



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI – 4101-002-01/2014

P/14/056

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/056 – Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.
Kontrolerzy	1. Maria Sieklucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89630 z dnia 23 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Tomasz Józefowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89631 z dnia 23 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Sanitarny, ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa, zwany dalej „GIS”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 22 sierpnia 2012 r. p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego jest Pan Marek Posobkiewicz. Do dnia 22 sierpnia 2012 r. Głównym Inspektorem Sanitarnym był Pan Przemysław Biliński. (dowód: akta kontroli str. 13-15)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Głównego Inspektora Sanitarnego w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadnia skuteczność nadzoru nad podległymi organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie: gromadzenia, weryfikacji, analizy i oceny danych uzyskanych w wyniku kontroli jakości wody w kąpieliskach, w tym danych niezbędnych do sporządzenia informacji o liczbie kąpielisk oraz sprawozdań o jakości wody w kąpieliskach.

W latach 2012–2014 Główny Inspektor Sanitarny, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 34f ust. 2 oraz art. 163c ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*², sporządzał i przekazywał Komisji Europejskiej informacje o liczbie kąpielisk (przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego, wraz ze wskazaniem przyczyn zmian w porównaniu do poprzedniego sezonu kąpielowego) oraz sprawozdania o jakości wody w kąpieliskach po sezonie kąpielowym.

Główny Inspektor Sanitarny, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 163c ust. 3 ustawy – *Prawo wodne*, prowadził i aktualizował internetowy Serwis kąpieliskowy (zwany dalej *Serwisem*). Serwis zawierał informacje dotyczące kąpielisk wymagane w art. 163c ust. 3 pkt 1–7 ustawy – *Prawo wodne*.

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

² Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm., zwana dalej ustawą – *Prawo wodne*.

Stwierdzone, w wyniku kontroli, nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym sporządzeniu informacji o liczbie kąpielisk przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego w 2012 r., 2013 r. oraz 2014 r. i nierzetelnym sporządzeniu raportu pt. *Stan sanitarny kraju 2012*,
- przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego *Opracowania formularza on-line oraz strony internetowej na potrzeby Serwisu kąpieliskowego* z naruszeniem wewnętrznej procedury GIS,
- wydaniu *Wytycznych do wypełniania harmonogramu pobierania próbek wody w kąpieliskach – sezon kąpielowy 2012. Poradnik do stosowania przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych*, które zawierały zalecenie dotyczące sposobu dokonania oceny i klasyfikacji jakości wody w kąpielisku niezgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu wykorzystywanym do kąpiei³.

Ocena uwzględnia również uwagi dotyczące:

- konieczności modyfikacji i usprawnienia Serwisu,
- niezrealizowania zalecenia Komisji Europejskiej dotyczącego zamieszczania na stronie internetowej Serwisu hiperłączy umożliwiających powszechny dostęp do profilu wody w kąpielisku,
- niepoinformowania państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych (zwanych dalej *pwis*) o przyjęciu przez Komisję Europejską praktyki pobierania pierwszej próbki wody do badania w kąpielisku na 10 dni przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informowanie społeczeństwa o jakości wody w kąpieliskach i zaleceniach Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczących korzystania z kąpielisk, w tym prowadzenie internetowego Serwisu kąpieliskowego

1.1. Liczba kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpiei w latach 2012–2014 oraz jakość wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpiei

Opis stanu faktycznego

W sezonie kąpielowym w 2012 r. oraz 2013 r. liczba czynnych kąpielisk w Polsce wynosiła odpowiednio: 221 i 204⁴. W sezonie kąpielowym w 2014 r., zgodnie z uchwałami rad gmin, łączna liczba kąpielisk zaplanowano otwarcie 202⁵, tj. o 19 mniej w porównaniu do roku 2012 oraz o dwa mniej w stosunku do 2013 r.

W latach 2012–2013 najmniej kąpielisk funkcjonowało w województwie małopolskim (w 2012 r. czynne było jedno kąpielisko, a w 2013 r. na terenie województwa nie zorganizowano kąpieliska). Najwięcej kąpielisk funkcjonowało w województwie

³ Dz.U. Nr 86, poz. 478, zwanym dalej *rozporządzeniem w sprawie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu wykorzystywanym do kąpiei*.

⁴ Według danych dostarczonych do GIS przez *pwis*.

⁵ Liczba kąpielisk przekazana przez GIS Komisji Europejskiej przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego w 2014 r.

pomorskim – 68 w 2012 r. oraz 67 w 2013 r.⁶. Na sezon kąpielowy w 2014 r. najmniej kąpielisk, tj. po jednym, uchwalono w województwach: podkarpackim, podlaskim i małopolskim, a najwięcej w województwie pomorskim – 68 kąpielisk⁷.

Liczba miejsc wykorzystywanych do kąpeli w sezonie kąpielowym w 2012 r. wynosiła 848, a w sezonie kąpielowym w 2013 r. – 843 (tj. o pięć mniej w porównaniu do 2012 r.). W sezonie kąpielowym w 2014 r. zaplanowano otwarcie 459 miejsc wykorzystywanych do kąpeli (wg stanu na dzień 17 czerwca 2014 r.)⁸. W latach 2012–2013 najmniej miejsc wykorzystywanych do kąpeli funkcjonowało w województwie małopolskim (12 w 2012 r. oraz 11 w 2013 r.), a najwięcej w województwie warmińsko-mazurskim (164 w 2012 r. oraz 157 w 2013 r.). W sezonie kąpielowym w 2014 r. nie zaplanowano utworzenia miejsc wykorzystywanych do kąpeli w województwach: lubelskim i kujawsko-pomorskim, natomiast najwięcej – 93 zaplanowano w województwie pomorskim⁹.

(dowód: akta kontroli str. 82, 434-474)

W dokumencie pt. *Stan sanitarny kraju 2013* wskazano m.in., że wymagania dotyczące nadzoru nad jakością wody w kąpielisku (określone w ustawie – *Prawo wodne* oraz innych przepisach wykonawczych do tej ustawy), do wypełnienia których został zobligowany organizator kąpieliska oraz organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przyczyniły się do przekształcenia kąpielisk w miejsca wykorzystywane do kąpeli.

(dowód: akta kontroli str. 531-564)

Z sezonowych ocen jakości wody w kąpieliskach oraz miejscach wykorzystywanych do kąpeli, przekazanych przez pwis po sezonach kąpielowych w 2012 r. oraz 2013 r., wynika, że w 2012 r. stan sanitarny został oceniony negatywnie w 11 kąpieliskach (na terenie pięciu województw)¹⁰ oraz 15 miejscach wykorzystywanych do kąpeli, w tym 50% ocen o nieprzydatności wody do kąpeli zostało wydanych ze względu na zakwit sinic. W 2013 r. negatywnie oceniono stan sanitarny siedmiu kąpielisk (zlokalizowanych na terenie czterech województw)¹¹ oraz 15 miejsc wykorzystywanych do kąpeli. Oceny o nieprzydatności wody do kąpeli zostały wydane ze względu na zakwity sinic (w siedmiu kąpieliskach

⁶ Liczba kąpielisk w pozostałych województwach wynosiła: dolnośląskie (cztery w 2012 r., trzy w 2013 r.), kujawsko-pomorskie (15 w 2012 r., 13 w 2013 r.), lubelskie (dwa w 2012 r. i 2013 r.), lubuskie (cztery w 2012 r. i pięć w 2013 r.), łódzkie (osiem w 2012 r. i pięć w 2013 r.), mazowieckie (siedem w 2012 r. i 2013 r.), opolskie (trzy w 2012 r. i dwa w 2013 r.), podkarpackie (dwa w 2012 r. i 2013 r.), podlaskie (dwa w 2012 r. i 2013 r.), śląskie (pięć w 2012 r. i cztery w 2013 r.), świętokrzyskie (sześć w 2012 r. i pięć w 2013 r.), warmińsko-mazurskie (15 w 2012 r. i 13 w 2013 r.), wielkopolskie (27 w 2012 r. i 2013 r.), zachodniopomorskie (52 w 2012 r. i 47 w 2013 r.).

⁷ W pozostałych województwach określono (w drodze uchwał) wykazy kąpielisk w następującej liczbie: dolnośląskie – trzy, kujawsko-pomorskie – 13, lubelskie – dwa, lubuskie – sześć, łódzkie – pięć, mazowieckie – pięć, opolskie – dwa, śląskie – pięć, świętokrzyskie – pięć, warmińsko-mazurskie – 13, wielkopolskie – 27, zachodniopomorskie – 47.

⁸ Liczba ustalona przez GIS na podstawie danych pozyskanych z wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

⁹ Liczba miejsc wykorzystywanych do kąpeli wynosiła: województwo opolskie (14 w 2012 r., 16 w 2013 r., 8 w 2014 r.), województwo podkarpackie (19 w sezonie kąpielowym 2012 i 2013, 4 w 2014 r.), województwo łódzkie (19 w 2012 r., 21 w 2013 r., 23 w 2014 r.), województwo dolnośląskie (21 w 2012 r., 16 w 2013 r. i 2014 r.), województwo świętokrzyskie (27 w 2012 r., 29 w 2013 r., 25 w 2014 r.), województwo śląskie (28 w 2012 r. oraz 2013 r., 4 w 2014 r.), województwo podlaskie (37 w 2012 r., 35 w 2013 r., 21 w 2014 r.), województwo mazowieckie (42 w 2012 r., 39 w 2013 r., 29 w 2014 r.), województwo lubelskie (43 w 2012 r., 47 w 2013 r., 0 w 2014 r.), województwo zachodniopomorskie (65 w 2012 r., 73 w 2013 r., 29 w 2014 r.), województwo lubuskie (66 w 2012 r., 62 w 2013 r., 50 w 2014 r.), województwo kujawsko-pomorskie (78 w 2012 r., 69 w 2013 r., 0 w 2014 r.), województwo wielkopolskie (95 w 2012 r., 94 w 2013 r., 77 w 2014 r.), województwo pomorskie (118 w 2012 r., 123 w 2013 r., 93 w 2014 r.).

¹⁰ Województwo pomorskie (sześć kąpielisk), łódzkie (jedno kąpielisko), mazowieckie (dwa kąpieliska), warmińsko-mazurskie (jedno kąpielisko), opolskie (jedno kąpielisko).

¹¹ Województwo warmińsko-mazurskie, mazowieckie, łódzkie, pomorskie.

i dziewięciu miejscach wykorzystywanych do kąpielii) oraz przekroczenia dopuszczalnej zawartości Enterokoków kałowych i *Escherichia coli* lub jednego z tych parametrów (w sześciu miejscach wykorzystywanych do kąpielii).

W trakcie kontroli ustalono, że przekazane przez pwis informacje dotyczące oceny stanu bezpieczeństwa sanitarnego województwa (zawierające m.in. informacje o stanie sanitarnym kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpielii) zostały sporządzone w sposób niejednolity.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że po analizie sezonowych ocen przekazywanych przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, w Głównym Inspektoracie Sanitarnym dostrzeżono potrzebę ich ujednolichenia.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 1056-1057, 1058, 1061-1069)

Z powodu zanieczyszczenia wód w 2012 r. państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni (zwani dalej *ppis*) wydali tymczasowe zakazy kąpielii dla 18 kąpielisk (w tym dla trzech z powodu zakwitów sinic i dla 15 – z powodu przekroczenia dopuszczalnej zawartości Enterokoków kałowych i *Escherichia coli* lub jednego z tych wskaźników), a w 2013 r. – dla 10 kąpielisk (w tym dla siedmiu z powodu zakwitów sinic i dla trzech z powodu przekroczenia dopuszczalnej zawartości *Escherichia coli*).

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 434-502)

W 2012 r. decyzją *ppis* wprowadzono tymczasowy zakaz kąpielii dla siedmiu miejsc wykorzystywanych do kąpielii, w tym dla pięciu z powodu przekroczenia dopuszczalnej zawartości Enterokoków kałowych i *Escherichia coli* lub jednego z tych wskaźników, a dla dwóch z powodu zakwitów sinic. W 2013 r., w przypadku 10 miejsc wykorzystywanych do kąpielii, *ppis* wydali 10 tymczasowych zakazów kąpielii, w tym pięć z powodu zakwitów sinic i pięć z powodu przekroczenia dopuszczalnej zawartości Enterokoków kałowych i *Escherichia coli* lub jednego z tych parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 434-474)

Ustalone
nieprawidłowości

W raporcie pt. *Stan sanitarny kraju 2012*, opublikowanym na stronie internetowej GIS, zamieszczono błędne dane dotyczące liczby kąpielisk, których stan sanitarny został oceniony negatywnie.

W powyższym raporcie podano, że negatywnie oceniono stan sanitarny 26 kąpielisk, podczas gdy faktyczna liczba kąpielisk, w których jakość wody w 2012 r. nie odpowiadała wymaganiom wynosiła 11. Prawidłowe dane w tym zakresie zamieszczono w *Sprawozdaniu z działalności w zakresie higieny komunalnej za rok 2012*, przekazanym przez Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS (w dniu 4 kwietnia 2013 r.) do Głównego Urzędu Statystycznego.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że „W raporcie *Stan sanitarny kraju 2012* wskazano błędną liczbę negatywnie ocenionych kąpielisk. Stan sanitarny kraju w zakresie higieny komunalnej, w tym m.in. kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpielii, został sporządzony w oparciu o dane statystyczne przekazane na formularzu sprawozdawczym do Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2012 – *MZ-46 Sprawozdanie z działalności w zakresie higieny komunalnej*, zgodnie z którym liczba kąpielisk, w których jakość wody została oceniona negatywnie wyniosła 11. Natomiast pozostała liczba 15 wskazana w druku *MZ-46* odnosi się do miejsc wykorzystywanych do kąpielii”.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 51-77, 531-564, 1055-1057)

1.2. Realizacja programu *Błękitna Flaga* w latach 2012–2014¹²

Opis stanu
faktycznego

Corocznie wzrastała liczba polskich kąpielisk, które zostały nagrodzone certyfikatem Błękitnej Flagi¹³. I tak: w 2012 r. nagrodzono 21 kąpielisk, w 2013 r. – 27 i w 2014 r. – 29. W latach 2012–2014 nie wystąpiły przypadki odrzucenia przez jury międzynarodowe kąpielisk rekomendowanych przez jury krajowe¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 565-571)

1.3. Funkcjonowanie internetowego Serwisu kąpieliskowego

Opis stanu
faktycznego

W sezonach kąpielowych okresu 2008–2012, na stronie internetowej GIS zamieszczano komunikaty o jakości wody w kąpieliskach oraz infrastrukturze kąpieliskowej (w formie plików pdf). Zakres informacji w sezonie kąpielowym w 2012 r. obejmował: nazwę kąpieliska, nazwę miejscowości kąpieliskowej, nazwę akwenu kąpieliskowego, adres kąpieliska, ocenę ppis o przydatności wody do kąpieli w kąpieliskach w formie symbolu graficznego¹⁵ oraz informacje dodatkowe dotyczące kąpieliska oznaczone symbolami graficznymi¹⁶. Dane do komunikatów, GIS otrzymywał od pwis według harmonogramu zamieszczonego w dokumencie pt. *Internetowy serwis informacyjny o jakości wody w kąpieliskach nadzorowanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Poradnik. Sezon kąpielowy 2012. Poradnik do stosowania przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych* (opracowany przez Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS). W 2012 r. dane w komunikatach były aktualizowane z częstotliwością: po cztery razy w czerwcu, lipcu i wrześniu oraz pięć razy w sierpniu.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił m.in., że: „Internetowy Serwis kąpieliskowy w roku 2012 nie był prowadzony w formie on-line, z powodu braku możliwości technicznych, a jedynie w formie przekonwertowanych plików MsExcel na plik pdf za pośrednictwem programu MsAccess, które zamieszczane były na stronie Głównego Inspektoratu Sanitarnego (...) W trakcie sezonu kąpielowego w przypadkach uzyskania na drodze telefonicznej lub e-mailowej zgłoszeń od stacji sanitarno-epidemiologicznej dotyczących zmian w jakości wody w kąpielisku, Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody Głównego Inspektoratu Sanitarnego podejmował działania mające na celu zaktualizowanie sprawozdania o jakości wody (...) i jak najszybszego zamieszczenia na stronie Głównego Inspektoratu Sanitarnego bieżących ocen jakości wody”.

(dowód: akta kontroli str. 7, 26-50, 601-626, 825-979, 1060)

¹² Program Błękitna Flaga to międzynarodowy program zainicjowany przez pozarządową Fundację na rzecz Edukacji Ekologicznej z siedzibą w Danii, w Polsce koordynowany przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska w Krakowie. Certyfikat Błękitnej Flagi jest przyznawany kąpieliskom i marinom, działającym zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, spełniającym kryteria w zakresie jakości wody, działań na rzecz edukacji ekologicznej, zarządzania ekologicznego, bezpieczeństwa oraz jakości prowadzonych usług.

¹³ Informacje nt. programu *Błękitna Flaga* pozyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli od Fundacji Partnerstwo dla Środowiska w Krakowie, która pełni funkcję koordynatora programu *Błękitna Flaga*.

¹⁴ W składzie jury krajowego (powoływanego corocznie) był przedstawiciel Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

¹⁵ Woda przydatna do kąpieli, woda nieprzydatna do kąpieli.

¹⁶ Błękitna flaga, inne wyróżnienia, teren kąpieliska jest ogrodzony, wyznaczona strefa w wodzie (np. miejsce ogrodzone bojami), wyznaczona strefa na plaży do rekreacji i sportu (siatkówka plażowa, korty, itp.), na kąpielisku jest pomost, moło, możliwość cumowania sprzętu wodnego, są wydzielone specjalne miejsca na grill/ognisko, jest dostęp do punktu czerpania wody z odprowadzeniem ścieków, kąpielisko (w tym dostęp) i teren kąpieliska są przystosowane dla osób niepełnosprawnych, w tym na wózkach inwalidzkich, na terenie kąpieliska są kosze na śmieci, na terenie kąpieliska są toalety (skanalizowane lub typu TOI-TOI), na terenie kąpieliska są natraski, na terenie kąpieliska są przebiegające, na kąpielisku jest maszt z flagą WOPR, na kąpielisku jest ratownik, na kąpielisku jest wydzielone specjalne miejsce do kąpieli dla dzieci, na kąpielisku jest wydzielone specjalne miejsce na plaży dla dzieci (plac zabaw/piaskownica), na kąpielisku obowiązuje zakaz wprowadzania zwierząt domowych (np. psów), na terenie kąpieliska jest dostępny regulamin dla osób kąpiących się i wypoczywających, na terenie kąpieliska znajduje się tablica informacyjna.

Od sezonu kąpielowego w 2013 r., zgodnie z art. 163c ust. 3 ustawy – *Prawo wodne*, na stronie internetowej GIS prowadzono internetowy Serwis kąpieliskowy zawierający informacje dotyczące kąpielisk. Serwis w sezonie kąpielowym w 2013 r. został uruchomiony w dniu 15 czerwca i zamknięty w dniu 30 września, a w sezonie kąpielowym w 2014 r. został uruchomiony w dniu 13 czerwca 2014 r.

Na stronie Serwisu znajduje się pięć banerów o nazwach: *Serwis kąpieliskowy*, *Akty prawne*, *Badanie wody*, *Wykaz użytych oznaczeń w Serwisie kąpieliskowym*, *Raporty*. Na każdym banerze znajduje się opis jego zawartości. Po uruchomieniu zawartości banera *Serwisu kąpieliskowego*, poprzez kliknięcie słowa *Więcej*, wyświetla się mapa Polski, na której naniesione są znaki graficzne w kolorze szarym i zielonym oznaczające kąpieliska. Kolor szary informuje, że sezon kąpielowy w kąpielisku jeszcze się nie rozpoczął, natomiast kolor zielony – że sezon kąpielowy jest rozpoczęty. Na dzień 18 czerwca 2014 r. 163 kąpieliska były oznaczone szarym kolorem, a 39 kąpielisk – kolorem zielonym. Wyszukanie konkretnego kąpieliska możliwe było tylko poprzez powiększanie skali mapy.

Zakres informacji dotyczących kąpielisk, zamieszczonych w Serwisie w sezonie kąpielowym w 2013 r. oraz 2014 r., był taki sam i obejmował wszystkie elementy wymienione w art. 163c ust. 3 pkt. 1–7 ustawy – *Prawo wodne*¹⁷.

GIS nie zawierał porozumień z państwowymi powiatowymi i państwowymi wojewódzkimi inspektorami sanitarnymi, organizatorami kąpielisk lub innymi podmiotami, w sprawie aktualizacji Serwisu.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody wyjaśniła, że informacje związane z obsługą Serwisu, w tym z uzupełnianiem danych i ich aktualizacją, były przekazywane podczas spotkań i narad z przedstawicielami pwis oraz na bieżąco – poprzez kontakt telefoniczny i e-mailowy.

(dowód: akta kontroli str. 572-626, 825-979, 1060)

W sezonie kąpielowym w 2013 r. oraz 2014 r. informacje do Serwisu były wprowadzane oraz aktualizowane przez ppis, następnie weryfikowane przez pwis i akceptowane przez Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS. Dopiero po zaakceptowaniu w GIS wprowadzonych lub zaktualizowanych danych były one widoczne na stronie Serwisu¹⁸. Po każdej zmianie/aktualizacji dokonanej przez ppis, pwis otrzymują powiadomienie na adres e-mailowy, a w Serwisie po dokonaniu zmian dla kąpieliska pojawia się ikonografia – wykrzyknik, wskazująca na konieczność weryfikacji i ewentualnego zatwierdzenia danych. Po zweryfikowaniu danych przez pwis powiadomienia otrzymuje administrator Serwisu w GIS.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że „Prowadzona na bieżąco merytoryczna i techniczna weryfikacja danych wprowadzanych przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, dokonywana przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne i Główny Inspektorat Sanitarny pozwala na wyeliminowanie niewłaściwych danych i błędów z systemu (...) aktualizacja danych odbywa się na bieżąco i przyjęte rozwiązania pozwalają na aktywne monitorowanie”.

(dowód: akta kontroli str.26-50, 627-682)

¹⁷ Zakres informacji zamieszczonych w Serwisie obejmował: nazwę kąpieliska, akwenu, adres, datę rozpoczęcia i zakończenia sezonu kąpielowego, infrastrukturę oznaczoną symbolem graficznym, dane dotyczące jakości wody, tj.: datę wykonania poboru, ocenę bieżącą, datę decyzji i datę następnego badania, warunki na kąpielisku (dane wprowadzane przez organizatora kąpieliska), tj.: datę i godzinę pomiaru, temperaturę wody, temperaturę powietrza, siłę wiatru, flagę i profil wody w kąpielisku, klasyfikację kąpieliska, środki zarządzania, zmiany mające wpływ na klasyfikację, liczbę sezonów, na podstawie których dokonuje się oceny. Ponadto w Serwisie zamieszczone były dodatkowe informacje określające rodzaj akwenu, długość linii brzegowej, telefon organizatora, nazwę organu, który wydał pozwolenie wodnoprawne, nazwy nadzorujących ppis wraz z adresem e-mail oraz numerem telefonu.

¹⁸ Aktualizacji dokonywano również w dni wolne od pracy.

W badanym okresie uprawnieni inspektorzy z powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych i wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych posiadali możliwość logowania się do Serwisu poprzez adres <http://gis.gov.pl/panel>. Organizatorzy kąpielisk logowali się do Serwisu z jego strony głównej (możliwość nadania organizatorom kąpielisk uprawnień do bezpośredniego wprowadzania przez nich danych o kąpielisku istnieje od dnia 7 lipca 2013 r.)¹⁹. Dane zamieszczane przez organizatorów były widoczne od razu po ich wprowadzeniu na stronie Serwisu.

Dostęp do zasobów Serwisu umożliwia strona internetowa GIS, na której znajduje się baner przekierowujący użytkownika do Serwisu. Linki przekierowujące do Serwisu zamieściło na swoich stronach internetowych m.in. dziewięć z 16 pwis (Wrocław, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Opole, Białystok, Gdańsk, Olsztyn, Poznań i Szczecin) oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny.

Odnosnie niezamieszczenia przez pozostałe siedem pwis przekierowania na Serwis, Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody wyjaśniła, że „Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie mówią o konieczności zamieszczania linków na stronach internetowych powiatowych i wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych do Serwisu kąpieliskowego. W związku z powyższym nie zostały wydane zalecenia w przedmiotowym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 627-684)

Autorem oprogramowania Serwisu jest Sp. z o.o. (zwana dalej *Spółką*). Oferta Spółki została wybrana w wyniku przeprowadzonego zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro, spośród trzech ofert, w oparciu o kryterium najniższej ceny. Procedura została przeprowadzona na podstawie zatwierdzonej w GIS *Procedury udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro netto*²⁰. Za wykonaną usługę Spółka wystawiła dwie faktury o łącznej wartości brutto 9.963,0 zł. Cena ta obejmowała również przeniesienie praw autorskich.

(dowód: akta kontroli str. 603-625, 710-824)

W dniu 18 września 2013 r. GIS zwrócił się do 16 pwis z prośbą o przekazanie uwag odnośnie funkcjonowania Serwisu. Uwagi złożyło siedmiu pwis i dotyczyły one m.in. zapewnienia zewnętrznym użytkownikom Serwisu wglądu do ocen jakości wody dokonanych w latach poprzednich, stworzenia możliwości generowania raportów podsumowujących sezon kąpielowy, automatycznego zliczania danych statystycznych z wyników badania wody, wprowadzania okresu sezonu kąpielowego przez ppis i pwis, stworzenia opcji wyszukiwania kąpieliska po jego nazwie lub lokalizacji. W ramach uwag wskazywano również na trudności w aktualizacji danych w Serwisie, wynikające z funkcjonowania aplikacji jedynie w przeglądarce Mozilla Firefox, sugerowano stworzenie możliwości edytowania danych dotyczących parametrów wody (w zakładce *Jakość wody*) oraz doprecyzowanie (w zakładce *Jakość wody*) rodzaju wydanej oceny o jakości wody w kąpielisku (pozytywna – ocena, negatywna – decyzja).

Pwis, w ramach uwag zgłosili także techniczne problemy z wprowadzaniem wyników badań jakości wody do Serwisu (w tym: brak możliwości wprowadzania danych dla

¹⁹ Konta dla organizatorów kąpielisk zakładają powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Organizator po zalogowaniu się w systemie ma dostęp wyłącznie do danych dotyczących warunków na kąpielisku.

²⁰ Procedura GIS-ZSZ-ZF-03, z dnia 5 marca 2012 r., wprowadzona na podstawie Zarządzenia nr 15/11 Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego z dnia 10 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Głównym Inspektoracie Sanitarnym*.

większej liczby punktów poboru prób wody niż dwa), trudności z logowaniem się do aplikacji oraz problemy z korzystaniem z „linku do profilu” wody w kąpielisku. Podnosili też kwestię niezamieszczania przez organizatorów kąpielisk (pomimo udostępnienia haseł do Serwisu) informacji w zakładce *Organizator*. W ramach uwag wskazano także na zasadność opracowania wytycznych do zamieszczania danych w Serwisie.

Odnosnie planów dalszego rozwoju Serwisu, w tym uwzględnienia uwag i sugestii pwis, p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że w celu uwzględnienia uwag zgłoszonych przez pwis zawarto umowę na obsługę techniczną oraz ewentualne modyfikacje Serwisu.

Przywołana umowa (nr Z/10/14/BW) została podpisana w dniu 5 marca 2014 r., na okres od dnia 10 marca do dnia 31 grudnia 2014 r., na kwotę 3 tys. zł brutto (płatną w 10 częściach po 300 zł brutto)²¹.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 627-682)

W wyniku oględzin Serwisu stwierdzono, że w przypadku 35 z 39 kąpielisk²² pola z danymi dotyczącymi profilu wody w kąpielisku (zamieszczane i aktualizowane przez organizatorów kąpielisk) były niewypełnione, a w przypadku czterech kąpielisk – zostały wypełnione częściowo.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „Możliwość wprowadzania danych przez organizatora kąpieliska jest dobrowolna i organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie posiadają narzędzi prawnych do egzekwowania ww. zadania”.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 825-979)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego *Opracowania formularza on-line oraz strony internetowej na potrzeby Serwisu kąpieliskowego prowadzonego na stronie Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS*, zostało przeprowadzone z naruszeniem wewnętrznej procedury. I tak:

a) nie została zawarta pisemna umowa z wykonawcą zamówienia;

Było to niezgodne z *Procedurą udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro netto* (zwanej dalej *Procedurą*), która stanowi, że w przypadku dokonywania zakupu dostaw, usług i robót budowlanych, których wartość przekracza kwotę 6.000 zł brutto, dokonanie wydatku powinno być poprzedzone zawarciem pisemnej umowy.

Były Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody (przeprowadzający postępowanie) wyjaśnił, że „Zakres prac w stosunku do pierwotnego (określonego w zapytaniu ofertowym) był rozszerzany w trakcie realizacji zamówienia. Niepodpisanie umowy nastąpiło z uwagi na presję czasu związaną z koniecznością wydania środków do końca roku budżetowego oraz zbudowania systemu. Słowo „powinno być” zostało zinterpretowane, że umowa może ale nie musi być podpisana”;

b) nie wystąpiono do oferentów z prośbą o podanie warunków gwarancji i płatności;

²¹ Umowa zawarta zgodnie z *Procedurą zawierania umów cywilnoprawnych w Głównym Inspektoracie Sanitarnym*.

²² W dniu oględzin, tj. w dniu 18 czerwca 2014 r., otwartych było 39 kąpielisk.

Stwierdzono, że w jednej ofercie nie została zawarta informacja o warunkach gwarancji, a w dwóch ofertach – informacja o warunkach płatności.

Zgodnie z załącznikiem nr 7.2. do ww. *Procedury*, odpowiedź na zapytanie cenowe, poza ceną, powinna zawierać również informacje m.in. o warunkach płatności i warunkach gwarancji (jeżeli dotyczy).

Były Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody, wyjaśnił, że: „Serwis, który był przedmiotem umowy znajdował się na serwerach należących do GIS w związku z czym trudno było oczekiwać od wykonawcy, aby gwarantował należyte funkcjonowanie Serwisu po jego wykonaniu. Nie było konieczności przenoszenia na wykonawcę Serwisu odpowiedzialności za funkcjonowanie infrastruktury sprzętowej”;

- c) nie dokonano kontroli zgodności i kompletności wykonanej usługi;

W dokumentacji postępowania brak jest dokumentu, w postaci protokołu odbioru, potwierdzającego przeprowadzenie kontroli zakupionego Serwisu pod względem zgodności i kompletności w stosunku do zakresu i warunków zamówienia.

Obowiązek przeprowadzenia kontroli przez dyrektora komórki organizacyjnej, wnioskującej o udzielenie zamówienia publicznego, wynika z ww. *Procedury*.

Były Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody, wyjaśnił, że: „Po oddaniu Serwisu był on testowany. Ponadto w tym czasie pełniłem obowiązki zastępcy Głównego Inspektora Sanitarnego być może z tego powodu obowiązek ten nie został dopełniony”.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 80-81, 692-824, 1038)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Nie zrealizowano zalecenia Komisji Europejskiej dotyczącego zamieszczania na stronie internetowej Serwisu kąpieliskowego hiperłącza umożliwiającego powszechny dostęp do profilu wody w kąpielisku.

O powyższym zaleceniu GIS poinformował p.w.s. w *Wytycznych do raportu do Komisji Europejskiej w zakresie jakości wody w kąpieliskach zgodnie z dyrektywą 2006/7/WE. Poradnik do stosowania przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych – Sezon kąpielowy 2012*.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody wyjaśniła, że „(...) uzyskanie od organizatorów kąpielisk informacji odnośnie hiperłączy do profili okazało się bardzo utrudnione. Należy zaznaczyć, iż organizatorzy nie praktykują zamieszczania linków do profili, tym bardziej, iż często nie posiadają stron internetowych przypisanych danemu kąpielisku. Za sporządzenie profilu wody w kąpielisku odpowiedzialny jest organizator kąpieliska, zaś ich ewidencja prowadzona jest w gminach, gdzie istnieje dostęp do informacji w przedmiotowym zakresie. (...) Działania dotyczące publikowania profili wody w kąpieliskach przez organizatorów kąpielisk podejmowane były przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne (...). Należy zaznaczyć, że nie ma jednoznacznego obowiązku ustawowego nakłaniania organizatorów kąpielisk do umieszczania w Serwisie kąpieliskowym profilu wody w kąpieliskach, zatem egzekwowanie realizacji takiego zadania jest utrudnione. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie mają przypisanych prawem zadań związanych z prowadzeniem weryfikacji realizacji zadania jakim jest publikacja profili wody w kąpieliskach przez organizatorów kąpielisk, dlatego też Główny Inspektorat Sanitarny nie posiada wiedzy w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 207-223, 683-691)

2. Serwis umożliwia wyszukiwanie kąpielisk jedynie poprzez znalezienie na mapie określonego znacznika.

W ocenie NIK, brak możliwości wyszukiwania kąpielisk w Serwisie po ich nazwach, nazwach miejscowości, w których są zlokalizowane lub innych parametrach (np. organizator, jakość wody, rodzaj i nazwa akwenu) utrudnia korzystającym z Serwisu dostęp do poszukiwanych informacji. Dotyczy to przede wszystkim województw o największej liczbie kąpielisk, w których kąpieliska położone są w niewielkich odległościach i znaczniki na mapie nachodzą na siebie, uniemożliwiając otwarcie informacji o danym kąpielisku. Powoduje to niespełnianie przez Serwis podstawowego zadania jakim jest informowanie społeczeństwa o jakości wody w kąpieliskach. Sugestia stworzenia możliwości wyszukiwania kąpieliska po nazwie lub lokalizacji została również zgłoszona do GIS przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „Ustawodawca nie precyzuje sposobu i formy przedstawiania społeczeństwu danych zawartych w Serwisie kąpieliskowym. Jednocześnie, chciałbym zaznaczyć, iż Główny Inspektorat Sanitarny nie spotkał się z nieprzychylnymi opiniami osób korzystających z Serwisu kąpieliskowego, co do aktualnie przyjętej formy i sposobu przekazywania danych w Serwisie kąpieliskowym”.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 825-979)

3. W Serwisie nie objaśniono znaczenia wszystkich zastosowanych znaków graficznych.

Dotyczy to oznaczenia w postaci koła ratunkowego, które zostało zamieszczone przy każdym kąpielisku i informuje o nierozpoczęciu jeszcze sezonu kąpielowego w tym miejscu.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że „Oznaczenie graficzne w postaci koła ratunkowego umieszczone przy kąpieliskach, dla których sezon jeszcze się nie rozpoczął stanowi wyłącznie szatę graficzną, nie jest natomiast znakiem graficznym o specjalnym znaczeniu. (...) na stronie Serwisu kąpieliskowego znajduje się okno *Wykaz użytych oznaczeń w Serwisie kąpieliskowym* z wyjaśnieniem stosowanych w Serwisie kąpieliskowym ikon z zakresu oceny jakości wody do kąpeli, infrastruktury kąpielisk i innych udogodnień. Ponadto, nie ma przepisów, które wskazywałyby zawarcie w Serwisie kąpieliskowym konkretnych ikon i ich znaczeń. Dotychczas do Głównego Inspektoratu Sanitarnego nie wpłynęły uwagi związane z dezorientacją wynikającą z zastosowanych oznaczeń”.

(dowód: akta kontroli str. 26-33, 825-979)

4. Od dnia 10 marca 2014 r., tj. od dnia obowiązywania umowy, której przedmiotem jest *usługa obsługi technicznej oraz ewentualnej modyfikacji elektronicznego systemu Serwis kąpieliskowy*, do dnia zakończenia kontroli (1 lipca 2014 r.), nie został określony zakres modyfikacji systemu oraz nie zostały wdrożone sugestie jego usprawnienia zgłoszone przez p.wis.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS wyjaśniła, że: „Przedmiotem umowy (..) jest usługa obsługi technicznej oraz ewentualnej modyfikacji elektronicznego systemu Serwis kąpieliskowy (System Monitoringu Jakości Wody w Kąpieliskach), która znajduje potwierdzenie w szczegółowym przedmiocie umowy, tj. usługa wsparcia w stosunku do elektronicznego systemu oraz aktualizacja jego zabezpieczeń. (...) Biorąc pod uwagę zgłoszone przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne sugestie i uwagi odnośnie funkcjonowania systemu, Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody

Głównego Inspektoratu Sanitarnego przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego podjął działania zmierzające do jego usprawnienia. Niemniej jednak zakończenie tego procesu niefortunnie zbiegło się w czasie z terminem prowadzenia w Głównym Inspektoracie Sanitarnym kontroli Najwyższej Izby Kontroli (...), podczas której osoby prowadzące i obsługujące Serwis kąpieliskowy (...) zaangażowane były w udzielanie intensywnych wyjaśnień w zakresie przedmiotowym kontroli. Podejmowanie prac uwzględniających wszystkie uwagi stacji wymagało bezpośredniego kontaktu ww. osób ze zleceniobiorcą realizującym obsługę techniczną oraz modyfikację elektronicznego systemu Serwis kąpieliskowy. Ponadto, pragnę zauważyć, iż elektroniczny system Serwis kąpieliskowy funkcjonuje w obecnej postaci dopiero drugi rok i Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody Głównego Inspektoratu Sanitarnego zamierza w dalszym ciągu udoskonalać jego funkcjonalność i poprawiać jego atrakcyjność zarówno dla społeczeństwa jak również dla użytkowników obsługujących system”.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 1039-1040)

Ocena cząstkowa

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

2. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych związanych z przekazywaniem informacji o liczbie kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz jakości wody w tych obiektach – wewnątrz kraju i do Komisji Europejskiej

Opis stanu faktycznego

Ustawa – *Prawo wodne* zobowiązuje Głównego Inspektora Sanitarnego m.in. do sporządzenia i przedstawienia Komisji Europejskiej następujących dokumentów:

- informacji o liczbie kąpielisk wraz z podaniem przyczyny zmian w liczbie kąpielisk w porównaniu do poprzedniego sezonu kąpielowego, z załączonym wykazem kąpielisk. Informację należy przedstawić przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego (art. 34f. ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*);
- sprawozdania o jakości wody w kąpieliskach wraz z informacją o podjętych środkach zarządzania oraz przypadkach i przyczynach zawieszenia stosowania harmonogramu pobrania próbek w ramach kontroli wewnętrznej. Sprawozdanie należy przekazać Komisji Europejskiej corocznie do dnia 31 grudnia (art. 163c. ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*).

Informacje o liczbie kąpielisk oraz sprawozdania o jakości wody były sporządzane na podstawie wytycznych pt. *Data Dictionary WISE – Bathing Water Quality Reporting under Directive 2006/7/EC*, udostępnianych corocznie (w październiku roku poprzedzającego sezon kąpielowy) na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

GIS, stosownie do ww. wytycznych Komisji Europejskiej, opracowywał na każdy sezon kąpielowy wytyczne krajowe (odrębnie dla wykazów kąpielisk i sprawozdań o jakości wody)²³, które przekazywał p.wis wraz z plikami sprawozdawczymi

²³ Wytyczne do wykazu kąpielisk raportowanego do Komisji Europejskiej w zakresie jakości wody w kąpieliskach zgodnie z Dyrektywą 2006/7/WE Poradnik do stosowania przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych; Wytyczne do raportu do Komisji Europejskiej w zakresie jakości wody w kąpieliskach zgodnie z dyrektywą 2006/7/WE. Poradnik do stosowania przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych.

niezbędnymi do sporządzenia informacji o liczbie kąpielisk i sprawozdań o jakości wody.

Informacje o liczbie kąpielisk oraz sprawozdania o jakości wody przekazywane do Komisji Europejskiej (w każdym z lat 2012–2014) miały formę tabel, których wzory były udostępniane na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

GIS zamieszczał informacje o liczbie kąpielisk oraz sprawozdania o jakości wody na stronie internetowej Komisji Europejskiej, z zachowaniem terminów określonych w ustawie – *Prawo wodne*.

W odniesieniu do corocznego wydawania wytycznych, p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „Wynikało to z konieczności ujednolicenia danych, na podstawie których opracowywane są przedmiotowe wykazy i sprawozdania. Nie ma przepisu prawnego, który obligowałby Głównego Inspektora Sanitarnego do uregulowania tej kwestii na drodze prawnej. Wprowadzenie regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie wymaga zdobycia doświadczenia, tak aby ewentualne regulacje zawierały optymalne rozwiązania”.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 18-50, 83-261, 980-1037)

W przekazanych Komisji Europejskiej informacjach o liczbie kąpielisk na sezon kąpielowy w 2012 r., 2013 r. oraz 2014 r., poza kąpieliskami zgłoszonymi w uchwałach rad gmin, zamieszczono również kąpieliska wykazywane w roku poprzednim, których otwarcie w sezonie, którego informacja dotyczyła nie było planowane. Przy każdym z kąpielisk mających status zamkniętych wskazywano przyczynę zamknięcia. Dla każdego kąpieliska podawano zmiany, jakie wystąpiły w porównaniu z poprzednim sezonem kąpielowym (np. zmiana rodzaju akwenu, zmiana nazwy kąpieliska, współrzędnych geograficznych) oraz określano typ kąpieliska.

W 2012 r. przez cały sezon kąpielowy zamkniętych było 26 kąpielisk, w 2013 r. 46 kąpielisk a w sezonie kąpielowym 2014 zamkniętych będzie 57 kąpielisk Komisja Europejska nie zgłaszała uwag do informacji o liczbie kąpielisk przekazywanych przez GIS. W 2013 r. oraz 2014 r. GIS z własnej inicjatywy dokonywał korekty informacji o liczbie kąpielisk zamieszczonych na stronie Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 165-201)

Przekazane do Komisji Europejskiej sprawozdania o jakości wody w sezonie kąpielowym w 2012 r. i 2013 r. miały formę pliku, który zawierał następujące dane: wykaz kąpielisk (sporządzany na podstawie uchwał rad gmin), informacje o długości sezonu kąpielowego na poszczególnych kąpieliskach, wyniki badania jakości wody (tj. wszystkie wyniki kontroli parametrów mikrobiologicznych wykonanych w ramach kontroli wewnętrznej i urzędowej dla każdego kąpieliska), informacje o sytuacjach wyjątkowych oraz o krótkotrwałych zanieczyszczeniach.

Z analizy sprawozdań o jakości wody w sezonie kąpielowym w 2012 r. oraz 2013 r. wynika m.in., że:

- w sezonie kąpielowym w 2012 r. otwartych było 221 kąpielisk, a w sezonie kąpielowym w 2013 r. – 204 kąpieliska,
- w 2012 r. w przypadku 11 kąpielisk sezon rozpoczął się w terminach, które wykraczały poza okres sezonu kąpielowego wskazany w art. 9 ust. 1 pkt 10b ustawy – *Prawo wodne*²⁴, w 2013 r. w przypadku jednego kąpieliska sezon rozpoczął się dwa tygodnie przed terminem ustawowym,

²⁴ Dla dziewięciu kąpielisk wpisano datę rozpoczęcia sezonu kąpielowego 1 czerwca 2012 r., dla jednego kąpieliska 2 czerwca 2012 r., dla jednego kąpieliska 7 czerwca 2012 r.

- dla wszystkich kąpielisk sezon kąpielowy w 2012 r. i 2013 r. zakończył się do 30 września, tj. w okresie wskazanym w art. 9 ust. 1 pkt 10b ustawy – *Prawo wodne*,
- w 2012 r. w jednym kąpielisku wystąpiły zmiany, które obniżyły klasyfikację jakości wody w kąpielisku,
- dla każdego z kąpielisk wskazano datę pobrania próbek wody oraz wynik badania zawartości Enterokoków i *Escherichia coli*,
- w sprawozdaniach poinformowano o sytuacji wyjątkowej (oznaczającej wydarzenie lub splot wydarzeń mających wpływ na jakość wody w kąpielisku w danej lokalizacji, której występowania nie przewiduje się częściej niż raz na cztery lata²⁵), która wystąpiła w sezonie kąpielowym w 2012 r. na jednym kąpielisku,
- informowano również o krótkotrwałych zanieczyszczeniach²⁶, które wystąpiły w sezonie kąpielowym w 2012 r. w 16 kąpieliskach, a w sezonie kąpielowym w 2013 r. w trzech kąpieliskach. W odniesieniu do stwierdzonych krótkotrwałych zanieczyszczeń wskazano działania jakie zostały podjęte przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organizatora²⁷.

W odniesieniu do przypadków ustalania sezonu kąpielowego w okresach niezgodnych z ustawą – *Prawo wodne*, Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody GIS wyjaśniła, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie mają kompetencji ingerowania w uchwały rad gmin, które decydują o długości sezonu kąpielowego.

(dowód: akta kontroli str. 202-206, 224-423, 685-691, 1059)

Na podstawie przekazanych przez kraje członkowskie Unii Europejskiej sprawozdań o jakości wody w kąpieliskach Komisja Europejska opracowała zbiorcze raporty o jakości wody w kąpieliskach w sezonie kąpielowym w 2012 r. oraz 2013 r.²⁸.

Z danych przedstawionych w załączniku nr 1 (*Wyniki jakości wody w kąpieliskach*) do ww. raportów Komisji Europejskiej wynika, że w Polsce:

- na 221 kąpielisk, funkcjonujących w sezonie kąpielowym w 2012 r., w 151 kąpieliskach (tj. 68,3%) jakość wody była zgodna z zalecanymi wartościami lub doskonała; w 66 (tj. 29,9%) „jakość wody była zgodna z obowiązującymi i niezgodna z zalecanymi wartościami lub dobra i wystarczająca”; na jednym kąpielisku (0,45%) niezgodna; na dwóch kąpieliskach (0,9%) wydano zakaz kąpeli lub zostały zamknięte; w jednym kąpielisku (0,45%) stwierdzono niedostateczną liczbę próbek;
- na 205²⁹ kąpielisk, czynnych w sezonie kąpielowym w 2013 r., w 201 (98%) jakość wody była co najmniej wystarczająca i zgodna z obowiązującymi

²⁵ O której mowa w art. 163a ust. 2 ustawy – *Prawo wodne* i § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu wykorzystywanym do kąpeli.

²⁶ Zanieczyszczenia wywołane skażeniem mikrobiologicznym, których przyczyny można zidentyfikować i nie przewiduje się, że będą miały niekorzystny wpływ na jakość wody w kąpielisku przez okres dłuższy niż 72 h od pierwszego pogorszenia jakości wody w kąpielisku.

²⁷ Sporządzenie profilu wody w kąpielisku, informowanie społeczeństwa, wskazanie przyczyn zanieczyszczeń, działania w celu zapobieżenia narażeniu kąpielących się na zanieczyszczenia i zmniejszenie ryzyka wystąpienia różnych typów zanieczyszczeń, środki zarządzania długoterminowe, przedstawienie innych nieobligatoryjnych działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa osób kąpielących się, informacje nt. zwiększonej częstotliwości pobierania próbek wody.

²⁸ Raporty te zostały opublikowane na stronie internetowej Komisji Europejskiej, pod linkiem http://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/index_en.html.

²⁹ Liczba uwzględnia kąpielisko, które zostało uwzględnione w uchwale rady gminy, a nie zostało otwarte w sezonie kąpielowym w 2013 r.

wartościami; dla jednego kąpieliska (0,5%) niezgodna z wymaganiami; trzy kąpieliska (1,5%) zostały zamknięte.

W raportach Komisji Europejskiej jakość wody w kąpieliskach została również przedstawiona w podziale na kąpieliska przybrzeżne i śródlądowe. Liczba kąpielisk przybrzeżnych w Polsce wynosiła: 88 w 2012 r.³⁰ oraz 83 w 2013 r.³¹ Liczba kąpielisk śródlądowych w Polsce wynosiła: 133 w 2012 r.³² oraz 122 w 2013 r.³³ Zarówno w 2012 r. jak i 2013 r. wskazano, że ocena kąpielisk w Polsce to ocena „przejściowa” dokonywana na podstawie przepisów okresu przejściowego.

(dowód: akta kontroli str.503-513a)

Wewnątrz kraju GIS informuje o liczbie kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpeli oraz o jakości wody w tych obiektach poprzez: prowadzenie Serwisu, coroczne opracowywanie raportu *Stan sanitarny kraju*, a także na bieżąco udziela wyjaśnień i odpowiedzi na wszelkie pytania dotyczące kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpeli, które są kierowane do GIS.

(dowód: akta kontroli str. 528-564)

W ustawie – *Prawo wodne* (art. 163 ust. 2 pkt 2 oraz art. 163a ust. 1) ustalono obowiązek pobrania z kąpieliska (przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego oraz w trakcie) pięciu próbek wody do badania. Natomiast Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. *dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG*³⁴ stanowi, że należy pobrać i analizować nie mniej niż cztery próbki na sezon kąpielowy, uwzględniając jedną próbkę krótko przed rozpoczęciem każdego sezonu kąpielowego.

W wyniku analizy sprawozdań o jakości wody w sezonie kąpielowym w 2012 r. oraz 2013 r., stwierdzono, że zarówno w 2012 r. jak i 2013 r. wystąpiły przypadki przeprowadzenia mniejszej niż pięć prób wody do badań w niektórych kąpieliskach³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 26-50)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³⁰ W tym jakość wody w 65 (73,9%) kąpieliskach była zgodna z zalecanymi wartościami lub doskonała, w 22 (25%) „jakość wody była zgodna z obowiązującymi i niezgodna z zalecanymi wartościami lub dobra i wystarczająca”, w jednym kąpielisku (1,1%) niezgodna z wymaganiami.

³¹ We wszystkich 83 kąpieliskach jakość wody była co najmniej wystarczająca i zgodna z obowiązującymi wartościami.

³² W tym w 86 kąpieliskach (64,7%) jakość wody była zgodna z zalecanymi wartościami lub doskonała, 44 (33%) „jakość wody była zgodna z obowiązującymi i niezgodna z zalecanymi wartościami lub dobra i wystarczająca”, dwa (1,5%) zostały zamknięte lub wydano zakaz, 1 (0,8%) stwierdzono niedostateczną liczbę próbek.

³³ W tym w 118 (96,7%) kąpieliskach jakość wody była co najmniej wystarczająca i zgodna z obowiązującymi wartościami; dla jednego kąpieliska (0,8%) niezgodna z wymaganiami; trzy kąpieliska (2,5%) zostały zamknięte.

³⁴ Dz.U.L. 64 z 4.03.2006, s.37. zwanej dalej Dyrektywą 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady *dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG*.

³⁵ Zgodnie ze sprawozdaniem o jakości wody w 2012 r. mniejszą liczbę badań wykonano na kąpielisku „Borki” – trzy badania, kąpielisku „Borki od strony ul. Bulwarowej” – trzy badania, kąpielisku „Sobótka” – cztery badania. W 2013 r. przypadki kąpielisk, dla których wykonanych zostało mniej niż pięć badań próbek wody to: kąpielisko na Jeziorze Sławskim organizowane przez Sławskie Centrum Kultury i Wypoczynku w Sławie – cztery badania, kąpielisko strzeżone w miejscowości Lgierz nad Jeziorem Lgińskim Lgierz Duży – cztery badania, Borki – dwa badania, Borki od strony ul. Bulwarowej – dwa badania, Zalew Żyrardowski – cztery badania, Plaża Kal – cztery badania, Plaża Mamry – cztery badania. Dla pozostałych kąpielisk wymienionych w sprawozdaniach o jakości wody w sezonie kąpielowym w 2012 r. i 2013 r. wykonano pięć lub więcej badań.

1. W informacjach o liczbie kąpielisk raportowanych Komisji Europejskiej w latach 2012–2014 zamieszczono nierzetelne dane. I tak:

- w informacji o liczbie kąpielisk na sezon kąpielowy w 2012 r., w siedmiu (z 23) kolumnach wpisano nieprawidłowe dane³⁶,
- w informacji o liczbie kąpielisk na sezon kąpielowy w 2013 r., w kolumnie *Przyczyny zmian*, w przypadku 12 kąpielisk pozostawiono niewypełnione pola,
- w informacji o liczbie kąpielisk na sezon kąpielowy w 2012 r., 2013 r. oraz 2014 r. część danych wypełniono w języku angielskim, a część w języku polskim.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „W wykazie kąpielisk na sezon kąpielowy w 2012 r. dane zostały zaraportowane prawidłowo, błąd wyniknął z niewłaściwego wklejenia poszczególnych kolumn z pliku roboczego do pliku przekazywanego Komisji Europejskiej. Informacja przekazywana przez Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne odnośnie braku funkcjonowania kąpieliska w danym sezonie kąpielowym nie musi zawierać szczegółowych wyjaśnień związanych z przyczyną zamknięcia kąpieliska przez organizatora. Należy podkreślić, że brak chęci podtrzymania przez organizatora funkcjonowania kąpieliska jest głównym powodem ich zamknięcia, na rzecz miejsc wykorzystywanych do kąpeli. Informacje takie przekazywane były na roboczo podczas kontaktów telefonicznych i przy wyjaśnianiu wątpliwości podczas opracowywania listy kąpielisk na dany sezon kąpielowy i następnie uzupełnianie w wykazie kąpielisk na sezon kąpielowy 2012. W wykazie kąpielisk na sezon kąpielowy 2013, w kolumnie „Przyczyny zmian” w wyniku przeoczenia 12 pól nie zostało wypełnionych informacją „na” (nie dotyczy). Przy sporządzaniu wykazów kąpielisk na dany sezon kąpielowy wykorzystywane są udostępnione Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej tzw. „warstwy dorzeczy” zawierające zbiór danych hydrograficznych regionów wodnych i jednolitych części wód powierzchniowych możliwych do otwarcia w programie ArcGIS. W wyniku generowania danych z ww. programu do wykazu kąpielisk otrzymywane są dla niektórych atrybutów dane w języku polskim, a część w języku angielskim”.

(dowód: akta kontroli str. 141-201, 1043-1048)

2. W *Wytycznych do wypełniania harmonogramu pobierania próbek wody w kąpieliskach – sezon kąpielowy 2012. Poradnik do stosowania przez państwowych, wojewódzkich, powiatowych i granicznych Inspektorów Sanitarnych* (zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego i przekazanych do p.w. pismem z dnia 8 maja 2012 r.) wydano zalecenie przyjęcia jednego reprezentatywnego punktu kontrolnego do dokonania oceny i klasyfikacji jakości wody w kąpielisku, tj. „jeśli największe zagęszczenie osób kąpiących się przypada na jeden „centralny” punkt kąpieliska i wprowadzenie dwóch miejsc pobierania

³⁶ 1) w kolumnie *Identyfikator grupy kąpielisk (GroupID)* wpisano sześciocyfrowe kody, które oznaczały kod dorzecza, 2) w kolumnie *Kod dorzecza (RBDID)* dla wszystkich kąpielisk wpisano nazwę dorzecza zamiast kodu składającego się z sześciu znaków, 3) w kolumnie *Nazwa dorzecza (RBDName)* dla wszystkich kąpielisk wpisano siedmio lub dziewięcioznakowe kody, zamiast nazw dorzecza, 4) w kolumnie *Kod regionu wodnego (RBDSUID)* dla wszystkich kąpielisk wpisano nazwę regionu wodnego zamiast siedmio lub dziewięcioznakowego kodu regionu wodnego, 5) w kolumnie *Nazwa regionu wodnego (RBDSUName)* dla 245 kąpielisk wpisano kody zawierające maksymalnie 18 znaków, zamiast nazwy regionu wodnego. Dla trzech kąpielisk wpisano „na” (nie dotyczy), 6) w kolumnie *Kod jednolitej części wód powierzchniowych (WBID)* dla 245 kąpielisk wpisano nazwy jednolitej części wód powierzchniowych zamiast kodu składającego się z maksymalnie osiemnastu znaków. Dla trzech kąpielisk wpisano „na” (nie dotyczy), 7) w kolumnie *Nazwa jednolitej części wód powierzchniowych (WBName)* dla wszystkich kąpielisk wpisano nazwę akwenu zamiast nazwy jednolitej części wód powierzchniowych.

próbki z równoczesnym zachowaniem odpowiedniej odległości między miejscami pobierania mija się z celami określonymi w dyrektywie 2006/7/WE, należy postąpić zgodnie z duchem dyrektywy – zapisem art. 3 ust. 3. Należy w takiej sytuacji przyjąć jeden reprezentatywny punkt kontrolny do dokonania oceny i klasyfikacji jakości wody w kąpielisku”.

Było to niezgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu wykorzystywanym do kąpeli. Zgodnie z pkt 1.1 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia próbki wody do badania pobiera się: jeżeli długość plaży jest mniejsza lub równa 1,5 km, co najmniej w dwóch miejscach, w których występuje największe dzienne zagęszczenie osób kąpiących się.

NIK nie zgadza się z wyjaśnieniem p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego, że: „Mając na uwadze zarówno przepisy dyrektywy 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylające dyrektywę 76/160/WE jak również informacje przekazywane przez Komisję Europejską na spotkaniach Komitetu ds. Jakości Wody w Kąpieliskach powołanego zgodnie z art. 16 ww. dyrektywy, przyjęto możliwość badania jakości wody w kąpielisku z jednego reprezentatywnego punktu w kąpielisku do dokonania oceny i klasyfikacji jakości wody w kąpielisku. Zmniejszenie liczby punktów poboru próbek wody nie ma wpływu na dokonanie oceny jakości wody w kąpielisku i jej klasyfikacji oraz nie zwiększa ryzyka dla osób kąpiących się z powodu niewykrycia zanieczyszczenia”.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 202-206, 262-272, 1042)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W sprawozdaniu o jakości wody w kąpieliskach w sezonie kąpielowym w 2013 r., w arkuszu *Informacje odnośnie sezonu kąpielowego*, część informacji została opisana w języku angielskim, a część w języku polskim.

Uwagi do sprawozdania o jakości wody w kąpieliskach w sezonie kąpielowym w 2013 r. zgłosiła Komisja Europejska. Uwagi Komisji dotyczyły konieczności uzupełnienia danych, w tym niepełnego wykazu kąpielisk w arkuszu *Wykaz kąpielisk*; wyjaśnienia czy przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego dla wskazanych kąpielisk zostały pobrane próbki wody z kąpieliska, braku próbek zastępujących próbkę identyfikującą krótkotrwale zanieczyszczenie na wskazanych kąpieliskach.

Zgłoszone przez Komisję Europejską uwagi zostały rozpatrzone, brakujące dane uzupełniono, nierzetelne dane skorygowano. Poprawione sprawozdanie zostało przesłane Komisji Europejskiej w dniu 5 lutego 2014 r.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „Sprawozdanie o jakości wody w kąpieliskach w sezonie kąpielowym 2013 zawiera opis podjętych środków zarządzania sporządzony w języku angielskim. Nieliczna część z nich, która została opisana w języku polskim, była niedopatrzaniem, co nie znaczy, że dane przekazywane Komisji były nierzetelne. Pragnę zauważyć, iż zarówno w przypadku przesyłanych do Komisji Europejskiej wykazów kąpielisk za lata 2012–2014, jak również raportów o jakości wody w kąpieliskach za lata 2012–2013, do ww. uwag nie zostały zgłoszone żadne zastrzeżenia ze strony Komisji Europejskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 202-433, 424-433, 1043-1048)

2. W *Wytycznych do raportu do Komisji Europejskiej w zakresie jakości wody w kąpieliskach zgodnie z Dyrektywą 2006/7/WE na sezon kąpielowy w 2012 r. oraz sezon kąpielowy w 2013 r.* (opracowanych na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej pt. *Data Dictionary WISE – Bathing Water Quality Reporting under Directive 2006/7/EC*, zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego

i przekazanych pwis) nie zamieszczono informacji o przyjęciu przez Komisję Europejską praktyki pobierania pierwszej próbki wody do badania w kąpielisku na 10 dni przed rozpoczęciem sezonu kąpielowego.

Informacja o przyjęciu takiej praktyki została zawarta w ww. Wytycznych Komisji Europejskiej na sezon kąpielowy w 2012 r. oraz 2013 r.

P.o. Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że: „Zgodnie z przepisami, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zobligowane są do stosowania prawa powszechnie obowiązującego. Wytyczne do raportu do Komisji Europejskiej w zakresie jakości wody w kąpieliskach zgodnie z dyrektywą 2006/7/WE Komisji Europejskiej są wyłącznie zaleceniami i nie mają mocy wiążącej. Należy natomiast zaznaczyć, że przepisy ustawy – Prawo wodne precyzują termin pobrania próbek wody przed sezonem w miejscu wykorzystywanym do kąpieli na nie wcześniej niż 14 dni przed jego otwarciem (art. 34d ustawy – *Prawo wodne*). Natomiast w odniesieniu do kąpielisk ustawodawca przyjął termin pobrania próbki wody analogicznie jak w przypadku miejsc wykorzystywanych do kąpieli, co nie jest sprzeczne z art. 163 ust.2 pkt 2 ustawy – *Prawo wodne*, który obliuguje organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach kontroli urzędowej do pobrania próbki „przed sezonem”, bez doprecyzowania terminu jej poboru. Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że Komisja Europejska nie zgłaszała do przekazywanych przez Polskę wykazów kąpielisk za lata 2012–2014 i raportów o jakości wody w kąpieliskach za lata 2012–2013 żadnych zastrzeżeń, co do braku rzetelności przekazywanych danych”.

(dowód: akta kontroli str. 83-152, 202-261, 326-340, 980-1037, 1043-1048)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

- 1) rzetelne sporządzanie informacji o liczbie kąpielisk oraz sprawozdań o jakości wody w kąpieliskach,
- 2) podjęcie działań w celu dalszego rozwoju internetowego Serwisu kąpieliskowego,
- 3) przeprowadzanie zamówień publicznych zgodnie z wewnętrznymi procedurami,
- 4) realizowanie zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących zarządzania jakością wody w kąpieliskach,
- 5) wyeliminowanie przypadków formułowania dla państwowych inspektorów sanitarnych wytycznych do oceny jakości wody w kąpieliskach niezgodnych z wymogami wynikającymi z przepisów prawa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

³⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 28 lipca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla