz w związku z realizacją zadań związanych z monitoringiem środowiska, w tym stanu JCWP. Po wejściu w życie z dniem 14 grudnia 2011 r. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych według § 18 dla zapewnienia jakości pomiarów i badań w monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych laboratoria realizujące monitoring jednolitych części wód lub podmioty pracujące na zlecenie tych laboratoriów zostały zobowiązane do wdrożenia systemu zarządzania jakością zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC-17025 lub innymi równorzędnymi normami przyjętymi na poziomie międzynarodowym. Jednostka, która chce otrzymać akredytację na wybrane przez siebie pomiary, powinna zapewnić, że wszystkie wymagania ujęte w normie PN-EN ISO/IEC 17025 są spełnione. Jednostka ta zobowiązuje się jednocześnie realizować pomiary w sposób rzetelny, bezstronny oraz niezależny. Pomiary te należy prowadzić w oparciu o udokumentowane procedury i normy za pomocą sprawnej i w pełni przygotowanej aparatury pomiarowej (pkt 4.1 normy).

Jednym z elementów potwierdzających wypełnianie normy PN-EN ISO/IEC-17025 jest uzyskanie certyfikatu akredytacji wydawanego przez Polskie Centrum Akredytacji w ramach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹⁰⁰. Według definicji akredytacji zawartej w art. 5 pkt 11 przywołanej ustawy o systemie oceny zgodności, w której odwołano się do zapisu art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93¹⁰¹, akredytacja oznacza poświadczenie przez krajową jednostkę akredytującą, że jednostka oceniająca zgodność spełnia wymagania określone w normach zharmonizowanych oraz – w stosownych przypadkach – wszelkie dodatkowe wymagania, w tym wymagania określone w odpowiednich systemach sektorowych konieczne do realizacji określonych czynności związanych z oceną zgodności. Dla zapewnienia należytego stopnia wiarygodności i porównywalności, w tym przypadku pomiarów i badań stanowiących podstawę do oceny stanu wód powierzchniowych, na obszarze Unii Europejskiej na podstawie przywołanego

¹⁰⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1645 ze zm.

¹⁰¹ Dz. U. UE.L.2008.218.30.

wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 765/2008 wskazano procedurę akredytacji. Przepis art. 25 ust. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nakładający obowiązek posiadania akredytacji przez laboratoria zajmujące się pomiarami środowiska został z dniem 1 stycznia 2011 r. uchylony¹⁰².

5.4.2.4. Odstępstwa od celów środowiskowych (derogacje)

Zgodnie z art. 4 RDW cele środowiskowe co do osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych oraz dla zapobieżenia pogorszeniu się stanu wód powinny zostać osiągnięte do 2015 r. (15 lat od wejścia w życie Dyrektywy). Dyrektywa przewiduje odstępstwa od założonych celów środowiskowych, jeżeli ich osiągnięcie dla danej JCW w ustalonym terminie nie będzie możliwe z określonych przyczyn. RDW definiuje odstępstwa następująco:

[1] odstępstwa czasowe (art. 4 ust. 4 RWD) – dobry stan wód może zostać osiągnięty do roku 2021 lub najpóźniej do 2027 ze względu na: **(a)** możliwości techniczne w odniesieniu do skali niezbędnych działań nie pozwalają na osiągnięcie celu w wyznaczonym terminie, **(b)** zakończenie poprawy w tym okresie byłoby nieproporcjonalnie kosztowne, **(c)** warunki naturalne nie pozwalają na poprawę stanu w wyznaczonym okresie.

Warunki zastosowania: **(a)** nie zachodzi dalsze pogarszanie się stanu zmienionej JCW, **(b)** przedłużenie terminu oraz jego przyczyny są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu (załącznik nr 2 do PGW dla dorzecza Odry), **(c)** w planie gospodarowania wodami w dorzeczu należy ująć zestawienie środków, które przewiduje się jako konieczne do spowodowania, aby JCW była przywracana do wymaganego stanu w przedłużonym terminie, przyczyny dla każdego znacznego opóźnienia oraz harmonogram wdrażania działań;

[2] ustalenie celów mniej rygorystycznych (art. 4 ust. 5 RWD) – jest możliwe dla tych JCW, których stan został zmieniony w wyniku działalności człowieka lub jego warunki naturalne są takie, że osiągnięcie celu byłoby niemożliwe albo nieproporcjonalnie kosztowne.

Warunki zastosowania: **(a)** potrzeby ekologiczne lub społeczno-ekonomiczne zaspakajane przez taką działalność człowieka nie mogą być osiągnięte za pomocą innych środków, które są znacznie korzystniejszą opcją środowiskową, niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów, **(b)** państwo polskie zapewnia, że dla wód powierzchniowych jest osiągnięty najlepszy możliwy stan ekologiczny i chemiczny przy wpływach, których nie można było racjonalnie uniknąć na skutek charakteru działalności człowieka czy zanieczyszczenia, **(c)** nie zachodzi dalsze pogorszenie stanu części wód, **(d)** ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych i powody ich ustalenia są szczegółowo wymienione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, a cele te poddawane są kontroli co sześć lat (wszystkie wskazane warunki muszą być spełnione aby skorzystać z tej możliwości odstąpienia);

[3] czasowe pogorszenie się stanu JCW na skutek okoliczności charakteru naturalnego czy sił wyższych w szczególności powódź, przedłużające się susze, awarie (art. 4 ust. 6 RWD)

Warunki zastosowania: **(a)** podjęte zostały wszystkie praktyczne kroki, aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się stanu oraz, aby nie przeszkadzać osiągnięciu celów niniejszej Dyrektywy w innych częściach wód, których takie okoliczności nie dotyczą, **(b)** warunki, w których takie okoliczności wyjątkowe lub niedające się racjonalnie przewidzieć mogą być ogłoszone, włączając przyjęcie właściwych wskaźników, zawarte są w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, **(c)** działania,

¹⁰² Na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 239, poz. 1592).

jakie powinny być podjęte w takich wyjątkowych okolicznościach, są włączone w program działań i nie zagrażają odzyskaniu jakości przez część wód po ustaniu tych okoliczności, **(d)** skutki okoliczności wyjątkowych lub takich, które nie mogły być przewidziane, podlegają corocznej ocenie i, z zastrzeżeniem dla przyczyn wymienionych wyżej w pkt. [1], podejmowane są tak szybko jak to możliwe wszystkie praktyczne działania w celu przywrócenia części wód do jej stanu przed zaistnieniem skutków tych okoliczności, **(e)** podsumowanie skutków tych okoliczności oraz działań podjętych lub które będą podjęte z wykorzystaniem odstępstw czasowych, zawarte zostanie w następnym uaktualnieniu planu gospodarowania wodami w dorzeczu (co sześć lat).

Szczegółowe zasady odstępstw od wymogów środowiskowych na podstawie art. 4 ust. 4, 5 i 6 RDW ustalił Prezes KZGW w opracowaniu z 2011 r. „Zasady weryfikacji przesłanek z art. 4 ust. 4, art. 4 ust. 5 oraz art. 4 ust. 6 Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz art. 38 ustawy Prawo wodne” + 3 załączniki¹⁰³;

[4] nieosiągnięcie dobrego stanu ekologicznego (potencjału ekologicznego) lub zapobieganie pogarszaniu się stanu JCWP jest wynikiem zmian w charakterystyce fizycznej JCWP albo niezapobieganie pogorszeniu się stanu bardzo dobrego do dobrego danej JCWP jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka (art. 4 ust. 7 RWD)

Warunki zastosowania: **(a)** zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód, **(b)** przyczyny tych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, a cele podlegają ocenie co sześć lat (załącznik nr 2 do PGW dorzecza Odry), **(c)** przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny i/lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych wyżej, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój, **(d)** korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.

Szczegółowe zasady weryfikacji przesłanek z art. 4 ust. 7 RDW w odniesieniu do przedsięwzięć hydrotechnicznych ustalił w 2011 r. Prezes KZGW¹⁰⁴.

5.4.2.5. Uprawnienia i obowiązki Prezesa KZGW oraz dyrektorów RZGW w odniesieniu do wód powierzchniowych

Prezes KZGW, jako centralny organem administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód w świetle art. 90 ustawy – Prawo wodne zobowiązany jest m.in. do: (a) opracowywania programu wodno-środowiskowego kraju oraz projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz sprawowania kontroli w zakresie stanu realizacji tych programów i planów, (b) uzgadniania projektów warunków korzystania z wód regionu wodnego, (c) prowadzenia katastru wodnego dla obszaru państwa, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, (d) sprawowania nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontrolowanie ich działań, zatwierdzanie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania, a także zlecanie przeprowadzenia doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym,

¹⁰³ www.kzgw.gov.pl

¹⁰⁴ Zasady weryfikacji przesłanek z art. 4 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej w odniesieniu do przedsięwzięć przeciwpowodziowych realizowanych w stanie prawnym obowiązującym przed i po 18 marca 2011 r. wraz z wytycznymi do oceny wpływu/oddziaływania przedsięwzięcia na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1 Dyrektywy – www.kzgw.gov.pl.

(e) programowania, planowania i nadzorowania realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycji w gospodarce wodnej, (i) uzgadniania, w części dotyczącej gospodarki wodnej, projektów list programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Po zmianie ustawy – *Prawo wodne*¹⁰⁵ z dniem 12 lipca 2014 r. Prezes KZGW na podstawie art. 113c zobowiązany został do oceny stanu zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych na podstawie monitoringu wód lub innych danych, w tym danych uzyskanych w toku opracowania i aktualizacji PWŚK.

Dyrektor RZGW jako organ administracji rządowej niezespolonej właściwy w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, na podstawie art. 92 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne* upoważniony jest w przypadkach określonych ustawą (*art. 58 ust. 1, art. 60, art. 61u, art. 88m, art. 88q, art. 88t*) do wydawania aktów prawa miejscowego. Poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej administrują wodami oraz urządzeniami wodnymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych*¹⁰⁶ oraz *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną*¹⁰⁷. Zgodnie z art. 92 ust. 3 i 4 ustawy – *Prawo wodne* do zadań dyrektora RZGW związanych ze stanem wód należy w szczególności: (a) sporządzanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i ocen ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, w regionie wodnym, (b) opracowywanie warunków korzystania z wód regionu wodnego, (c) sporządzanie, prowadzenie, weryfikowanie i bieżące aktualizowanie wykazów obszarów chronionych utworzonych na podstawie przepisów ustawy oraz odrębnych przepisów, (d) prowadzenie katastru wodnego dla regionu wodnego, (e) wykonywanie kontroli gospodarowania wodami, (g) opiniowanie, w odniesieniu do bezpośrednich zagrożeń szkodą w wodach i szkody w wodach, decyzji, o których mowa w *art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*¹⁰⁸, (h) opiniowanie projektów uchwał wyznaczających kąpieliska znajdujące się w regionie wodnym, (i) pełnienie funkcji inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym. W świetle uregulowań *art. 156 ustawy – Prawo wodne* Prezes KZGW oraz dyrektorzy RZGW (upoważnieni przez nich pracownicy – inspektorzy) wykonują kontrolę gospodarowania wodami m.in. w zakresie: (a) stanu realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej, (b) korzystania z wód, (c) przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, (d) utrzymania wód oraz urządzeń wodnych, (e) przestrzegania warunków obowiązujących w strefach i obszarach ochronnych ustanowionych na podstawie ustawy, (f) usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół kontroli podpisywany przez inspektora i upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego, jeden egzemplarz doręcza się kontrolowanemu (*art. 159 ustawy – Prawo wodne*). Na podstawie ustaleń kontroli Prezes KZGW lub dyrektor RZGW może: [1] wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne, [2] wystąpić do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego, [3] może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i uzyskać powiadomienie, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach (*art. 160 ustawy – Prawo wodne*).

¹⁰⁵ Wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo wodne* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 850).

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 126, poz. 878 ze zm.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149 ze zm.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

5.4.2.6. Zanieczyszczenia wód powierzchniowych związkami azotu

Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – potocznie zwana Dyrektywą „azotanową”, obliguje Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do podejmowania szeregu działań, m.in. wyznaczenia na terytorium Państw Członkowskich obszarów, z których: [1] mają miejsce spływy do wód powierzchniowych, które zawierają lub mogą zawierać ponad 50 mg/l azotanów, jeżeli nie zostaną podjęte działania opisane w Dyrektywie, [2] mają miejsce spływy do wód, które są eutroficzne lub mogą stać się eutroficzne, jeżeli nie zostaną podjęte działania (art. 3 Dyrektywy azotanowej). Obszary te nazywane są strefami wrażliwymi na zanieczyszczenie związkami azotu, oznaczone: (a) wg Dyrektywy Rady 91/676/EWG – strefami zagrożenia lub NVZ, wg ustawy Prawo wodne – obszarami szczególnie narażonymi lub OSN.

Transpozycja Dyrektywy azotanowej do prawa krajowego nastąpiła m.in. poprzez:

[1] ustawę – Prawo wodne – zapis art. 47: [1] określa wymogi w zakresie prowadzenia produkcji rolnej w związku z ograniczeniem i zapobieganiem zanieczyszczeniem wód związkami azotu, [2] ustala dyspozycję dla dyrektorów RZGW do określenia w drodze rozporządzenia: (a) wód powierzchniowych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, gdzie należy ograniczyć odpływ azotu ze źródeł rolniczych (weryfikacja co 4 lata), (b) programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (w ciągu 2 lat od wyznaczenia obszarów szczególnie narażonych), [3] określa dyspozycję dla WIOŚ dokonania oceny stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych;

[2] rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, która określa wyznaczniki wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu, wód zanieczyszczonych oraz wód zagrożonych zanieczyszczeniem, wskaźniki przy ocenie eutrofizacji wód powierzchniowych oraz metodyki referencyjne pomiaru tych wskaźników oraz ustala czynniki, które należy uwzględnić wyznaczając wody wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych;

[3] rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych¹⁰⁹, na podstawie którego wskazano wymagane środki zaradcze jakie muszą ustalać programy działań, ustalono obowiązek uzgodnienia programów działań z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska, i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie, określono dokumenty do sporządzenia na potrzeby kontroli, monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych określonych w programach działań, ustalono bilans azotu i plan nawożenia w gospodarstwie.

[4] rozporządzenia wydane na podstawie art. 47 ust. 3 i 7 ustawy – Prawo wodne przez dyrektorów RZGW w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć i w sprawie wprowadzenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego (w tym po trzy obowiązujące na obszarze

¹⁰⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44.

dorzecza Odry – Wrocław, Poznań, Szczecin). Rozporządzenia określają wody powierzchniowe wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, ustalają obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych z zaznaczeniem granic i zasięgu na mapach stanowiących załącznik, nakładają obowiązki na osoby prowadzące działalność na OSN w zakresie poprawy praktyki rolniczej, wskazują podstawę i sposób prowadzenia kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia, ustalają sposób monitorowania oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.

5.4.2.7. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Katalog zadań objętych finansowaniem w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej określa *art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska* ustalając poprzez zapis *art. 400b ust. 2*, że WFOŚiGW może finansować wszystkie zadania ujęte w pozycjach od 1–42 z wyjątkiem poz. 10 ujmującej wydatki na prace, o których mowa w *art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki*¹¹⁰ (likwidacja zakładów górniczych, rekultywacja terenów pogórnich). Katalog nie jest zamknięty, bowiem w pkt 42 wskazano możliwość finansowania innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej pod warunkiem, że wynikają one z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. W katalogu przewidziano m.in. finansowanie zadań związanych z: [a] opracowywaniem planów służących gospodarowaniu wodami (pkt 1); [b] wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (pkt 5); [c] badaniem i upowszechnianiem ich wyników oraz postępem technicznym w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, (pkt 11); [d] wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody (pkt 15); [e] planami gospodarowania wodami oraz krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych, a także wspomaganie realizacji i systemu kontroli tych programów i planów (pkt 37); [f] współfinansowaniem projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi (pkt 38); [g] przygotowywaniem dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi (pkt 39); [h] współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej (pkt 40).

¹¹⁰ Dz. U. Nr 74, poz. 856 ze zm.

5.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

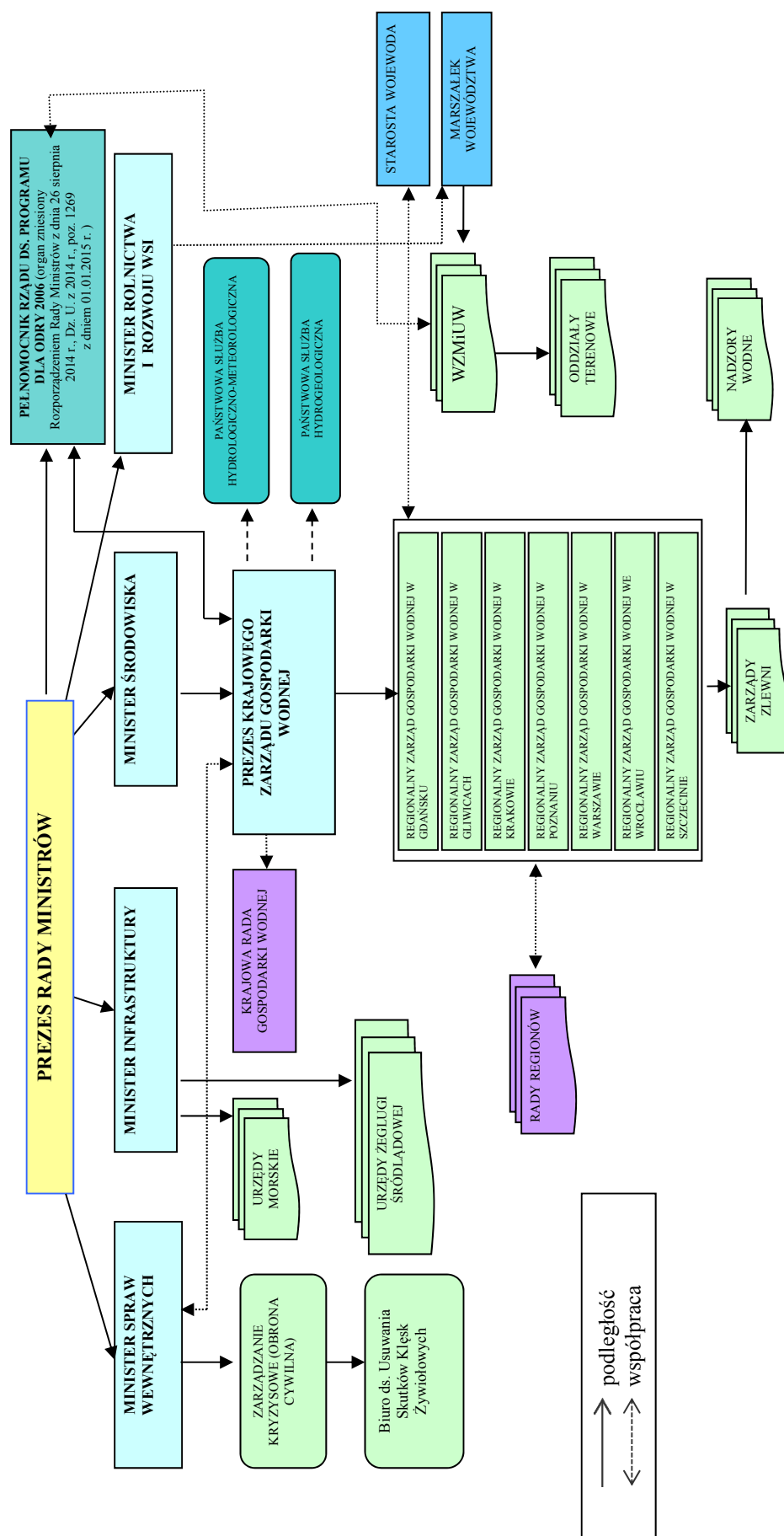
1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s.1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 5, str. 275 ze zm., tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna).
2. Dyrektywa Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t.2, str. 26).
3. Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 2, str. 68).
4. Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006, str.19).
5. Dyrektywa Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t.2, str. 26).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki (Dz. U. z 2000 r. Nr 74, poz. 856 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2014 r., poz. 1645 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
14. Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz. Urz. WE L 304 z 21.11.2003, str. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 467, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1550 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1482., weszło w życie z dniem 14.11.2014 r.).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 257, poz. 1545, uchylone z dniem 14.11.2014 r.).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. Nr 162, poz. 1008, uchylone z dniem 14.12.2011 r.).

19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz. U. z 2014 r., poz. 393).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1549).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 122, poz. 1018, uchylone z dniem 14 grudnia 2011 r.).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (Dz. U. z 2002 r. Nr 204, poz. 1728).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. Nr 126, poz. 878 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2093).
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44).
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1485).
27. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry przyjęty przez Radę Ministrów na podstawie uchwały z dnia 22 lutego 2011 r. (M.P. Nr 40, poz. 451).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz. U. z 2013 r., poz. 578).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz. U. Nr 106, poz. 882, uchylone z dniem 28.05.2013 r.).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. Nr 126, poz. 878 ze zm.).
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149 ze zm.).

5.6. Struktura organizacyjna gospodarki wodnej w Polsce

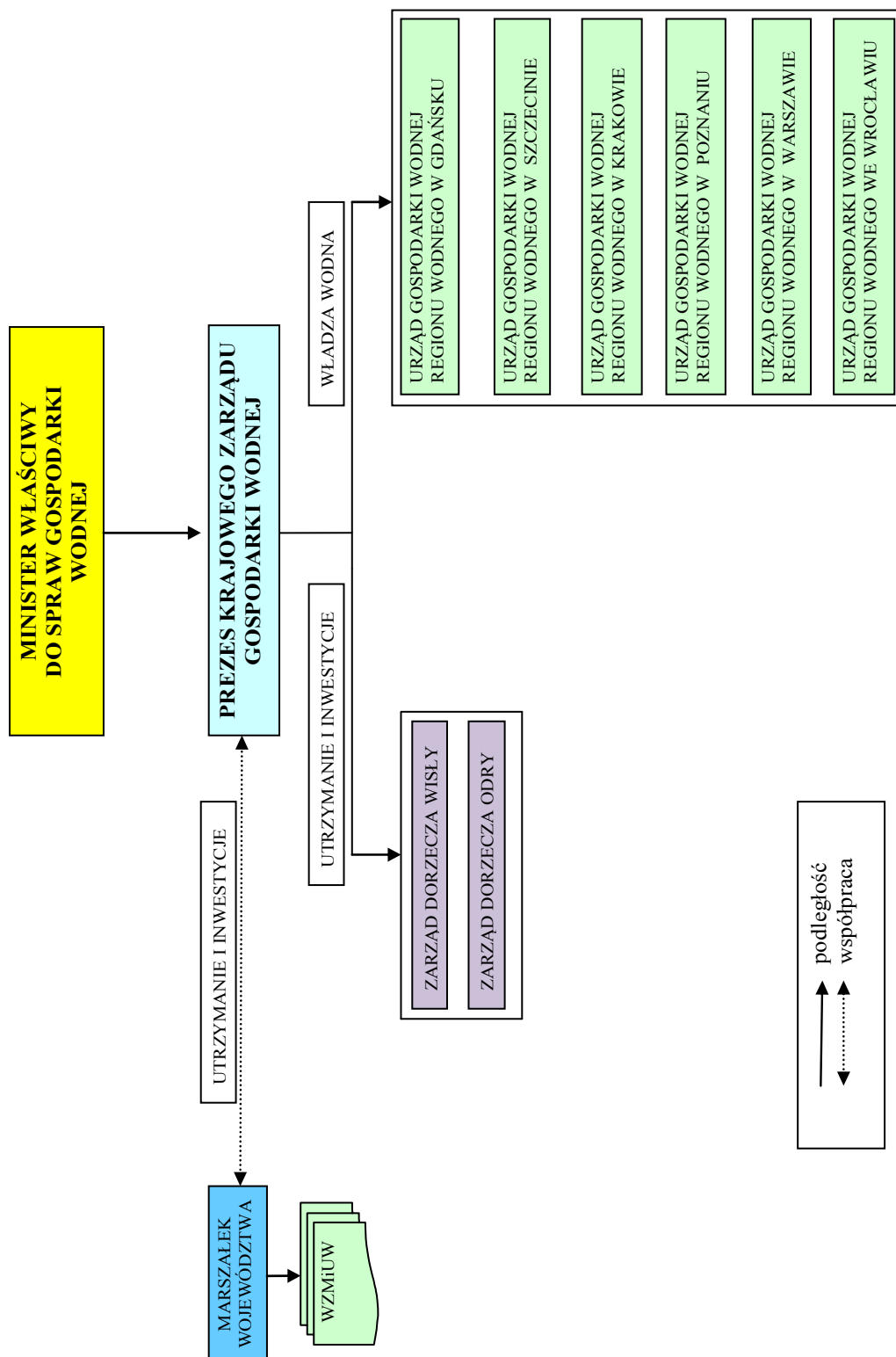
Schemat nr 2

Obecna struktura gospodarki wodnej w Polsce



Źródło: Opracowano na podstawie: A. Kulon, *Reforma gospodarki wodnej – założenia nowego Prawa Wodnego*.

Schemat nr 3
Reforma struktury organów gospodarki wodnej w Polsce



Źródło: Opracowano na podstawie: A. Kulon, *Reforma gospodarki wodnej – założenia nowego Prawa Wodnego*.

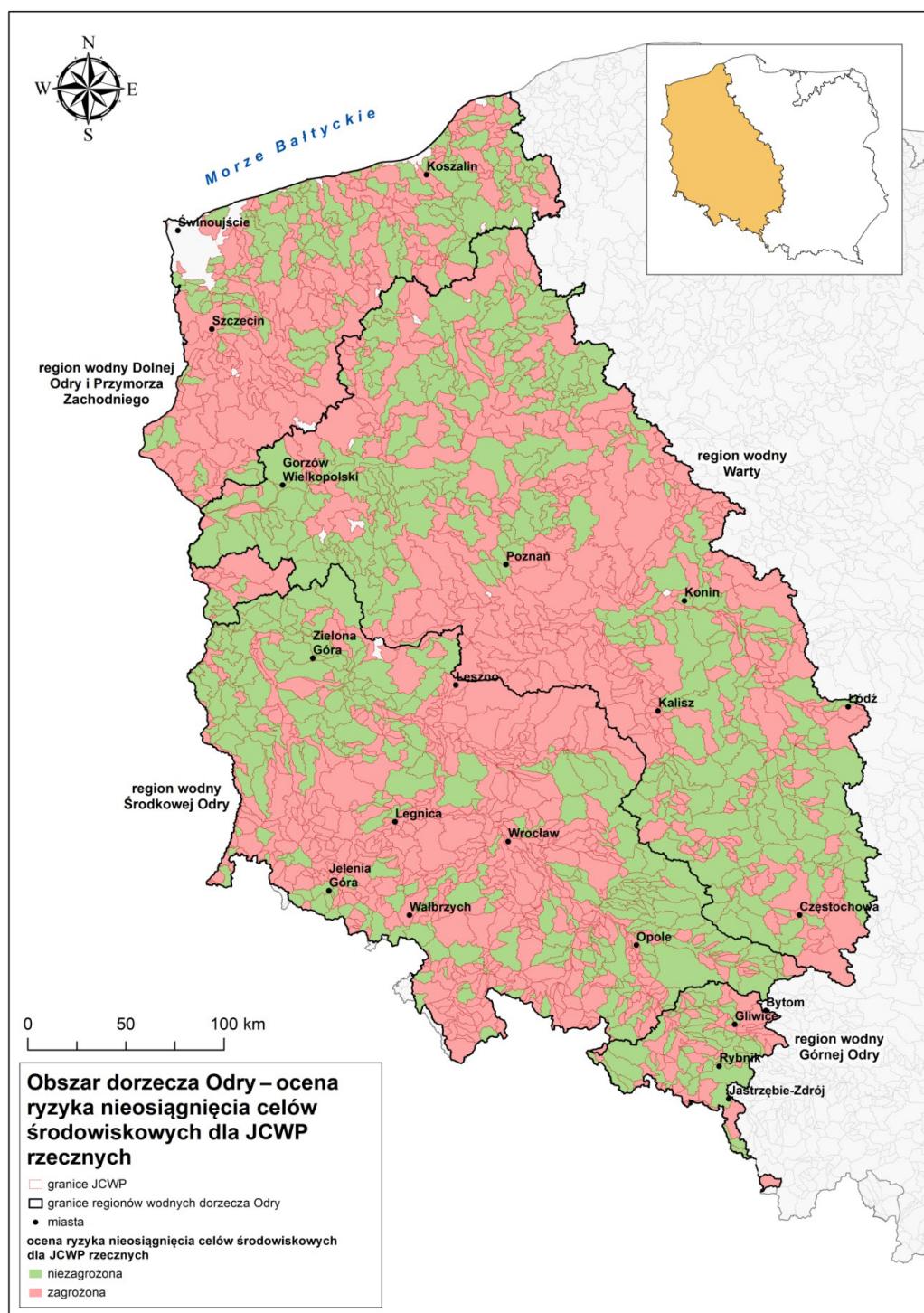
W związku z reformą struktury organów gospodarki wodnej w ramach zmian strukturalnych planuje się zmniejszenie liczby organów i urzędów z 15 (osiem urzędów żeglugi śródlądowej i siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej) do sześciu urzędów gospodarki wodnej (administracji rządowej) i dwóch państwowych osób prawnych: Zarządu Dorzecza Wisły i Zarządu Dorzecza Odry. Jednym z zadań wykonywanych przez urząd gospodarki wodnej będzie wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, z wyłączeniem pozwoleń wydawanych przez starostę. W każdym urzędzie gospodarki wodnej będzie funkcjonował pion odpowiedzialny za realizację zadań dla żeglugi śródlądowej. Minister właściwy ds. gospodarki wodnej (obecnie Minister Środowiska) będzie naczelnym organem administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami. Wzmocni się jego pozycja nadzorczą i koordynacyjną względem prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW). Ma to zapewnić skuteczny i efektywny nadzór nad gospodarką wodną jako całością. Nadzór Ministra Środowiska nad Prezesem KZGW ma polegać na zatwierdzaniu programów realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycji w gospodarce wodnej, zatwierdzaniu corocznego sprawozdania z realizacji zadań, zatwierdzania planu kontroli gospodarowania wodami oraz polecaniu przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli. Minister Środowiska będzie także zatwierdzał sprawozdania (finansowe i z działalności) sporządzane przez zarządy dorzeczy: Wisły i Odry. Przewidziano też powołanie Państwowej Rady Gospodarki Wodnej, jako organu opiniotwórczo-doradczego ministra ds. gospodarki wodnej. Zastąpi ona Krajową Radę Gospodarki Wodnej (organ opiniotwórczo-doradczy prezesa KZGW), która zostanie zlikwidowana. Jednocześnie przy każdym urzędzie gospodarki wodnej powstanie rada gospodarki wodnej (będzie ich sześć). Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej będzie pełnił funkcję centralnego organu rządowego w sprawach gospodarowania wodami, a zwłaszcza zarządzania nimi i korzystania z nich. Będzie nadzorował nowo powołane urzędy gospodarki wodnej oraz zarządy dorzeczy: Wisły i Odry. Nadzór Prezesa KZGW nad urzędami gospodarki wodnej ma polegać m.in. na zatwierdzaniu planów ich działalności i sprawozdań z ich wykonania oraz możliwości wydawania poleceń przeprowadzenia kontroli doraźnej w zakresie gospodarowania wodami w regionie wodnym. Będzie też nadzorował proces inwestycyjny prowadzony w gospodarce wodnej przez zarządy dorzeczy.

Planuje się utworzenie zarządów dorzeczy: Wisły i Odry (państwowe osoby prawne), które będą odpowiedzialne za inwestycje i utrzymanie infrastruktury wodnej. Przy zarządach dorzeczy zostaną powołane komitety konsultacyjne, jako zespoły opiniotwórczo-doradcze dyrektorów zarządów dorzeczy. Zajmą się opiniowaniem m.in. projektów programów związanych z utrzymaniem wód, gospodarką wodną i prowadzeniem inwestycji w gospodarce wodnej. Do zarządów dorzeczy kierowana będzie część wpływów z opłat i kar środowiskowych, będących przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z przeznaczeniem na utrzymanie infrastruktury wodnej i inwestycje w gospodarce wodnej. Nowe przepisy zwiększą też rolę wojewodów w zarządzaniu obszarem działań przeciwpowodziowych, w tym podejmowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych i związanych z utrzymaniem infrastruktury przeciwpowodziowej. Z wojewodami trzeba będzie uzgadniać aktualizacje planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym na tych obszarach oraz ich aktualizacje, a także plany przeciwdziałania skutkom suszy na obszarach dorzeczy.

5.7. Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych JCWP na obszarze dorzecza Odry

a) Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych dla JCWP rzecznych na obszarze dorzecza Odry

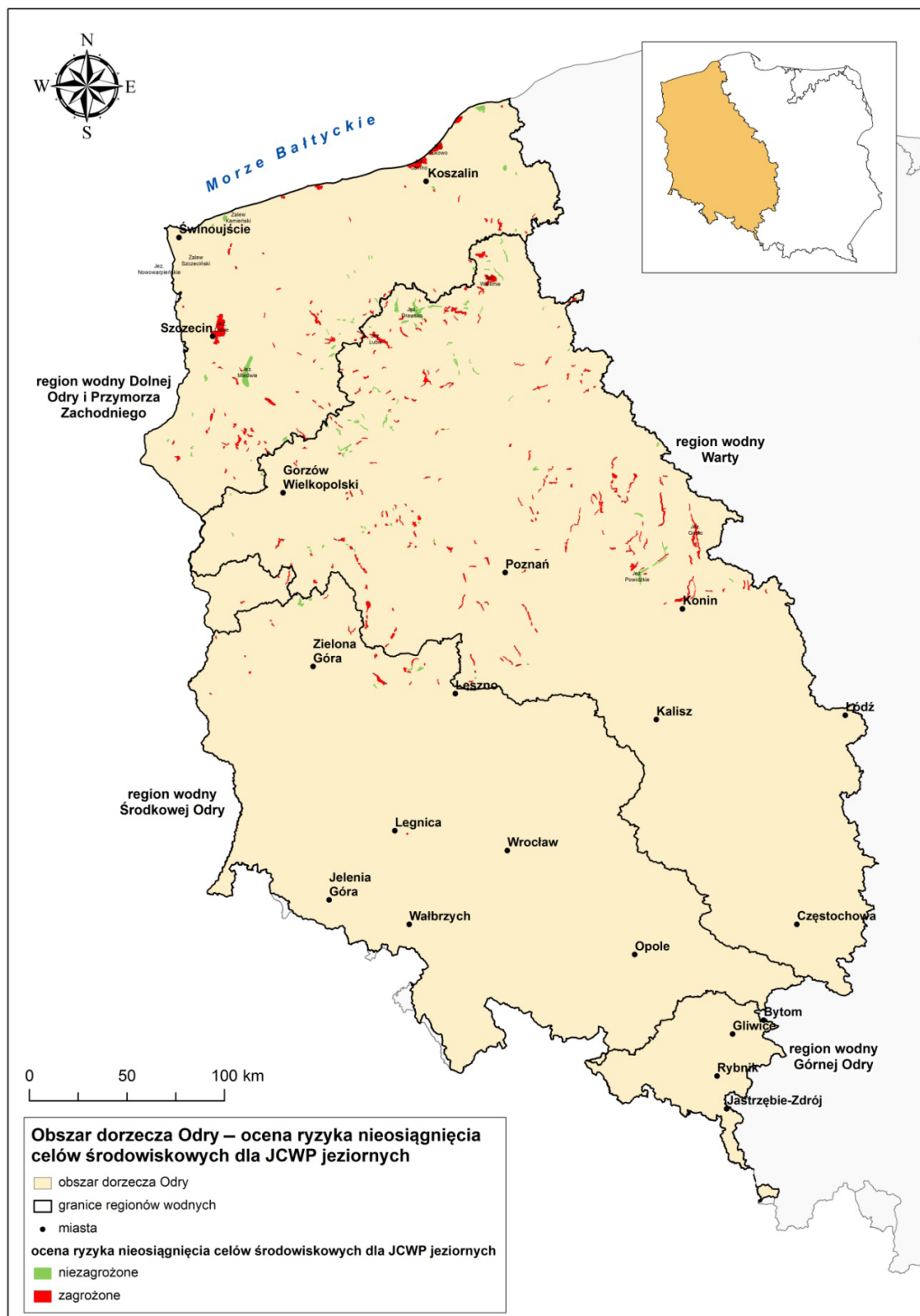
Mapa nr 3



Źródło: Projekt aktualizacji PGW na obszarze dorzecza Odry, KZGW 2014 r.

b) Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych dla JCWP jeziornych na obszarze dorzecza Odry

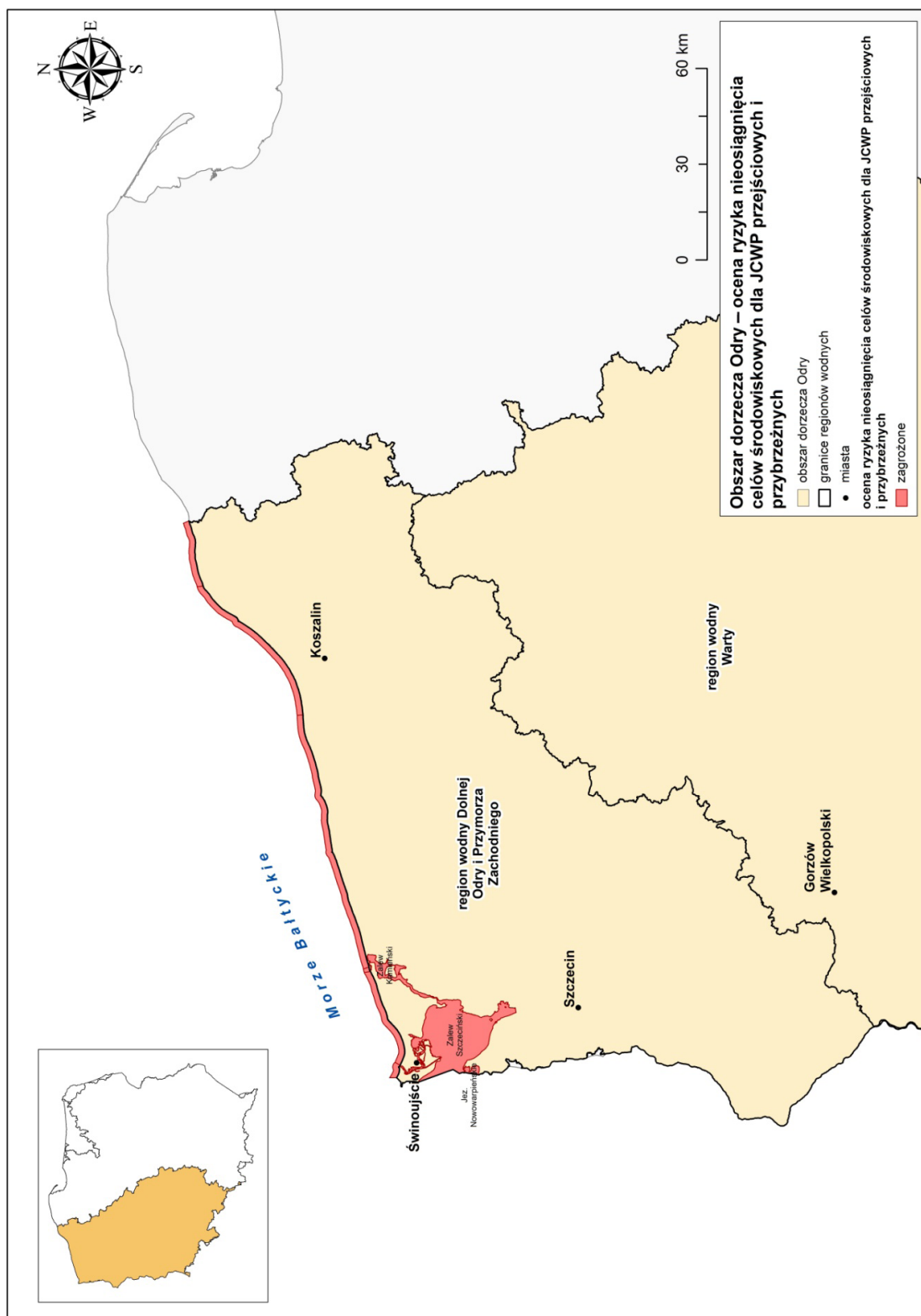
Mapa nr 4



Źródło: Projekt aktualizacji PGW na obszarze dorzecza Odry, KZGW 2014 r.

c) Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych dla JCWP przejściowe i przybrzeżne na obszarze dorzecza Odry

Mapa nr 5



5.8. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
7. Prezesi Sądu Najwyższego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Minister Środowiska
10. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Przewodniczący Komisji Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
15. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
18. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
19. Członkowie Kolegium NIK
20. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
21. Przewodniczący Sejmików, Marszałkowie Województw i Wojewodowie zgodnie z właściwością
22. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
23. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
24. Szef Kancelarii Sejmu
25. Szef Kancelarii Senatu