



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Wojciech Kutyła

KSI- 4101-005-01/2014

P/14/120

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.

Kontrolerzy

1. Alicja Gruszecka, doradca techniczny, legitymacja służbowa nr 1333;
2. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89636 z dnia 12 sierpnia 2014 r.;
3. Dariusz Łyszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89638 z dnia 12 sierpnia 2014 r.;
4. Emilia Dolecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89637 z dnia 12 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, zwane dalej „MŚ”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ministrem Środowiska jest Maciej Grabowski (od 27 listopada 2013 r.). W badanym okresie Ministrem Środowiska byli: Maciej Nowicki (od 16 listopada 2007 r.), Andrzej Kraszewski (od 1 lutego 2010 r.) oraz Marcin Korolec (od 18 listopada 2011 r.).

Nadzór nad pracą komórek organizacyjnych MŚ, we właściwości których znajdowała się gospodarka wodna, sprawował Stanisław Gawłowski Sekretarz Stanu w MŚ, z wyłączeniem okresu od 2 grudnia 2012 r. do 20 grudnia 2012 r., kiedy nadzór ten sprawował Janusz Zaleski Podsekretarz Stanu w MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2367-2371, 2403-2417)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w latach 2010–2013 w zakresie: *wdrożenia Dyrektywy 2000/60/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*¹ (zwanej dalej „RDW”); nadzoru nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „Prezesem KZGW”) związaną z kontrolą gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym stanu realizacji *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry*; realizacji obowiązków sprawozdawczych w zakresie ochrony i gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym wobec Komisji Europejskiej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W badanym okresie, obejmującym lata 2010–2013, podejmowano działania dla dokonania transpozycji i wdrożenia RDW, tj.: opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, także wydano cztery rozporządzenia; opracowano dokumenty o charakterze planistycznym; sporządzono

¹ Dz.Urz. UE L.327 z 22.12.2000 r., s. 1 z późn. zm. – weszła w życie w dniu 22 grudnia 2000 r.

wykaz zadań dla wdrożenia RDW i harmonogram ich realizacji. Minister Środowiska sprawował nadzór nad działalnością Prezesa KZGW związaną z kontrolą gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry; a także zlecał Prezesowi KZGW dodatkowe kontrole dotyczące gospodarowania wodami, nieujęte w planach kontroli. Ponadto, Minister Środowiska wykonywał obowiązki sprawozdawcze w przedmiotowym zakresie wobec Sejmu RP i KE.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- 1) niepełnej transpozycji przepisów RDW do prawa krajowego i w związku z tym niewdrożeniu RDW w zakresie postanowień zawartych w:
 - art. 9. *Zwrot kosztów za usługi wodne*,
 - Załączniku IV. *Obszary chronione*, pkt 1ii;
- 2) nierzetelnej weryfikacji dokumentów sprawozdawczych przekazywanych Komisji Europejskiej oraz Sejmowi RP;
- 3) nieterminowym przekazaniu do Sejmu RP informacji *Gospodarowanie wodami w Polsce w latach 2010–2011*;
- 4) niezapewnieniu w 2012 r. terminowego wprowadzenia *Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Zasobów Wodnych*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie, realizacją zadań Ministra Środowiska w zakresie działu gospodarka wodna zajmowały się następujące jednostki organizacyjne:

- Departament Instrumentów Środowiskowych – od 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2010 r.;
- Biuro Gospodarki Wodnej – od 1 września 2010 r. do dnia 6 kwietnia 2012 r.;
- Departament Zasobów Wodnych (zwany dalej „DZW”) – od dnia 7 kwietnia 2012 r., tj. od dnia wejścia w życie Statutu MŚ, nadanego Zarządzeniem nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r.²

(dowód: akta kontroli str. 7-168, 245-319, 369-370, 1248-1250)

1. Działania związane z wdrażaniem *Ramowej Dyrektywy Wodnej*

1.1 Organizacja zadań związanych z wdrażaniem *Ramowej Dyrektywy Wodnej*

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska w strukturze MŚ utworzono Departament Zasobów Wodnych. W dniu 7 listopada 2012 r. Dyrektor Generalny MŚ zatwierdził *Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Zasobów Wodnych*, określający szczegółową strukturę organizacyjną DZW oraz podział zadań.

(dowód: akta kontroli str. 254-259)

Zadania związane z transpozycją i wdrażaniem RDW, wykonywało w badanym okresie łącznie siedmiu pracowników DZW, w tym trzy osoby od początku utworzenia Departamentu, dalsze trzy od stycznia 2013 r. i następna od listopada 2013 r. Wszyscy pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe, a ich staż pracy wynosił od 5 do 26 lat.

(dowód: akta kontroli str. 320-346, 363-364, 370, 1249-1250)

² M.P. z 2012 r., poz. 202.

W dniu 3 listopada 2010 r. Minister Środowiska zatwierdził *Wykaz zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymaganiami Ramowej Dyrektywy Wodnej i ustawy – Prawo wodne w latach 2010–2015* (zwany dalej „Wykazem zadań 2010–2015”) opracowany w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (zwanym dalej „KZGW”). Dokument ten zawierał informacje m.in. o: zadaniach zrealizowanych w latach 2006–2009 i planowanych na lata 2010–2015, dotyczących aktualizacji planów gospodarowania wodami i programu wodno-środowiskowego kraju; instytucjach zaangażowanych we wdrażanie; koordynacji wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej* i *Dyrektywy Powodziowej*³ oraz *Ramowej Dyrektywy w Sprawie Strategii Morskiej*⁴; finansowaniu opracowania dokumentów planistycznych; strukturze organizacyjnej krajowych grup roboczych w procesie wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. W załączniku do dokumentu zamieszczono wykaz zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami wraz z harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 364, 370, 396-407, 1250)

W ramach realizacji zadań ujętych w *Wykazie zadań 2010–2015*, DZW opiniował dokumenty opracowane w KZGW, m.in.:

- *Analizę presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji planów gospodarowania wodami;*
- *Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP), podziemnych (JCWPd) i obszarów chronionych;*
- *Ocenę realizacji programu działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz programu wodno-środowiskowego kraju wraz z opracowaniem sprawozdania zgodnie z art. 15 ust. 3 RDW.*

(dowód: akta kontroli str. 364, 371, 427-467)

Uchwałami Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. przyjęto plany gospodarowania wodami (pgw) w obszarach 10 dorzeczy, w tym *Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry*, opublikowane w dniu 27 maja 2011 r.⁵ Zapis art. 13 ust. 6 RDW zobowiązał państwa członkowskie UE do opublikowania pgw najpóźniej w ciągu dziewięciu lat od wejścia w życie RDW, tj. do dnia 22 grudnia 2009 r. Jak wyjaśnił Minister Środowiska, prawie półtoraroczne 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.

(dowód: akta kontroli str. 1386-1404)

W piśmie z dnia 18 grudnia 2012 r. Komisja Europejska poinformowała, że polskie plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy są niezgodne z wymogami *Ramowej Dyrektywy Wodnej* oraz przedstawiła wątpliwości co do zgodności realizowanych i planowanych przedsięwzięć przeciwpowodziowych z postanowieniami art. 4 ust. 7 RDW. Komisja poinformowała o konieczności podjęcia dodatkowych działań w procesie planowania strategicznego w gospodarowaniu wodami.

(dowód: akta kontroli str. 364, 371, 408, 411)

³ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim – Dz.Urz. UE L.288 z 6.11.2007 r., s. 27.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego – Dz.Urz. UE L.164 z 25.06.2008 r., s. 19.

⁵ M.P. Nr 40, poz. 451.

W wyniku rozpatrzenia uwag Komisji Europejskiej opracowano *Plan działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej* (zwany dalej „Planem działania”), przyjęty uchwałą Nr 118/2013 Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2013 r. W *Planie działania* określono zadania obejmujące m.in.: przeprowadzenie analizy i podjęcie decyzji w sprawie ewentualnej rezygnacji z realizacji programów sektorowych, w szczególności regionalnych programów ochrony przeciwpowodziowej⁶; opracowanie *Masterplanów* dla dorzeczy Wisły i Odry, wdrożenie programu szkoleń dla przedstawicieli administracji publicznej zaangażowanych w proces inwestycyjny w gospodarce wodnej oraz uzupełnienie transpozycji prawodawstwa europejskiego w dziedzinie gospodarki wodnej do ustawodawstwa krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 364, 371, 412-426)

Bieżącej oceny stanu realizacji zadań ujętych w *Planie działania* dokonywano w miesięcznych raportach przesyłanych Komisji Europejskiej. W 2013 r. do KE przekazano cztery raporty (6 września, 17 października, 28 listopada i 18 grudnia), z których wynikało, że zadania ujęte w *Planie działania* realizowano terminowo. *Masterplany* dla dorzecza Odry i Wisły zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 26 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 365, 468-492)

Dla zapewnienia transpozycji postanowień RDW do przepisów krajowych podjęto następujące działania:

- opracowano ustawę o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, którą Sejm uchwalił dnia 5 stycznia 2011 r.⁷
- wydano rozporządzenia:
 - a) Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie *klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych*⁸;
 - b) Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie *sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych*⁹;
 - c) Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie *form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych*¹⁰;
 - d) Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie *szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy*¹¹.

W dniu 6 grudnia 2013 r. Komisja Europejska wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „TS UE”) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-648/13 o niepełną lub nieprawidłową transpozycję postanowień *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. Komisja wystąpiła do Trybunału 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) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października

⁶ Program dla Odry – 2006, Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Program bezpieczeństwa powodziowego w regionie wodny środkowej Wisły.

⁷ Dz.U. Nr 32, poz. 159.

⁸ Dz.U. Nr 258, poz. 1549.

⁹ Dz.U. Nr 257, poz. 1545.

¹⁰ Dz.U. Nr 258, poz. 1550 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 578.

2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Rzeczypospolita Polska uchybiła jej zobowiązaniom wynikającym z tych przepisów oraz z art. 24 tejże dyrektywy; wniosowała także o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.”

(dowód: akta kontroli str. 575-640)

W replice z dnia 3 kwietnia 2014 r., na wyjaśnienia Strony Polskiej, KE podtrzymała żądania ujęte w skardze z dnia 6 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 641-668)

W związku z zarzutami KE, w MŚ opracowano projekt kolejnej ustawy o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, 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.

Ustawa ta, tj. ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* weszła w życie z dniem 12 lipca 2014 r.¹².

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 podziemnych¹³, zmienionego rozporządzeniem z dnia 21 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych¹⁴.

Natomiast transpozycję wymagań załącznika nr VII do RDW dokonano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 380-381, 575-668)

Współpraca pomiędzy MŚ a KZGW w zakresie wdrażania postanowień RDW polegała na bieżącym opiniowaniu i zgłaszaniu uwag do opracowań wykonywanych w KZGW w ramach realizacji zadań objętych *Wykazem zadań 2010–2015*, a także na weryfikowaniu raportów i sprawozdań przedkładanych KE.

(dowód: akta kontroli str. 364, 371, 427-467)

MŚ brało również udział w opracowaniu przez b. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego raportów o spełnieniu warunków ex-ante korzystania ze środków unijnych w ramach funduszy *Wspólnych Ram Strategicznych* w perspektywie finansowej 2014–2020, dla celu tematycznego 6. *Ochrona środowiska i promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów*, pkt 6.1 *Gospodarka wodna*.

(dowód: akta kontroli str. 1266-1385)

1.2 Niezrealizowane zadania związane z wdrożeniem Ramowej Dyrektywy Wodnej

Dla zapewnienia realizacji celów środowiskowych, określonych w art. 4 RDW, w KZGW podjęto prace związane z opracowaniem *Projektu Polityki Wodnej Państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)*. Dokument ten nie został formalnie przyjęty, ponieważ zmiany w gospodarce wodnej, w zakresie reformy zarządzania, wymagały zmian ustawowych.

Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., że:

¹² Dz.U. z 2014 r., poz. 850.

¹³ Dz.U. Nr 258, poz. 1550 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1558.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 578.

„Decyzję o sporządzeniu projektu *Polityki Wodnej Państwa do roku 2030* (z uwzględnieniem etapu 2016), podjął (...) ówczesny Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (...) w 2010 r. (...)”.

„Projekt *Polityki Wodnej Państwa do roku 2030* (z uwzględnieniem etapu 2016) został opracowany na podstawie sporządzonego w 2008 r. opracowania pt. „Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”. Następnie w 2010 r. projekt *Polityki wodnej państwa* wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został poddany szerokim konsultacjom społecznym. Udział Ministra Środowiska w pracach nad tym dokumentem sprowadzał się do rozpatrzenia w dniu 09.06.2010 r. projektu dokumentu przez Kierownictwo Ministerstwa Środowiska. Projekt dokumentu miał być ponownie przedmiotem posiedzenia Kierownictwa Ministerstwa Środowiska w dniu 19.01.2011 r. jednakże, na wniosek Prezesa KZGW (...), został przeniesiony na posiedzenie Kierownictwa planowane na dzień 2 lutego 2011 r. Projekt (...) ostatecznie został wyłączony z porządku obrad Kierownictwa Resortu, na wniosek (...) Prezesa KZGW. Z Informacji Nr 19 z dnia 31 maja 2011 r. nr 5/01.06.11 r./BM wynika, że prace nad omawianym dokumentem zostały wstrzymane do czasu wyjaśnienia zapisów dotyczących KZGW wprowadzonych do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.”

(dowód: akta kontroli str. 365, 372, 2255-2258)

Dopiero w projekcie założeń do projektu nowej ustawy – *Prawo wodne*, przekazanym w dniu 7 lipca 2014 r. do rozpatrzenia Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów, ujęto wymagania przepisów RDW, zawartych w:

- art. 9 *Zwrot kosztów za usługi wodne*;
- Załączniku IV. *Obszary chronione*, pkt 1ii.

(dowód: akta kontroli str. 493–574)

Sekretarz Stanu w MŚ, w sprawie wpływu opóźnienia we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej na możliwość aplikacji przez RP o środki unijne z perspektywy 2014–2020, w ramach celu tematycznego 6. *Ochrona środowiska i promowanie zrównoważonego rozwoju wykorzystania zasobów w zakresie gospodarki wodnej*, wyjaśnił 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 w 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 odbije 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.”

(dowód: akta kontroli str. 2258-2259)

Z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DZW wynika m.in., że do dnia 31 grudnia 2016 r. planowane jest wdrożenie art. 9 RDW, dotyczącego zasad zwrotu kosztów za korzystanie z wód, co będzie stanowiło spełnienie warunków ex-ante dla celu tematycznego 6. *Ochrona Środowiska i promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów w zakresie gospodarki wodnej.*

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 1230-1247)

Organizacje pozarządowe m.in.: Fundacja WWF Polska, Klub Przyrodników; Stowarzyszenie Na Rzecz Gospodarczego Rozwoju Dorzecza Odry „Teraz Odra”, Rada do Spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej wnoszą uwagi oraz propozycje zmian i uzupełnień do projektu ustawy – *Prawo wodne* przygotowywanego w MŚ w latach 2012–2014. Uwagi dotyczyły m.in.: wyznaczenia rzek o specjalnym znaczeniu dla ryb wędrownych jako obszaru przeznaczanego do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym; określenia wpływu organizacji społecznych na gospodarowanie wodami, zwłaszcza na styku gospodarka wodna – ochrona przyrody; działań wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych w interesie rolników i samorządów województwa, a nie w interesie Państwa; sprzeciwu wobec projektowanego podporządkowania zarządzania gospodarką wodną i nadzoru nad żeglugą śródlądową Ministrowi Środowiska; niedostatecznego określenia gospodarczego korzystania z wód, w tym dla celów żeglugi śródlądowej i energetyki wodnej oraz zaniechania likwidacji urzędów żeglugi śródlądowej.

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 1230-1247)

1.3 Konsekwencje opóźnień w wdrażaniu RDW

W kontrolowanym okresie nie nałożono na Polskę żadnych kar finansowych za niepełną transpozycję RDW.

W kwestii stanu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie skargi Komisji Europejskiej przeciwko RP dotyczącej niepełnej bądź nieprawidłowej transpozycji RDW do prawa krajowego, Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że:

„W sprawie C-648/13 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (brak, niepełna lub nieprawidłowa transpozycja przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającego ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej) (...) w dniu 20 maja 2014 r. Pełnomocnik RP otrzymał zawiadomienie TS UE z dnia 15 maja 2014 r. o zamknięciu procedury pisemnej w przedmiotowej sprawie.”

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli TS UE nie wydał orzeczenia w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 2387-2388)

Natomiast w sprawie ewentualnych sankcji dla RP w przypadku niekorzystnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że:

„KE kierując przedmiotową sprawę do TS UE nie wniosła o kary finansowe na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE¹⁶, tylko o samo stwierdzenie naruszenia prawa UE w trybie art. 258 TFUE.”

(dowód: akta kontroli str. 2259)

¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1–271).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu transpozycji przepisów RDW do prawa krajowego w części dotyczącej postanowień zawartych w:

- art. 9 *Zwrot kosztów za usługi wodne*;
- załączniku IV. *Obszary chronione*, pkt 1ii.

Transpozycja tych przepisów została ujęta w projekcie założeń do projektu ustawy – *Prawo wodne*, przekazanym w dniu 7 lipca 2014 r. do rozpatrzenia Sekretarzowi Stałemu Komitetu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 493–574)

Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., że:

„... zarzut braku transpozycji art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej nie jest zgodny z obowiązującym stanem prawnym. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych jest bowiem co do zasady wdrożona w systemie prawa krajowego. Transpozycji tej części Ramowej Dyrektywy Wodnej dokonują przede wszystkim przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska regulujące problematykę opłat za korzystanie ze środowiska w części dotyczącej opłat za pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie określonych w pozwoleniach wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (...). Przedmiotowe regulacje prawne, obowiązują od dnia 1 stycznia 2002 r. i stanowią wypełnienie, zawartego w art. 9 ust. 1 Ramowej Dyrektywy Wodnej, postulatu wprowadzenia przez państwa członkowskie polityki opłat za wodę przewidujących działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczyniających się do osiągnięcia celów tej dyrektywy.

W procedowanym aktualnie projekcie założeń projektu nowej ustawy – Prawo wodne zawarto propozycje regulacji zmierzające do zmian w zakresie zasady zwrotu kosztów usług wodnych. (...). Mając na uwadze wdrożenie, wyrażonej w Ramowej Dyrektywie Wodnej, zasady zwrotu kosztów usług wodnych przewiduje się zniesienie tych zwolnień i objęcie systemem opłat środowiskowych także tej działalności.(...)

Pełne wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych ma istotne znaczenie dla spełnienia warunku ex-ante 6.1 Gospodarka wodna, którego spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r. warunkuje płatności w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020. Stan spełnienia przez Polskę warunków ex-ante stanowi załącznik do Umowy Partnerstwa pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. W tym załączniku jest wskazane, że zapewnienie pełnego zwrotu kosztów usług wodnych stanowi jeden z elementów projektu założeń projektu ustawy – Prawo wodne i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia finansowania zadań w obszarze gospodarki wodnej z funduszy europejskich.

Propozycje zmian w zakresie opłat za wodę są uzależnione od rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie, w której Komisja Europejska zarzuca Republice Federalnej Niemiec zawężenie pojęcia „usług wodnych” tylko do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (...) strona skarżąca żąda stwierdzenia, że Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z Ramowej Dyrektywy Wodnej, a w szczególności z jej art. 2 pkt 38 i art. 9, z tego powodu, że wyłącza niektóre usługi ze stosowania wykładni pojęcia „usługi wodne”. Komisja uważa, że usługi wodne obejmują pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych również do celów wytwarzania energii elektrycznej z siły wodnej, żegluga i ochrony przeciwpowodziowej. Poza tym do usług wodnych należy też zużycie własne. Stosowanie pojęcia „usługi wodne” przez Republikę Federalną Niemiec, zdaniem

Komisji, jest sprzeczne z art. 9 ramowej dyrektywy wodnej. Wyłącza ona z zakresu stosowania pojęcia usług wodnych w rozumieniu dyrektywy usługi wodne takie jak spiętrzenia dokonywane dla celów wytwarzania energii elektrycznej z siły wodnej, żegluga i ochrony przeciwpowodziowej.(...)

W związku z faktem, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-525/12 będzie miał charakter precedensowy w zakresie interpretacji art. 9 RDW, przewidziana likwidacja zwolnienia z opłat za pobór wód na potrzeby energetyki wodnej oraz poboru wód powierzchniowych na potrzeby związane z wytwarzaniem energii cieplnej lub elektrycznej, na potrzeby nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych i gruntów leśnych oraz na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych będzie uzależniona od rozstrzygnięcia przyjętego przez TS UE w przedmiotowej sprawie.(...)

Szczegółowe rozwiązania dotyczące opłat zostaną opracowane na etapie prac nad projektem ustawy – Prawo wodne, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-525/12, postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz przy udziale zainteresowanych organów, w tym Ministra Gospodarki, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Skarbu Państwa oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Art. 9 ust. 1 RDW został także transponowany przez art. 1 ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Na tej podstawie, jedną z aksjologicznych podstaw prawa wodnego jest konieczność uwzględniania ekonomicznych kwestii gospodarowania wodami. Ustawodawca zakłada samobilansowanie się kosztów usług wodnych z kosztami środowiskowymi i kosztami zasobowymi. Usługi wodne w tym kontekście oznaczają każdy sposób korzystania z wód, wiążący się z obowiązkiem uiszczania danin publicznych. Wpływy z tych danin powinny być skalkulowane w taki sposób, aby równoważyły koszty środowiskowe i zasobowe, a więc koszty ochrony wód w aspekcie jakościowym i ilościowym. Można też tę zasadę rozumieć odwrotnie, jako bilansowanie się kosztów środowiskowych i zasobowych z wpływami za usługi wodne.

Dodatkowo, art. 113b ust. 6 ustawy – Prawo wodne zakłada, że dla potrzeb programu wodno-środowiskowego kraju przeprowadza się analizy ekonomiczne związane z korzystaniem z wód, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych oraz długoterminowych prognoz dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z zasobów wodnych na obszarze dorzecza. Zakres analiz ekonomicznych został określony w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁹.

Art. 9 ust. 2 RDW zobowiązuje państwa członkowskie do ujęcia w planach gospodarowania wodami w dorzeczach sprawozdania o planowanych krokach dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zawiera w § 2 ust. 1 pkt 10 odesłanie do art. 113b ustawy – Prawo wodne. Na podstawie tej regulacji, polskie plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy powinny zawierać podsumowanie działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju, czyli programie środków przyjętych na mocy art. 11 RDW.

Art. 11 ust. 3 lit. b RDW nie jest przepisem samoistnym, gdyż odsyła do art. 9 RDW, który zobowiązuje państwa członkowskie do uwzględnienia zasady zwrotu kosztów usług wodnych w programie środków działania. Działania podejmowane na

podstawie art. 9 RDW stanowią więc jeden z elementów składających się na program środków działania, o którym mowa w art. 11 RDW.

W polskim prawie art. 11 RDW jest transponowany poprzez regulację zawartą w art. 113b ustawy – Prawo wodne dot. programu wodno-środowiskowego kraju. Przez odesłanie do art. 113b w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w polskim prawie zagwarantowana jest konieczność uwzględnienia w planach gospodarowania wodami informacji o działaniach uznanych za odpowiednie do celów art. 9 RDW.

(dowód: akta kontroli str. 2306-2311)

Według NIK, powyższe wyjaśnienia potwierdzają fakt niepełnej transpozycji art. 9 RDW.

Ponadto, Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że:

(...) Załącznik IV ust. 1ii RDW został transponowany w art. 113 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo wodne. Na tej podstawie rejestr wykazów obszarów chronionych zawiera w szczególności wykaz obszarów przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym. Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza zawiera wykaz obszarów chronionych, w tym wykaz obszarów przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 2306-2311)

W ocenie NIK, w przepisach art. 113 ust. 4 pkt 2 oraz art. 114 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo wodne nie określono gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym, czym nie zapewniono pełnej transpozycji Załącznika IV ust. 1ii RDW.

Ocena cząstkowa

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

2. Nadzór nad działalnością Prezesa KZGW związaną z kontrolą gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym w zakresie stanu realizacji Planu Gospodarowania Wodami

2.1 Organizacja nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW

Opis stanu faktycznego

Działania nadzorcze Ministra Środowiska (ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej) nad działalnością Prezesa KZGW, jak m.in. wyjaśnił Zastępca Dyrektora DZW, koncentrują się głównie na elementach nadzoru personalnego oraz finansowego, ale uwzględniają także elementy nadzoru merytorycznego, który powinien zapewnić racjonalne, terminowe oraz adekwatne do celu wykonywanie przez Prezesa KZGW zadań, określonych w art. 90 ustawy –Prawo wodne. Zgodnie z art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁷, nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad działalnością Prezesa KZGW polega m.in.: na zatwierdzaniu corocznego sprawozdania z realizacji zadań, o których mowa w art. 90 ust. 1 pkt 2–4 tej ustawy; zatwierdzaniu planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez Prezesa Krajowego Zarządu, jak również na poleceniu przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

W grudniu 2012 r. w DZW opracowano dokument *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej*, zatwierdzony przez Ministra Środowiska w dniu 1 stycznia 2013 r.¹⁸, określający m.in. nadzór w obszarach: personalnym, finansowym, pozafinansowym, przestrzegania prawa.

(dowód: akta kontroli str. 870-891, 1405-1427)

Zadania z zakresu nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW, w szczególności dotyczącą wykonywania kontroli gospodarowania wodami, w tym kontroli stanu realizacji Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, wykonywało, w okresie przeprowadzonej kontroli NIK pięciu pracowników DZW, z tego: dwie osoby w 2012 r., cztery w 2013 r., pięć w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 320-321, 343-359, 850-869, 2402)

Ponadto, w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nad Prezesem KZGW analizowano skargi skierowane do MŚ na Prezesa KZGW. W badanym okresie wpłynęło łącznie 12 skarg (5 w 2012 r. oraz 7 w 2013 r.), z czego 9 było bezzasadnych, natomiast 3 zasadne dotyczyły przewlekłego rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (zwanym dalej dyrektorami rzgw).

Pracownicy DZW kontrolowali również akty prawa miejscowego¹⁹, stanowione przez dyrektorów rzgw, zgodnie z art. 47 ust. 3 i 7 ustawy – *Prawo wodne*.

Zastępca Dyrektora DZW wyjaśnił m.in., że kontrola następcza aktów prawa miejscowego nie jest wprawdzie elementem nadzoru nad Prezesem KZGW, jednakże w świetle przepisów ustawy – *Prawo wodne* ma charakter działań nadzorczych w odniesieniu do obszaru ochrony wód, a w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych na podstawie wskazanych wyżej przepisów przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej we Wrocławiu, Poznaniu oraz Szczecinie ma istotne znaczenie dla gospodarki wodnej na obszarze dorzecza Odry.

(dowód: akta kontroli str. 2228-2231, 2335-2353, 2389-2391)

2.2 Działania podejmowane przez Prezesa KZGW w ramach uprawnień i obowiązków w zakresie kontroli gospodarowania wodami

W badanym okresie, Minister Środowiska zatwierdzał *Plany kontroli gospodarowania wodami* na poszczególne lata, sporządzone przez Prezesa KZGW. Przed zatwierdzeniem powyższych planów kontroli były one analizowane²⁰ przez komórki organizacyjne MŚ. I tak:

- *Plan kontroli gospodarowania wodami na 2011 r.* był opiniowany przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ, które nie zgłosiło uwag;
- *Plan kontroli gospodarowania wodami na 2012 r.* – analizowano w DZW, w wyniku czego wystąpiono do Prezesa KZGW o uzupełnienie planu o kontrole przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, ze szczególnym uwzględnieniem wycinki drzew w międzywałach. Prezes KZGW uzupełnił plan kontroli o dwie dodatkowe kontrole;

¹⁸ W czerwcu 2014 r. DZW wprowadziła zmiany w omawianym dokumencie, które zostały zaakceptowane przez Ministra Środowiska w lipcu 2014 r.

¹⁹ Kontrola dokonywana na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej (Dz.U. Nr 222, poz. 1754).

²⁰ z wyjątkiem *Planu kontroli gospodarowania wodami na 2010 r.*, o którym napisano w dalszej części omawianych zagadnień.

- *Plan kontroli gospodarowania wodami na 2013 r.* opiniował DZW i bez uwag zarekomendował do zatwierdzenia Ministrowi Środowiska, ze wskazaniem, że w planie tym uwzględniono zalecenia NIK;
- *Plan kontroli gospodarowania wodami na 2014 r.* DZW zarekomendował Ministrowi Środowiska bez uwag.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił, że Departament Zasobów Wodnych nie posiada dokumentów związanych z zatwierdzeniem *Planu kontroli gospodarowania wodami na 2010 r.*, tj. przed powstaniem Biura Gospodarki Wodnej MŚ. Kontrolerom NIK zostało przedłożone pismo przewodnie Prezesa KZGW przekazujące plan i zatwierdzony *Plan kontroli gospodarowania wodami na 2010 r.*

(dowód: akta kontroli str. 892-918, 1257, 2255-2305)

W Ministerstwie Środowiska analizowano działania podejmowane przez Prezesa KZGW w obszarze kontroli gospodarowania wodami przy zatwierdzaniu corocznych sprawozdań z działalności Prezesa KZGW, o których mowa w art. 89 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo wodne.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił m.in., że: „*Sprawozdania z działalności Prezesa KZGW były analizowane pod kątem zgodności z formalnym zakresem kompetencji określonych w art. 89 ustawy Prawa wodnego.(...)*”

(dowód: akta kontroli str. 2260-2261)

Sprawozdanie z działalności Prezesa KZGW za 2012 r., przed zaakceptowaniem przez Ministra Środowiska, było skierowane do konsultacji w MŚ. Uwagi zgłosił 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. I tak np. w części *Plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy* wnioskowano o rozszerzenie informacji o *Masterplanach* i powodach ich opracowania – co zostało uwzględnione w treści sprawozdania. Po zmianach w treści sprawozdania dokonanych przez Prezesa KZGW, zostało ono zatwierdzone przez Ministra Środowiska.

Natomiast przed zatwierdzeniem *Sprawozdania z działalności Prezesa KZGW za 2013 r.*, w wyniku przeprowadzonej analizy, wnioskowano do Prezesa KZGW o przekazanie informacji o przyczynach niepełnego wykonania planu wydatków za 2013 r. Po uzyskaniu od Prezesa KZGW takiego wyjaśnienia, sprawozdanie to zostało zatwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 923-1229, 1257, 2394-2401)

W sprawie oceny realizacji zadań wykonywanych przez Prezesa KZGW w zakresie kontroli gospodarowania wodami, o których mowa w art. 156 ustawy – *Prawo wodne*, w szczególności w odniesieniu do stanu realizacji pgw, Zastępca Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych MŚ wyjaśnił m.in., że zatwierdzenie przez Ministra Środowiska sprawozdania Prezesa KZGW oznacza akceptację działań podejmowanych w zakresie przedstawionym w sprawozdaniu, w tym także działań w obszarze kontroli gospodarowania wodami.

(dowód: akta kontroli str. 1257)

W badanym okresie Minister Środowiska nie kierował zaleceń i wniosków dotyczących działań podejmowanych przez Prezesa KZGW i podległe służby w zakresie kontroli gospodarowania wodami.

Minister Środowiska dwukrotnie polecił Prezesowi KZGW, na podstawie art. 89 ust. 4 pkt. 4 ustawy – *Prawo wodne*, przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami, nieujętych w planie kontroli. I tak:

- w lutym 2011 r. polecił przeprowadzenie kontroli problemowej (w terminie do końca III kwartału 2011 r.) wieloletniego zadania inwestycyjnego *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II*, realizowanego przez RZGW w Gliwicach (dorzecze Odry);
- w sierpniu 2013 r. polecił przeprowadzenie kontroli w RZGW w Krakowie, w szczególności dotyczących wycinki drzew i usuwania odsypisk z rzeki Poprad w mieście Rytro.

(dowód: akta kontroli str. 2378-2380, 2423-2452)

Ww. polecenia Ministra Środowiska nie dotyczyły kontroli stanu realizacji pgw.

(dowód: akta kontroli str. 1258, 2333-2334)

W okresie objętym kontrolą do MŚ nie wpłynęły skargi i wnioski będące sygnałem do podjęcia dodatkowej kontroli gospodarowania wodami w obszarze dorzecza Odry, w tym stanu realizacji pgw.

(dowód: akta kontroli str. 1428-1434)

W sprawie stanu zaawansowania prac zaplanowanych w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., że:

„Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, na podstawie wytycznych KE Progress on the implementation of the Programmes of Measures, opracował raport z postępów we wdrażaniu programów działań (zgodnie z art. 15 ust. 3 RDW). Biorąc pod uwagę wymagania zawarte w ww. wytycznych przedmiotem oceny nie był stan finansowego zaawansowania prac zaplanowanych w pgw. Wobec powyższego, poniżej przedstawiam szczegółową informację na temat trzech grup działań, jakie znajdują się w raporcie (uwzględniającym podział na obszary dorzeczy):

- *Grupa I – działania podstawowe ściśle wynikające z art. 11 a RDW (w raporcie Basic Measures) raportowane na podstawie zapisów i schematów właściwych dla między innymi takich dyrektywy jak: dyrektywy 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dyrektywy 91/271/EWG dot. oczyszczania ścieków komunalnych, dyrektywy 91/676/EWG dot. azotanów. (...);*
- *Grupa II – działania podstawowe wynikające z art. 11 pkt 3 b-I RDW (w raporcie Other Basic Measures);*
- *Grupa III – działania uzupełniające (w raporcie Supplementary Measures) wynikające z art. 11 pkt 4 i 5 (otwarty wykaz działań w części B załącznika VI RDW) przypisane do działania podstawowego.*

(...) Częstym powodem opóźnień w realizacji działań były: niewystarczające środki finansowe, przedłużające się procedury administracyjne, opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji technicznej. (...)

(dowód: akta kontroli str. 2255-2305, 2381-2386)

Sekretarz Stanu w MŚ na pytanie *„Czy według posiadanych informacji, stan realizacji PGW pozwala na uzyskanie celów środowiskowych założonych w tymże dokumencie, szczególnie co do uzyskania dobrego stanu wód?”* wyjaśnił m.in., że: *„(...) Wdrażanie programu środków działania jest procesem długofalowym i złożonym z uwagi na wielowątkowość zadań. Efekt ekologiczny w postaci osiągnięcia dobrego stanu wód może być osiągnięty po kilku latach w odległym*

horyzoncie czasowym od momentu podjęcia działań określonych w programie środków działań. Potwierdzeniem osiągnięcia zakładanych w planie gospodarowania wodami celów środowiskowych będą wyniki monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych.”

(dowód: akta kontroli str. 2260)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Dopuszczono do funkcjonowania Departamentu Zasobów Wodnych bez wewnętrznego regulaminu organizacyjnego przez okres 7 miesięcy.

Zgodnie z §3 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska²¹ oraz §4 zarządzenia nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska²², dyrektorzy komórek organizacyjnych w Ministerstwie Środowiska byli zobowiązani do opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu MŚ nowych wewnętrznych regulaminów organizacyjnych w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ww. zarządzenia.

Dyrektor DZW w dniu 10 kwietnia 2012 r. przekazała, na podstawie wcześniejszego z ww. zarządzeń Ministra Środowiska, projekt wewnętrznego regulaminu DZW do Departamentu Prawnego MŚ (DP) w celu uzgodnienia. Po uzgodnieniu, w dniu 6 listopada 2012 r. projekt regulaminu wpłynął do Dyrektora Biura Kadr i Szkoleń, a następnie do zatwierdzenia do Dyrektora Generalnego MŚ. Regulamin DZW został zatwierdzony w dniu 7 listopada 2012 r., tj. dopiero po 7 miesiącach funkcjonowania DZW.

Powyższe, zdaniem NIK, było działaniem niezgodnym z wewnętrznymi przepisami.

Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła m.in., że przyczyną funkcjonowania DZW bez wewnętrznego regulaminu były długotrwałe uzgodnienia treści tego dokumentu z DP.

(dowód: akta kontroli str. 2312-2330, 2392-2393)

2. W dokumencie *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej*, z grudnia 2012 r., obowiązującym od stycznia 2013 r., podano błędny termin sporządzenia przez MŚ rocznej oceny działalności KZGW i Prezesa KZGW, tj. do dnia 31 marca roku następnego, podczas gdy sprawozdanie z działalności Prezesa KZGW, stanowiące podstawę dokonania ww. oceny przez MŚ, Prezes KZGW jest obowiązany przekazać do MŚ, zgodnie z art. 91 ustawy – *Prawo wodne*, do dnia 15 maja roku następnego.

Naczelnik Wydziału Prawno-Organizacyjnego DZW, który sporządził ten dokument, wyjaśnił m.in., że wskazanie ww. terminu było wynikiem jego błędu, który został skorygowany w znowelizowanej wersji *Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej*, z czerwca 2014 r., podpisanych przez Ministra Środowiska w lipcu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 870-891, 1405-1427, 2331-2332)

Ocena cząstkowa

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

²¹ Dz.Urz. MŚ z 2012 r., poz. 16.

²² Dz.Urz. MŚ z 2012 r., poz. 17 (wydane po dniu 5 kwietnia 2012 r., w którym Prezes RM zatwierdził Statut MŚ), uchylilo zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

3. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie ochrony i gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, w tym wobec KE

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Minister Środowiska złożył :

- a) do Komisji Europejskiej – *Sprawozdanie tymczasowe opisujące postęp we wdrażaniu planowanego programu środków* (zwane dalej „sprawozdaniem tymczasowym”);
- b) do Sejmu RP – informację *Gospodarowanie wodami w Polsce w latach 2008–2009* (zwaną dalej „GWP 2008–2009”) oraz informację *Gospodarowanie wodami w Polsce w latach 2010–2011* (zwaną dalej „GWP 2010–2011”);
- c) do Komisji Europejskiej – sprawozdanie z realizacji *Dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami przez azotany pochodzenia rolniczego* (zwanej dalej „Dyrektywą Azotanową”)²³.

Ad a)

Zgodnie z art. 15 ust. 3 RDW, Państwa Członkowskie w ciągu 3 lat od opublikowania każdego planu gospodarowania wodami w dorzeczu lub jego uaktualnienia, na mocy art. 13 przedkładają *sprawozdanie tymczasowe* opisujące postęp we wdrażaniu planowanego programu środków.

(dowód: akta kontroli: str. 2381-2386)

Zastępca Dyrektora DZW MŚ w wyjaśnieniach, podał, iż wg art. 13 ust. 6 RDW plany gospodarowania wodami w dorzeczach są opublikowane najpóźniej w ciągu 9 lat od dnia wejścia w życie RDW²⁴, co oznacza, że termin przesłania przedmiotowego sprawozdania upływał w dniu 22 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 1248-1265)

Zastępca Dyrektora DZW MŚ, wyjaśnił, iż zgodnie z art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 ustawy – *Prawo wodne*, za realizację zadania, związanego z przedłożeniem Komisji Europejskiej *Sprawozdania tymczasowego* w analizowanym okresie, odpowiedzialny był Prezes KZGW. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, w grudniu 2012 r. na podstawie notatki sporządzonej przez pracownika DZW MŚ (brak dokładnej daty na notatce) dokonał akceptacji „materiałów stanowiących podstawę do przekazania Komisji Europejskiej raportu z postępu we wdrażaniu programów działań”. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DZW MŚ oraz potwierdzeniem wygenerowanym z platformy ReportNet, Prezes KZGW po otrzymaniu akceptacji Sekretarza Stanu, przekazał w dniu 21 grudnia 2012 r. *Sprawozdanie tymczasowe* za pośrednictwem platformy ReportNet do Komisji Europejskiej. Zatem obowiązek przedłożenia KE *Sprawozdania tymczasowego*, w terminie do dnia 22 grudnia 2012 r., został zrealizowany terminowo.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 376-379, 462-463, 466-467b, 669-673, 674-677, 678-690, 836, 919-922, 1248-1265, 1641-1642, 1647-1869, 2255-2305, 2375-2375A, 2381-2386)

²³ Dz U. UE L.375 z 31.12.1991, s. 1.

²⁴ Dyrektywa weszła w życie z dniem 22 grudnia 2000 r.

Ad b)

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa Sejmowi RP co dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca, informację o gospodarowaniu wodami.

Informacja taka została złożona przez Ministra Środowiska w dniu 28 czerwca 2010 r. za lata 2008–2009, w dniu 3 lipca 2012 r. za lata 2010–2011.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 1248-1265, 1645-1646, 1870-1992)

Obowiązek przedłożenia Sejmowi RP *GWP 2008–2009* został zrealizowany terminowo.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 691-696, 1248-1265, 1996)

Informacja *GWP 2008–2009* została opracowana przez KZGW i zweryfikowana w MŚ w zakresie zgodności z wymogami art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Informacja *GWP 2010–2011* została opracowana w DZW MŚ i w ocenie NIK spełniała wymogi art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

(dowód: akta kontroli: str.360-362, 712-828, 848-849, 1248-1265, 1435-1640)
1995-1996, 2255-2305 464-465, 700-828,)

Ad c)

W myśl art. 10 *Dyrektywy Azotanowej*, Państwa Członkowskie są zobowiązane do składania do Komisji Europejskiej sprawozdania zawierającego informacje określone w załączniku V do tej dyrektywy, dotyczące czteroletniego okresu jej wdrażania, w ciągu 6 miesięcy od zakończenia okresu, do którego się odnosi. Wobec powyższego, termin złożenia raportu, za okres 1 maja 2008 r. – 30 kwietnia 2012 r., przypadając na koniec października 2012 r. Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora DZW MŚ wynika, iż raport do Komisji Europejskiej przedkłada Minister Środowiska, a przygotowuje, zgodnie z kompetencjami, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW). Komisja Europejska przygotowała specjalny elektroniczny system dla wprowadzenia raportu, do którego dostęp miał tylko KZGW. Przedmiotowe sprawozdanie zostało zamieszczone przez KZGW w bazie elektronicznej Europejskiej Agencji ds. Środowiska w dniu 29 października 2012 r. Obowiązek przedłożenia Komisji Europejskiej tego sprawozdania został zrealizowany terminowo.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 1248-1265, 376-379, 829 -835, 837-846, 2001-2002, 2004, 2023-2227, 1643-16440)

Zastępca Dyrektora DZW wyjaśnił, że w wyniku weryfikacji w MŚ ww. sprawozdań, w jednym przypadku zgłoszono uwagi dotyczące *sprawozdania tymczasowego*. DZW przesłał, pismem z dnia 29 maja 2012 r., do Departamentu Planowania i Zasobów Wodnych KZGW uwagi o charakterze ogólnym do drugiego etapu pracy *Ocena realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz programu wodno-środowiskowego kraju wraz opracowaniem sprawozdania zgodnie z art.15 ust. 3 RDW*. W uwagach tych zakwestionowano przyjętą metodykę prowadzenia prac.

(dowód: akta kontroli, str. 360-362, 466-467, 922, 1248-1265, 2003)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kontrola NIK wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał rzetelnej weryfikacji przekazywanych do Sejmu RP i KE dokumentów sprawozdawczych pod względem

formalnej zgodności z wymogami wynikającymi z przepisów prawa, a także pod względem ich zgodności z danymi źródłowymi. I tak:

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał weryfikacji ostatecznej wersji *Sprawozdania tymczasowego* pod względem poprawności merytorycznej przekazanych danych oraz ich zgodności z danymi źródłowymi przed przesłaniem go do Komisji Europejskiej przez KZGW. Minister Środowiska dokonał jedynie akceptacji materiałów stanowiących podstawę do przekazania ww. sprawozdania do Komisji Europejskiej. Kontrola wykazała także, iż weryfikacja sprawozdania dotyczyła drugiego etapu pracy nad *Oceną realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz programu wodno-środowiskowego wraz z opracowaniem sprawozdania*.

Sekretarz Stanu w MŚ, wyjaśnił m.in, iż Minister Środowiska nie weryfikował ostatecznej wersji *Sprawozdania tymczasowego* przed przesłaniem przez KZGW, za pomocą platformy ReportNet, do Komisji Europejskiej.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Dyrektora DZW MŚ, weryfikacja materiałów opracowanych przez KZGW obejmowała m.in. drugi etap pracy nad *Oceną realizacji programów działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz programu wodno-środowiskowego wraz z opracowaniem sprawozdania*. W efekcie tej weryfikacji, w maju 2012 r. Dyrektor DZW MŚ zgłosił do drugiego etapu pracy uwagę o charakterze ogólnym, opartą na wiedzy merytorycznej z zakresu gospodarki wodnej. Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił także, iż w DZW MŚ sprawdzono *Sprawozdanie tymczasowe*, pod względem merytorycznym, w zakresie zgodności z prawem europejskim i krajowym w obszarze gospodarowania wodami i następnie zarekomendowano je do akceptacji Ministrowi Środowiska.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił, iż Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, w grudniu 2012 r. na podstawie notatki sporządzonej przez pracownika DZW MŚ (brak dokładnej daty na notatce) dokonał akceptacji materiałów stanowiących podstawę do przekazania Komisji Europejskiej *Sprawozdania tymczasowego*. Informacja o tej akceptacji została przekazana do KZGW w dniu 21 grudnia 2012 r. telefonicznie oraz w tym samym dniu, drogą e-mail. Następnie w dniu 21 grudnia 2012 r. pracownik Departamentu osobiście dostarczył do KZGW zaakceptowane oryginały opracowań.

(dowód: akta kontroli: str. 360-362, 670, 688-690, 919-920, 922, 1248-1265, 2257-2305).

Minister Środowiska wyjaśnił, iż zapewnił sobie możliwość wglądu w treść *Sprawozdania tymczasowego* poprzez powierzenie wykonania tego zadania jednostce podległej Ministrowi Środowiska, tj. KZGW (ustawa – *Prawo wodne*, art. 90 ust. 1 pkt. 1).

(dowód: akta kontroli str. 2381-2386)

Z dyspozycji z art. 15 ust. 3 RDW, wynika, iż Państwa Członkowskie mają obowiązek przedkładania Komisji Europejskiej *Sprawozdania tymczasowego*. Reprezentantem Państwa w zakresie współpracy z organami międzynarodowymi jest Rada Ministrów, która z kolei jest reprezentowana przez właściwego ministra (art. 146 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 9, a także art. 149 ust. 1 Konstytucji RP). Z powyższego wynika zatem, że to Minister Środowiska winien przedłożyć sprawozdanie z realizacji *Dyrektywy Azotanowej* do Komisji Europejskiej, nie KZGW.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że *Sprawozdanie tymczasowe*, w jego ostatecznej wersji, nie zostało zweryfikowane i zaakceptowane przez Ministra Środowiska, przed umieszczeniem na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

W ocenie NIK, opisane wyżej działanie było działaniem nierzetelnym.

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał rzetelnej weryfikacji informacji *GWP 2008–2009* co do zgodności danych przedstawionych w ww. dokumencie z danymi źródłowymi pozyskanymi z innych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z ustaleniami kontroli informacja ta została poddana weryfikacji jedynie w zakresie zgodności z wymogami określonymi w art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Zastępca Dyrektora DZW wyjaśnił m.in., że informacja *GWP 2008–2009* sporządzona była przez KZGW i powinna być zweryfikowana przez pracowników Departamentu Instrumentów Środowiskowych, którzy zajmowali się wówczas sprawami z zakresu gospodarki wodnej w Ministerstwie Środowiska. Dlatego też w DZW MŚ brak jest dokumentacji potwierdzającej sposób i zakres weryfikacji danych zawartych w tym dokumencie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił, iż w jego przekonaniu informacja *GWP 2008–2009*, sporządzona przez Prezesa KZGW, poddana była w Ministerstwie Środowiska weryfikacji obejmującej w szczególności ustalenie czy zakres tego dokumentu odzwierciedla wymogi określone w art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 1248-1265, 2255-2305)

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że informacja *GWP 2008–2009* została zweryfikowana nierzetelnie.

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał rzetelnej weryfikacji informacji *GWP 2010-2011* co do zgodności z danymi źródłowymi. W informacji tej wystąpiły bowiem nieprawidłowości, polegające na:

- wskazaniu błędnych danych w *Zestawieniu informacji w zakresie uprawnień właścicielskich (na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów parków narodowych)*, tj. nieprawidłowo podano długość rzeki w Parku Narodowym Ujście Warty – 27,5 km zamiast 27,75 km, jak wskazują dane źródłowe – załącznik nr 9 do *GWP 2010-2011*, str. 115, pkt 20 załącznika, wiersz 22, kolumna 3;

(dowód: akta kontroli str. 826, 2022)

- zamieszczeniu *Zestawienia zasobów dyspozycyjnych i perspektywicznych zwykłych wód podziemnych w obszarach dorzeczy i regionach wodnych, wg danych Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) – stan na dzień 31 marca 2010 r.*, pomimo dysponowania bardziej aktualnymi danymi PIG – stan na dzień 31 grudnia 2011 r. tj. *Zasoby dostępne do zagospodarowania i pobór wód podziemnych wraz ze stopniem wykorzystania zasobów w skali roku* – załącznik nr 10 do *GWP 2010-2011*, str. 116.

(dowód: akta kontroli str. 827, 2005-2021)

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił, m.in., że przyczyną błędów zawartych:

- w załączniku nr 9, była oczywista omyłka pisarska;

- w załączniku nr 10, przeoczenie byłego pracownika DZW. Osobą nadzorującą prace był Dyrektor DZW MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2000-2000A)

Były pracownik DZW MŚ, zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty, wyjaśniła, że: „Dane umieszczone w tabeli nr 10 nie są błędne, mimo iż różnią się od danych z dokumentu przekazanego przez Państwowy Instytut Geologiczny w marcu 2012 r. W informacji *Gospodarowanie wodami w Polsce za lata 2010–2011* została umieszczona wzmianka na str. 23 rozpoczynająca się od słów „W roku 2011 rozpoczęto dokumentowanie głównych...” Informacja ta ma wskazywać, iż nie zakończono jeszcze weryfikacji danych, zatem przekazana przez PIG informacja wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. jest informacją zawierającą nie w pełni zweryfikowane dane. Dodatkowo projekt informacji został przekazany do uzgodnień wewnętrznych i Departament Geologii i Koncesji Geologicznych nie wniósł uwag”.

(dowód: akta kontroli str. 826-827, 1998-1999, 2005-2021, 2022)

W ocenie NIK, posłużenie się danymi z PIG aktualnymi na dzień 31 marca 2010 r. należy uznać za nieprawidłowe. Sam fakt, iż dostarczone przez PIG dane, wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. nie zostały jeszcze zweryfikowane, nie usprawiedliwiało posłkowania się danymi archiwalnymi.

Nieprawidłowości opisane powyżej według NIK były działaniem nierzetelnym.

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał rzetelnej weryfikacji sprawozdania z realizacji przepisów *Dyrektywy Azotanowej* pod względem zgodności z wymogami określonymi w załączniku V tej dyrektywy. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły:
 - braku oświadczenia o ustanowieniu programów obejmujących zapewnienie szkolenia i dostarczeniu informacji dla rolników – pkt 1 załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*;
 - braku opisu dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie – pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*.

(dowód: akta kontroli str. 847, 1997-1997A)

Zastępca Dyrektora DZW MŚ, wyjaśnił m.in., iż w toku analizy sprawozdania przekazanego Ministrowi Środowiska przez Prezesa KZGW dokonano sprawdzenia formalnej zgodności tego dokumentu z wymogami załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*.

Były pracownik DZW MŚ, zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty, wyjaśniła m.in. iż „*Raport ten był przeze mnie weryfikowany już po umieszczeniu go przez KZGW na stronie Komisji Europejskiej*”.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 847, 1248-1265, 1993-1994, 1998-1999)

Ponadto, były pracownik DZW, wyjaśniła, iż odnośnie oświadczenia o ustanowieniu programów obejmujących zapewnienie szkolenia i dostarczeniu informacji dla rolników – pkt 1 załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*, w jej ocenie w sprawozdaniu nie ma tego oświadczenia wprost i nie jest w stanie wskazać fragmentu dotyczącego tej kwestii. Wyjaśniła także, że brak ww. oświadczenia był mało znaczący wobec konieczności terminowego przekazania dokumentu do Komisji Europejskiej.

W zakresie natomiast niezamieszczenia w sprawozdaniu opisu dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie – pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*, wskazała m.in. iż

w jej ocenie opis dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów działań znajduje się na stronach 142-147 sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1998-1999, 2164-2169)

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że sprawozdanie nie zawierało oświadczenia o ustanowieniu programów obejmujących zapewnienie szkolenia i dostarczeniu informacji dla rolników – pkt 1 załącznika V *Dyrektywy Azotanowej* oraz opisu dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie – pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*.

Na stronach 142–147 sprawozdania, wskazanych przez byłego pracownika DZW, nie zamieszczono opisu dodatkowych działań lub środków podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie – pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*.

Opis dodatkowych działań lub środków, podejmowanych w ramach programów opracowanych przez Państwa Członkowskie – pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*, winien zawierać wskazanie nowych rozwiązań w stosunku do pierwotnie przyjętych zasad opisanych w zbiorze zasad dobrej praktyki lub w programach szkolenia dla rolników. Ze sprawozdania nie wynika natomiast czy dane ze sprawozdania, do których odwołują się wyjaśnienia, stanowią dodatkowe środki lub programy. Co więcej, sprawozdanie powinno wskazywać, że dodatkowe środki podjęto na skutek przekonania, że dotychczasowe środki określone w programach działania nie będą wystarczające do osiągnięcia celów w postaci zmniejszenia zanieczyszczenia i zapobiegania zanieczyszczeniu. Taka informacja w sprawozdaniu również nie została zamieszczona. Tabele wskazane w sprawozdaniu nie rozróżniają przy tym stosowanych środków na podstawowe i dodatkowe. W związku z powyższym, w ocenie NIK, sprawozdanie nie spełnia wymagań z pkt 4 lit. c) załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*, a brak zamieszczenia w sprawozdaniu wskazanych na wstępie danych był działaniem nielegalnym.

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał weryfikacji sprawozdania z realizacji *dyrektywy azotanowej* pod względem zgodności z danymi źródłowymi pozyskanymi z innych jednostek organizacyjnych. Sprawozdanie to zostało poddane weryfikacji jedynie w zakresie zgodności z wymogami załącznika V *Dyrektywy Azotanowej*.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ w wyjaśnieniach wskazał, iż w toku analizy sprawozdania z realizacji *Dyrektywy Azotanowej*, przekazanego Ministrowi Środowiska przez KZGW, dokonano sprawdzenia formalnej zgodności tego dokumentu z wymogami z załącznika V do tej *Dyrektywy*.

Ponadto, sprawozdanie nie było poddane weryfikacji pod kątem zgodności z danymi pochodzącymi z innych jednostek, co potwierdzają wyjaśnienia byłego pracownika DZW MŚ, zatrudnionego na stanowisku głównego specjalisty, która wskazała na brak dostępu do niezbędnych danych.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił ponadto, że Departament nie posiada dokumentów potwierdzających akceptację tego sprawozdania przez Ministra Środowiska z uwagi na fakt, iż ustawa – *Prawo wodne* nie nakłada na Ministra Środowiska obowiązku dokonania takiej akceptacji. Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił także, że Prezes KZGW przekazał sprawozdanie z realizacji przepisów *Dyrektywy Azotanowej* a nie jego projekt, kierując do Ministra Środowiska wyłącznie prośbę o jego przekazanie do Stałego Przedstawiciela RP przy Komisji Europejskiej.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in., iż ustawa – *Prawo wodne* nie określa procedury weryfikacji przedmiotowych sprawozdań i nie nakłada na ministra właściwego ds. gospodarki wodnej obowiązku dokonania ich akceptacji.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 1248-1265, 1998-1999, 2001-2002, 2004, 2381-2386)

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że *sprawozdanie z realizacji Dyrektywy Azotanowej* nie zostało zweryfikowane w MŚ.

- kontrola wykazała, że Minister Środowiska nie dokonał akceptacji ostatecznej wersji sprawozdania przed jego zamieszczeniem w bazie elektronicznej Europejskiej Agencji ds. Środowiska przez KZGW. Minister Środowiska dokonał jedynie akceptacji materiałów stanowiących podstawę do sporządzenia tego sprawozdania do Komisji Europejskiej.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił m.in., że *sprawozdanie z realizacji dyrektywy azotanowej* zostało umieszczone przez KZGW w „wersji elektronicznej w bazie internetowej Komisji Europejskiej w dniu 29 października 2012 r.” Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił również, iż w dniu 31 października 2012 r. pismem z dnia znak: DZW-078-286/43522/12/ETK przekazał wskazane sprawozdanie do Biura Ministra w MŚ.

Zastępca Dyrektora Biura Ministra w dniu 7 listopada 2012 r., pismem z dnia 6 listopada 2012 r., przesłał do Stałego Przedstawiciela RP przy UE potwierdzenie prawidłowego zamieszczenia na serwerach Europejskiej Agencji ds. Środowiska sprawozdania dotyczącego ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego z prośbą o przekazanie tego materiału do Komisji Europejskiej.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił również, iż „*Raport do Komisji Europejskiej przedkłada Minister Środowiska a przygotowuje zgodnie z kompetencjami, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Wobec tego, że Komisja Europejska przygotowała specjalny elektroniczny system, do którego dostęp w Polsce miało tylko KZGW, przedmiotowy raport został umieszczony w wersji elektronicznej w bazie internetowej Komisji Europejskiej w dniu 29 października 2012 r.*”

Ponadto, Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił, iż w toku analizy sprawozdania przekazanego Ministrowi Środowiska przez Prezesa KZGW b. pracownik DZW MŚ dokonała sprawdzenia formalnej jego zgodności z wymogami załącznika V *dyrektywy azotanowej*.

Natomiast z wyjaśnień ww. b. pracownika wynika m.in., że „*Raport ten był przeze mnie weryfikowany już po umieszczeniu go przez KZGW na stronie Komisji Europejskiej*”.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 376-379, 830 -831, 834-835, 837, 1248-1265, 1998-1999 2001-2002, 2004, 2376-2377).

Z dyspozycji art. 10 ust. 1 *Dyrektywy Azotanowej* wynika, iż to Państwa Członkowskie mają obowiązek przedkładania Komisji Europejskiej sprawozdań z realizacji tej *Dyrektywy*. Reprezentantem RP w zakresie współpracy z organami międzynarodowymi jest Rada Ministrów, która z kolei jest reprezentowana przez właściwego Ministra (art. 146 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 9, a także art. 149 ust. 1 Konstytucji RP). Z powyższego wynika zatem, że to Minister Środowiska winien przedłożyć sprawozdanie z realizacji *Dyrektywy Azotanowej* do Komisji Europejskiej, nie zaś KZGW.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż sprawozdanie z realizacji *Dyrektywy Azotanowej* nie zostało zweryfikowane i zaakceptowane przez Ministra Środowiska przed jego umieszczeniem przez KZGW w bazie elektronicznej Europejskiej Agencji ds. Środowiska.

2. Kontrola wykazała, że nieterminowo zrealizowano obowiązek przesłania do Sejmu informacji *Gospodarowanie Wodami w Polsce w latach 2010–2011*, wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Informacja *GWP 2010–2011* została przesłana przez Ministra Środowiska do Sejmu w dniu 3 lipca 2012 r., podczas gdy zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne* informacja ta winna być przesłana nie później niż do dnia 30 czerwca 2012 r.

Zastępca Dyrektora DZW MŚ wyjaśnił m.in., że informacja *GWP 2010–2011* została podpisana przez Ministra Środowiska w dniu 29 czerwca 2012 r., tj. w piątek, w konsekwencji czego dokument ten został przekazany do Kancelarii Ogólnej MŚ w pierwszym kolejnym dniu roboczym, tj. w dniu 2 lipca 2012 r. Ze względu na zbyt późne przekazanie dokumentu w dniu 2 lipca 2012 r. do Kancelarii Ogólnej MŚ przez pracownika DZW MŚ, przedmiotowa informacja została przekazana Marszałkowi Sejmu RP dopiero w dniu 3 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 697-699, 1248-1265, 1995, 1998-1999).

Powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla opóźnienia w przekazaniu przedmiotowej informacji. W ocenie NIK, okoliczność, iż dzień 30 czerwca 2012 r. wypadł w sobotę, nie oznacza, iż dokument ten mógł być złożony do Sejmu RP po dacie, wskazanej w art. 4 ust. 2 ustawy – *Prawo wodne*.

Ocena cząstkowa

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

4. Inne ustalenia kontroli

W toku kontroli stwierdzono, że w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Ministerstwa Środowiska nie zostały udostępnione wystąpienia pokontrolne z kontroli NIK, pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*²⁵.

W badanym okresie NIK przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska łącznie 22 kontrole, a oceny, uwagi i wnioski dotyczące badanych zagadnień zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, przekazanych Ministrowi Środowiska.

Na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska²⁶, będącej stroną BIP MŚ, miejscem właściwym do zamieszczania danych o kontrolach zewnętrznych była zakładka *Kontrole*, która nie zawierała jednak wystąpień pokontrolnych NIK, jak również informacji o innych kontrolach zewnętrznych, przeprowadzonych w Ministerstwie Środowiska. Zdaniem NIK było to działanie nielegalne.

Za treści zamieszczone w zakładce *Kontrole* odpowiada Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego (BKAW).

Dyrektor BKAW wyjaśnił, że w czasie kontroli NIK wystąpił o założenie w zakładce *Kontrole* podzakładki *Kontrole zewnętrzne przeprowadzone w MŚ*, natomiast brak takiej podzakładki był spowodowany realizacją innych zadań i ograniczeniami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 169-244)

Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, w BIP MŚ zostały udostępnione wszystkie

²⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 782.

²⁶ www.mos.gov.pl.

wystąpienia pokontrolne NIK z kontroli przeprowadzonych w latach 2010–2013 oraz jedno z zakończonej w 2014 r. Ponadto, w BIP MŚ udostępniono także tytuły kontroli przeprowadzonych w okresie 2010–2013 przez inne zewnętrzne jednostki kontrolne. Nie zamieszczono jednak wystąpień pokontrolnych, raportów lub sprawozdań z tych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 2354-2366, 2372-2374, 2418-2422)

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) przyspieszenie działań w celu pełnej transpozycji RDW;
- 2) rzetelną weryfikację dokumentów sprawozdawczych pod względem formalnej zgodności z wymogami wynikającymi z przepisów prawa oraz ich zgodności z danymi źródłowymi;
- 3) zapewnienie terminowego przekazywania do Sejmu RP rzetelnych informacji *Gospodarowanie wodami w Polsce*;
- 4) udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej MŚ treści wystąpień pokontrolnych, raportów lub sprawozdań z kontroli przeprowadzonych w MŚ przez instytucje zewnętrzne od momentu powstania obowiązku ich udostępnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do 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 24 października 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.