



KSI.410.007.00.2016

Nr ewid. 141/2017/P/16/047/KSI

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA INSPEKCJI OCHRONY ŚRODOWISKA NA RZECZ POPRAWY JAKOŚCI WÓD W RZEKACH

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

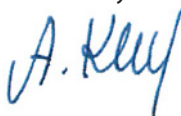
MISJA

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

WIZJA

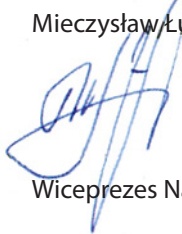
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Środowiska
Anna Krzywicka



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 30.X.2017r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli	12
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli	20
3.2.1. Organizacja wykonywania zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych	20
3.2.2. Programowanie monitoringu jakości wód rzek	30
3.2.3. Prowadzenie monitoringu jakości wód rzek	45
3.2.4. Dokonywanie ocen stanu wód rzek	48
3.2.5. Kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie realizacji zadań związanych z monitoringiem rzek	53
3.2.6. Finansowanie zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek	58
3.2.7. Sprawowanie przez organy IOŚ kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków, podejmowanie działań pokontrolnych oraz nadzór nad realizacją przez IOŚ omawianych zadań	62
4. INFORMACJE DODATKOWE	73
4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	73
5. ZAŁĄCZNIKI	78

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

Dyrektywa 2000/60/WE, Ramowa Dyrektywa Wodna, RDW	dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – Dz. Urz. UE L 327 z 22.12. 2000, str. 1, ze zm.
eutrofizacja	rozumie się przez to wzbogacanie wody biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód.
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska
JCWP	Jednolite części wód powierzchniowych – podstawowe jednostki gospodarowania wodami. Rozumie się przez to oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: – jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, – sztuczny zbiornik wodny, – struga, strumień, potok, rzeka, kanał lub ich części, – morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne.
KPOŚK, Program	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
KE	Komisja Europejska
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.
MOEU	monitoring obszarów chronionych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację, wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych
MORO	monitoring obszarów chronionych ze względu na obszary narażone na zanieczyszczenia związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych
MŚ	Ministerstwo Środowiska
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
oddziaływanie antropogeniczne na środowisko	zmiany środowiska spowodowane pośrednim lub bezpośrednim wpływem działalności człowieka
OSN	obszary szczególnie narażone, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć
PCA	Polskie Centrum Akredytacji
PMŚ	Państwowy Monitoring Środowiska

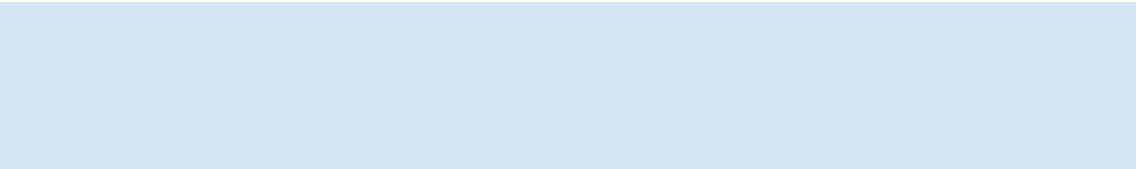
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.
potencjał ekologiczny wód	rozumie się przez to określoną jakość struktury i funkcjonowania sztucznego lub silnie zmienionego ekosystemu wodnego (wód, które powstały w wyniku działalności człowieka lub których charakter został w znacznym stopniu zmieniony w następstwie fizycznych przeobrażeń, będących wynikiem działalności człowieka), związanego z jednolitymi częściami wód powierzchniowych.
pp-k	punkty pomiarowo-kontrolne
RLM	równoważna liczba mieszkańców – ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT ₅) w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne)
rozporządzenie w sprawie sposobu klasyfikacji wód	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych – Dz. U. poz. 1482, uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r. przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. – Dz. U. poz. 1187. Do 14 listopada 2014 r. obowiązywało w ww. zakresie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. – Dz. U. Nr 257, poz. 1545.
rozporządzenie w sprawie monitoringu wód	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych – (Dz. U. Nr 258, poz. 1550, ze zm.) uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2295) przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 155b ust. 1 ustawy – Prawo wodne, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 155b ust. 1 ustawy – Prawo wodne w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, i mogą być zmieniane na podstawie na podstawie tego przepisu.
stan chemiczny wód	ocenia się na podstawie analizy wyników pomiarów zanieczyszczeń chemicznych, w tym tzw. substancji priorytetowych. Podstawą analizy jest porównanie uzyskanych wyników ze środowiskowymi normami jakości.
stan ekologiczny wód	rozumie się przez to określoną jakość struktury i funkcjonowania naturalnego ekosystemu wodnego związanego z jednolitymi częściami wód powierzchniowych.
stan wód powierzchniowych	rozumie się przez to ogólny stan jednolitych części wód powierzchniowych, który określa się w przypadku: a) silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych lub sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych – na podstawie potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego, b) jednolitych części wód powierzchniowych innych niż wymienione w lit. a – na podstawie stanu ekologicznego oraz stanu chemicznego – przy czym o ogólnym stanie decyduje gorszy wynik.

UE	Unia Europejska
uIOŚ, ustawa o Inspekcji	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.
ustawa – Prawo wodne, upw	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
WIOŚ, Wojewódzki Inspektor	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
wioś	wojewódzki inspektorat ochrony środowiska
WPPMŚ	wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska
WPMŚ	wojewódzkie programy monitoringu środowiska
zasada dziedziczenia	przeniesienia na kolejny rok wyników klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych, hydromorfologicznych oraz chemicznych jednolitych części wód powierzchniowych w przypadku, gdy nie były one objęte monitoringiem.



Kontrola działań Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach (nr kontroli P/16/047) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Stanowi ona kontynuację działań podejmowanych przez NIK, mających służyć ocenie stopnia wypełnienia przez Polskę przyjętych zobowiązań w obszarze środowiska, związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Do podjęcia kontroli przyczyniły się informacje o utrzymującym się złym stanie wód oraz braku możliwości prawnych dokonywania, przez organy IOS, oceny jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni, na podstawie pomiarów własnych.

Kontrola pozwoliła ocenić prawidłowość wykonania przez objęte nią jednostki zadań przypisanych im do realizacji w przepisach prawa. W wyniku kontroli zidentyfikowano problemy występujące w badanych obszarach oraz określono działania, niezbędne do podjęcia przez wskazane w Informacji organy w celu prawidłowej i skutecznej realizacji zadań będących przedmiotem kontroli.



Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań Inspekcji Ochrony Środowiska dla potrzeb oceny jakości wód rzek oraz działań w celu poprawy ich stanu ekologicznego i chemicznego.

Obszary objęte kontrolą

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły działań związanych z:

- organizacją wykonywania zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych, w tym dysponowania zapleczem kadrowym i technicznym dla realizacji tych zadań (w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska);
- programowaniem i prowadzeniem monitoringu jakości wód rzek (w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska);
- dokonywaniem ocen stanu wód rzek, w tym z procedurami dokonywania tych ocen (w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska);
- finansowaniem zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz adekwatnością wysokości środków przeznaczonych na wydatki z tym związane (w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska);
- przeprowadzaniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych (w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska);
- kierowaniem działalnością WIOŚ w zakresie realizacji przez nich zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek jak również zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych (w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska);
- nadzorem sprawowanym przez Ministra Środowiska nad programowaniem i realizacją przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz dokonywaniem ocen stanu wód rzek;
- nadzorem sprawowanym przez Ministra Środowiska nad realizacją przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych.

miejsce kontroli

Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz dziewięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3.

Zkres kontroli

Analizowano działania podejmowane od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych, wykonawczych, sprawozdawczych i organizacyjnych, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r.

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 października 2016 r. do 27 marca 2017 r.

Badania prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano w 11 jednostkach informacje, w tym m.in. od wojewodów i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewłaściwe oraz nie w pełni skuteczne działania Inspekcji Ochrony Środowiska dla potrzeb oceny jakości wód rzek oraz poprawy ich stanu.

Negatywnie NIK ocenia sposób programowania monitoringu rzek w latach 2013–2016 przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska ograniczały zakres zadań monitoringu wód planowanych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, w celu dostosowania ich do wysokości środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa oraz z krajowych funduszy ekologicznych, zamiast do rzeczywistych potrzeb. Wskutek tego programy nie spełniały, w zakresie monitorowania obszarów chronionych oraz jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wymogów zawartych w przepisach krajowych. Programy nie spełniały również, w zakresie monitorowania jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wymogów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej². Główny Inspektor akceptował nieuwzględnianie w wojewódzkich programach monitoringu środowiska pełnego zakresu monitoringu rzek. Determinowało to nieprawidłową (niepełną) realizację tego monitoringu, gdyż z założenia dopuszczano możliwość częściowego wykonania zadań, nawet pomimo wykonania planu wskazanego w wojewódzkich programach i tym samym przyzwalano na brak sporządzenia kompletnej oceny stanu jednolitych części wód rzek oraz oceny spełnienia wymagań na obszarach chronionych. Niewłaściwy i nieskuteczny był także sposób wymiany informacji oraz uzgadniania stanowisk pomiędzy organami IOŚ, a organami odpowiedzialnymi za planowanie w gospodarowaniu wodami. Dotyczyło to przede wszystkim uwag i zastrzeżeń formułowanych przez organy IOŚ w stosunku do wykazów i wyników analiz, sporządzanych i przekazywanych na potrzeby planowania monitoringu rzek przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Niewystarczające i niewłaściwe były działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie koordynacji monitoringu rzek oraz kierowania działalnością IOŚ, polegające przede wszystkim na:

- akceptacji przez ten organ praktyki stosowania „zasady dziedziczenia” przy dokonywaniu ocen stanu jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych w sposób, który mógł wpływać na zmniejszenie poziomu wiarygodności wyników dokonanych ocen stanów wód rzek. Sposób stosowania „zasady dziedziczenia” pozostawał także w sprzeczności z obowiązującymi przepisami rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie sposobu klasyfikacji wód;
- wydaniu wytycznych, dotyczących programowania zadań monitoringu rzek na obszarach wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, pozostających w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z 2011 r. w sprawie monitoringu wód.

² Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

NIK ocenia negatywnie istniejący model finansowania zadań monitoringu rzek wymagający corocznego aplikowania przez wojewódzkich inspektorów do krajowych funduszy ekologicznych, z niepewnym skutkiem, o środki na ten cel, co nie sprzyjało wykonaniu badań i ocen wód rzek określonych wymogami prawa krajowego i zobowiązaniami wspólnotowymi Polski.

Negatywnie również NIK ocenia niepodjęcie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Ministra Środowiska działań umożliwiających wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywanie oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz wykonywanych w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

Wykonywane przez WIOŚ, w sposób niejednolity, własne pomiary jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni miały jedynie charakter orientacyjny i nie mogły być wykorzystane do ustalenia przekroczeń jakości ścieków w postępowaniach administracyjnych.

Takie postępowanie, pomimo technicznego przygotowania wojewódzkich inspektoratów do wykonywania omawianych zadań, przyczyniło się do niesprawowania, przez niemal 14 lat, przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa, rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnienia, w tym okresie, jakiegokolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

Negatywnie NIK ocenia także sprawowanie przez Ministra Środowiska, w latach 2013–2016, zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek oraz z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

NIK ocenia pozytywnie:

- organizację przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska wykonywania zadań monitoringu rzek, w tym wdrożenie dwustopniowego systemu zapewnienia jakości badań obejmującego wewnętrzną oraz zewnętrzną kontrolę jakości badań;
- podejmowanie przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na prowadzenie monitoringu rzek w związku niezapewnieniem wystarczającego finansowania omawianych zadań z budżetu państwa. Działania te, pomimo iż nie były w pełni skuteczne, pozwoliły na realizację zadań w zakresie określonym wojewódzkimi programami państwowego monitoringu środowiska oraz na dokonywanie ocen stanu wód i obszarów chronionych w zakresie objętych badaniami;
- przeprowadzanie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w ramach posiadanych instrumentów prawnych, kontroli terenowych podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowane działania pokontrolne.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W ośmiu z dziewięciu badanych wioś potencjał kadrowy i techniczny nie był wystarczający do pełnej realizacji zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.
[str. 20–23, 46, 60–62]
2. Powszechnie stosowaną praktyką było ograniczanie zakresu zadań monitoringu wód planowanych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na lata 2013–2015 jak również na lata 2016–2020, w wyniku której dostosowywano możliwości wykonywania tych zadań do wysokości środków finansowych otrzymywanych na ich realizację zamiast do rzeczywistych potrzeb. W wyniku tych działań wojewódzkie programy monitoringu środowiska nie spełniały, w zakresie monitorowania obszarów chronionych oraz JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wymogów zawartych w przepisach krajowych. Nie spełniały także wymogów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska bezpodstawnie ograniczając zakres zadań monitoringu rzek w WPMŚ, pozbawiali się podstaw do występowania z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków finansowych na ten cel.
[str. 32–43, 60]
 - a) Opracowane przez wojewódzkich inspektorów w badanym okresie projekty WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 zostały zatwierdzone przez Głównego Inspektora, pomimo nieobjęcia nimi odpowiednio 746 (41,8%) i 1.672 (45,2%) JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, które zostały ujęte w wykazie Prezesa KZGW. W żadnym z dziewięciu kontrolowanych WIOŚ nie zaplanowano prawidłowo w badanym okresie zadań w zakresie monitoringu operacyjnego. Spośród 1.131 JCWP, wskazanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie monitoringiem operacyjnym 640 JCWP, tj. 56,6%. Uwzględniając przesłanki merytoryczne wskazujące na brak możliwości poboru prób na części z ww. JCWP z częstotliwością wynikającą z obowiązujących przepisów (np. brak przepływu, ciek okresowo suchy), jako nieprawidłowość zakwalifikowano w toku kontroli NIK brak planowania omawianego monitoringu w przypadku 282 JCWP, tj. 24,9% ogółu wszystkich JCWP wyznaczonych na terenie dziewięciu objętych kontrolą województw.
[str. 33–36]
 - b) W ośmiu z dziewięciu kontrolowanych wioś nie zaplanowano w sposób prawidłowy zadań w zakresie monitoringu obszarów, które są chronione ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych. I tak w kontrolowanych wioś:
 - spośród 1.090 JCWP, które spełniały przesłanki do objęcia ich przedmiotowym monitoringiem, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie MOEU 805 JCWP, tj. 73,8%. Skala nieplanowanych zadań omawianego monitoringu w wyznaczonych JCWP zawierała się w kontrolowanych wioś w granicach od 16,5% do 52%;
 - spośród 1.089 JCWP, które spełniały przesłanki do objęcia ich przedmiotowym monitoringiem, w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie ww. monitoringiem 847 JCWP, tj. 77,8%. Skala nieplanowanych zadań omawianego monitoringu

w wyznaczonych JCWP zawierała się w kontrolowanych wioś, w granicach od 2,0% do 44,7%;

- w ośmiu z dziewięciu kontrolowanych wioś nie objęto MOEU wszystkich wymaganych JCWP, do których bezpośrednio były odprowadzane ścieki komunalne.

Ponadto w części wioś nie kontynuowano przedmiotowego monitoringu w przypadku tych JCWP, dla których wcześniejsze badania ujawniły niespełnianie wymagań w tym zakresie. [str. 39–40]

- c) We wszystkich WPMŚ na lata 2013–2015 na 727 JCWP zaplanowano monitoring obszarów chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie. Nie objęto takim monitoringiem 1.041 JCWP. W WPMŚ na lata 2016–2020 oraz projekcie na 2021 r. spośród 2.013 JCWP obejmujących ww. obszary chronione zaplanowano ten rodzaj monitoringu na 870 JCWP (43,2%). W dziewięciu kontrolowanych WIOŚ zaplanowano w WPMŚ na lata 2013–2015 objęcie, omawianym monitoringiem łącznie 352 JCWP. Z kolei w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie nim 397 JCWP. W przypadku trzech WIOŚ kontrola ujawniła nieprawidłowości w zakresie planowania ww. monitoringu. [str. 42–44]

3. Niewłaściwy i nieskuteczny był sposób wymiany informacji oraz uzgadniania stanowisk pomiędzy organami IOŚ, a organami odpowiedzialnymi za planowanie w gospodarowaniu wodami, przede wszystkim w zakresie uwag i zastrzeżeń formułowanych w stosunku do wykazów i wyników analiz przekazywanych na potrzeby planowania monitoringu rzek przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W GIOŚ, pomimo zgłaszanych Prezesowi KZGW zastrzeżeń merytorycznych co do zasadności ujęcia części JCWP w wykazie zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, w toku kontroli NIK nie przedstawiono uzgodnienia przez ten organ możliwych odstępstw od ww. wykazu w planowaniu monitoringu rzek w WPMŚ. (str. 35–36)
4. W większości kontrolowanych wioś nie przestrzegano zasad wyznaczania pp-k na potrzeby monitoringu operacyjnego w sposób umożliwiający ocenę oddziaływania oczyszczalni ścieków komunalnych na wody powierzchniowe. Analiza wyznaczania pp-k w JCWP, do których były odprowadzane ścieki komunalne z oczyszczalni o największej wydajności w danym województwie wykazała, iż z reguły nie ustanawiano stanowisk pomiarowych tworzących pp-k powyżej i poniżej zrzutu ścieków na tej samej JCWP. (str. 36–37)
5. Wszyscy kontrolowani wojewódzcy inspektorzy zrealizowali w latach 2013–2015 zadania monitoringu rzek na poziomie zaplanowanym w WPMŚ. W sześciu wioś w toku kontroli ujawniono nieprzeprowadzenie badań wskaźników jakości JCWP w pełnym zakresie wymaganym przepisami, a w trzech częstotliwość badań wybranych wskaźników jakości JCWP była mniejsza niż częstotliwość wymagana przepisami. [str. 45–46]
6. W badanym okresie dziewięciu kontrolowanych WIOŚ dokonało oceny stanu 1229 JCWP, przy czym stan 1083 (88,1 %) z nich oceniono jako zły. Pracownicy kontrolowanych wioś na ogół prawidłowo dokonywali ocen stanu wód rzek. Nieprawidłowości w omawianym zakresie ujawniono w trzech wioś. [str. 48–49]
7. Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie zapewnił w sposób wystarczający i właściwy koordynacji działalności monitoringu rzek oraz kierowania działalnością IOŚ, w zakresie:

- dokonywania ocen stanu wód poprzez akceptację praktyki stosowania „zasady dziedziczenia” w sposób, który mógł wpływać na zmniejszenie poziomu wiarygodności wyników dokonanych ocen stanów wód rzek, a także pozostawał w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, [str. 49–50]
 - planowania zakresu monitoringu na obszarach chronionych poprzez wydanie wytycznych dotyczących programowania zadań monitoringu rzek na obszarach wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, pozostających w sprzeczności z przepisami prawa. [str. 40]
8. W żadnym z kontrolowanych wioś nie została w pełni wdrożona baza danych umożliwiająca kompleksowe zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i przekazywanie GIOŚ danych dotyczących monitoringu wód powierzchniowych. Główny Inspektor, pomimo podejmowanych już od 2009 r. działań w celu utworzenia systemu informatycznego IOŚ Ekoinfonet, nie zapewnił od dnia 1 stycznia 2013 r.³ zbierania, przechowywania i udostępniania danych dotyczących badania i oceny stanu środowiska, uzyskiwanych w trakcie prowadzenia monitoringu rzek w ramach ww. systemu. Dopiero w styczniu 2016 r. doprowadził do odebrania i uruchomienia bazy JWODA, przeznaczonej do gromadzenia danych z monitoringu wód – przy czym do dnia zakończenia kontroli możliwe było tylko wykorzystanie ww. danych z lat 2007–2014. Wioś uczestniczyły we wdrażaniu przygotowywanego w GIOŚ systemu zbierania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania danych dotyczących wyników monitoringu jakości wód JWODA. [str. 27–28]
9. Minister Środowiska w latach 2013–2016 nie sprawował zwierzchniego nadzoru nad prowadzeniem przez WIOŚ państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek, a nadzór Ministra nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska był w tym zakresie niewystarczający. W badanym okresie Minister nie kontrolował sposobu realizacji przez Głównego Inspektora zadań dotyczących monitoringu rzek. Nie podejmował także żadnych, poza analizą sprawozdań z działalności, innych działań nadzorczych w stosunku do Głównego Inspektora, dotyczących gromadzenia przez ten organ informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska oraz przetwarzania zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywania ocen stanu środowiska. Minister zaniechał również zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez WIOŚ zadań związanych z programowaniem zadań monitoringu rzek, prowadzeniem tych badań oraz dokonywaniem ocen stanu wód rzek. Nie dysponował przy tym wiedzą w zakresie prawidłowości planowania i realizacji zadań monitoringu rzek przez te organy. [str. 55–57]
10. W latach 2013–2016 w wioś na realizację zadań związanych z monitoringiem środowiska, w tym monitoringiem rzek, wydatkowano środki w łącznej kwocie 260.760,9 tys. zł, z tego m.in.: 69,3% stanowiły środki własne wioś, a 28,6% środki krajowych funduszy ekologicznych. Dofinansowanie udzielone przez wfośigw na monitoring środowiska (w tym wód) było niższe niż kwoty wnioskowane przez wioś i kształtowało się na poziomie od 48,4% do 92,4%. Z kolei w GIOŚ wydatki poniesione na realizację zadań monitoringu rzek wyniosły łącznie 7.829 tys. zł, a głównym źródłem finansowania powyższych wydatków (92,7%) były środki uzyskane z NFOŚiGW. [str. 58–59, 61–62]

³ Termin, w którym wszedł w życie obowiązek prowadzenia i nadzorowania przez GIOŚ tego systemu.

11. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska w sposób prawidłowy sprawowali kontrole terenowe podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowali działania pokontrolne w ramach posiadanych instrumentów prawnych. Wszyscy skontrolowani WIOŚ dokonywali także analiz przedkładanych przez podmioty informacji o wynikach pomiarów, jednak niemal połowa z nich przeprowadzała je z nieuzasadnioną wielomiesięczną, a nawet kilkuletnią, zwłoką. [str. 63–66, 70–72]
12. Zarówno Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jak i Minister Środowiska nie podejmowali w badanym okresie działań w celu umożliwienia wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywania, na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz, oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wymierzania – w oparciu o wyniki tych pomiarów i analiz wykonywanych w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie 91/271/EWG – administracyjnych kar pieniężnych. Uwzględniając techniczne przygotowanie IOŚ do wykonywania takich pomiarów, zdaniem NIK, brak było racjonalnego uzasadnienia dla niepodjęcia przez ww. organy przedmiotowych działań. [str. 67–70]
13. Główny Inspektor nie przeprowadzał kontroli WIOŚ w zakresie stanu realizacji wydawanych zaleceń, wytycznych i ogólnych kierunków działania związanych z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków komunalnych i przemysłowych. Także Minister Środowiska, poza analizą sprawozdań z działalności IOŚ, nie nadzorował w latach 2013–2016 realizacji przez IOŚ zadań związanych z prowadzeniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych. [str. 72]
14. We wszystkich zbadanych jednostkach Inspekcji Ochrony Środowiska funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne, odpowiedzialne za realizację zadań związanych z monitoringiem rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków. [str. 20–21]
15. We wszystkich wioś wdrożono dwustopniowy system zapewnienia jakości badań, obejmujący wewnętrzną oraz zewnętrzną kontrolę jakości badań. [str. 24–26]
16. W okresie objętym kontrolą, pracownicy GIOŚ i wszystkich kontrolowanych wioś byli uczestnikami szkoleń dotyczących monitoringu jakości wód rzek. Natomiast szkoleniami, związanymi z kontrolami podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków komunalnych i przemysłowych, zostali objęci pracownicy jedynie sześciu z dziewięciu kontrolowanych wioś. W takich szkoleniach nie brali udziału pracownicy GIOŚ. [str. 23–24]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ochrona rzek realizowana jest z uwzględnieniem wyników oceny ich stanu. Stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu monitoringu rzek oraz utrzymujące się niedofinansowanie tej działalności powodowały, iż pozyskane informacje o stanie rzek oraz o stanie obszarów chronionych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz osiągnięcia celów środowiskowych, były niepełne. Sytuacja ta stwarzała ryzyko, iż podejmowane, w oparciu o niepełne dane, decyzje organów administracji, dotyczące ochrony wód, były niewystarczające, a tym samym zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych. Ponadto wybiórcze traktowanie przez wojewódzkich inspektorów wykazów jednolitych części wód zagrożonych nieosiągnięciem

celów środowiskowych, wykazów obszarów chronionych oraz zidentyfikowanych znaczących oddziaływań antropogenicznych oraz ocen ich wpływu na stan rzek, sporządzonych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami przez organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, powodowało sytuację, że to organy IOŚ przesądzały w praktyce o zakresie planowanych badań monitoringu rzek, a nie organy wykorzystujące wyniki tego monitoringu, odpowiedzialne za ustalenie działań mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód rzek oraz ekosystemów zależnych od wód rzek.

Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest także utrzymująca się już od kilkunastu lat sytuacja zaniechania ze strony organów państwa jakichkolwiek działań nadzorczych, zarówno w zakresie monitoringu wód jak i działalności kontrolnej, w celu oceny na podstawie własnych pomiarów tych organów oddziaływania oczyszczalni ścieków na środowisko oraz oceny spełniania przez zarządzających tymi instalacjami wymagań określonych w udzielonych im pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. Takie postępowanie nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy pomimo wydatkowania w ostatnich kilkunastu latach ponad 18 mld zł na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków, w przypadku niemal 90% ocenionych JCWP utrzymuje się ich zły stan.

Podkreślenia wymaga fakt, iż od 1 stycznia 2018 r. ulegną zmianie dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie możliwości stwierdzania przez WIOŚ przekroczenia określonych w pozwoleniach wodnoprawnych albo pozwoleniach zintegrowanych warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi i od tego czasu pomiary własne WIOŚ, wykonane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie 91/271/EWG, będą mogły stanowić podstawę do stwierdzania przedmiotowych przekroczeń i ustalania w drodze decyzji opłat podwyższonych.

W celu eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy funkcjonowania monitoringu rzek oraz zwiększenia skuteczności kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowanych działań pokontrolnych, niezbędne jest podjęcie działań przez:

1) Ministra Środowiska w celu:

- doprecyzowania w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska zakresu i sposobu sprawowania przez ministra właściwego do spraw środowiska zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska;
- zapewnienia sprawowania zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z prowadzeniem monitoringu rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych;
- spowodowania dokonywania przez organy IOŚ, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG;
- opracowania modelu finansowania zadań monitoringu rzek zapewniającego w możliwie pełny sposób realizację zadań zgodnie z wymogami prawa krajowego i zobowiązaniami wspólnotowymi Polski.

2) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w celu zapewnienia:

- planowania zadań monitoringu rzek w programach Państwowego Monitoringu Środowiska w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich wymogów przepisów prawa krajowego i zobowiązań wspólnotowych Polski;

- kierowania i koordynowania działalności organów IOŚ w zakresie planowania monitoringu rzek oraz dokonywania ocen ich stanu w sposób zapewniający zgodną z prawem realizację zadań;
- pełnego uwzględniania w procesie planowania zadań monitoringu rzek, przekazywanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, wykazów jednolitych części wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wykazów obszarów chronionych oraz zidentyfikowanych znaczących oddziaływań antropogenicznych oraz ocen ich wpływu na stan rzek. Ewentualnego odstępowania od tych wykazów i analiz jedynie po uzgodnieniu takiego postępowania z Prezesem KZGW;
- dokonywania przez organy IOŚ, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG;
- organizacji szkoleń dla pracowników IOŚ w zakresie sprawowania kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

3) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w celu:

- uzgadniania stanowisk pomiędzy organami IOŚ, a organami odpowiedzialnymi za planowanie w gospodarowaniu wodami w zakresie uwag i zastrzeżeń, zgłaszanych przez organy IOŚ w stosunku do wykazów i wyników analiz sporządzanych i przekazywanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na potrzeby planowania monitoringu rzek;

4) Wojewodów w celu:

- rozważenia możliwości zwiększenia poziomu finansowania zadań monitoringu rzek.

5) Wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w celu:

- planowania zadań monitoringu rzek w programach Państwowego Monitoringu Środowiska w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich wymogów przepisów prawa krajowego i zobowiązań wspólnotowych Polski;
- pełnego uwzględniania w procesie planowania zadań monitoringu rzek, przekazywanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, wykazów jednolitych części wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wykazów obszarów chronionych oraz zidentyfikowanych znaczących oddziaływań antropogenicznych oraz ocen ich wpływu na stan rzek. Ewentualnego odstępowania od tych wykazów i analiz jedynie po uzyskaniu jednoznacznej informacji o uzgodnieniu takiego postępowania z Prezesem KZGW;
- dokonywania, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG.

6) Zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu:

- rozważenia możliwości zwiększenia poziomu finansowania zadań monitoringu rzek.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Głównym aktem regulującym politykę wodną Unii Europejskiej jest tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna. Ma ona na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego w krajach należących do wspólnoty i zakładała osiągnięcie do końca 2015 r. dobrego stanu wód na terenie całej Unii Europejskiej. Zgodnie z wymaganiami Ramowej Dyrektywy Wodnej, zdefiniowano w Polsce typy wód powierzchniowych, a następnie wyznaczono tzw. jednolite części wód, które należy rozumieć jako oddzielne i znaczące elementy wód powierzchniowych, stanowiące podstawową jednostkę gospodarowania wodami.

Każda z jednolitych części wód powierzchniowych scharakteryzowana jest m.in. poprzez typ, do którego przynależy. Jednolite części wód powierzchniowych, to jeziora, zbiorniki, strugi, strumienie, potoki, rzeki, kanały⁴, w tym jednolite części wód sztuczne i silnie zmienione. Powinny one do końca 2015 r. osiągnąć dobry stan chemiczny oraz dobry stan ekologiczny lub dobry potencjał ekologiczny. Dla wód naturalnych obowiązuje przy tym określenie stanu ekologicznego, a dla sztucznych i silnie zmienionych – określenie potencjału ekologicznego.

Polska jest krajem o niewielkich zasobach wodnych, które kształtują się na poziomie 1.600 m³ na 1 mieszkańca na rok (w krajach europejskich średnio na 1 mieszkańca na rok przypada 4500 m³ wody). Położona jest w zlewniach trzech mórz: Morza Bałtyckiego (99,7% powierzchni kraju), Morza Północnego (0,1 % powierzchni kraju) oraz Morza Czarnego (0,2% powierzchni kraju). Polską część zlewni Morza Bałtyckiego tworzą dwa dorzecza największych rzek: Wisły, o powierzchni 168,9 tys. km² (co stanowi 54 % powierzchni kraju) i Odry, o powierzchni 106,0 tys. km² (33,9 % powierzchni kraju), a także 5 dorzeczy mniejszych rzek: Ücker, Jarft, Świeżej, Pregoly i Niemna oraz zlewnie rzek wpadających bezpośrednio do Bałtyku (17,3 tys. km², 5,5 % powierzchni kraju). Do zlewni Morza Północnego należy polska część dorzecza Łaby (238 km²), zaś do zlewni Morza Czarnego polskie fragmenty dorzeczy Dunaju (385 km²) i Dniestru (233 km²).

Zlewnie rzek uchodzących bezpośrednio do Bałtyku⁵ podzielone zostały na dwa regiony i wraz z dorzeczami Odry oraz Wisły utworzyły tzw. obszary dorzeczy Odry i Wisły, będące głównymi jednostkami gospodarowania wodami.

Istotnym problemem w Polsce jest stan czystości wód. Zwiększanie zanieczyszczenia wody pociąga za sobą wymieranie różnych gatunków roślin i zwierząt, co prowadzi do zaburzeń w ekosystemach i w konsekwencji może doprowadzić do ich degradacji. Dlatego tak ważne jest ograniczenie ilości zanieczyszczeń dostających się do wód i dbanie o ich czystość.

Badania i ocenę stanu wód powierzchniowych oraz stanu wód podziemnych wykonuje się w Polsce w ramach państwowego monitoringu środowiska. Monitoring ten ma na celu zapewnienie wiarygodnych informacji o stanie środowiska. Zdefiniowano go jako system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. W skład PMŚ wchodzi trzy bloki – blok presje, blok stan i blok oceny i prognozy. W ramach bloku presje są gromadzone informacje o źródłach i ładunkach substancji odprowadzanych do środowiska, a w szczególności informacje o emisjach pozyskiwane z systemu administracyjnego, statystyki publicznej oraz przedstawiane przez Inspekcję Ochrony

⁴ W przypadku rodzajów wód powierzchniowych jak: strugi, strumienie, potoki, rzeki oraz kanały, jednolite części wód powierzchniowych mogą obejmować ich całość lub część.

⁵ Świna, Dziwna, Rega, Parsęta, Radew, Czerwona i Wieprza w obszarze dorzecza Odry oraz Słupia, Łeba, Reda, Elbląg i Pasłęka w obszarze dorzecza Wisły.

Środowiska. W ramach bloku stan, który jest podstawowym blokiem w systemie PMŚ, dochodzi do gromadzenia, analizowania i upowszechniania danych o poziomach substancji i innych wskaźnikach charakteryzujących stan poszczególnych elementów przyrodniczych. Dane bloku prognoz i ocen pochodzą natomiast z bloków presje i stan, a zadaniem tego bloku jest przedstawianie zintegrowanych ocen i prognoz jakości środowiska oraz wskazywanie czynników antropogenicznych wpływających na stan środowiska.

Celem wykonywania badań jest dostarczenie wiedzy o jakości wód, koniecznej do podejmowania działań na rzecz poprawy stanu oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Działania te powinny zapewnić ochronę przed eutrofizacją spowodowaną wpływem źródeł bytowo-komunalnych i rolniczych oraz ochronę przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, w tym przed zasoleniem i substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego. Monitoring planuje i realizuje się zgodnie z sześcioletnim cyklem gospodarowania wodami, wynikającym z przepisów prawa krajowego, transponujących wymagania Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Wyniki badań monitoringowych wód służą także do wypełnienia przez Polskę obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej (raporty, o których mowa w Ramowej Dyrektywie Wodnej oraz dyrektywie 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁶), a także zobowiązań Polski wynikających ze współpracy z Komisją Helsińską oraz Europejską Agencją Środowiska.

Charakterystykę stanu prawnego, obowiązującego w kontrolowanym okresie, przedstawiono w Załączniku 5.1.

W wieloletnim Programie PMŚ na lata 2016–2020 zaznaczono, iż realizacja Programu PMŚ jest uwarunkowana dostępnością środków finansowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Terminowe i pełne pokrywanie kosztów realizacji zadań jest tym bardziej ważne, iż zadania PMŚ co do zasady mają charakter ciągły lub cykliczny i niewykonanie zadań w planowanym terminie skutkuje brakiem możliwości dokonywania ocen stanu środowiska, co w konsekwencji powoduje problemy związane z planowaniem i operacyjnym zarządzaniem środowiskiem, a w przypadku większości podsystemów, m.in. monitoringu rzek, znajduje swoje odzwierciedlenie w jakości i kompletności informacji o stanie środowiska, sprawozdawanych do Komisji Europejskiej.

Koszty realizacji zadań Państwowego Monitoringu Środowiska obejmują koszty wydatkowane na poziomie krajowym przez GIOŚ oraz koszty wydatkowane na poziomie wojewódzkim przez wioś. Realizacja zadań w podsystemie monitoringu jakości wód jest finansowana w głównej mierze na poziomie wojewódzkim.

W perspektywie do 2020 roku, średnie roczne koszty realizacji pełnego zakresu ustawowych zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie Państwowego Monitoringu Środowiska prognozuje się na poziomie ok. 190 mln zł, w tym roczne koszty realizacji zadań PMŚ przez wioś prognozuje się na poziomie 134,8 mln zł. Jednocześnie, mając na uwadze fakt, iż od wielu lat środki otrzymywane z budżetu państwa są niewystarczające, zakłada się, iż w kolejnej perspektywie sytuacja ta nie ulegnie istotnej zmianie i źródłami finansowania zadań PMŚ będą, w przypadku Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska:

- środki budżetowe, w tym koszty płac i ich pochodne – prognoza średnich rocznych kosztów wynosi ok. 4,5 mln zł (w tym koszty płac i ich pochodne ok. 3,8 mln zł),

⁶ Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991, str. 1, ze zm.

- środki NFOŚiGW przekazywane od 2011 roku za pośrednictwem rezerwy budżetu państwa – prognoza średnich rocznych kosztów wynosi ok. 37 mln zł,
- środki Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko 2014–2020” – planowany łączny koszt realizacji projektów wynosi ok. 64 mln zł,

a w przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska:

- środki budżetowe wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, których dysponentem głównym jest wojewoda, w tym koszty płac i ich pochodne – prognoza średnich rocznych kosztów wynosi ok. 110,4 mln zł (w tym koszty płac i ich pochodne ok. 64,4 mln zł),
- środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska przekazywane od 2011 roku za pośrednictwem rezerwy budżetu państwa – prognoza średnich rocznych kosztów wynosi ok. 24,4 mln zł.

Kluczowym źródłem finansowania zadań PMŚ pozostaną wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Brak odpowiedniego poziomu finansowania zadań Państwowego Monitoringu Środowiska ze środków budżetu Państwa powodował i powoduje konieczność ubiegania się przez GIOŚ i wioś o środki funduszy celowych oraz poszukiwania innych dodatkowych źródeł finansowania. W związku z sygnałami od WIOŚ o realnym zagrożeniu prawidłowej i pełnej realizacji zadań w zakresie Państwowego Monitoringu Środowiska z powodu braku środków finansowych, jedynym gwarantem ich realizacji pozostaje zapewnienie stałego wsparcia finansowego realizacji ustawowych zadań PMŚ ze środków NFOŚiGW i wfośigw.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja wykonywania zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

Struktura organizacyjna

We wszystkich zbadanych jednostkach Inspekcji Ochrony Środowiska funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z monitoringiem rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków.

W strukturze GIOŚ zadania związane z monitoringiem jakości wód rzek⁷ pozostawały we właściwości Departamentu Monitoringu i Informacji o Środowisku, natomiast zadania związane z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych były we właściwości Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa⁸.

⁷ Obejmowały one m.in.: opracowanie wieloletnich programów Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej: WPPMŚ); prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem badań i ocen stanu środowiska zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.) /dalej: POŚ/, w tym spraw związanych z wdrażaniem wymagań Unii Europejskiej oraz realizacją zadań merytorycznych wynikających z konwencji i umów międzynarodowych; prowadzenie baz danych PMŚ; nadzór nad wdrażaniem systemów zapewnienia jakości badań w laboratoriach Inspekcji; prowadzenie spraw związanych z informowaniem o stanie środowiska, w tym: udostępnianie informacji uzyskanych w ramach PMŚ, opracowywanie wieloletnich raportów o stanie środowiska w Polsce; prowadzenie spraw wynikających ze współpracy międzynarodowej, w tym m. in: prowadzenie krajowego punktu kontaktowego ds. współpracy z Europejską Agencją Środowiska w ramach europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska (EIONET); prowadzenie spraw związanych z udziałem w europejskim ćwiczeniu interkalibracji metod oceny stanu potencjału ekologicznego wód w ramach Grupy Roboczej ECOSTAT Komisji Europejskiej.

⁸ Podstawowym obowiązkiem Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa była koordynacja i realizacja zadań Inspekcji w zakresie kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska, załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w II instancji w związku z naruszeniem wymagań ochrony środowiska.

W strukturze wioś zadania z zakresu monitoringu jakości wód rzek wykonywały wydziały monitoringu środowiska (w wioś) oraz działy monitoringu środowiska (w delegaturach wioś). Za kontrolę oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych odpowiedzialne były w wioś wydziały inspekcji i działy inspekcji (w delegaturach wioś). Natomiast m.in. prowadzenie badań wody i ścieków, udział w interkalibracyjnych porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości, współpraca z krajowym laboratorium referencyjnym i wzorcującym w zakresie wdrażania systemów jakości, metodyk badawczych oraz aparatury pomiarowej należało do zadań laboratoriów wioś.

Z zasady pracownicy wioś i GIOŚ realizowali omawiane zadania w oparciu o przyjęte zakresy obowiązków. W WIOŚ w Zielonej Górze do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie przypisano żadnemu z pracowników zadania polegającego na analizie wyników badań automonitoringowych jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni, które zarządzający oczyszczalniami przekazywali do WIOŚ. W toku kontroli NIK zakresy czynności trzech pracowników Wydziału Inspekcji zostały uzupełnione o stosowne zapisy, ale nie zostały podpisane przez zainteresowane strony.

Z kolei w Ministerstwie Środowiska, pomimo obowiązku sprawowania przez Ministra zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań Inspekcji, wynikającego z art. 2 ust. 2 ustawy o IOŚ, w regulaminach organizacyjnych, obowiązujących w latach 2013–2016, żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano, w pełnym zakresie, tj. w odniesieniu do zadań wykonywanych przez WIOŚ, realizacji omawianego zadania Ministra. Zadanie związane ze sprawowaniem przez Ministra Środowiska nadzoru nad Głównym Inspektorem pozostawało, w latach 2013–2016, kolejno we właściwości trzech komórek organizacyjnych⁹ MŚ i było prowadzone w sposób ciągły przez dwie do trzech osób. W Ministerstwie Środowiska nie przypisano także wprost żadnej komórce organizacyjnej ani osobom tam zatrudnionym czynności, dotyczących sprawowania przez Ministra Środowiska zwierzchniego nadzoru nad realizacją przez organy IOŚ zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych.

Opisane postępowanie Ministra Środowiska świadczy o niezapewnieniu przez ten organ właściwej kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Potencjał kadrowy i techniczny do wykonywania zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

W okresie objętym kontrolą w ośmiu z dziewięciu badanych wioś potencjał kadrowy i techniczny¹⁰ nie był wystarczający do pełnej realizacji zadań w zakresie objętym kontrolą.

GIOŚ oraz właściwi wojewodowie byli informowani przez WIOŚ o problemach finansowych, utrudniających realizację zadań z zakresu kontroli podmiotów oraz monitoringu środowiska, w tym dotyczących niedoborów kadrowych i konieczności zwiększenia zatrudnienia, jak również bardzo niskich wynagrodzeń pracowników wioś.

Byli informowani również o konieczności zaopatrzenia wioś w środki umożliwiające finansowanie bieżących wydatków związanych m.in. z działalnością kontrolną oraz monitoringowo-laboratoryjną, wymagającą utrzymania w gotowości aparatury technicznej i zakupu niezbędnych odczynników oraz materiałów eksploatacyjnych.

⁹ Departamentów: Zrównoważonego Rozwoju; Ochrony Środowiska; Zarządzania Środowiskiem.

¹⁰ Wyjątek stanowił WIOŚ w Gdańsku, w którym posiadany potencjał techniczny był wystarczający do pełnej realizacji zadań w zakresie wynikającym z planów kontroli, związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

Wszyscy objęci kontrolą Wojewódzcy Inspektorzy, systematycznie podejmowali działania dla zwiększenia potencjału kadrowego i technicznego¹¹, zgłaszając wojewodom oraz GIOŚ braki kadrowe i sprzętowe oraz zapotrzebowanie na etaty i środki techniczne¹², niezbędne do realizacji zadań PMŚ oraz zadań kontrolnych.

Wojewódzcy Inspektorzy występowali również do właściwych wojewodów o zwiększenie liczby pracowników realizujących zadania kontrolne oraz przyznanie środków finansowych na wynagrodzenia w związku nałożeniem nowych zadań w zakresie monitoringu wód powierzchniowych, w tym oznaczania substancji priorytetowych.

Pomimo ww. zgłoszeń oraz znaczącej fluktuacji kadr z powodu niskich zarobków, nie wszyscy wojewodowie przyznali środki umożliwiające Wojewódzkim Inspektorom zwiększenie zatrudnienia bądź przyznali środki w niższej niż wnioskowana wysokości. I tak np.

- Zachodniopomorski WIOŚ corocznie zwracał się do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskami o zwiększenie potencjału kadrowego WIOŚ w związku z nakładanymi na Inspekcję Ochrony Środowiska nowymi zadaniami oraz zwiększenie wysokości wynagrodzeń o przynajmniej 20% w celu zmniejszenia fluktuacji kadr. We wnioskach Zachodniopomorski WIOŚ podnosił, że wynagrodzenie średnie na etat pracowników WIOŚ w Szczecinie jest najniższe z wszystkich jednostek administracji zespolonej podległych Wojewodzie Zachodniopomorskiemu oraz należy do najniższych spośród wioś w kraju. Wnioski o wzmocnienie kadr nie były akceptowane, natomiast jak wskazał Zachodniopomorski WIOŚ „średnie wynagrodzenie (...) pracowników WIOŚ zostało (...) podniesione dzięki dodatkowym środkom na wynagrodzenia, jakie Wojewoda Zachodniopomorski ujął w planie na 2016 r.”;
- Kujawsko-Pomorski WIOŚ corocznie występowала do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zwiększenie liczby pracowników realizujących zadania kontrolne oraz przyznanie środków finansowych na wynagrodzenia w związku ze zmianami organizacyjnymi i nałożeniem nowych zadań w zakresie monitoringu wód powierzchniowych, w tym oznaczania substancji priorytetowych oraz prowadzenia obserwacji elementów hydromorfologicznych. Pomimo ww. wniosków, Wojewoda nie przyznał środków umożliwiających zatrudnienie dodatkowych pracowników;
- Warmińsko-Mazurski WIOŚ, przy planach do projektu budżetu na lata 2014 i 2015, wskazywał na potrzebę zatrudnienia dodatkowych pracowników w związku z realizacją zadań monitoringu jcwp. Z uwagi na większą liczbę zadań od 2016 r. wskazał na potrzebę zatrudnienia dodatkowych 10 osób, w tym jednej do prowadzenia analizy wyników pomiarów oraz dziewięciu do poboru próbek. W lipcu 2016, Wojewoda poinformował WIOŚ, o zwiększeniu funduszu wynagrodzeń na 2017 r. z przeznaczeniem na utworzenie 3 stanowisk do walki z patologiami w ochronie środowiska;
- Wielkopolski WIOŚ, w związku z brakiem etatów na działalność kontrolną w 2016 i w 2017 r., bezskutecznie wnioskował do Wojewody o 4 etaty na ten cel;
- Lubuski WIOŚ bezskutecznie wnioskował do wojewody o wzmocnienie potencjału kadrowego o 2 etaty.

Wojewódzcy Inspektorzy występowali również do GIOŚ i właściwych wojewodów (z różnym skutkiem) o środki na zakupy inwestycyjne, obejmujące m.in. aparaturę laboratoryjną i pomiarową, sprzęt pomocniczy, środki transportu oraz sprzęt komputerowy, niezbędne m.in. do wykonywania zadań z zakresu kontroli podmiotów oraz monitoringu wód powierzchniowych. I tak np.:

- Dolnośląski WIOŚ wnioskował do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie limitów wydatków na finansowanie m.in. zakupu niezbędnego sprzętu i wyposażenia. na szacunkową kwotę 6.946,54 tys. zł, z czego Wojewoda przyznał jedynie 23,3% ww. kwoty z przeznaczeniem na sfinansowanie zakupu części potrzeb w tym zakresie;
- Małopolski WIOŚ bezskutecznie zgłaszał do Wojewody Małopolskiego wnioski o dodatkowe środki na PMŚ, tj. m.in. na zakup sprzętu technicznego. Natomiast efektem zgłoszenia w 2014 r. do GIOŚ zapotrzebowania na środki dla wzmocnienia programu monitoringu na lata 2016–2021, w podziale na część inwestycyjną¹³ i na część

¹¹ Z wyjątkiem WIOŚ w Gdańsku.

¹² Urządzenia pomiarowe, sprzęt laboratoryjny, samochody itp.

¹³ Specjalistyczne wyposażenie badawcze i pomocnicze zapewniające poprawę jakości monitoringu wód.

ekspercką¹⁴, było podpisanie¹⁵ z GIOŚ porozumienia o współpracy w zakresie realizacji projektu pn. „Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej”¹⁶. W ramach tego projektu GIOŚ zobowiązał się do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sprawie zakupu i dostawy sprzętu specjalistycznego (m.in. chromatografów, mikroskopów, spektrometrów), jak również oprogramowania;

- Zachodniopomorski WIOŚ wnioskował do Wojewody Zachodniopomorskiego o środki na zakup sprzętu do realizacji zadań w zakresie monitoringu wód, w wyniku czego w 2015 r. zakupiono chromatograf gazowy sprzężony z detektorem spektrometrii masowej;
- Lubuski WIOŚ, z związku z problemami niewystarczającej bazy lokalowej do realizacji zadań – po akceptacji uzyskanej w GIOŚ – pozyskał działkę budowlaną oraz wnioskował do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) o środki na budowę Lubuskiego Centrum Badań i Monitoringu Środowiska oraz modernizację i doposażenie Laboratorium WIOŚ.

Skutkiem braku wyposażenia w niezbędny sprzęt, w tym aparaturę do wykonywania oznaczeń laboratoryjnych substancji priorytetowych, było niewykonanie w latach 2013–2015 części wymaganych badań wody i ścieków w dwóch WIOŚ: w Bydgoszczy i Zielonej Górze. Jak wyjaśnił Kujawsko-Pomorski WIOŚ, niewystarczający potencjał kadrowy i techniczny oraz znacząca liczba dodatkowych, niedających się wcześniej przewidzieć obowiązków (w tym kontroli pozaplanowych) była bezpośrednią przyczyną nieprzeprowadzenia przez WIOŚ w Bydgoszczy kontroli części oczyszczalni ścieków.

Szkolenia pracowników wykonujących zadania związane z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

W okresie objętym kontrolą, pracownicy GIOŚ i wszystkich kontrolowanych wioś byli uczestnikami szkoleń dotyczących monitoringu jakości wód rzek. Pracownicy GIOŚ byli organizatorami 18 szkoleń związanych z monitoringiem jakości wód rzek, w których uczestniczyło łącznie 959 pracowników wioś oraz 32 pracowników GIOŚ. Tematyka tych szkoleń obejmowała m.in.: wykorzystanie poszczególnych elementów biologicznych w ocenie stanu wód powierzchniowych oraz oznaczanie wybranych grup substancji, w tym substancji priorytetowych, w wodach powierzchniowych.

Zagadnienia związane z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków były tematem narady¹⁷ zorganizowanej w 2013 r. przez Głównego Inspektora z naczelnikami wydziałów i kierownikami działów Inspekcji w wioś, a także szkolenia¹⁸ dla inspektorów wioś o krótkim stażu pracy. Szkoleniami, związanymi z kontrolami podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych, zostali objęci pracownicy sześciu z dziewięciu kontrolowanych wioś. W takich szkoleniach nie brali udziału pracownicy GIOŚ.

NIK zwraca uwagę, iż jednym z elementów działań Głównego Inspektora w zakresie kierowania działalnością IOŚ jest organizacja szkoleń pracowników wioś i GIOŚ w zakresie wykonywania zadań ustawowych IOŚ. W przypadku szkoleń w zakresie sprawowania kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych ich celem przede wszystkim powinno

¹⁴ Dla usprawnienia i ujednolicenia procesu projektowania i prowadzenia monitoringu środowiska oraz wykonywania oceny stanu wód i ich prezentacji przestrzennej.

¹⁵ We wrześniu 2016 r.

¹⁶ Współfinansowanego ze środków PO IiŚ 2014–2020.

¹⁷ Przedmiotem narady były problemy pojawiające się w toku wykonywania przez wioś kontroli zagadnień gospodarki wodno-ściekowej.

¹⁸ Na szkoleniu omówiono zagadnienia dotyczące wizualnej oceny pracy oczyszczalni w aspekcie prowadzenia przez inspektorów wioś własnych pomiarów jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni i możliwości zastosowania trybu określonego w art. 305 ust. 2 i ust. 3 POŚ.

być przekazanie, przypomnienie lub zaktualizowanie wiedzy pracowników Inspekcji w zakresie merytorycznych (eksploatacyjnych) aspektów kontroli pracy oczyszczalni ścieków. Przedmiotem omawianych szkoleń powinny być przede wszystkim zagadnienia związane z oceną prawidłowości procesów technologicznych prowadzonych w oczyszczalniach, w zakresie umożliwiającym stwierdzenie przez kontrolera potencjalnych nieprawidłowości w pracy oczyszczalni (np. zakłócenia w sedimentacji osadu, awarie urządzeń napowietrzających, przeciążenia hydrauliczne itp.), których bezpośrednim skutkiem może być niewystarczające oczyszczenie ścieków wprowadzanych przez oczyszczalnię do środowiska. Wagę szkoleń w powyższym zakresie należy podkreślić w kontekście, wskazanego w art. 2 ust. 1 lit. d ustawy o Inspekcji, obowiązku kontroli przez organy IOŚ podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem.

Zdjęcie nr 1
Osadnik ściekowy



Źródło: Materiały NIK.

Jakość pomiarów i badań w monitoringu wód

W okresie objętym kontrolą we wszystkich wioś zapewniono odpowiednią jakość pomiarów i badań monitoringu wód rzek, wymaganych § 18 rozporządzenia w sprawie monitoringu wód, poprzez wdrożenie dwustopniowego systemu zapewnienia jakości badań, obejmującego wewnętrzną oraz zewnętrzną kontrolę jakości badań, realizowaną przez udział w badaniach biegłości i porównaniach międzylaboratoryjnych.

Wewnętrzna kontrola jakości stanowiła element systemu zarządzania jakością, zgodnego z normą PN-EN ISO/EIC 17025:2005. Wdrożenie ww. systemu potwierdzono w wioś certyfikatami akredytacji wydanymi przez Polskie Centrum Akredytacji. W kontrolowanym okresie PCA przeprowadziło w każdym wioś audyty sprawdzające funkcjonowanie wdrożonego systemu zarządzania jakością. Przeprowadzone audyty swoim zakresem obejmowały m.in. badania właściwości fizycznych, badania chemiczne, badania mikrobiologiczne wody i ścieków oraz badania hydrobiologiczne

i biologiczne wody, w tym proces pobierania próbek i badania terenowe. W wyniku audytów PCA formułowało spostrzeżenia/wnioski, które WIOŚ przyjęli do realizacji. Dotyczyły one m.in.:

- w WIOŚ w Poznaniu – zwiększenia zakresu i częstotliwości uczestnictwa pracowników w szkoleniach; poprawy właściwości doboru zakresu wzorcowania wag analitycznych i termometrów; udoskonalenia wewnętrznej kontroli jakości badań; ulepszenia sposobu monitorowania warunków środowiskowych w szafach chłodniczych do przechowywania próbek; doprecyzowania opisów wzorców służących do kalibracji i sprawdzeń w celu prawidłowej ich identyfikacji;
- w WIOŚ w Bydgoszczy – uczestnictwa w badaniach biegłości dla metody zgłoszonej do rozszerzenia zakresu akredytacji (oznaczenia WWA) w wodzie i ściekach; aktualizacji raportu z walidacji metody oznaczenia OWO, wprowadzenia graficznych kart kontrolnych umożliwiających monitorowanie trendów uzyskanych wyników badań biegłości i porównań międzylaboratoryjnych, sposobu przedstawiania wyników pomiarów temperatury i pH dla próbek średniodobowych; objęcia audytem wewnętrznym procesu pobierania próbek i pomiarów terenowych;
- w WIOŚ w Gdańsku – niepełnego zakresu audytów wewnętrznych, niezgodnego z normą zapisu wyników pomiarowych na raporcie i nieprecyzyjnych wytycznych dotyczących audytów;
- w WIOŚ w Warszawie – niestosowania, przy sprawdzaniu prawidłowości kalibracji ph-metru, kryterium wymaganego w pkt 9.2. normy PN-EN ISO 10523: 2012 oraz niezakończenia do dnia oceny wszystkich działań mających na celu wdrożenie nowego wydania normy PN-EN ISO 5814: 2013; zwrócenia uwagi na fakt, iż przyjęty zakres parametrów wewnętrznej kontroli jakości oraz częstotliwość wykonywanych badań mogły być niewystarczające dla potwierdzenia pełnej kontroli jakości dla niektórych metod badawczych zakwalifikowanych do konkretnych technik.

Wewnętrzna kontrola jakości badań w kontrolowanych wioś obejmowała oznaczenia – zarówno badania akredytowane, jak i nieakredytowane – w tym również badania elementów biologicznych. Polegała ona m.in. na prowadzeniu analiz próbek kontrolnych, a także badań kontrolnych terenowych. Zakres i częstotliwość prowadzenia kontroli wewnętrznej dla kolejnych parametrów przy wykorzystaniu poszczególnych metod określały plany/harmonogramy kontroli wewnętrznej na poszczególne lata oraz zakresy kontroli jakości badań.

Ponadto w wioś, w ramach sprawowania wewnętrznej kontroli jakości, planowano i realizowano audyty wewnętrzne obejmujące swoim zakresem obszar organizacji i zarządzania oraz działalności technicznej, w tym weryfikację i obserwację stosowanych metod badawczych, a sformułowane zalecenia były realizowane.

Zewnętrzną kontrolę jakości w wioś realizowano poprzez kilkakrotne, w ciągu roku, uczestnictwo w badaniach biegłości. W okresie objętym kontrolą pracownicy wioś brali udział w badaniach biegłości lub porównaniach międzylaboratoryjnych w zakresie elementów biologicznych, fizykochemicznych oraz grupy wskaźników chemicznych, charakteryzujących występowanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. W ośmiu z dziewięciu kontrolowanych wioś zachowano przy tym wymóg częstotliwości udziału w takich badaniach lub porównaniach, określony w §18 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r.

Zdjęcie nr 2
Laboratorium



Źródło: tilialucida –Fotolia.com.

Wdrożony we wszystkich badanych wioś system zarządzania jakością, zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005, obejmował wszystkie etapy prowadzenia pomiarów i badań, w tym w szczególności etapy poboru, utrwalania, transportu próbek wody i materiału biologicznego oraz ich przechowywania przed poddaniem ich badaniu w laboratorium, a także wykonywania oznaczeń fizykochemicznych i taksonomicznych. Ogólne ustalenia dotyczące systemu zostały określone w dokumentacji systemowej funkcjonującej w wioś, a szczegółowe ustalenia zawarto w odpowiednich instrukcjach i normach.

Nieprawidłowości w omawianym zakresie stwierdzono w dwóch jednostkach.:

- w WIOŚ w Szczecinie w Programie wewnętrznej kontroli jakości badań oraz w Planach kontroli jakości badań na lata 2013–2016, tj. dokumentach przewidzianych Procedurą ogólną PO-09, zawartą w Księdze Jakości Laboratorium WIOŚ, nie uwzględniono badań elementów biologicznych w zakresie następujących wskaźników: fitobentosu, makrofitów, makrobezkręgowców bentosowych. Tym samym, wbrew regulacji zawartej w § 18 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r. oraz wbrew regulacji zawartej w § 22 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2016 r., nie dochowano wymogu zapewnienia wewnętrznej kontroli jakości badań w zakresie ww. wskaźników elementów biologicznych;
- w WIOŚ we Wrocławiu brak było wymaganej częstotliwości udziału wioś w badaniach biegłości lub porównaniach międzylaboratoryjnych monitoringu JCWP, przeprowadzonego w ramach zewnętrznej kontroli jakości wyników badań. W przypadku 50 wskaźników podlegających monitorowaniu nie wszystkie pracownie Laboratorium WIOŚ dotrzymały (wynikającego z § 18 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu wód) wymogu częstotliwości udziału, nie rzadziej niż raz na dwa lata, w badaniach biegłości lub porównaniach międzylaboratoryjnych monitoringu JCWP, przeprowadzanego w ramach zewnętrznej kontroli jakości wyników badań.

System informatyczny służący do zbierania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania danych dotyczących wyników monitoringu jakości wód rzek oraz kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

W badanym okresie we wszystkich wioś wdrożony został Informatyczny System Kontroli (dalej: ISK)¹⁹, stanowiący część centralnej bazy danych, prowadzonej przez GIOŚ. System ISK zapewniał kompleksowe gromadzenie i przetwarzanie na poziomie całego województwa danych dotyczących wyników kontroli podmiotów, w tym również zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych, przekazywanie danych do GIOŚ oraz udostępnianie części informacji społeczeństwu²⁰. System umożliwiał gromadzenie informacji i dokumentów dotyczących prowadzonych kontroli, działań pokontrolnych oraz kontrolowanych podmiotów, przygotowanie planów działań kontrolnych na kolejne lata²¹, a także generowanie zestawień i raportów na podstawie wybranych kryteriów.

W żadnym z kontrolowanych wioś nie została w pełni wdrożona baza danych, umożliwiająca kompleksowe zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i przekazywanie do GIOŚ danych dotyczących monitoringu wód powierzchniowych. Niemniej jednak wioś uczestniczyły we wdrażaniu przygotowywanego w GIOŚ systemu zbierania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania danych dotyczących wyników monitoringu jakości wód JWODA, realizowanego w ramach systemu informatycznego *Ekoinfonet*. Dotychczas dane z wynikami monitoringu wód były, zgodnie z ustaleniami z GIOŚ, cyklicznie przekazywane w opracowanych przez pracowników GIOŚ formularzach (arkuszach kalkulacyjnych), umożliwiających przetwarzanie i udostępnianie wprowadzonych danych. Dane te w postaci plików zbierane były na poziomie wioś i przekazywane dalej drogą mailową do GIOŚ.

W GIOŚ już od 2009 r. podejmowano działania w celu utworzenia systemu informatycznego IOŚ pn. *Ekoinfonet*²². W ich efekcie, w 2012 r., odebrano od wykonawcy systemu cztery bazy danych zasilających system *Ekoinfonet*, w tym bazę JWODA przeznaczoną do gromadzenia danych z monitoringu wód. Od 2011 r. rozpoczęto w GIOŚ działania zmierzające do przeniesienia danych z monitoringu jakości wód do systemu *Ekoinfonet*. W tym celu, w listopadzie 2014 r., zawarto umowę na wykonanie pracy pt. „Przeniesienie danych monitoringu jakości wód do systemu informatycznego *Ekoinfonet* wraz ze wspomaganie wdrożenia systemu w Inspekcji Ochrony Środowiska”²³. W wyniku realizacji umowy w I etapie wykonano: zbiór danych przygotowanych do przeniesienia do systemu JWODA (zapisany na nośniku cyfrowym); wstępną wersję podręcznika użytkownika (dla administratora krajowego i wojewódzkiego oraz operatora JWODA), zawierającego szczegółowe procedury korzystania z systemu, w tym wskazówki wypełniania obowiązkowych i nieobowiązkowych pól danych; wstępny projekt modyfikacji systemu JWODA. Natomiast w II etapie wykonano: wersje instalacyjne oprogramowania systemu JWODA wraz z instrukcją instalacji; dokumentację techniczną tego systemu; listę narzędzi niezbędnych do kompilacji aplikacji; oprogramowanie składające się na ww. system w formie kodu źródłowego; wersję końcową podręcznika użytkownika.

¹⁹ Wdrożony zarządzeniami GIOŚ z dnia: 30 grudnia 2009 r., 18 marca 2010 r. i 2 lipca 2010 r.

²⁰ Za pośrednictwem GIOŚ.

²¹ Na podstawie informacji zawartych w systemie.

²² System informatyczny IOŚ przeznaczony do zbierania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania danych dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, uzyskiwanych w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ.

²³ Zakres prac określony umową obejmował (dwa etapy): wprowadzenie niezbędnych modyfikacji do systemu JWODA, przeniesienie danych dotyczących monitoringu wód do systemu JWODA, świadczenie usługi helpdesk dla pracowników wioś, przeprowadzenie szkoleń informatycznych dla pracowników wioś i GIOŚ, opracowanie podręcznika użytkownika zawierającego szczegółowe instrukcje korzystania z systemu, przygotowanie dokumentacji powykonawczej modyfikacji systemu JWODA, w tym projektu technicznego jego modyfikacji, a także zapewnienie asysty technicznej.

Efektem odebranego i uruchomionego, dopiero w styczniu 2016 r., systemu JWODA było umożliwienie pracy w zakresie wykorzystania danych z lat 2007–2014 w ramach następujących modułów: *Hydrografia*²⁴, *Monitoring*²⁵, *Pomiary*²⁶, *Oceny*²⁷, *Raporty*²⁸, *Obszar analityczny*²⁹. Uruchomienie systemu w pełnym zakresie, po wykonaniu w ramach asysty technicznej modyfikacji aplikacji JWODA³⁰, planowane było na przełomie II/III kwartału 2017 r.

Jednocześnie pokreślić należy, iż w 2015 r. zapewniono możliwość właściwej obsługi systemu informatycznego JWODA, przeprowadzając cztery szkolenia, w których uczestniczyło 110 pracowników IOŚ, w tym 108 z wioś i dwóch z GIOŚ.

NIK zwraca uwagę, iż Główny Inspektor, pomimo podejmowanych już od 2009 r. działań w celu utworzenia systemu informatycznego IOŚ *Ekoinfonet*, nie zapewnił od dnia 1 stycznia 2013 r.³¹ zbierania, przechowywania i udostępniania danych dotyczących badania i oceny stanu środowiska, uzyskiwanych w trakcie prowadzenia monitoringu rzek w ramach ww. systemu. Dopiero w styczniu 2016 r. doprowadził do odebrania i uruchomienia bazy JWODA, przeznaczonej do gromadzenia danych z monitoringu wód, przy czym do dnia zakończenia kontroli możliwe było tylko wykorzystanie ww. danych z lat 2007–2014.

Podkreślenia wymaga fakt, iż Podsekretarz Stanu w MŚ corocznie, w okresowych ocenach działalności GIOŚ za lata 2013–2014, formułował zastrzeżenie co do skuteczności nadzoru w tej jednostce nad realizacją zadań w ramach systemu *Ekoinfonet*.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., iż „*głównym problemem związanym z realizacją Systemu Informatycznego „Ekoinfonet” było opóźnienie (na tamten czas blisko 2-letnie) w wydaniu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu oraz trybu zbierania i udostępniania danych w systemie informatycznym Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet”, wynikające z trudnej współpracy z Departamentem Zrównoważonego Rozwoju MŚ oraz zmiennego stanowiska i częstych zmian decyzji b. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska (...) dotyczących zarówno procedowania jak i zawartości merytorycznej rozporządzenia.*”

²⁴ Przeznaczony do zarządzania obiektami hydrograficznymi takimi jak: jednolite części wód powierzchniowych, zlewnie, ciek i punkty pomiarowo-kontrolne.

²⁵ Służący do zarządzania wbudowanymi w aplikację programami monitoringu środowiska, wraz z możliwością ich edycji w obrębie wskazanym przez odpowiednie akty prawne podczas tworzenia planu monitoringu dla wybranych JCWP.

²⁶ Służący do zestawiania wybranych przez użytkownika danych w formie autorskich raportów używanych w zarządzaniu wynikami oznaczeń, pozyskanych w trakcie realizacji Planu monitoringu dla wybranych JCWP, zaplanowanego według wybranego dla danej JCWP programu monitoringu, w tym wpisywania uzyskanych wyników oznaczeń i ich atrybutów.

²⁷ Służący do zarządzania wynikami ocen, w tym do automatycznego pozyskiwania, na podstawie wbudowanego algorytmu, wartości klas jakości wód powierzchniowych z odpowiadającą im oceną stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego oraz oceną stanu JCWP.

²⁸ Przeznaczony do generowania raportów predefiniowanych w systemie.

²⁹ Służący do zestawiania wybranych przez użytkownika danych w formie autorskich raportów.

³⁰ Konieczność modyfikacji wynika ze zmian wprowadzonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. poz. 1178) oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 1187).

³¹ Termin, w którym wszedł w życie obowiązek prowadzenia i nadzorowania przez GIOŚ tego systemu – art. 9 ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 239, poz. 1592).

Skargi i wnioski dotyczące realizacji zadań dotyczących monitoringu jakości wód rzek oraz kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

W badanym okresie do wojewodów oraz GIOŚ wpłynęło kilkanaście skarg na działania WIOŚ w związku z realizacją przez nich zadań, związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych. Za zasadną została uznana jedna skarga skierowana do GIOŚ, na działania WIOŚ w Krakowie w sprawie zanieczyszczenia potoku ściekami.

- GIOŚ zlecił Małopolskiemu WIOŚ podjęcie dodatkowych działań pokontrolnych co zostało wykonane. Małopolski WIOŚ wystąpił do Prezydenta Miasta Krakowa o rozważenie potrzeby cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego, skierował pisma do Dyrektora Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w celu podjęcia działań będących w kompetencji zarządu (konserwacji potoku) oraz skierowania pisma do Straży Miejskiej Miasta Krakowa z prośbą o wzmożenie nadzoru nad wywozem ścieków ze zbiorników (wzdłuż potoku).

Do kontrolowanych wioś zgłoszono w badanym okresie łącznie 155 wniosków dotyczących monitoringu jakości wód rzek oraz kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych, co skutkowało m.in. przeprowadzeniem przez pracowników wioś kontroli celem zbadania prawidłowości zarzutów podnoszonych w tych wnioskach (opisano to w pkt 3.2.7 niniejszej Informacji). Za zasadne uznano 111 wniosków.

Kontrole wewnętrzne i zewnętrzne realizacji zadań dotyczących monitoringu jakości wód rzek oraz kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych

W badanym okresie Minister Środowiska nie kontrolował sposobu realizacji przez wioś i GIOŚ zadań dotyczących monitoringu rzek.

Realizacja przez Głównego Inspektora zadań związanych z monitorowaniem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych nie była przedmiotem ani kontroli wewnętrznych, ani zewnętrznych.

Natomiast w wioś, w okresie objętym kontrolą, wykonywanie powyższych zadań było przedmiotem 54 kontroli wewnętrznych oraz 33 kontroli zewnętrznych³². I tak np. w wyniku kontroli przeprowadzonej:

- przez pracowników GIOŚ w WIOŚ w Olsztynie, w zakresie wdrożenia systemu kontroli oraz Informatycznego Systemu Kontroli, Warmińsko-Mazurski WIOŚ został zobowiązany m.in. do uzupełnienia danych wprowadzanych do systemu oraz prawidłowego dokumentowania wyjazdów i czynności kontrolnych;
- przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie terminowości wszczynania przez Mazowieckiego WIOŚ postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania pomiarów oraz informacji przekazywanych przez podmioty korzystające ze środowiska, zobowiązano Mazowieckiego WIOŚ do niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzania kary pieniężnej m.in. w przypadkach, gdy podmioty korzystające ze środowiska nie przekazały wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzonych do wód lub ziemi oraz do rzetelnego opisywania – w protokołach lub adnotacjach z czynności kontrolnych – wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości.

Sprawozdania z działalności

Główny Inspektor, w badanym okresie, terminowo sporządzał i przedkładał Ministrowi Środowiska roczne sprawozdania z działalności wioś. W przypadku sprawozdania za 2015 r. Minister wniósł o jego uzupełnienie³³, co zostało wykonane.

³² Kontrole przeprowadzili pracownicy: Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (3 kontrole); GIOŚ (2); NIK (7); wfośigw (9); NFOŚiGW (5); Polskiego Rejestru Statków Biura Certyfikacji Systemów Zarządzania (3) oraz Polskiej Izby Handlu Zagranicznego (4).

³³ O treść dokumentu „Bilans otwarcia – analiza wybranych działań GIOŚ”.

Również terminowo Wojewódzcy Inspektorzy sporządzali i przedkładali Głównemu Inspektorowi roczne sprawozdania z działalności. W badanym okresie do sprawozdań czterech wioś³⁴ zostały zgłoszone uwagi, które zostały uwzględnione. Uwagi te dotyczyły m.in. wskazanej liczby wniosków do organów ścigania; terminowości wydawania zarządzeń pokontrolnych; przypadków wystąpienia poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do GIOŚ; rozbieżności w liczbie pp-k w rzekach.

3.2.2. Programowanie monitoringu jakości wód rzek

3.2.2.1. Programy państwowego monitoringu środowiska

Działaniem niezbędnym dla osiągnięcia celów monitoringu rzek, w tym związanych z wypełnianiem wymagań zawartych w przepisach UE, jest prawidłowe zidentyfikowanie potrzeb i właściwe zaplanowanie zakresu koniecznych badań monitoringowych.

W myśl regulacji zawartej w art. 23 ustawy o Inspekcji, państwowy monitoring środowiska realizowany jest na podstawie WPPMŚ, opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz WPMŚ, opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. W badanym okresie w GIOŚ zostały przygotowane projekty dwóch WPPMŚ. Projekt WPPMŚ na lata 2013–2015, przekazany Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia w dniu 23 października 2012 r., został zatwierdzony w dniu 6 listopada 2012 r. Natomiast projekt WPPMŚ 2016–2020, przekazany Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia w dniu 24 sierpnia 2015 r., został zatwierdzony w dniu 1 października 2015 r. W WPPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 zaplanowano prowadzenie badań JCWP w odpowiednio około 1.500 i 2.500 punktach pomiarowo-kontrolnych.

Zgodnie z tymi dokumentami, program monitoringu wód powierzchniowych miał być realizowany w ramach monitoringu diagnostycznego, operacyjnego, badawczego oraz monitoringu obszarów chronionych, prowadzonego w JCWP znajdujących się na obszarach:

- wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia;
- przeznaczonych do wykorzystania rekreacyjnego, w tym kąpieliskowego;
- zagrożonych eutrofizacją ze źródeł komunalnych;
- wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych;
- położonych na obszarach sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych, których stan jest zależny od jakości wód powierzchniowych.

W latach 2013–2015 zaplanowano w głównej mierze monitoring operacyjny, stanowiący uzupełnienie programu monitoringu diagnostycznego, realizowanego przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w ramach WPPMŚ 2010–2012. Większa liczba punktów pomiarowych przewidzianych do badania w ramach WPPMŚ 2016–2020 wynikała z faktu objęcia Programem dłuższego okresu niż w WPPMŚ 2013–2015. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna Ministerstwa Środowiska, przyjęte liczby punktów pomiarowych w ramach monitoringu rzek i zbiorników zaporowych w programach Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 były efektem uwarunkowań organizacyjnych i finansowych.

³⁴ W Bydgoszczy, Zielonej Górze, Olsztynie i Wrocławiu.

WPPMŚ na lata 2013–2015 i 2016–2020 wraz z bazą danych o JCWP oraz wytycznymi przekazanymi przez Głównego Inspektora, stanowiły dla WIOŚ podstawę do planowania w WPMŚ m.in. zadań monitoringu rzek.

Na etapie sporządzania WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, Wojewódzcy Inspektorzy dysponowali w większości przypadków danymi niezbędnymi do wytypowania jednolitych części wód powierzchniowych do objęcia ich poszczególnymi rodzajami monitoringu oraz wyznaczenia punktów pomiarowo-kontrolnych, tj. m.in.:

- wykazem JCWP wraz z warstwami zawierającymi ich zlewnie (granicami ich zlewni);
- informacjami dotyczącymi identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych (analiza presji i wpływów) oraz oceną zagrożenia niespełnieniem celów środowiskowych dla JCWP znajdujących się w wykazie JCWP;
- wykazem obszarów chronionych (tabele i warstwy SHP³⁵).

Zdjęcie nr 3
Rzeka Odra



Źródło: Materiały NIK.

Z przekazanej przez GIOŚ referencyjnej bazy WaterFrameworkDirective Wojewódzcy Inspektorzy, poprzez użycie narzędzia ArcGIS, spośród ogólnej liczby 4.561 JCWP rzecznych³⁶ w Polsce wyselekcjonowali na obszarze dziewięciu badanych wioś łącznie 2.891 JCWP (63,4%), w przypadku których uznali się za właściwych do monitorowania ich stanu. Liczba omawianych JCWP była różna w poszczególnych wioś i zawierała się w przedziale od 205 (WIOŚ w Zielonej Górze) do 484 (WIOŚ w Warszawie w 2016 r.³⁷). W GIOŚ nie ustalono formalnych zasad³⁸ dotyczących współpracy wioś w zakresie prowadzenia monitoringu JCWP, położonych na obszarach kilku województw. Ustalenie liczby JCWP, których monitorowanie pozostawało w kompetencji określonego wioś poprzedzały,

³⁵ SHP (shapefile) jest powszechnie używanym wektorowym formatem wymiany danych w celu przedstawienia obiektów punktowych, liniowych i powierzchniowych wraz z przyporządkowanymi im danymi atrybutowymi.

³⁶ Bez JCWP zbiorników zaporowych.

³⁷ Do 2015 r. – 477 JCWP.

³⁸ Np. w formie wytycznych, wskazówek lub poradników.

w przypadku granicznych JCWP, uzgodnienia pomiędzy wojewódzkimi inspektorami w sprawie ustalenia, który z nich jest właściwy do badania poszczególnych JCWP.

W toku kontroli ujawniono przypadki braku dokumentowania w wioś procesu planowania zadań monitoringu rzek.

- w WIOŚ w Zielonej Górze nie dysponowano dokumentacją uzasadniającą brak planowania w WPMŚ poszczególnych rodzajów monitoringu JCWP ze względu na przesłanki merytoryczne, wskazujące na brak możliwości poboru prób z częstotliwością wynikającą z obowiązujących przepisów;
- w WIOŚ w Olsztynie z uzgodnień prowadzonych z innymi wioś, dotyczących przypisania JCWP znajdujących się na granicy województw, nie sporządzano dokumentacji.

Zdaniem NIK, pracownicy wioś, nie potwierdzając i nie przechowując informacji w omawianym zakresie, nie dołożyli należytej staranności w dokumentowaniu procesów decyzyjnych na etapie sporządzania WPMŚ i tym samym nie zapewnili pełnej wiarygodności tych decyzji. W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

We wszystkich kontrolowanych wioś WPMŚ, opracowane samodzielnie przez pracowników inspektoratów, były przekazywane do GIOŚ w terminie umożliwiającym ich zatwierdzenie przed rozpoczęciem okresu obowiązywania tych programów. Jedynie w przypadku WIOŚ w Olsztynie WPMŚ na lata 2013–2015 został sporządzony i przekazany do GIOŚ niemal miesiąc po upływie tego terminu. Jako przyczynę opóźnienia wskazano dużą pracochłonność związaną z wymaganymi zestawieniami tabelarycznymi.

Pomimo zatwierdzania WPMŚ przez Głównego Inspektora, z reguły w terminie przed rozpoczęciem okresu obowiązywania tych programów, sześć WPMŚ na lata 2016–2020 przekazano do WIOŚ³⁹ dopiero po upływie od 35 do 65 dni od ich zatwierdzenia, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

3.2.2.2. Monitoring diagnostyczny

Zgodnie z wymogami dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. *ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*⁴⁰ oraz regulacjami krajowymi, monitoring diagnostyczny powinien być prowadzony w wystarczającej liczbie JCWP w celu dokonania oceny ogólnego stanu wód powierzchniowych w ramach każdej zlewni lub podzlewni w obszarze dorzecza. Przy wyborze omawianych JCWP należało uwzględnić szereg kryteriów m.in. wielkość zlewni, objętość wody w dorzeczu, wody graniczne.

Od dnia 22 grudnia 2006 r., tj. od terminu wdrożenia w Polsce przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej w zakresie monitorowania wód, do dnia zakończenia kontroli nie objęto monitoringiem diagnostycznym 3.397 JCWP, tj. 74,5% ogólnej liczby 4.561 JCWP rzecznych. Nieobjęcie omawianych JCWP monitoringiem diagnostycznym wyjaśniono w GIOŚ oparciem sieci pp-k monitoringu diagnostycznego o inne JCWP i uznaniem jej za wystarczająco reprezentatywną do oceny ogólnego stanu wód na obszarze dorzecza.

W dziewięciu z 10 zlewni dorzeczy (z wyjątkiem zlewni dorzecza Ücker⁴¹) znajdowały się JCWP, które po 22 grudnia 2006 r., objęto monitoringiem diagnostycznym. Takie JCWP znajdowały się także w 16 spośród 17 zlewni regionów wodnych (za wyjątkiem zlewni Ücker⁴²).

³⁹ W: Bydgoszczy, Krakowie, Olsztynie, Katowicach, Poznaniu i Zielonej Górze.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

⁴¹ Na obszarze zlewni rzeki Ucker, na terenie Polski, nie występują JCWP.

⁴² Ibidem.

We wszystkich zlewniach I rzędu⁴³ odnotowano JCWP objęte monitoringiem diagnostycznym w liczbie od dwóch (Dunaj) do 12 (Zalew Szczeciński i cieśniny), 78 (Przymorze), 91 (Zalew Wiśłany), 348 (Odra) i 637 (Wiśła). W przypadku zlewni II rzędu, w 12 na 58 nie planowano i nie prowadzono monitoringu diagnostycznego z uwagi na niewyznaczenie JCWP w siedmiu zlewniach oraz z uwagi na wielkość obszaru pozostałych pięciu zlewni (poniżej 218 km²). Spośród 361 zlewni III rzędu w 85 żadna JCWP nie została objęta monitoringiem diagnostycznym. Powierzchnia każdej z tych zlewni nie przekraczała 2.500 km².

W dziewięciu badanych wioś spośród ogólnej liczby 2.891 JCWP nie objęto monitoringiem diagnostycznym – od dnia 22 grudnia 2006 r. do dnia zakończenia kontroli – 2.290 JCWP, tj. 79,2%. Odsetek JCWP nigdy nieobjętych takim monitoringiem w przypadku badanych wioś zawierał się w przedziale od 63,3% (WIOŚ w Gdańsku) do 91,5% (WIOŚ w Warszawie).

W dwóch wioś kontrola ujawniła nieprawidłowości w zakresie planowania zadań monitoringu diagnostycznego w WPMŚ. I tak:

- W WIOŚ we Wrocławiu w WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020 nie wyznaczano JCWP do monitoringu diagnostycznego w sposób zapewniający dokonanie oceny ogólnego stanu wód powierzchniowych na podległym terenie w układzie zlewniowym. Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska WIOŚ wyjaśnił m.in., że „WIOŚ we Wrocławiu nigdy nie otrzymał od GIOŚ wykazu JCWP w podziale na zlewnie i podzlewnie, dla których należy ocenić stopień reprezentatywności sieci monitoringu diagnostycznego, a materiały przekazane na potrzeby planowania programów monitoringu zawierały podział na obszary dorzeczy i poszczególnych jednolitych części wód powierzchniowych oraz Mapę Podziału Hydrograficznego Polski. Brak ww. wykazów uniemożliwił również sporządzenie ocen we wskazanym układzie zlewniowym, a ponadto ani KZGW ani GIOŚ nie kwestionowały formy i treści przekazanych materiałów w zakresie ocen scalonych dla obszaru dorzeczy. Dolnośląski WIOŚ dodatkowo wyjaśnił, że na żadnym etapie tworzenia sieci monitoringu wód powierzchniowych, a później na etapie wykonywania oceny stanu wód za poszczególne lata nie było oczekiwania, aby były one wykonywane w układzie zlewniowym. Dlatego też uznając, że zarówno sposób tworzenia sieci, jak i późniejszego wykonywania ocen wymaga w tym względzie szczegółowych wyjaśnień na szczeblu centralnym, nie występowało w ww. sprawie do żadnej instytucji, pozostawiając tę sprawę do rozwiązania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, upoważnionego do kontaktów z innymi jednostkami na poziomie kraju.”;
- W WIOŚ w Olsztynie do dnia zakończenia kontroli NIK nie dysponowano danymi dotyczącymi określenia zlewni lub podzlewni w obszarze dorzecza dla poszczególnych JCWP. Dotyczyło to m.in. 241 JCWP (rzek), które nie zostały od 22 grudnia 2006 r. zaplanowane do badań w ramach monitoringu diagnostycznego. Naczelnik Wydziału MŚ wyjaśnił m.in., że na etapie planowania PPMŚ w zakresie monitoringu diagnostycznego nie analizowano układu zlewniowego, bowiem dane z GIOŚ wskazywały, iż każda JCWP ma odrębną zlewnię. W takim układzie monitoringiem diagnostycznym powinno się objąć wszystkie 302 JCWP na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Na etapie sporządzania WPMŚ na lata 2013–2015 i 2016–2020 GIOŚ nie wymagał od WIOŚ planowania monitoringu diagnostycznego w układzie zlewniowym, pomimo iż zapisy w obu planach stanowiły, że oceny JCWP dokonywane będą w tym układzie.

Powyższe przykłady świadczą o niewystarczającej i nieskutecznej koordynacji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działalności państwowego monitoringu środowiska w omawianym zakresie.

3.2.2.3. Monitoring operacyjny

Zgodnie z wymogami RDW oraz regulacjami krajowymi, monitoring operacyjny podejmowany jest w celu ustalenia stanu tych JCWP, które zostały wskazane jako zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów ochrony środowiska, oraz w celu oceny wszelkich zmian stanu tych części wód wynikających z podjętych programów działań.

⁴³ W zlewniach Dorzecza Odry i Dorzecza Wiśły znajdowały się po trzy zlewnie I rzędu: Dorzecze Odry – Odra, Zalew Szczeciński i cieśniny, Przymorze; Dorzecze Wiśły – Wiśła, Przymorze, Zalew Wiśłany. W każdym z pozostałych dorzeczy była jedna zlewnia I rzędu.

W okresie planowania zadań w WPPMŚ na lata 2013–2015, w GIOŚ nie dysponowano wiedzą o przyczynie uznania danej JCWP, przez Prezesa KZGW, za zagrożoną nieosiągnięciem celów środowiskowych. W okresie objętym WPPMŚ 2013–2015 liczba JCWP uznanych za zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych wyniosła 1783. Z tego dla 1023 JCWP wojewódzcy inspektorzy zaplanowali w WPMŚ i zrealizowali monitoring operacyjny, a dla 14 takich JCWP – monitoring diagnostyczny. Pozostałe 746 JCWP (41,8%) nie zostało objęte monitoringiem operacyjnym lub diagnostycznym. Skala nieplanowania i nieobjęcia ww. JCWP monitoringiem w poszczególnych województwach zawierała się w przedziale od 20% (woj. lubelskie i pomorskie) do 68% (woj. opolskie).

Na potrzeby planowania zadań w WPPMŚ na lata 2016–2020, uwarunkowania związane z nieosiąganiem w JCWP celów środowiskowych określone zostały w posiadanym przez GIOŚ dokumencie „Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań planów gospodarowania wodami”⁴⁴.

W okresie objętym WPPMŚ 2016–2020 liczba JCWP uznanych za zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych wyniosła 3.700. Z tego wojewódzcy inspektorzy w WPMŚ na lata 2016–2020 oraz w projekcie na 2021 r. zaplanowali realizację monitoringu operacyjnego w 2.013 JCWP, a w kolejnych 15 takich JCWP realizację monitoringu diagnostycznego. Pozostałe 1.672 JCWP (45,2%) nie zostały objęte monitoringiem operacyjnym lub diagnostycznym. Skala nieplanowania monitoringu w ww. JCWP, zawierała się w poszczególnych województwach w przedziale od 3% (woj. śląskie) do 70% (woj. świętokrzyskie).

W badanym okresie, w żadnym z dziewięciu kontrolowanych wioś nie zaplanowano prawidłowo zadań w zakresie monitoringu operacyjnego. Spośród 1.131 JCWP, wskazanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie monitoringiem operacyjnym 640 JCWP, tj. 56,6%. Uwzględniając przesłanki merytoryczne, wskazujące na brak możliwości poboru prób na części z ww. JCWP z częstotliwością wynikającą z obowiązujących przepisów (np. brak przepływu, ciek okresowo suchy), jako nieprawidłowość zakwalifikowano w toku kontroli NIK brak planowania omawianego monitoringu w przypadku 282 JCWP, tj. 24,9% ogółu wszystkich JCWP, wyznaczonych na terenie dziewięciu objętych kontrolą województw.

Z kolei spośród 2.131 JCWP, wskazanych przez Prezesa KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie monitoringiem operacyjnym 1.127 JCWP, tj. 52,9%. Jedynie WIOŚ w Bydgoszczy w sposób prawidłowy uwzględnił w WPMŚ województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2016–2020 zakres monitoringu operacyjnego w przypadku takich JCWP. W wypadku pozostałych badanych wioś, uwzględniając przesłanki merytoryczne, wskazujące na brak możliwości poboru prób na części z ww. JCWP z częstotliwością wynikającą z obowiązujących przepisów, NIK stwierdziła brak planowania omawianego monitoringu w przypadku 601 JCWP, tj. 28,2% ogółu wszystkich JCWP wyznaczonych na terenie omawianych ośmiu objętych kontrolą województw.

Opracowane przez WIOŚ w badanym okresie projekty WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, zostały zatwierdzone przez Głównego Inspektora pomimo nieobjęcia nimi odpowiednio 41,8%

⁴⁴ Wykonawca: Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy Oddział w Krakowie.

i 45,2% z JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, które zostały ujęte w wykazie takich JCWP przez Prezesa KZGW.

Jako przyczynę nieplanowania w WPMŚ wystarczającego zakresu zadań monitoringu operacyjnego Wojewódzcy Inspektorzy wskazywali m.in.: brak środków finansowych na realizację zadań monitoringu rzek; braki kadrowe i niewystarczający potencjał techniczny do wykonania pełnego zakresu badań; uznanie części ww. JCWP za nieistotne dla gospodarki wodnej; kwestionowanie zasadności uznania przez Prezesa KZGW niektórych JCWP za zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych. Z kolei w toku kontroli w GIOŚ wyjaśniono, iż WPPMŚ na lata 2013–2015 i 2016–2020 nie zawierają stwierdzenia, iż siecią monitoringu operacyjnego powinny zostać objęte wszystkie zagrożone jednolite części wód. Wskazywano także, iż do przekazanych przez Prezesa KZGW materiałów na potrzeby programowania monitoringu wód Główny Inspektor zgłaszał uwagi merytoryczne swoje jak i będące autorstwa WIOŚ w zakresie właściwego określenia punktowego lub rozproszonego źródła zanieczyszczenia wód, a Prezes KZGW nie zgłaszał zastrzeżeń do sieci monitoringu wód w tym zakresie. Podkreślono również, iż Główny Inspektor nie ma instrumentów prawnych dających mu wpływ na możliwości finansowo-kadrowe wioś stąd akceptowane były Wojewódzkie Programy Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, pomimo braku objęcia monitoringiem wszystkich jednolitych części wód rzecznych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, a także, iż ma świadomość, że przy planowaniu badań monitoringowych wioś kierują się doświadczeniem z lat ubiegłych w zakresie możliwości pozyskania środków na realizację swoich zadań ustawowych, na które powinny zostać zapewnione środki z budżetu państwa.

NIK stwierdza, iż zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, wykazy JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych sporządza się na potrzeby opracowania planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, za które odpowiedzialny jest, zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy, Prezes KZGW. Z kolei w myśl art. 155a ust. 1 pkt 1 tej ustawy, monitoring wód ma m.in. na celu pozyskanie informacji o stanie wód powierzchniowych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągania celów środowiskowych. **Zarówno WIOŚ jak i Główny Inspektor nie posiadają zatem kompetencji do odstąpienia od planowania i prowadzenia monitoringu operacyjnego JCWP, w wyniku odmiennej od Prezesa KZGW oceny ich zagrożenia w zakresie spełniania celów środowiskowych, bez uzyskania jednoznacznej akceptacji takiego postępowania ze strony Prezesa KZGW.** W GIOŚ, pomimo zgłaszanych Prezesowi KZGW zastrzeżeń merytorycznych co do zasadności ujęcia części JCWP w wykazie zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, nie przedstawiono uzgodnienia przez ten organ możliwych odstępstw od ww. wykazu w planowaniu przedmiotowego monitoringu w WPMŚ. Za takie uzgodnienie nie można, zdaniem NIK, uznać niezgłoszenia przez ten organ uwag w tym zakresie na etapie opiniowania sieci monitoringu wód, tym bardziej, iż jak wykazała kontrola w GIOŚ, Prezes KZGW poinformował Głównego Inspektora we wrześniu 2014 r., iż nie przewiduje przekazania GIOŚ poprawionych wykazów JCWP choć nie wykluczał zajścia w nich zmian w procesie uzgodnień aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami.

Opisanego wyżej postępowania organów IOŚ nie usprawiedliwia także brak wystarczających środków finansowych, gdyż świadczy ono o ograniczaniu i dostosowaniu zakresu WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020 do możliwości finansowych, a nie rzeczywistych potrzeb. Zdaniem NIK brak środków finansowych może co najwyżej usprawiedliwiać brak wykonania zadań zaplanowanych do realizacji w WPMŚ, ale nie brak ich planowania.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu wód, zgodnie z którym monitoring operacyjny JCWP ustanawia się w celu ustalenia stanu jednolitych części wód powierzchniowych, które uznano za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych. Ponadto, niezaplanowanie takich badań w WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020 było niezgodne z zatwierdzonymi przez Ministra Środowiska WPPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020, zgodnie z którymi programem monitoringu operacyjnego w województwie powinny zostać objęte jednolite części wód płynących, zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych według wykazu sporządzonego przez Prezesa KZGW. Odstąpienie od monitorowania takich JCWP mogło, zdaniem NIK, uzasadniać jedynie występowanie przesłanek merytorycznych (np. okresowość cieków) uniemożliwiających pobór prób z częstotliwością wynikającą z przepisów. Tym samym niezaplanowanie monitoringu ww. JCWP, w WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020, stanowiło naruszenie art. 23 ust. 4 ustawy o Inspekcji, stanowiącego, iż wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska. Dodatkowo, omawiane postępowanie było niezgodne z pkt 1.3.2. załącznika V do Ramowej Dyrektywy Wodnej, zgodnie z którym monitoring operacyjny przeprowadzany jest dla tych części wód, które na podstawie oceny wpływu, wykonanej zgodnie z załącznikiem II lub monitoringu diagnostycznego, zostały uznane za zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, określonych dla nich na mocy art. 4 ww. dyrektywy.

Należy przy tym podkreślić, iż do powstania opisanych nieprawidłowości przyczynił się także, zdaniem NIK, niewłaściwy i nieskuteczny sposób wymiany informacji oraz uzgadniania stanowisk pomiędzy organami IOŚ, a organami odpowiedzialnymi za planowanie w gospodarowaniu wodami, przede wszystkim w zakresie uwag i zastrzeżeń formułowanych w stosunku do wykazów i wyników analiz, przekazywanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na potrzeby planowania monitoringu rzek.

Nie wykluczając możliwości ujęcia w przedmiotowych wykazach, przekazanych GIOŚ przez Prezesa KZGW, JCWP o niewłaściwie lub niewystarczająco rozpoznanej presji, NIK zwraca uwagę, iż w takiej sytuacji tym bardziej konieczna była ścisła i niepozostawiająca jakichkolwiek wątpliwości współpraca organów IOŚ z dysponentem omawianych danych, gdyż tylko taka współpraca mogła zagwarantować pełne osiągnięcie celów, wskazanych w art. 155a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne.

W większości kontrolowanych wioś nie przestrzegano zasad wyznaczania pp-k na potrzeby monitoringu operacyjnego w sposób umożliwiający ocenę oddziaływania ze strony oczyszczalni ścieków komunalnych na wody powierzchniowe. Analiza wyznaczania pp-k w JCWP, do których były odprowadzane ścieki komunalne z oczyszczalni o największej wydajności w danym województwie wykazała, iż z reguły nie ustanawiano stanowisk pomiarowych tworzących pp-k powyżej i poniżej rzutu ścieków na tej samej JCWP.

Zgodnie z ust. 12 w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód, reprezentatywne pp-k na potrzeby monitoringu operacyjnego wyznacza się m.in. w sposób umożliwiający ocenę oddziaływania ze strony określonego (zidentyfikowanego) źródła punktowego lub grupy określonych (zidentyfikowanych) źródeł punktowych, w tym źródeł substancji priorytetowych lub innych szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. Z kolei w myśl regulacji ust. 14 ww. załącznika, w JCWP na potrzeby monitoringu operacyjnego można wyznaczyć

tylko jeden reprezentatywny pp-k, przy czym liczba stanowisk pomiarowych tworzących punkt reprezentatywny musi być wystarczająca dla realizacji celu, o którym mowa w ust. 12.

Nie można zatem, zdaniem NIK, ocenić ww. wpływu oczyszczalni na JCWP bez uwzględnienia stanu wyjściowego (punktu odniesienia) oraz ewentualnych zmian w stanie JCWP, tj. dokonania badań powyżej i poniżej zrzutu ścieków. W ocenie NIK, opisanie postępowanie pozostawało w sprzeczności z ww. przepisami rozporządzenia w sprawie monitoringu wód.

W sytuacji braku możliwości prawnych oceny przez WIOŚ pracy oczyszczalni na podstawie własnych pomiarów kontrolnych, co opisano w części 3.2.7 niniejszej Informacji, przedstawione wyżej zaniechania świadczą o niedokonywaniu przez niektórych WIOŚ miarodajnej oceny wpływu oczyszczalni ścieków na środowisko, na podstawie pomiarów własnych.

3.2.2.4. Monitoring badawczy

Monitoring badawczy JCWP ustanawia się m.in. w celu: wyjaśnienia przyczyn jakichkolwiek przekroczeń i nieosiągnięcia celów środowiskowych określonych dla danej JCWP, jeżeli wyjaśnienie tych przyczyn jest niemożliwe na podstawie danych oraz informacji uzyskanych w wyniku pomiarów i badań prowadzonych w ramach monitoringu diagnostycznego i operacyjnego; wyjaśnienia przyczyn rozbieżności pomiędzy wynikami ocen JCWP oraz zebrania dodatkowych informacji o stanie JCWP.

W kontrolowanych wioś zaplanowano w WPMŚ na lata 2013–2015 objęcie monitoringiem badawczym łącznie 54 JCWP, a 94 JCWP na lata 2016–2020. Zgodnie z wytycznymi GIOŚ do projektowania zadań monitoringu rzek, zmiany w programie monitoringu badawczego, w tym w zakresie wyboru JCWP do objęcia tym monitoringiem mogły być wprowadzane na bieżąco i nie wymagały aneksowania WPMŚ, przy czym każda zmiana powinna być zgłaszane do GIOŚ. Kontrola przeprowadzona w WIOŚ w Olsztynie ujawniła objęcie monitoringiem badawczym ośmiu JCWP, które nie były ujęte w WPMŚ dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2013–2015, bez poinformowania o tym GIOŚ. Takie postępowanie wyjaśniono niedopatrzaniem.

Zdjęcie nr 3

Pobór próbek wody



Źródło: alisluch – www.fotolia.com

3.2.2.6. Monitoring obszarów chronionych

Jednym z podstawowych celów monitoringu obszarów chronionych jest ustalenie stanu JCWP występujących na tych obszarach oraz ustalenie spełnienia dodatkowych wymagań, określonych dla obszarów chronionych w przepisach prawa. Spośród rodzajów obszarów chronionych wskazanych w załączniku IV RDW oraz w art. 113 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, w kontrolowanym okresie nie planowano w WPMŚ monitoringu JCWP na obszarach przeznaczonych do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym (gospodarczym) ze względu na niewyznaczenie w Polsce takich gatunków zwierząt. W listopadzie 2012 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi o braku przesłanek do wyznaczenia omawianych obszarów z uwagi na istniejące w kraju uregulowania prawne oraz brak ekonomicznego znaczenia gatunków występujących w wodach poza urządzeniami wodnymi specjalnie do tego wyznaczonymi. Podkreślił przy tym, iż podejście władz polskich do niewyznaczania takich obszarów nie jest odosobnione, bowiem wszystkie państwa członkowskie UE, leżące na Międzynarodowym Obszarze Dorzecza Odry (Polska, Niemcy i Czechy), jak również Słowacja, zastosowały w tym zakresie jednolite podejście (nie wyznaczyły tego rodzaju obszarów chronionych).

Obszary wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia

W WPMŚ na lata 2013–2015, w ośmiu kontrolowanych wioś⁴⁵ zaplanowano objęcie monitoringiem obszarów chronionych ze względu na pobór wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, o których mowa w art. 49b ust. 3 ustawy – Prawo wodne, łącznie 72 JCWP. Z kolei w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie takim monitoringiem 77 JCWP. We wszystkich 16 WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, spośród odpowiednio 201 i 202 JCWP, wyznaczonych jako obejmujące obszary chronione przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, o których mowa w art. 49b ust. 3 ustawy – Prawo wodne, nie zaplanowano do objęcia takim monitoringiem 81 JCWP. Jako przyczynę nieujęcia ich w WPMŚ, w GIOŚ wskazano błędy lub nieaktualne informacje w wykazach obszarów chronionych służących do planowania tego monitoringu, przekazanych przez KZGW.

Obszary przeznaczone do wykorzystania rekreacyjnego, w tym kąpieliskowego

Spośród ośmiu kontrolowanych wioś⁴⁶, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie monitoringiem obszarów chronionych ze względu na wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, łącznie 24 JCWP, a 21 JCWP na lata 2016–2020. W przypadku WIOŚ w Olsztynie nie planowano takiego zadania w WPMŚ, gdyż uzgodniono, że badania na granicznej JCWP⁴⁷ przeprowadzi WIOŚ w Gdańsku. Z kolei w przypadku WIOŚ w Zielonej Górze w WPMŚ dla województwa lubuskiego na lata 2016–2020, nie zaplanowano objęcia monitoringiem obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych jednej JCWP, pomimo ujęcia jej w wykazie takich obszarów, aktualnym na etapie sporządzania omawianego projektu WPMŚ co, w ocenie NIK, było niezgodne z ust. 2 rozdziału *Monitoring obszarów chronionych* załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód.

⁴⁵ Z wyjątkiem WIOŚ w Olsztynie, gdzie nie wyznaczono takich obszarów.

⁴⁶ Z wyjątkiem WIOŚ w Bydgoszczy, gdzie nie wyznaczono takich obszarów.

⁴⁷ Rzece Nogat.

We wszystkich 16 WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, spośród odpowiednio 197 i 78 JCWP wyznaczonych jako obejmujące obszary chronione ze względu na wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, nie zaplanowano do objęcia takim monitoringiem 32 JCWP. Jako przyczynę nieujęcia ich w WPMŚ, w GIOŚ wskazano błędy lub nieaktualne informacje w wykazach obszarów chronionych służących do planowania tego monitoringu, przekazanych przez KZGW.

Obszary zagrożone eutrofizacją ze źródeł komunalnych

W badanym okresie, w ośmiu⁴⁸ z dziewięciu kontrolowanych wioś nie zaplanowano w sposób prawidłowy zadań w zakresie monitoringu obszarów chronionych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych. W trakcie negocjacji poprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej ustalono, że cały obszar Polski, ze względu na jego położenie w 99,7 % w zlewisku Morza Bałtyckiego, uznano za obszar wrażliwy, tj. wymagający ograniczenia zrzutów związków azotu i fosforu oraz zanieczyszczeń biodegradowalnych do wód. W związku z powyższym omawianym monitoringiem powinny zostać objęte te JCWP, do których odprowadzane są pośrednio lub bezpośrednio ścieki komunalne.

W kontrolowanych wioś, spośród 1.090 JCWP, które spełniały przesłanki do objęcia ich przedmiotowym monitoringiem, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie MOEU 805 JCWP, tj. 73,8%. Skala nieplanowania zadań omawianego monitoringu w wyznaczonych JCWP zawierała się w granicach od 16,5 % (WIOŚ w Zielonej Górze) do 52 % (WIOŚ w Szczecinie).

Z kolei spośród 1.089 JCWP, które spełniały przesłanki do objęcia ich przedmiotowym monitoringiem, w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie ww. monitoringiem 847 JCWP, tj. 77,8%. Skala nieplanowania zadań omawianego monitoringu w wyznaczonych JCWP zawierała się w granicach od 2,0 % (WIOŚ w Krakowie) do 44,7 % (WIOŚ w Szczecinie).

W ośmiu⁴⁹ z dziewięciu kontrolowanych wioś nie objęto MOEU wszystkich wymaganych JCWP, do których bezpośrednio były odprowadzane ścieki komunalne. Ponadto w części wioś nie kontynuowano przedmiotowego monitoringu w przypadku tych JCWP, dla których wcześniejsze badania ujawniły niespełnianie wymagań w tym zakresie. Ogółem w skali kraju, spośród JCWP objętych MOEU w okresie lat 2010–2012, w przypadku 151 JCWP, dla których wyniki monitoringu wykazały brak spełnienia wymagań dla tego rodzaju obszarów chronionych, w WPMŚ na lata 2013–2015 nie zaplanowano kontynuacji takiego monitoringu. Z kolei spośród JCWP objętych MOEU w okresie 2013–2015 r., w przypadku 133 JCWP, dla których wyniki monitoringu wykazały brak spełnienia wymagań dla tego rodzaju obszarów chronionych, w WPMŚ na lata 2016–2020 nie zaplanowano kontynuacji takiego monitoringu.

W ocenie NIK, opisane wyżej postępowanie było niezgodne z regulacją zawartą w ust. 25, w części V Sposób prowadzenia monitoringu załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r., zgodnie z którą monitorowanie obszarów chronionych jest prowadzone, dopóki obszary te nie spełnią wymagań zawartych w przepisach szczególnych, na mocy których zostały utworzone, oraz nie spełnią określonych dla nich celów środowiskowych, o których mowa w art. 38d ust. 1 i 2 oraz art. 38f ustawy – Prawo wodne.

⁴⁸ Z wyjątkiem WIOŚ w Gdańsku.

⁴⁹ Z wyjątkiem WIOŚ w Gdańsku.

Zdaniem NIK, jeżeli dla JCWP istniały przesłanki do uznania jej za przedmiotowy obszar chroniony i nie było przeszkód merytorycznych⁵⁰, wskazujących na zasadność odstąpienia od badań terenowych, to należało ją objąć monitoringiem, który pozwoliłby na ustalenie spełnienia bądź niespełnienia wymagań dla tego obszaru. W przypadku zaś stwierdzenia, po wykonaniu badań monitoringowych, niespełnienia takich wymagań przez JCWP, należało ją – zgodnie z wymogiem określonym w przywołanym powyżej przepisie – monitorować, aż do momentu ich spełnienia.

Jako przyczynę niewłaściwego planowania tego rodzaju zadań w WPMS, wojewódzcy inspektorzy wskazywali najczęściej stosowanie się do wytycznych GIOŚ. W zatwierdzonym w styczniu 2014 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska *Poradniku do monitoringu wód powierzchniowych* (Część I – Wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich programach ochrony środowiska w pkt 2.1.5.4. Jednolite części wód powierzchniowych występujące na obszarach wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych) wskazano m.in., że: „zgodnie z zapisami Traktatu Akcesyjnego wody na całym obszarze Polski są wrażliwe na presję komunalną, przy czym nie oznacza to, że każda JCWP na terenie kraju automatycznie zostaje objęta monitoringiem operacyjnym, lub monitoringiem o którym mowa w niniejszym punkcie. Jednolite części wód powierzchniowych występujące na obszarach wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych obejmuje się monitoringiem, o którym mowa w niniejszym punkcie, gdy rzeczywiście są odprowadzane do nich ścieki komunalne. Ścieki te mogą być odprowadzane bezpośrednio lub pośrednio poprzez dopływy. Teoretycznie, wszystkie JCWP do których odprowadzane są ścieki komunalne powinny być niejako z automatu objęte monitoringiem obszarów chronionych ze względu na eutrofizację (i monitoringiem operacyjnym). Z powodów praktycznych wskazane jest zastosowanie podejścia odwrotnego: wszystkie JCWP zakwalifikowane do monitoringu diagnostycznego i/lub operacyjnego są obejmowane monitoringiem obszarów chronionych, o ile odprowadzane są do nich ścieki komunalne.”

NIK stwierdza – mając na uwadze fakt, iż w negocjacjach przedakcesyjnych ustalono, że cały obszar Polski będzie uznany za „obszar wrażliwy”, tj. wymagający ograniczenia zrzutów związków azotu i fosforu oraz zanieczyszczeń biodegradowalnych – że **wytyczna zawarta w ww. Poradniku, ograniczająca planowanie takich badań jedynie do JCWP zakwalifikowanych do monitoringu diagnostycznego i/lub operacyjnego, pozostawała w oczywistej sprzeczności z regulacją zawartą w ust. 17 pkt 5 oraz w ust. 25, w części V Sposób prowadzenia monitoringu załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód. Zdaniem NIK, podstawą do objęcie danej JCWP zakresem MOEU powinna być przede wszystkim dokumentacja planistyczna w zakresie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i oceny ich wpływu na stan JCWP, sporządzona zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy – Prawo wodne na potrzeby opracowania planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.**

⁵⁰ Uniemożliwiających pobór prób z częstotliwością wynikającą z przepisów (np. okresowość cieku).

Obszary wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych

Spośród siedmiu kontrolowanych wioś⁵¹, w WPPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie łącznie 127 JCWP monitoringiem obszarów chronionych ze względu na obszary narażone na zanieczyszczenia związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Ogółem w skali kraju MORO zaplanowano w latach 2013–2015 w 153 JCWP. W pozostałych 156 JCWP znajdujących się na obszarach szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć, nie planowano i nie prowadzono MORO ze względu na znajdowanie się ich na OSN monitorowanych przez inne reprezentatywne JCWP. Z kolei, w latach 2016–2020 i w projekcie na 2021 r. zaplanowano MORO tylko dla siedmiu JCWP w celu, jak wyjaśniono w toku kontroli w GIOŚ, dokończenia trzeciego cyklu wdrożenia dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁵² (dalej: dyrektywa azotanowa). Wskazano również, iż dalsze prace planistyczne wstrzymano, uzależniając ich kontynuację od kierunków zmian w podejściu prawnym do tego rodzaju obszarów chronionych.

W WPPMŚ 2016–2020 nie uwzględniono żadnych działań związanych z MORO w latach 2017–2020, tj. w okresie obowiązywania czwartego cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej. Jako przyczynę niezaplanowania w ww. dokumencie żadnych badań MORO poza rokiem 2016, wskazano brak wejścia w życie w tym czasie programów działań ustanawianych w drodze rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne, a także brak przekazania do GIOŚ oficjalnego nowego wykazu obszarów chronionych.

Zdaniem NIK, wskazanie w WPPMŚ na lata 2016–2020 zadania w zakresie aktualizacji WPPMŚ pod kątem MORO, zapewniłoby konieczność dostosowania tych dokumentów do ostatecznie przyjętych rozwiązań dotyczących sposobu realizacji przez Polskę postanowień dyrektywy azotanowej. Jednocześnie w przypadku braku takich zmian w przedmiotowym zakresie zapewniłoby przynajmniej zaprogramowanie MORO na dotychczasowych zasadach. Nieuwzględnienie w WPPMŚ na lata 2016–2020 konieczności aktualizacji WPPMŚ w zakresie MORO było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

Podkreślenia wymaga fakt, iż od 24 sierpnia 2017 r. nastąpiła zmiana w podejściu do wdrażania przez Polskę dyrektywy azotanowej. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵³, w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, opracowuje się i wdraża program działań na obszarze całego państwa. Z kolei w myśl regulacji zawartej w art. 110 ust. 2 ww. ustawy w ramach państwowego monitoringu środowiska prowadzi się monitoring służący dokonaniu oceny skuteczności programu działań.

⁵¹ Z wyjątkiem WIOŚ w Krakowie, gdzie nie wyznaczono takich obszarów oraz WIOŚ w Zielonej Górze, gdzie wody powierzchniowe wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszar szczególnie narażony, z którego odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczać – zostały wyznaczone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w maju 2015 r.

⁵² Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991, str. 1, ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566.

Obszary położone na obszarach sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych, których stan jest zależny od jakości wód powierzchniowych

Łącznie we wszystkich WPMŚ na lata 2013–2015, monitoring obszarów chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, zaplanowano na 727 JCWP, a nie objęto takim monitoringiem 1.041 JCWP położonych na tych obszarach. W WPMŚ na lata 2016–2020 oraz projekcie na 2021 r. spośród 2.013 JCWP obejmujących ww. obszary chronione zaplanowano ten rodzaj monitoringu na 870 JCWP (43,2%). Takie postępowanie, jak wyjaśniono w GIOŚ w toku kontroli NIK, spowodowane było względami merytorycznymi, związanymi z brakiem możliwości oceny stanu wód w miejscu występowania obszaru chronionego. Jedynie WIOŚ w Szczecinie uzasadnił brakami finansowymi niezaplanowanie takich badań w 17 JCWP.

Zdjęcie nr 4

Rzeka Odra na terenie Parku Krajobrazowego Doliny Dolnej Odry



Źródło: Materiały NIK

Ponadto, w przypadku 776 JCWP wyznaczonych jako występujące na obszarach chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, po 22 grudnia 2006 r. nie planowano objęcia ich tym monitoringiem. Jako główną przyczynę takiego postępowania, w GIOŚ wskazano położenie JCWP (698 przypadków) poza obszarem chronionym lub tylko graniczenie albo pokrywanie się w niewielkim fragmencie z obszarem chronionym, co powodowało brak możliwości wykonania oceny stanu wód w miejscach występowania obszaru chronionego. W pozostałych przypadkach obszar chroniony monitorowany był na innej JCWP (62), nie był wodozależny (9), JCWP była objęta monitoringiem operacyjnym lub diagnostycznym (3), zaplanowano monitoring w okresie 2016–2020 (3), JCWP osiągnęła dobry stan ekologiczny (1).

W dziewięciu kontrolowanych wioś, w WPMŚ na lata 2013–2015 zaplanowano objęcie omawianym monitoringiem łącznie 352 JCWP. Z kolei w WPMŚ na lata 2016–2020 zaplanowano objęcie nim 397 JCWP. W przypadku trzech wioś kontrola ujawniła nieprawidłowości w zakresie planowania ww. monitoringu. I tak:

- W WIOŚ w Olsztynie spośród 169 JCWP, które wg wykazów KZGW znajdują się na obszarach chronionych ze względu na ochronę siedlisk i gatunków, nie zaplanowano do badań monitoringowych:
 - 69 JCWP w WPMŚ na lata 2013–2015, w tym: 67 JCWP z powodu braku środków finansowych i kadrowych i dwóch JCWP – omyłkowo pominiętych;
 - 39 JCWP w WPMŚ na lata 2016–2020 z powodu braku środków finansowych.
 Żadna z ww. JCWP w okresie poprzedzającym programowanie nie spełniała wymagań i nie osiągnęła celów środowiskowych dla tych obszarów, a także nie była od 22 grudnia 2006 r. przedmiotem takich badań;
- W WIOŚ w Warszawie w WPMŚ na lata 2016–2020 nie zaplanowano 138 JCWP, wskazanych przez KZWG do objęcia monitoringiem obszarów chronionych, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, z uwagi na zlokalizowania tych JCWP na obszarach chronionych, innych niż „Natura 2000”, tj. na terenie rezerwatów, obszarów chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych. Jak wyjaśniono, monitoringiem obszarów chronionych objęto tylko obszary Natura 2000, uznane za najistotniejszą formę ochrony przyrody;
- W WIOŚ w Zielonej Górze w WPMŚ na lata 2013–2015 nie zaplanowano, także w formie aneksu do WPMŚ, objęcia 23 JCWP monitoringiem obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, pomimo ujęcia ich w wykazie takich obszarów, aktualnym na etapie sporządzania projektu WPMŚ na lata 2013–2015. Jako przyczynę takiego postępowania wskazano brak wcześniej wykonanych badań pod kątem omawianych obszarów chronionych.

W ocenie NIK, postępowanie w ww. wioś było niezgodne z regulacją zawartą w ust. 25, w części V Sposób prowadzenia monitoringu załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r. Zdaniem NIK, jeżeli dana JCWP znajdowała się w wykazie obszarów chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie i nie było powodów merytorycznych⁵⁴, wskazujących na zasadność odstąpienia od badań terenowych, powinna ona zostać objęta monitoringiem w zakresie wskazanym w ust. 3, w części Monitoring obszarów chronionych załącznika nr 3 do powyższego rozporządzenia, który pozwoliłby na ustalenie spełnienia bądź niespełnienia wymagań i celów środowiskowych dla tego obszaru.

Komisja Europejska w latach 2008–2015 kilkakrotnie kierowała do Rzeczypospolitej Polskiej zarzut m.in. nieprawidłowej transpozycji art. 8 ust. 1 Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz pkt 1.3.5 załącznika V do tej dyrektywy – w odniesieniu do monitorowania obszarów chronionych. KE podkreśliła, iż art. 8 ust. 1 trzeci tiret RDW w odniesieniu do obszarów chronionych przewiduje uzupełnienie programów monitorowania o specyfikacje zawarte w prawodawstwie wspólnotowym, na mocy którego wyznaczone zostały poszczególne obszary chronione. Komisja podkreśliła, że chociaż takie elementy znalazły się we właściwych przepisach polskich w odniesieniu do wód wykorzystywanych jako kąpieliska czy do poboru wody do spożycia, brak jest jednak odpowiednich wymogów odpowiadających specyfikacji obszarów wyznaczonych na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁵⁵ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie

⁵⁴ Uniemożliwiających pobór prób z częstotliwością wynikającą z przepisów (np. okresowość cieku).

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 206z 22.07.1992, s.7, ze zm., ze sprostowaniem.

ochrony dzikiego ptactwa⁵⁶, czyli obszarów Natura 2000. Komisja wskazała także, iż w odniesieniu do obszarów chronionych dodatkowe wymogi monitorowania przewidziane w pkt 1.3.5 załącznika V do RDW również nie zostały należycie transponowane do polskiego porządku prawnego.

Trybunał Sprawiedliwości UE wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r.⁵⁷ orzekł, iż Rzeczpospolita Polska, nie dokonując prawidłowej transpozycji m.in. art. 8 ust. 1 Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz pkt 1.3.5 załącznika V do tej dyrektywy, uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej z mocy tych przepisów oraz art. 24 tejże dyrektywy. W uzasadnieniu Trybunał wskazał m.in., że art. 8 ust. 1 RDW w odniesieniu do monitorowania obszarów chronionych nie został prawidłowo transponowany, gdyż przepisy krajowe nie wymagają, by monitorowanie obszarów chronionych było ustanowione, tak iż uzupełniałoby zakres parametrów monitorowania poprzez dodanie tych zawartych w przepisach UE, na podstawie których wyznaczone zostały obszary Natura 2000, lecz ustala jedynie cel tego monitorowania, a mianowicie ocenę stopnia spełnienia wymagań określonych w odrębnych przepisach.

W celu wykonania ww. wyroku, w omawianym zakresie, Minister Środowiska podjął prace legislacyjne nad przygotowaniem nowej ustawy – Prawo wodne, zawierającej przepisy dotyczące monitoringu obszarów ochrony gatunków i siedlisk. Projekt tej ustawy wraz autopoprawkami został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 18 października 2016 r.⁵⁸. Ponadto Minister Środowiska, w odpowiedzi na pismo KE, poinformował o planowanym rozpoczęciu prac nad wydaniem nowego rozporządzenia określającego zakres monitoringu wód w celu jak najszybszego wykonania wyroku Trybunału.

3.2.2.7. Badania substancji szkodliwych dla środowiska wodnego

W dziewięciu kontrolowanych wioś, w WPMŚ na lata 2013–2015, zaplanowano łącznie 285 JCWP do objęcia badaniami monitoringowymi substancji szkodliwych dla środowiska wodnego, a na lata 2016–2020 przewidziano do objęcia tym monitoringiem 346 JCWP. Badania substancji szkodliwych dla środowiska wodnego planowano w ramach realizacji monitoringu diagnostycznego JCWP. Źródłem danych do zaplanowania w WPMŚ przedmiotowych badań były przede wszystkim historyczne informacje wioś o potencjalnych lub rzeczywistych miejscach uwalniania takich substancji do środowiska (np. z instalacji przemysłu chemicznego), a także bieżące wyniki badań monitoringowych (głównie monitoringu diagnostycznego).

3.2.2.8. Badania elementów biologicznych

W kontrolowanych wioś, w WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020, prawidłowo planowano badania elementów biologicznych w zakresie składu i liczebności flory wodnej oraz składu i liczebności makrobezkręgowców bentosowych w ramach poszczególnych rodzajów monitoringu. Za badania składu, liczebności i struktury wiekowej ichtiofauny był odpowiedzialny GIOŚ, a WIOŚ nie mieli wpływu na liczbę wykonywanych badań i ich termin.

⁵⁶ Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7.

⁵⁷ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5291e155d681c450cbb91937b3906c82a.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaxuSe0?text=&docid=181111&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=537891>

⁵⁸ Ustawa została uchwalona w dniu 18 lipca 2017 r. na 46 posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

3.2.3. Prowadzenie monitoringu jakości wód rzek

W 2013 r. wszyscy wojewódzcy inspektorzy łącznie zaplanowali i wykonali pomiary w 971 pp-k, w 2014 r. – w 999 pp-k. W 2015 r. zaplanowano pomiary w 1034 pp-k, a wykonano w 1122 pp-k.

W ramach realizacji WPMŚ na lata 2013–2015 w dziewięciu kontrolowanych wioś objęto monitoringiem:

- diagnostycznym – wszystkie zaplanowane 222 JCWP;
- operacyjnym – 1096 JCWP, wobec zaplanowanych 1094 JCWP;
- obszarów chronionych – 980 JCWP, wobec zaplanowanych 977 JCWP;
- badawczym – wszystkie zaplanowane 59 JCWP.

Zdjęcie nr 5

Pomiar parametrów fizycznych w rzece



Źródło: francescomou – fotolia.com

W przypadku wystąpienia odstępstw od ustalonego w WPMŚ programu badań, wojewódzcy inspektorzy informowali o nich GIOŚ w corocznych sprawozdaniach z realizacji zadań wyjaśniając przyczyny odstępstw.

W sześciu kontrolowanych wioś⁵⁹, inspektorzy NIK ujawnili fakt nieprowadzenia badań wskaźników jakości JCWP w pełnym zakresie wymaganym przepisami. I tak np.:

- w WIOŚ w Bydgoszczy, w 2013 r., zakres zbadanych wskaźników JCWP w przypadku czterech wskaźników specyficznych zanieczyszczeń syntetycznych i niesyntetycznych oraz w przypadku ośmiu wskaźników substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, był mniejszy od zakresu określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r.;
- w WIOŚ w Zielonej Górze w 2013 r. w pp-k na 14 rzekach nie zostały wykonane oznaczenia 10 wskaźników, a w ośmiu pp-k dodatkowo kolejnego wskaźnika. W 2014 r. w 12 pp-k na rzekach, w których realizowano monitoring diagnostyczny nie zostały wykonane oznaczenia 10 wskaźników, a w 2015 r. w 15 pp-k na rzekach, w których realizowano monitoring diagnostyczny nie wykonano oznaczeń pięciu wskaźników. W roku 2016 w dwóch pp-k nie przeprowadzono badań trzech wskaźników;
- w WIOŚ w Szczecinie nie prowadzono w 2013 r. badań wskaźników jakości jednolitych części wód płynących (rzek) w pełnym zakresie wymaganym przepisami. W dwóch losowo wybranych pp-k na dwóch JCWP nie zostały wykonane w ramach monitoringu diagnostycznego oznaczenia dwóch wskaźników (cyjanków związanych oraz ChZT-Cr);

⁵⁹ Z wyjątkiem WIOŚ w: Gdańsku, Krakowie i Poznaniu.

- w WIOŚ w Olsztynie spośród wymienionych wskaźników grupy 3.6. – specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne, w 2013 r. nie wykonano badań dla ośmiu wskaźników (spośród 24), a w grupie 4.1. substancje priorytetowe – dla pięciu (spośród 33). W 2014 r. badań nie wykonano dla czterech wskaźników z grupy 3.6. oraz pięciu z grupy 4.1., a w 2015 r. badaniami nie objęto dwóch wskaźników (cyjanki związane i cyna) z grupy 3.6. oraz jednego (benzen) z grupy 4.1. Powyższe postępowanie było niezgodne z wymogami zawartymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r. oraz w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2016 r.

Jako przyczynę braku wykonania wszystkich wymaganych przepisami oznaczeń wskazywano m.in. brak aparatury i metodyki badań, brak środków finansowych, problemy lokalowe, wzrost liczby zadań wykonywanych przez laboratorium i rotację personelu.

Dodatkowo w trzech wioś⁶⁰ częstotliwość badań wybranych wskaźników jakości JCWP była mniejsza niż częstotliwość wymagana przepisami.

Zdaniem NIK, niewykonywanie oznaczeń wyżej wymienionych wskaźników jakości wód lub wykonywanie ich z niedostateczną częstotliwością uniemożliwiało dokonanie przez omawiane wioś rzetelnej klasyfikacji elementów fizykochemicznych oraz substancji priorytetowych w monitorowanych JCWP, a w konsekwencji dokonanie rzetelnej oceny stanu i potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego tych JCWP.

We wszystkich kontrolowanych wioś, do badań i pomiarów w monitoringu rzek stosowano wskazane w przepisach metodyki referencyjne lub metodyki równoważne z metodykami referencyjnymi.

Badania ichtiofauny

W kontrolowanych wioś nie wykonywano badań ichtiofauny, będących jednym z kluczowych elementów oceny stanu wód. Badania te prowadzone były w latach 2011–2012 oraz 2014–2015 przez Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie na podstawie umów, zawartych przez Głównego Inspektora w maju 2011 r. oraz w lipcu 2014 r., w obu przypadkach finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W wyniku realizacji obu umów utworzono bazę danych, obejmującą 937 stanowisk do badania ichtiofauny w ramach monitoringu wód rzecznych, zlokalizowanych w 834 JCWP (spośród 1951 JCWP ocenianych w latach 2013–2015). W latach 2011–2015 nie przeprowadzono monitoringu ichtiofauny w 181 spośród 494 JCWP objętych monitoringiem diagnostycznym. Jak wyjaśniono w toku kontroli w GIOŚ, badanie ichtiofauny w cyklu planistycznym 2010–2015 miało charakter pracy naukowo-badawczej, której wyniki dodatkowo były wykorzystane jako element monitoringu jakości wód. W związku z tym, mimo że wymagane częstotliwości monitorowania ichtiofauny wprowadzono już do rozporządzenia MŚ z 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, w wydanym w podobnym czasie (9 listopada 2011 r.) rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, ichtiofauna była wciąż przedstawiona jako niepodlegająca klasyfikacji. Wynikało to stąd, że metodyka była wciąż opracowywana. Sieć i częstotliwość badań ichtiofauny została więc przystosowana do wykalibrowania metodyki monitoringu i ustanowienia typologii ichtiologicznej cieków.

⁶⁰ W WIOŚ w: Bydgoszczy, Szczecinie i Olsztynie.

Badanie substancji priorytetowych

Z ankiet wypełnionych dla GIOŚ w 2013 r. przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wynikało, że nie wszystkie z nich były przygotowane do oznaczania substancji priorytetowych⁶¹. Część z wymienionych substancji wykazanych jako brakujące⁶² były oznaczane w zamówieniu centralnym prowadzonym przez GIOŚ w latach 2011–2012. Brak przygotowania niektórych wioś do analiz pozostałych substancji priorytetowych⁶³, jak wyjaśniono w toku kontroli NIK w GIOŚ, wynikał z braków aparaturowych lub niesprawności mocno wyeksploatowanej aparatury laboratoryjnej, braku wdrożonych technik laboratoryjnych oraz braków kadrowych i finansowych. W celu zapewnienia badań wszystkich substancji priorytetowych, w latach 2013–2016 w GIOŚ zorganizowano m.in. badania biegłości dla wioś, w tym szkolenia metodyczne, zaplanowano zakup aparatury badawczo-pomiarowej dla laboratoriów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, oraz wykonano kilka analiz zadań wdrożeniowych, planowanych w perspektywie 10 lat, łącznie z kosztami ich realizacji.

W GIOŚ podjęto również działania w celu wdrożenia wymagań znowelizowanej dyrektywy 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej⁶⁴. Omawiana nowelizacja dotyczyła m.in. określenia nowych substancji priorytetowych, zaostreżenia środowiskowych norm jakości dla siedmiu substancji priorytetowych oraz nowych wymagań monitoringowych. W GIOŚ w 2014 r. rozpoczęto działania w celu wdrożenia dyrektywy 2013/39/UE, polegające przede wszystkim na zapewnieniu finansowania zadań związanych z koniecznością prowadzenia badań monitoringowych substancji priorytetowych, w tym dla potrzeb zakupu niezbędnego sprzętu laboratoryjnego i zwiększenia zatrudnienia w GIOŚ i wioś. W ramach realizacji tego zadania, na zamówienie Głównego Inspektora opracowano: koncepcję wdrażania monitoringu wybranych substancji priorytetowych w biocie według wymagań; przeprowadzono cztery szkolenia dotyczące biegłości laboratoriów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz realizowano zadanie *Wykonanie badań substancji priorytetowych określonych listą obserwacyjną według wymagań dyrektywy 2013/39/UE, w latach 2015–2017*. Ponadto w 2015 r. rozpoczęto prace nad koncepcją rozwiązań organizacyjno-finansowych, dotyczących wdrożenia wymagań dyrektywy 2013/39/UE w zakresie właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska z uwzględnieniem wykonywania przez cztery wybrane laboratoria wioś oznaczania nowych substancji priorytetowych w wodach powierzchniowych. Koncepcja zakładała wybranie i doposażenie czterech laboratoriów wioś, które będą wykonywały badania monitoringowe dla wszystkich nowych substancji priorytetowych w obrębie województwa i województw sąsiadujących. W efekcie tych działań Główny Inspektor decyzją nr 34/2015 wyznaczył cztery wioś, które będą dokonywały analiz nowych substancji priorytetowych od 2019 r. Analizom poddawane będą próbki pobrane przez wszystkie wioś.

⁶¹ Dotyczyło to badań: benzenu przez WIOŚ w Olsztynie, b.difenyloeterów przez WIOŚ w: Katowicach, Kielcach, Lublinie i Zielonej Górze; chloroalkanów przez WIOŚ w Kielcach i Rzeszowie; chlorfenwinfosu, chlorpiryfosu, DEHP (ftalanu di(2-etyloheksylu), nonylofenoli, oktylofenoli, pentachlorofenolu, trifluraliny przez WIOŚ w Kielcach; ołowiu przez WIOŚ w Szczecinie; WWA przez WIOŚ w Krakowie, Rzeszowie i Szczecinie; związków tributyllocyny przez WIOŚ w Katowicach, Kielcach, Lublinie i Zielonej Górze.

⁶² Chloroalkany C10-13; chlorfenwinfos; chlorpiryfos; DEHP; nonylofenol; związki tributyllocyny; trifluralina.

⁶³ Benzen; bromowane difenyloetery; ołów; pentachlorobenzen; WWA.

⁶⁴ Poprzez dyrektywę 2013/39/UE.

Zlecanie badań monitoringu rzek podmiotom zewnętrznym

Główny Inspektor w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 2 grudnia 2016 r. zawarł 38 umów, na łączną kwotę 10.806,0 tys. zł, na realizację przez podmioty zewnętrzne zadań z zakresu monitoringu wód. Dwie z nich dotyczyły prowadzenia bezpośrednich badań w ramach monitoringu wód rzek, tj.:

- *Centralne oznaczanie prób w zakresie wybranych substancji priorytetowych w biocie w wodach powierzchniowych, według wymagań Dyrektywy 2013/39/UE, pobranych w ramach realizacji monitoringu diagnostycznego w latach 2016–2017;*
- *Badania ichtiofauny w latach 2014–2015 dla potrzeb oceny stanu ekologicznego wód wraz z udziałem w europejskim ćwiczeniu kalibracyjnym.*

W badanym okresie dwa⁶⁵ z dziewięciu kontrolowanych wioś zlecały podmiotom zewnętrznym zadania dla potrzeb realizacji monitoringu rzek.

- *W WIOŚ w Warszawie w badanym okresie zlecano co roku podmiotom zewnętrznym wykonanie poboru prób fitobentosu wraz m.in. z oznaczeniem gatunków okrzemek i obliczeniem indeksów okrzemkowych dla części pp-k, w których planowano przeprowadzanie takich badań. W 2013 r. zlecono wykonanie tych zadań przez podmiot zewnętrzny w stosunku do 9 pp-k, na ogółem 41 pp-k objętych przez WIOŚ w Warszawie w 2013 r. badaniami w tym zakresie. W kolejnych latach liczby te kształtowały się odpowiednio: 2014 r. – 17 na 54; 2015 r. – 10 na 54; 2016 r. – 13 na 59. W latach 2013–2015 zlecenia tych zadań dokonano na podstawie zawartych umów, a w 2016 r. na podstawie wystawionego przez WIOŚ zamówienia. Potrzebę takich działań wyjaśniono brakiem możliwości terminowego wykonania przez personel Laboratorium WIOŚ w Warszawie zadań w związku z rozbudowanym zakresem oznaczeń biologicznych w wodach powierzchniowych.*
- *W WIOŚ we Wrocławiu zlecono Politechnice Wrocławskiej wykonanie w okresie od lipca do listopada 2014 r. oznaczenia talu w próbkach wód powierzchniowych, w 15 próbkach wód powierzchniowych w poszczególnych miesiącach ww. okresu. Jako przyczynę wskazano nieterminowe wdrożenie metody oznaczania talu w wodzie, wskutek zmian personalnych pracowników przygotowujących metodę badania talu.*

W umowach zawartych w latach 2013–2015 przez WIOŚ w Warszawie, dotyczących poboru i oznaczenia próbek fitobentosu, nie zawarto postanowień zobowiązujących wykonawców przy realizacji zlecenia do zapewnienia jakości pomiarów i badań, zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie monitoringu wód z 2011 r., w tym m.in. do stosowania odpowiedniej metodyki referencyjnej, wskazanej w załączniku Nr 5 do ww. rozporządzenia lub ewentualnie innej równoważnej metodyki zapewniającej odpowiednią jakość przeprowadzonych badań w tym zakresie.

Zadaniem NIK, zamieszczenie takich postanowień w tego rodzaju umowach jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości wykonanych badań przez podmioty zewnętrzne, a także dla wyeliminowania ewentualnych sporów w tym zakresie na etapie odbioru zleconych prac.

3.2.4. Dokonywanie ocen stanu wód rzek

W badanym okresie w dziewięciu kontrolowanych wioś dokonano oceny stanu 1229 JCWP, przy czym stan aż 1083 (88,1%) z nich oceniono jako zły. Pracownicy kontrolowanych wioś na ogół prawidłowo dokonywali ocen stanu wód rzek. Nieprawidłowości w omawianym zakresie ujawniono w trzech wioś. I tak:

- *w WIOŚ w Bydgoszczy dokonano klasyfikacji poszczególnych elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych JCWP za rok 2013 – 9 maja 2014 r., za 2014 r. – 30 czerwca 2015 r., za 2015 r. – 30 czerwca 2016 r., tj. z opóźnieniem odpowiednio o 39, 91 i 91 dni kalendarzowych w stosunku do terminu wynikającego*

⁶⁵ W Warszawie i Wrocławiu.

z przepisów prawa. Ponadto po dokonaniu w 2015 r. reklasyfikacji stanu czterech JCWP, w związku z przekazaniem przez GIOŚ wyników badań ichtiofauny dla 21 JCWP już po terminie sporządzenia ocen stanu tych wód, nie zamieszczono stosownej informacji na stronie internetowej WIOŚ w Bydgoszczy ani nie zapewniono korekty wcześniej sporządzonej Informacji o stanie środowiska województwa kujawsko – pomorskiego;

- w WIOŚ w Zielonej Górze, w badanym okresie nie dokonano, w przypadku czterech JCWP, klasyfikacji wszystkich wskaźników jakości wód powierzchniowych, których badanie było wymagane przepisami. W wyniku badań przeprowadzonych w 2013 r. nie klasyfikowano czterech wskaźników jakości wód z grupy substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, określonych w załączniku Nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. Z kolei w wyniku badań przeprowadzonych w 2014 r. nie klasyfikowano jednego wskaźnika jakości wód z grupy wskaźników charakteryzujących warunki tlenowe i zanieczyszczenia organiczne, określonych w załączniku Nr 1 i 5 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji z 2014 r. oraz jednego z grupy substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, określonych w załączniku Nr 6 do tego rozporządzenia. Powyższe postępowanie wyjaśniono brakiem możliwości oznaczenia tych związków w granicach wymaganych przepisami;
- w WIOŚ w Olsztynie dokonywano klasyfikacji poszczególnych elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych JCWP za rok 2013, 2014 i 2015 oraz klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego i stanu JCWP po upływie terminów, o których mowa w obowiązujących wówczas rozporządzeniach w sprawie klasyfikacji; dokonując oceny JCWP objętych w latach 2012–2016 badaniem w ramach monitoringu diagnostycznego, w 10 przypadkach nie uwzględniono – jak wynika z wyjaśnień – skutek przeoczenia przekazanych przez GIOŚ wyników badań ichtiofauny, a także w wyniku niedopatrzenia nie wykonano oceny stopnia eutrofizacji wód za lata 2008–2011, pomimo wymogu wynikającego z art. 47 ust. 6 ustawy – Prawo wodne.

W GIOŚ, w badanym okresie, dokonywano corocznej weryfikacji ocen stanu wód sporządzonych przez wioś oraz scalano wyniki oceny dla obszarów dorzeczy.

W 2013 r. sporządzono zbiorcze zestawienie oceny stanu ekologicznego (lub potencjału ekologicznego) oraz stanu chemicznego jednolitych części wód rzecznych, objętych monitoringiem w latach 2010–2012 oraz ocenę JCWP rzek położonych na obszarach chronionych. W tym okresie badaniami monitoringowymi objęto 1.816 JCWP oraz dodatkowo 46 zbiorników zaporowych. Stan ekologiczny sklasyfikowano w 912 JCWP, z których: 27 (3,0%) osiągnęło stan bardzo dobry, 252 (27,7%) stan dobry, 439 (48,1%) stan umiarkowany, 148 (16,2%) stan słaby, 46 (5,0%) stan zły. Potencjał ekologiczny sklasyfikowano w 863 JCWP, z których: w 267 (31,0%) był dobry lub lepszy od dobrego, w 386 (44,7%) umiarkowany, w 170 (19,7%) słaby, w 40 (4,6%) zły. Stan chemiczny był badany w 669 JCWP, w 442 (66,1%) stwierdzono stan dobry, a w 227 (33,9%) stan zły. Oceny stanu dokonano w przypadku 1.430 JCWP, z czego w 151 (10,6%) stwierdzono stan dobry, a w 1.279 (89,4%) stan zły.

Ponadto wykonano ocenę stanu JCWP rzek położonych na obszarach chronionych. Ustalono, że spośród ocenianych 1.678 JCWP wymagania spełniało 654 (39,0%), natomiast 1.024 (61,0%) nie spełniało wymagań dla obszarów chronionych, w tym ze względu na:

- wody przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia – oceniono 115 JCWP rzek, z których 89 (77,4%) spełniało wymagania, natomiast 26 (22,6%) JCWP nie spełniało wymagań;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków – oceniono 128 JCWP, z których 75 (58,6%) spełniało wymagania, a 53 (41,4%) nie spełniało wymagań;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych, będących jednolitymi częściami wód przeznaczonymi do celów rekreacyjnych – oceniono 86 JCWP, z których 26 (30,2%) spełniało wymagania, a 60 (69,8%) wymagań nie spełniało;

- wody zlokalizowane na obszarach chronionych wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych – oceniono 1.661 JCWP, z których 687 (41,4%) spełniało wymagania, 974 (58,6%) wymagań nie spełniało;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych – oceniono 101 JCWP, z których 11 (10,9%) spełniało wymagania, 90 (89,1%) wymagań nie spełniało.

W 2013 r. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, w ramach umowy z kwietnia 2012 r. zawartej z GIOŚ, opracował metodykę przeniesienia wyników oceny z monitorowanych na niemonitorowane JCWP. W sprawozdaniu z realizacji tego zadania wskazano m.in., że w przyjętej metodyce JCWP nieopomiarowane porównywane są do JCWP opomiarowanych, na podstawie zidentyfikowanych cech określających stopień podobieństwa. Im większa jest zgodność ustalonych cech, tym lepszy jest stopień dopasowania wyniku oceny.

W efekcie zrealizowanych prac wykonana została ocena stanu dla 4.589 JCWP, w tym z oceną dobrą dla 1.006 JCWP (21,9%) i oceną złą dla 3.583 JCWP (78,1%). Liczba części wód spełniających wymagania dla obszarów chronionych wyniosła 653, a niespełniających 1.133 JCWP. Klasyfikacja stanu ekologicznego 2.951 JCWP, wykazała stan bardzo dobry i dobry 905 JCWP (30,7%) oraz umiarkowany, słaby i zły dla 2.046 JCWP (69,3%). Klasyfikacja potencjału ekologicznego 1.642 JCWP wykazała stan dobry i powyżej dobrego dla 504 JCWP (30,7%), a umiarkowany, słaby i zły dla 1.138 JCWP (69,3%). Ocena stanu chemicznego 4.587 JCWP wykazała stan dobry dla 3.138 JCWP (68,4%) i poniżej stanu dobrego (PSD) 1.449 JCWP (31,6%). Ww. ocena stanu niemonitorowanych JCWP została przekazana wioś w październiku 2013 r.

W opinii Głównego Inspektora, przekazanej Ministrowi Środowiska „oceny niemonitorowanych jednolitych części wód rzek uwzględnione w sporządzonej w 2013 r. Ocenie stanu jednolitych części wód powierzchniowych wód płynących (z uwzględnieniem zbiorników zaporowych) w latach 2010–2012 charakteryzowały się niskim poziomem ufności. Oceny niemonitorowanych jcwp wykonane w 2013 r. miały niższą ufnosć niż oceny jcwp monitorowanych. Z tego względu wykonawca oceny zrezygnował ze skali 5-klasowej, zastępując ją skalą 2-klasową.”

W 2016 sporządzono zbiorcze zestawienie oceny stanu ekologicznego (lub potencjału ekologicznego) oraz stanu chemicznego JCWP, objętych monitoringiem w latach 2010–2015 oraz ocenę JCWP rzek położonych na obszarach chronionych.

W tym okresie badaniami monitoringowymi objęto 1.951 JCWP oraz dodatkowo 45 zbiorników zaporowych. Stan ekologiczny sklasyfikowano w 996 JCWP, z których: 14 (1,4%) osiągnęło stan bardzo dobry, 228 (22,9%) stan dobry, 523 (52,5%) stan umiarkowany, 185 (18,6%) stan słaby, 46 (4,6%) stan zły. Potencjał ekologiczny sklasyfikowano w 930 JCWP, z których: w 288 (31,0%) był dobry lub lepszy od dobrego, w 402 (43,2%) umiarkowany, w 182 (19,6%) słaby, w 58 (6,2%) zły. Stan chemiczny był badany w 868 JCWP, w 602 (69,4%) stwierdzono stan dobry, a w 266 (30,6%) stan zły. Oceny stanu dokonano dla 1.630 JCWP, z czego w 178 (10,9%) stwierdzono stan dobry, a w 1.452 (89,1%) stan zły.

Po zakończeniu realizacji WPPMŚ na lata 2013–2015 nie wykonano ocen dla wszystkich JCWP rzek z wykorzystaniem procedury przenoszenia wyników ocen stanu wód dla nieopomiarowanych, gdyż jak wyjaśniono w GIOŚ Prezes KZGW nie wyraził potrzeby wykonania takiej oceny.

W 2016 r. wykonano również ocenę stanu JCWP rzek położonych na obszarach chronionych. Ustalono, że spośród ocenianych 1.648 JCWP wymagania spełniało 633 (38,4%), natomiast 1.015 (61,6%) nie spełniało wymagań dla obszarów chronionych, w tym:

- wody przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia – oceniono 114 JCWP rzek, z których 85 (74,6%) spełniało wymagania, natomiast 29 (25,4%) nie spełniało wymagań;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków – oceniono 64 JCWP, z których 46 (71,9%) spełniało wymagania, a 18 (28,1%) nie spełniało wymagań;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych, będących jednolitymi częściami wód przeznaczonymi do celów rekreacyjnych – oceniono 42 JCWP, z których 26 (61,9%) spełniało wymagania, a 16 (38,1%) wymagań nie spełniało;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych – oceniono 1.566 JCWP, z których 622 (39,7%) spełniało wymagania, 944 (60,3%) wymagań nie spełniało;
- wody zlokalizowane na obszarach chronionych narażonych na zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych – oceniono 155 JCWP, z których 24 (15,5%) spełniało wymagania, 131 (84,5%) wymagań nie spełniało.

W prezentacji wyników monitoringu rzek dla obszarów chronionych wykazano łącznie obszary chronione przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym i obszary chronione przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, pomimo iż obszary chronione przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym nie zostały wyznaczone z uwagi na niewskazanie takich gatunków w Polsce.

Zdaniem NIK, opisany wyżej sposób prezentacji wyników oceny w omawianym zakresie nie odpowiadał stanowi faktycznemu i mógł wprowadzać w błąd odbiorców tych informacji.

Dodatkowo w 2016 r. we wszystkich wioś została sporządzona ocena stopnia eutrofizacji wód rzecznych dla JCWP badanych w latach 2013–2015. Badaniami objęto 1.616 JCWP rzek, a eutrofizacji nie stwierdzono w 592 jednolitych częściach wód.

W poszczególnych województwach liczba JCWP rzek, w których nie stwierdzono eutrofizacji wynosiła: dolnośląskie 66 (z tego w 15 ze względu na brak badań biologicznych nie można było przeprowadzić pełnej oceny eutrofizacji) na 146 badanych; kujawsko-pomorskie 17 na 84 badanych; lubelskie 35 na 142 badane; lubuskie 33 na 76 badanych; łódzkie 50 na 103 badane; małopolskie 41 na 93 badane; mazowieckie 19 na 130 badanych; opolskie 26 na 62 badane; podkarpackie 37 na 88 badanych; podlaskie 29 na 78 badanych; pomorskie 63 na 117 badanych; śląskie 53 na 160 badanych; świętokrzyskie 20 na 49 badanych; warmińsko-mazurskie 26 na 60 badanych; wielkopolskie 16 na 128 badanych; zachodniopomorskie 61 na 100 badanych.

Zgodnie z wytycznymi dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w sprawie: wykonania weryfikacji oceny jednolitych części wód powierzchniowych (rzek, zbiorników zaporowych, wód przejściowych i przybrzeżnych) za lata 2010 i 2011; sporządzenia oceny dla JCWP ww. kategorii za rok 2012 r., ocen JCWP dokonywano z zastosowaniem tzw. procedury „dziedziczenia” oceny, tj. przeniesienia wyników klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych, hydromorfologicznych oraz chemicznych na kolejny rok, w przypadku gdy nie były one objęte

monitoringiem. Powyższe wytyczne obowiązywały również przy sporządzaniu ocen za lata 2013, 2014, 2015.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił m.in., że nie istnieje podstawa prawna definiująca „zasadę dziedziczenia”, a stosowanie tej zasady wynika z częstotliwości realizacji poszczególnych rodzajów monitoringu, narzuconych przez Ramową Dyrektywę Wodną. Ponadto wskazał, iż stosowanie tej zasady umożliwia coroczne publikowanie ocen wszystkich JCWP, posiadających aktualną ocenę bez zawężania jedynie do JCWP przebadanych w roku poprzednim.

Stosowana przez organy IOŚ „zasada dziedziczenia” powodowała w praktyce dokonywanie ocen stanu JCWP (stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego) w oparciu o wyniki klasyfikacji poszczególnych wskaźników jakości, wykonane na podstawie badań przeprowadzonych w różnych latach kalendarzowych. Takie postępowanie stwarzało ryzyko nieuwzględnienia w wynikach ocen stanu JCWP, możliwej zmienności w czasie wartości poszczególnych wskaźników i wzajemnych relacji pomiędzy tymi wskaźnikami, oraz dokonywanie omawianych ocen stanu JCWP na podstawie badań wykonanych po upływie nawet kilku lat od roku, w którym były zakończone badania, co pozostawało w sprzeczności z § 8 i § 9 rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁶⁶.

Zdaniem NIK, dla zapewnienia maksymalnego poziomu wiarygodności dokonywanych ocen JCWP, wszystkie wskaźniki przewidziane do badania w ramach danego rodzaju monitoringu powinny być badane możliwie w tym samym czasie, co zapewnia w sposób optymalny uwzględnienie wzajemnych relacji pomiędzy tymi wskaźnikami. W ocenie NIK, stosowanie w praktyce zasady dziedziczenia poprzez wykorzystywanie klasyfikacji poszczególnych wskaźników, wykonanych w różnych latach, do ocen stanu JCWP (stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego) mogło mieć wpływ na zmniejszenie poziomu wiarygodności wyników dokonanych ocen stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego JCWP, a także było postępowaniem niezgodnym z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych.

W toku kontroli niemal połowa badanych WIOŚ wskazywała na niezadowalające procedury, w tym wytyczne GIOŚ w zakresie dokonywania ocen JCWP. I tak m.in.:

- Według Lubuskiego WIOŚ wykonywanie ocen jakości wód utrudniały m.in.: brak odniesień do numeru polskiej normy w niektórych metodykach badań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, co powodowało konieczność opracowania i zwalidowania w Laboratorium WIOŚ w Zielonej Górze własnej procedury badawczej; brak aktualnej polskiej wersji językowej polskich norm przywołanych w powyższym rozporządzeniu (było to sprzeczne z art. 5 ustawy o normalizacji, zgodnie z którym polskie normy mogą być przywoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim) i konieczność posługiwania się normami w języku angielskim; co stwarzało ryzyko błędnej ich interpretacji; opóźnienie w wydaniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, które weszło w życie w listopadzie 2014 r., co spowodowało wykonywanie ocen jakości wód za lata 2013–2014 na podstawie projektu tego rozporządzenia; kilkumiesięczne opóźnienia w przekazywaniu do WIOŚ wyników badań, przeprowadzonych przez wykonawców zewnętrznych (np. ichtiofauny), co powodowało konieczność ponownej weryfikacji wykonanych ocen oraz przeprowadzania oceny eksperckiej;

⁶⁶ Za 2013 r. zgodnie z rozporządzeniem z dnia 9 listopada 2011 r. (Dz. U. Nr 257, poz. 1545), uchylonym z dniem 14 listopada 2014 r., a za lata 2014–2015 r. zgodnie z rozporządzeniem z dnia 22 października 2014 r. (Dz. U. poz. 1482), uchylonym z dniem 20 sierpnia 2016 r.

rozszerzanie przez GIOŚ, w stosunku do wymagań rozporządzenia, wartości granicznych dla substancji szczególnie szkodliwych (specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne) o wartości dopuszczalne dla klasy I i II (załącznik 18 do Wytycznych GIOŚ – poziomy dopuszczalne i poziomy odniesienia dla klasy I stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego wybrane specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne); mało precyzyjne wytyczne GIOŚ dotyczące klasyfikacji elementów hydromorfologicznych (metodyka HIR, na podstawie której od 2016 r. WIOŚ dokonują oceny tych elementów nadal nie została zatwierdzona). Przy ocenie za lata 2013–2015 kierowano się uproszczoną zasadą, nadając JCWP klasę I w zakresie tych elementów, jeśli nie została ona wyznaczona jako sztuczna lub silnie zmieniona (na podstawie przeglądu warunków hydromorfologicznych), a klasę II, jeśli JCWP została wyznaczona jako sztuczna lub silnie zmieniona; brak ostatecznie wdrożonego systemu bazodanowego, który umożliwiałby wpisywanie wyników i ocen JCWP oraz zautomatyzowanie weryfikacji wyników i dokonywania ocen;

- Kujawsko-Pomorski WIOŚ wskazał, iż: problemem są zmiany legislacyjne wprowadzane do kolejnych rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych. Zmiany te powodują, że porównywanie końcowej klasyfikacji JCWP badanych w różnych okresach może być obciążone błędem. Analogiczna sytuacja ma miejsce przy konieczności oceny badanych JCWP na bazie projektu rozporządzenia. Kwestie te były sygnalizowane na naradach naczelników wydziału monitoringu środowiska i kierowników laboratoriów organizowanych przez GIOŚ. Z uwagi na fakt, że podstawą wykonywanej oceny klasyfikacyjnej w monitoringu wód są parametry biologiczne, których metodyka jest w trakcie dopracowywania (np. nastąpiło przesunięcie granic klas czystości), może to generować błędy interpretacyjne, co może mieć wpływ na końcową ocenę. W przypadku wskaźnika „ichtiofauna”, wykorzystanie do ocen danych pochodzących wyłącznie od rybackiego użytkownika wód generuje, zdaniem WIOŚ w Bydgoszczy, mało wiarygodną wartość wskaźnika, determinującego jednak ocenę końcową;
- Pomorski WIOŚ zwrócił uwagę na brak dopracowania metodyk ocen biologicznych; problemy z oceną ichtiofauny; opóźnienia związane z wydawaniem aktów prawnych; błędy w rozporządzeniach (np. brak wartości granicznych do klasyfikacji fitobentosu dla typu abiotycznego 22); brak rozróżnienia wartości granicznych dla poszczególnych typów abiotycznych w ocenie fizykochemicznej; nieodzwierciedlanie faktycznego stanu wód przyujściowych w sposobie oceny (konieczność dopracowania metodyki oceny tych wód); brak pełnej informacji na temat tła geochemicznego dla poszczególnych badanych wskaźników (co skutkowało obniżeniem klasyfikacji fizykochemicznej dla wód o bardzo dobrym stanie biologicznym);
- Zdaniem Naczelnika Wydziału Monitoringu Środowiska w WIOŚ w Olsztynie obowiązujące procedury dokonywania ocen JCWP nie były w pełni wystarczające. Wskazał on m.in., że wyniki badań ichtiofauny przekazywane były WIOŚ zbyt późno, aby rzetelnie je przeanalizować i uwzględnić w dokonywanych ocenach. Zgodnie z wytycznymi GIOŚ, wyniki te są odrzucane w przypadku, gdy wskazują na konieczność obniżenia oceny stanu i potencjału ekologicznego co najmniej o dwie klasy. Wynika to często z problemów związanych z prawidłową oceną ciągłości hydromorfologicznej cieku – istnienia budowli hydrotechnicznych ograniczających migrację ryb. Ponadto podkreślił, iż w rozporządzeniu dotyczącym klasyfikacji stanu JCWP brak jest jednoznacznych zapisów odnośnie zasad i okresu dziedziczenia wyników badań (ocen wskaźników).

Zdaniem NIK problemy, sygnalizowane w toku kontroli NIK przez WIOŚ, utrudniały realizację zadań monitoringu rzek, a ich wyeliminowanie lub zminimalizowanie ich skutków wymaga m.in. podjęcia działań koordynacyjnych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

3.2.5. Kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie realizacji zadań związanych z monitoringiem rzek

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Inspekcji, Główny Inspektor kieruje działalnością IOŚ, w myśl art. 24 pkt 1 tej ustawy, koordynuje działalność Państwowego Monitoringu Środowiska w zakresie zadań krajowych i regionalnych, a także zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 jest uprawniony do kontroli stanu realizacji wydawanych zaleceń i wytycznych, określających sposób postępowania WIOŚ w trakcie realizacji zadań. Organem uprawnionym do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad realizacją zadań IOŚ przez WIOŚ i Głównego Inspektora, zgodnie z art. 2 ust. 2 omawianej ustawy, jest Minister Środowiska.

Kierując działalnością IOŚ, Główny Inspektor ustalał ogólne kierunki działania IOŚ oraz wydawał, zarówno w kontrolowanym okresie jak i wcześniej, zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań monitoringu rzek. I tak Główny Inspektor:

- ustalił, w ogólnych kierunkach działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2013–2015 (z perspektywą do 2020 r.) oraz w latach 2016–2020 (z perspektywą do 2025 r.) w ramach celu *Poprawa jakości wód śródlądowych i Morza Bałtyckiego oraz gospodarowanie zasobami wodnymi, w ramach działań monitoringowych*, przeprowadzenie w latach 2013–2015 pomiarów dla potrzeb aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz oceny osiągnięcia dobrego stanu wód, rozwijanie systemu zapewnienia jakości pomiarów biologicznych i chemicznych na potrzeby oceny stanu wód powierzchniowych. Z kolei na lata 2016–2020 wskazał na: prowadzenie pomiarów dla potrzeb aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz oceny osiągnięcia dobrego stanu wód, wdrożenie systemu zapewnienia jakości pomiarów biologicznych i chemicznych dla potrzeb oceny stanu wód powierzchniowych, w tym rozpoczęcie prac na rzecz ustanowienia Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. Wód Powierzchniowych, rozszerzenie dotychczasowego zakresu monitoringu wód powierzchniowych o monitoring substancji priorytetowych zgodnie z dyrektywą 2013/39/WE z dnia 12 sierpnia 2013 r.;
- wskazywał, w wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2013 r., 2014 r., 2015 r. i w 2016 r., każdorazowo, jako zadanie WIOŚ, m.in. prowadzenie badań jakości środowiska i wykonywanie ocen zgodnie z wojewódzkimi programami monitoringu środowiska;
- zapewnił, w kontrolowanym okresie jak i wcześniej, opracowanie licznych przewodników, metodyk oraz wydawał wytyczne dotyczące wykonywania badań oraz dokonywania na ich podstawie ocen stanu rzek⁶⁷;

⁶⁷ W okresie poprzedzającym kontrolą obowiązywały: Metodyka badań terenowych makrofytów na potrzeby rutynowego monitoringu wód oraz metoda oceny i klasyfikacji stanu ekologicznego wód na podstawie makrofytów – opracowana w listopadzie 2006 r.; Przewodnik metodyczny do przeprowadzenia oceny stanu ekologicznego i klasyfikacji rzek zgodny z wytycznymi przewodnika REFCOND opracowanego w ramach wspólnej strategii wdrażania RDW – opracowany w 2009 r.; Wytyczne metodyczne do przeprowadzenia oceny stanu ekologicznego jednolitych części wód rzek i jezior oraz potencjału ekologicznego sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód płynących Polski na podstawie badań fitobentosu – opracowane w maju 2010 r.; Wytyczne metodyczne do przeprowadzania badań fitoplanktonu i oceny stanu rzek na jego podstawie – opracowane w listopadzie 2012 r.; Metodyka prowadzenia przeglądów i obserwacji oraz klasyfikacji elementów hydromorfologicznych wspierających elementy biologiczne zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną, załącznik V – opracowana w 2012 r.; Przewodnik do oceny stanu ekologicznego rzek na podstawie makrobezkręgowców bentosowych – opracowany w 2013 r.; Metoda obserwacji hydromorfologicznych elementów oceny stanu ekologicznego wód płynących zgodnej z normą PN-EN 14614: 2008; Monitoring ichtiofauny w rzekach. Przewodnik metodyczny – opracowany w 2013 r., zaktualizowany w 2016 r. w ramach umowy (nr 25/2014/F) na wykonanie pracy pt.: Badania ichtiofauny w latach 2014–2015 dla potrzeb oceny stanu ekologicznego wód wraz z udziałem w europejskim ćwiczeniu interkalibracyjnym – rzeki.

W kontrolowanym okresie w GIOŚ opracowano i przekazano wojewódzkim inspektorom następujące wytyczne w zakresie prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych: Wytyczne do opracowania wojewódzkich programów Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015, opracowane w październiku 2012 r.; w grudniu 2013 r. – Wytyczne dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w sprawie: wykonania weryfikacji oceny jednolitych części wód powierzchniowych (rzek, zbiorników zaporowych, wód przejściowych i przybrzeżnych) za lata 2010 i 2011; sporządzenia oceny dla jcw ww. kategorii za rok 2012 r.; w lutym 2014 r. – Poradnik do monitoringu wód powierzchniowych. Część I – Wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska.; w listopadzie 2016 r. – Wytyczne do planowania monitoringu wód powierzchniowych na potrzeby aneksowania wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016–2020.

- organizował narady WIOŚ w 2013 r. i w 2014 r., na których omawiane były problemy monitoringu rzek⁶⁸.

Zdaniem NIK, powyższe działania Głównego Inspektora nie zapewniły jednak właściwej realizacji zadań monitoringu rzek przez organy IOŚ. Decydujący wpływ na to miało akceptowanie przez Głównego Inspektora nieuwzględniania przez WIOŚ w WPMS pełnego zakresu monitoringu rzek, w tym ograniczania zakresu planowanych zadań monitoringu wód w celu dostosowania go do wysokości środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zamiast do rzeczywistych potrzeb. Wskutek tego WPMS nie spełniały wymogów zawartych w przepisach krajowych, w zakresie monitorowania obszarów chronionych oraz jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych. Nie spełniały również wymogów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej w zakresie monitorowania jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

Także niektóre z wytycznych, wydawanych przez Głównego Inspektora, pozostawały w sprzeczności z obowiązującymi przepisami i nie sprzyjały prawidłowemu programowaniu monitoringu rzek, co przedstawiono w pkt. 3.2.2.6 niniejszej Informacji.

W ocenie NIK, opisane wyżej niewłaściwe kierowanie i koordynowanie przez Głównego Inspektora działalności organów IOŚ w zakresie planowania monitoringu rzek skutkowało niewystarczającym programowaniem zadań Państwowego Monitoringu Środowiska w tym zakresie, co w efekcie uniemożliwiało całościową realizację monitoringu rzek. Z góry zakładano bowiem niepełną realizację ustawowych zadań, nawet pomimo wykonania planu wskazanego w WPMS, przyzwalając tym samym na wykonanie niekompletnej oceny stanu jednolitych części wód rzek oraz oceny spełnienia wymagań na obszarach chronionych.

W kontrolowanym okresie do GIOŚ nie wpłynęły skargi na realizację przez WIOŚ zadań związanych z prowadzeniem monitoringu rzek. W 2016 r. Główny Inspektor przeprowadził dwie kontrole WIOŚ w zakresie stanu realizacji wydawanych zaleceń, wytycznych i ogólnych kierunków, związanych z prowadzeniem monitoringu rzek. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Środowiska w latach 2013–2016 nie sprawował zwierzchniego nadzoru nad prowadzeniem przez WIOŚ państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek, a nadzór Ministra nad Głównym Inspektorem był w tym zakresie niewystarczający. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a–f ustawy o IOŚ, do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy prowadzenie państwowego monitoringu, w szczególności:

- opracowywanie programów państwowego monitoringu środowiska,

⁶⁸ W ich efekcie ustalono m.in.: dokonanie ponownej weryfikacji możliwości i uwarunkowań pełnego programu monitoringu diagnostycznego w zakresie substancji priorytetowych w latach 2016–2017, z uwzględnieniem wymagań i założeń do transpozycji dyrektywy 2013/39/UE; opracowanie projektu sieci i programów pomiarowych monitoringu wód na lata 2016–2021 oraz określenie kosztów ich realizacji; powołanie grupy roboczej składającą się z przedstawicieli trzech wioś oraz DMiIŚ w celu opracowania zasad szacowania kosztów monitoringu wód – w terminie do dnia 15 stycznia 2014 r., a następnie udział w analizie i weryfikacji opracowań przez wioś; zobowiązanie Dyrektora DMiIŚ do przedłożenia kierownictwu GIOŚ, do akceptacji, propozycji rozwiązań organizacyjno-finansowych dotyczących wykonywania przez wybrane laboratoria wioś (po ich doposażeniu w ramach PO IiŚ 2014–2020 w wysokosprawne systemy chromatograficzne), poboru prób i oznaczania wybranych nowych substancji priorytetowych w wodach powierzchniowych w ramach wdrażania dyrektywy 2013/39 UE, w terminie do dnia 31 stycznia 2015 r.

- koordynacja realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska,
- przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska,
- opracowywanie raportów o stanie środowiska,
- udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, str. 13).

W toku kontroli NIK Minister Środowiska, wbrew regulacji zawartej w art. 2 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, prezentował stanowisko, iż nie jest właściwy do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez WIOŚ zadań związanych z prowadzeniem badań monitoringu jakości wód rzek oraz dokonywania ocen stanu rzek.

W badanym okresie Minister nie kontrolował sposobu realizacji przez Głównego Inspektora zadań dotyczących monitoringu rzek. Nie podejmował także, poza analizą sprawozdań z działalności, żadnych innych działań nadzorczych w stosunku do Głównego Inspektora, dotyczących gromadzenia przez ten organ informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska oraz przetwarzania zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywania ocen stanu środowiska. Minister zaniechał również zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez WIOŚ zadań związanych z programowaniem zadań monitoringu rzek, prowadzeniem tych badań oraz dokonywaniem ocen stanu wód rzek. Nie dysponował przy tym wiedzą w zakresie prawidłowości planowania i realizacji zadań monitoringu rzek przez te organy.

Zakres i sposób prowadzenia nadzoru nad Głównym Inspektorem określały *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska*⁶⁹, zatwierdzone przez Ministra Środowiska w grudniu 2012 r. oraz w październiku 2015 r. Dokumenty te określały m.in.: nadzór w obszarze personalnym, w tym m.in. tryb powoływania i odwoływania Głównego Inspektora; nadzór w obszarze finansowym, w tym m.in. opracowywanie projektu budżetu, realizację budżetu w trakcie trwania roku budżetowego; nadzór w obszarze przestrzegania prawa; nadzór w obszarze pozafinansowym; funkcjonowanie kontroli zarządczej. Nadzór w obszarze pozafinansowym, zgodnie z dokumentami z 2012 r. i 2015 r., opierał się zasadniczo na systemie planowania i sprawozdawczości. Podstawowymi instrumentami pozostawały: roczny plan działalności GIOŚ oraz sprawozdanie z wykonania planu działalności GIOŚ. Ponadto, zgodnie z dokumentem z 2012 r., nadzór pozafinansowy nad Głównym Inspektorem mógł m.in. obejmować okresowe opracowanie przez GIOŚ wytycznych dotyczących planowania działalności kontrolnej, które podlegały zaopiniowaniu przez wskazany departament w MŚ oraz opracowanie przez GIOŚ wieloletniego programu państwowego monitoringu środowiska, przy czym wskazany departament MŚ miał uczestniczyć w opiniowaniu projektu ww. programu. W dokumencie tym wskazano także szereg raportów, sprawozdań i informacji⁷⁰, które Główny Inspektor winien przedkładać Ministrowi

⁶⁹ Obowiązujące w latach 2013–2015.

⁷⁰ M.in.: informacja o realizacji zadań IOŚ, Ogólne kierunki działania organów IOŚ, programy Państwowego Monitoringu Środowiska, raporty o stanie środowiska.

w terminach wynikających z przepisów. W dokumentach z 2012 r. i 2015 r. określone zostały zasady i tryb sporządzania przez właściwego członka kierownictwa MŚ⁷¹ okresowej oceny pracy Głównego Inspektora w danym roku kalendarzowym.

Podsekretarz Stanu w MŚ, wykonujący kompetencje Ministra Środowiska w stosunku do Głównego Inspektora, dokonał w październiku 2014 r. oceny okresowej tego organu za 2013 r. W treści ww. oceny Podsekretarz zgłosił zastrzeżenia do działalności Głównego Inspektora związane m.in. z niewykonywaniem monitoringu jednolitych części wód zgodnie z wymogami UE. W odpowiedzi Główny Inspektor poinformował m.in., że w 2013 r. monitoring wód prowadzony był zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra Środowiska Programem PMŚ a ocena stanu ekologicznego za lata 2010–2012 była zgodna z wymaganiami UE, oczekiwaniami KZGW i była wystarczająca. Główny Inspektor wskazał także, iż wykonana ocena stanu chemicznego wód powierzchniowych w roku 2013 była obciążona mniejszą wiarygodnością ze względu na odnotowany, w przypadku kilku wioś, brak pełnego pokrycia w wynikach pomiarów, co wynikało z przyczyn finansowych.

W 2015 r., ze względu na fakt zmiany na stanowisku Głównego Inspektora, odstąpiono od oceny Głównego Inspektora za 2014 r. Natomiast w 2016 r., także z powodu zmiany na stanowisku Głównego Inspektora, właściwy członek kierownictwa MŚ podjął decyzję o sporządzeniu opinii na temat działalności Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w 2015 r.

Ponadto w lipcu 2014 r. Podsekretarz Stanu w MŚ dokonał oceny okresowej działalności GIOŚ za 2013 r. Oceniając ją pozytywnie z zastrzeżeniami, sformułował zastrzeżenia dotyczące m.in.:

- niewystarczającej współpracy z komórkami organizacyjnymi MŚ oraz niewystraczającego przekazywania informacji ww. komórkom w szczególności w zakresie prowadzenia monitoringu stanu wód;
- nadzoru nad realizacją zadań w ramach systemu *Ekoinfonet*.

W lipcu 2015 r. Podsekretarz Stanu w MŚ dokonał oceny okresowej działalności GIOŚ za 2014 r. Oceniając tą działalność pozytywnie, sformułował zastrzeżenia dotyczące m.in. skuteczności nadzoru nad realizacją zadań w ramach systemu *Ekoinfonet*.

Zdaniem NIK, zaniechanie przez Ministra Środowiska pozyskania informacji niezbędnych dla ustalenia zgodności planowania i realizacji zadań monitoringu rzek z przepisami krajowymi, a także z wymogami dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, pomimo braku formalnych przeszkód do ich wykonania, uniemożliwiło zdiagnozowanie ewentualnych nieprawidłowości oraz zainicjowanie jakichkolwiek czynności w celu ich wyeliminowania. Zaniechanie to miało tym większe znaczenie w kontekście zastrzeżenia, sformułowanego w 2014 r. przez Podsekretarza Stanu w MŚ, co do skuteczności działania Głównego Inspektora, dotyczącego niewykonywania monitoringu jednolitych części wód zgodnie z wymaganiami UE.

W ocenie NIK, opisane wyżej postępowanie Ministra Środowiska było nierzetelne.

⁷¹ Członek ścisłego kierownictwa Ministerstwa, któremu na podstawie zarządzenia Ministra Środowiska w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Środowiska powierzono wykonywanie kompetencji w stosunku do określonych jednostek podległych i nadzorowanych.

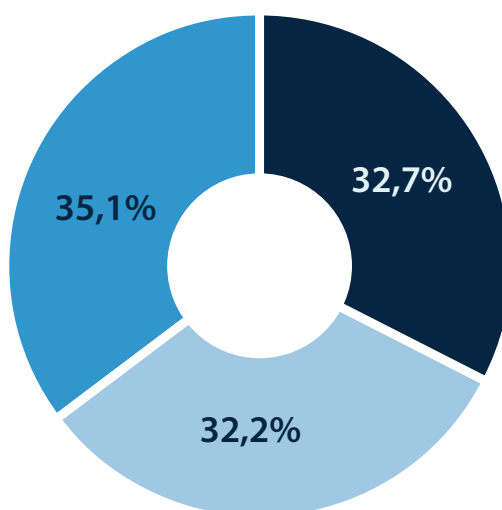
3.2.6. Finansowanie zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek

W okresie 2013–2016⁷² w GIOŚ wydatki poniesione na realizację zadań monitoringu rzek wyniosły łącznie 7.829 tys. zł⁷³ i kształtowały się następująco:

- na koordynację działań⁷⁴ – wydatkowano łącznie 2.564 tys. zł;
- na realizację specjalistycznych krajowych programów badawczych, przede wszystkim na potrzeby wspólnotowych i innych międzynarodowych zobowiązań Polski oraz wdrożenie nowych elementów monitoringu – wydatkowano łącznie 2.519 tys. zł;
- na prowadzenie i modernizację krajowych baz danych, przetwarzanie danych monitoringowych i wykonywanie ocen stanu poszczególnych elementów środowiska, opracowywanie kompleksowych raportów o stanie środowiska, opracowywanie zestawów danych i informacji dla potrzeb sprawozdawczości krajowej, wspólnotowej i innej międzynarodowej, tworzenie i analizowanie informacji o charakterze przestrzennym (w tym koszty szkoleń z obsługi systemów GIS), informowanie społeczeństwa o stanie środowiska za pomocą różnych form przekazu – wydatkowano łącznie 2.746 tys. zł.

Wykres nr 1

Struktura wydatków GIOŚ poniesionych na realizację zadań monitoringu rzek w okresie 2013–2016 (do dnia zakończenia kontroli)



- na koordynację działań
- na realizację specjalistycznych krajowych programów badawczych, przede wszystkim na potrzeby wspólnotowych i innych międzynarodowych zobowiązań Polski oraz wdrożenie nowych elementów monitoringu
- na prowadzenie i modernizację baz danych; przetwarzanie danych i wykonywanie ocen stanu środowiska; opracowywanie raportów o stanie środowiska, danych do sprawozdań; tworzenie i analiza informacji o charakterze przestrzennym; informowanie społeczeństwa o stanie środowiska.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁷² Do zakończenia kontroli.

⁷³ Kwoty wyrażone w pełnych tysiącach złotych – zgodnie z dokumentacją źródłową.

⁷⁴ W tym: wydatki poniesione na planowanie i nadzór nad realizacją zadań PMŚ wykonywanych przez WIOŚ oraz inne jednostki pracujące na rzecz PMŚ, wydatki poniesione na analizy i zatwierdzanie wojewódzkich programów PMŚ, opracowywanie koncepcji, wytycznych i metodyk do prowadzenia nowych lub aktualizacji istniejących programów monitoringu i oceny poszczególnych komponentów środowiska, wydatki na koordynację działań związanych z funkcjonowaniem systemu zapewnienia i kontroli jakości informacji o stanie środowiska m. in. związane z zapewnieniem funkcjonowania Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego, wydatki dotyczące centralnych zakupów aparatury pomiarowej i laboratoryjnej dla KLRIW i WIOŚ oraz wydatki poniesione na szkolenia, narady i seminaria.

Głównym źródłem finansowania powyższych wydatków w GIOŚ były środki uzyskane z NFOŚiGW w wysokości 7.261 tys. zł, stanowiąc 92,7% wszystkich wydatków poniesionych na monitoring rzek. Pozostałą kwotę wydatków w wysokości 568 tys. zł (7,3%) sfinansowano ze środków własnych GIOŚ. W 2016 r. posiadane przez GIOŚ środki nie były wystarczające dla realizacji planowanych w tym okresie działań związanych z transpozycją dyrektywy 2013/39/UE (kwota brakujących środków wyniosła 160,0 tys. zł). GIOŚ wnioskował o zwiększenie limitu w ramach wynagrodzeń i kosztów bieżących w związku z projektem oceny skutków regulacji do nowelizacji rozporządzenia w sprawie formy i sposobu realizacji monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych, koniecznej dla transpozycji dyrektywy 2013/39/UE.

- *Corocznie na realizację zadań PMŚ, jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora, GIOŚ korzystał ze środków NFOŚiGW stanowiących ok. 95% kosztów realizowanych zadań PMŚ, oraz środków budżetowych, co stanowiło ok. 5% kosztów⁷⁵ realizowanych zadań PMŚ. Pozyskiwanie środków przez pjb poprzez rezerwę celową i ich rozliczanie jest wieloetapowe, długotrwałe i stwarza ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych celów. Stwierdził również, że pomimo sprawniejszego przepływu dokumentów w porównaniu do okresu 2011–2012, uzyskanie tych środków jest nadmiernie zbiurokratyzowane. Składanie wniosków do NFOŚiGW o udzielenie dofinansowania odbywa się z 2–letnim wyprzedzeniem w stosunku do rozpoczęcia realizacji zadania. Podkreślił, iż nieprzewidywalne co do terminu jest uzyskanie decyzji o dofinansowaniu, jak również nieprzewidywalny jest wynik postępowania w sprawie zamówień publicznych. Może to powodować konieczność weryfikacji harmonogramów rzeczowo-finansowych przedsięwzięć, korekt decyzji MF w sprawie zapewnienia finansowania oraz uruchomienia rezerwy celowej.*

Również Wojewódzcy Inspektorzy podnosili kwestie związane z niewłaściwym modelem finansowania realizacji zadań PMŚ, m.in. utrudniającym pozyskanie środków we właściwym czasie na realizację ustawowych zadań dotyczących monitoringu środowiska, w tym rzek. Przykładowo:

- *Z-ca Dolnośląskiego WIOŚ podkreślił⁷⁶ m.in., iż „ilość środków finansowych pochodzących bezpośrednio z budżetu państwa jak i rezerwy celowej 59 tworzonej ze środków przekazywanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest tylko jednym z czynników warunkujących zakres wykonywanych zadań monitoringowych. Czynnikiem bardziej istotnym i wpływającym na możliwości realizacyjne WIOŚ we Wrocławiu jest mechanizm (model finansowania) pozyskiwania środków finansowych z rezerwy celowej, który praktycznie uniemożliwia ich wykorzystanie w pierwszym kwartale każdego roku, co bez odpowiedniego wsparcia finansowego, bezpośrednio z budżetu państwa, uniemożliwia wykonywanie monitoringu środowiska.(...) Biorąc pod uwagę termin pozyskiwania środków z rezerw, konieczność uzyskania zapewnienia finansowania Ministra Finansów i terminy przetargowe dla progów wynikających z art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (...), nawet pomimo hipotetycznego otrzymania znacząco zwiększonej ilości środków finansowych niemożliwe będzie zrealizowanie tak szerokiego zakresu monitoringu.”;*
- *Kujawsko-Pomorski WIOŚ stwierdził⁷⁷ m.in., że: „Fakt ten jest niezrozumiały w świetle obowiązujących przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, bowiem zgodnie z art. 11 ust. 1 cytowanej ustawy jednostka budżetowa jaką jest WIOŚ w Bydgoszczy powinna mieć zabezpieczone środki finansowe na pokrycie swoich wydatków przeznaczonych na realizację ustawowych zadań w budżecie państwa. (...) W rzeczywistości wojewódzki inspektor ochrony środowiska zamiast skupiać się nad nadzorem nad wykonywaniem merytorycznych zadań Inspekcji zmuszony jest do zabiegania o pozabudżetowe środki finansowe w celu realizacji ustawowych zadań Inspekcji.”.*

Działalność WIOŚ w zakresie PMŚ (w tym monitoringu jakości rzek), opierająca się na niewystarczającym poziomie finansowania w ramach przyznawanych limitów środków z budżetu państwa, skutkowałą brakiem możliwości finansowania wszystkich wydatków dotyczących działalności kontrolnej i monitoringowej, w tym badań laboratoryjnych.

⁷⁵ Bez funduszu płac.

⁷⁶ W zgłoszonych zastrzeżeniach z dnia 18 kwietnia 2017 r. do wystąpienia pokontrolnego NIK.

⁷⁷ W zgłoszonych zastrzeżeniach z dnia 14 marca 2017 r. do wystąpienia pokontrolnego NIK.

Przykładowo:

- w WIOŚ we Wrocławiu przyznawany limit środków budżetowych na dany rok budżetowy nie wystarczał na sfinansowanie statutowych zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, o czym corocznie był informowany dysponent części budżetowej, tj. Wojewoda Dolnośląski. Budżet państwa, w limicie środków budżetowych ujętych w ustawie budżetowej, zapewniał w 100% jedynie wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Pozostałe wydatki bieżące, ujęte w przyznanym limicie na realizację zadań statutowych, zabezpieczały jedynie w minimalnym stopniu potrzeby jednostki, tj. w około 30% ponoszonych wydatków bieżących. Pozostałe 70% wydatków bieżących przeznaczonych na PMŚ było pozyskiwanych z funduszy ochrony środowiska (z rezerwy celowej część 83 poz. 59);
- w WIOŚ w Szczecinie nie było możliwe finansowanie np. wielu bieżących wydatków związanych np. z wysoce kapitałochłonną działalnością kontrolną oraz monitoringowo-laboratoryjną, wymagającą utrzymania w gotowości aparatury technicznej i zakupu niezbędnych odczynników i materiałów eksploatacyjnych. Zachodniopomorski WIOŚ podkreślił m.in., że: „Zapewnienie właściwego poziomu finansowania powinno być adekwatne do ilości koniecznych do realizacji zadań. Stały mechanizm finansowania zadań ze środków funduszy ochrony środowiska (...) na realizację zadań monitoringowych i kontrolnych IOŚ oraz w wysokości adekwatnej do zakresu mógłby zapewnić zwiększenie ich ilości oraz zakresu. Obecnie brak właściwych i stabilnych zasobów kadrowych oraz środków budżetowych na realizację zadań ustawowych stanowi największy problem.”

Wojewódzcy Inspektorzy podejmowali działania w celu pozyskania niezbędnych środków finansowych na realizację zadań PMŚ, informując wojewodów, m.in. przy planowaniu budżetu wioś na kolejne lata, o niedoborach środków na zadania związane z monitoringiem środowiska oraz wnioskując do NFOŚiGW⁷⁸ i wfośigw o udzielenie takiego dofinansowania, co w większości przypadków nie było w pełni skuteczne.

Podkreślenia wymaga fakt, iż dofinansowanie udzielone przez wfośigw na monitoring środowiska (w tym wód) było niższe niż kwoty wnioskowane przez wioś⁷⁹ i kształtowało się na poziomie od 48,4%⁸⁰ do 92,4%⁸¹.

Powszechnie stosowaną praktyką było ograniczanie zakresu zadań monitoringu wód planowanych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na lata 2013–2015 jak również na lata 2016–2020, w wyniku czego dostosowywano możliwości realizacji tych zadań do wysokości środków finansowych otrzymywanych na ich realizację zamiast do rzeczywistych potrzeb, co zostało przedstawione w pkt 3.2.2 niniejszej Informacji. W wyniku tych działań wojewódzkie programy monitoringu środowiska nie spełniały, w zakresie monitorowania obszarów chronionych oraz JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, wymogów zawartych w przepisach krajowych. Nie spełniały także wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej.

W ocenie NIK, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska bezpodstawnie ograniczając zakres realizacji zadań monitoringu rzek w WPMŚ pozbawiali się możliwości występowania z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków finansowych na ten cel.

Brak posiadania przez wioś⁸² wystarczających środków finansowych⁸³ dla realizacji zadań z zakresu monitoringu rzek⁸⁴ skutkowało dodatkowo m.in.:

⁷⁸ Z wyjątkiem WIOŚ w: Bydgoszczy i Poznaniu.

⁷⁹ Z wyjątkiem WIOŚ w Warszawie, gdzie kwoty udzielonego dofinansowania były takie same jak kwoty określone we wnioskach o udzielenie dofinansowania.

⁸⁰ Dotyczy WIOŚ w Gdańsku.

⁸¹ Dotyczy WIOŚ we Wrocławiu.

⁸² Z wyjątkiem WIOŚ w Gdańsku.

⁸³ Z budżetu państwa jak również z pozostałych źródeł.

⁸⁴ Kwoty brakujących środków na zadania związane z monitoringiem rzek w latach 2013–2016 oszacowano np. w WIOŚ w Bydgoszczy na poziomie 2.007,9 tys. zł.

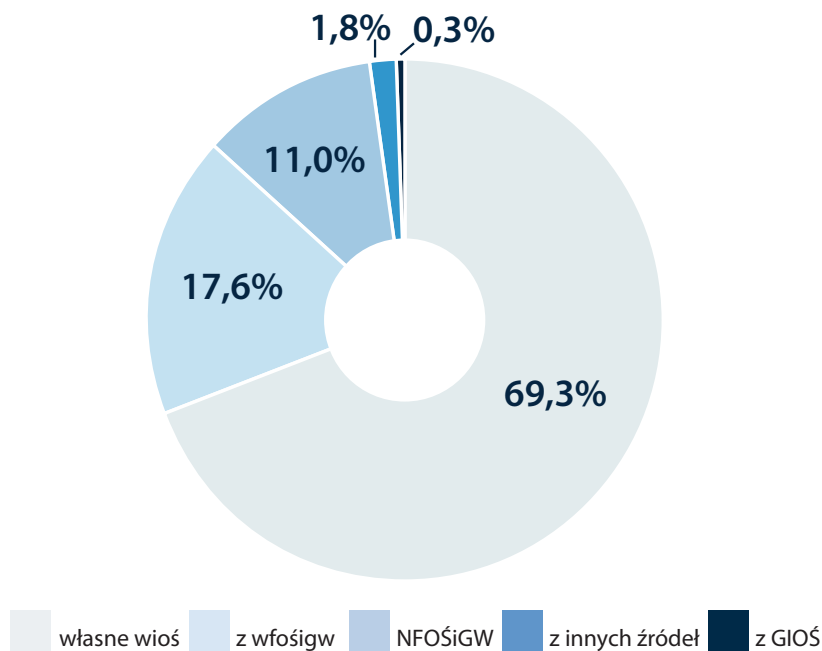
- niewykonaniem oznaczeń niektórych wymaganych przepisami wskaźników⁸⁵, co wpłynęło na obniżenie wiarygodności oceny stanu ekologicznego i oceny stanu chemicznego wód rzek, wykonywanych w ramach monitoringu diagnostycznego;
- niezakupieniem aparatury, sprzętu laboratoryjnego służącego oznaczaniu substancji m.in. w ramach monitoringu wód powierzchniowych oraz sprzętu komputerowego i oprogramowania dla sporządzania oznaczeń i ocen jakości badanych wód⁸⁶.

W latach 2013–2016⁸⁷ w wioś na realizację zadań związanych z monitoringiem środowiska⁸⁸, w tym monitoringiem rzek, wydatkowano środki w łącznej kwocie 260.760,9 tys. zł, z tego:

- 180.744,9 tys. zł stanowiły środki własne wioś;
- 45.760,1 tys. zł z wfośigw;
- 28.803,2 tys. zł z NFOŚiGW;
- 4.650,6 tys. zł z innych źródeł⁸⁹;
- 802,1 tys. zł z GIOŚ⁹⁰.

Wykres nr 2

Struktura środków wydatkowanych w wioś na realizację zadań związanych z monitoringiem środowiska, w tym monitoringiem rzek – w latach 2013–2016 (do dnia zakończenia kontroli)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁸⁵ W WIOŚ w: Bydgoszczy, Olsztynie, Zielonej Górze.

⁸⁶ W WIOŚ w: Bydgoszczy, Olsztynie i Poznaniu.

⁸⁷ Do dnia zakończenia kontroli.

⁸⁸ W wioś brak było możliwości podania kwoty środków wydatkowanych na zadania dotyczące wyłącznie monitoringu rzek argumentowano m.in. prowadzeniem analitycznej ewidencji księgowej wydatków ponoszonych na dwa działania, tj. PMŚ oraz działalność kontrolną w zakresie ochrony środowiska. Nie prowadzono zatem ewidencji ponoszonych wydatków odrębnie dla poszczególnych komponentów monitoringu środowiska.

⁸⁹ M.in. na dofinansowanie projektów ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁹⁰ Powyższa kwota odpowiada wartości przekazanego nieodpłatnie przez GIOŚ do WIOŚ w Bydgoszczy sprzętu i aparatury kontrolno-pomiarowej.

W wioś podejmowano działania informujące, zarówno wojewodów jak i Głównego Inspektora, o niedoborach finansowych na działalność związaną z realizacją zadań PMŚ.

Przykładowo:

- Mazowiecki WIOŚ wielokrotnie na przestrzeni lat postulował na naradach GIOŚ konieczność sporządzenia szczegółowej inwentaryzacji wszystkich potrzeb dotyczących wioś, we wszystkich obszarach ich działalności wraz z oszacowaniem możliwości finansowych ich realizacji. Postulaty prowadzenia bieżącej analizy zarówno rzeczowej jak i finansowej w stosunku do wszystkich zadań nałożonych na IOŚ nie były realizowane, a prace analityczne do końca 2016 r. nie zostały podjęte. MWIOŚ nie otrzymał również odpowiedzi od Wojewody Mazowieckiego o sposobie rozpatrzenia pism dotyczących wzmocnienia kadrowego oraz zwiększenia środków na działalność bieżącą;
- Kujawsko-Pomorski WIOŚ corocznie występowała do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o uwzględnienie w projektach budżetu na lata 2014–2017 zakupów inwestycyjnych, obejmujących aparaturę laboratoryjną i pomiarową, sprzęt pomocniczy, środki transportu oraz sprzęt komputerowy, niezbędne m.in. do wykonywania zadań z zakresu kontroli podmiotów oraz monitoringu wód powierzchniowych. Dodatkowo w 2013 r. wnioskowała o uwzględnienie w budżecie na 2014 r. inwestycji obejmującej roboty budowlane oraz wymianę wyposażenia w pomieszczeniach, w których zlokalizowane zostały Wydziały Inspekcji i Monitoringu Środowiska. Ze względu na wskazywane przez Wojewodę limity wydatków inwestycyjnych, w budżecie WIOŚ nie zostały uwzględnione m.in. środki na: aparaturę laboratoryjną, w tym aparaturę niezbędną do oznaczania substancji priorytetowych oraz oznaczania elementów biologicznych, część sprzętu informatycznego oraz zakup dodatkowego samochodu terenowego. Corocznie zatem dokonywano korekty ww. wystąpień, w znaczący sposób ograniczając zakres planowanych działań inwestycyjnych – w 2014 r. o 91,2%, w 2015 r. o 98,7%, w 2016 r. o 96,4% i na 2017 r. o 91,9%. Ponadto K-PWIOŚ odrębnymi pismami czterokrotnie wnioskowała do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o uwzględnienie w budżecie środków na realizację zadań wynikających z nowelizacji dyrektywy 2008/105/WE i 2000/60/WE w sprawie substancji priorytetowych, w tym na zakup aparatury laboratoryjnej oraz materiałów pomocniczych;
- Zachodniopomorski WIOŚ wielokrotnie informował zarówno Wojewodę Zachodniopomorskiego jak i GIOŚ o nowych zadaniach IOŚ wymagających wsparcia finansowego i kadrowego, wskazywał na ryzyko realizacji tych zadań w ograniczonym zakresie w związku z trudną sytuacją kadrową i niewystarczającym finansowaniem. Zachodniopomorski WIOŚ informował również GIOŚ o zagrożeniu realizacji monitoringu w zakresie ustalonym w WPMŚ na lata 2013–2015 w związku z przyznaniem dofinansowania przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w kwocie niższej niż wnioskowana.

W zbadanych umowach o dofinansowanie na potrzeby monitoringu, w tym wód rzek, które zawarli w badanym okresie Główny Inspektor i WIOŚ z NFOŚiGW i wfośigw, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania oraz rozliczenia uzyskanych środków. Wyjątek stanowił WIOŚ w Zielonej Górze, gdzie stwierdzono nieskutecznie funkcjonujące mechanizmy formalno-rachunkowej kontroli dowodów księgowych potwierdzających dokonanie wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na dokonywaniu korekt dowodów księgowych niezgodnie z wymogami art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹¹; dekretowanie badanych wyciągów bankowych poprzez opatrzenie ich jedynie parafą a nie podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Ponadto brak było poświadczenia przez głównego księgowego poprawności dekretacji wskazanej na badanych wyciągach bankowych.

3.2.7. Sprawowanie przez organy IOŚ kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalnią ścieków, podejmowanie działań pokontrolnych oraz nadzór nad realizacją przez IOŚ omawianych zadań

Oczyszczalnie ścieków komunalnych i przemysłowych stanowią jedno z istotnych źródeł zanieczyszczeń wprowadzanych do wód płynących. Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ,

⁹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, ze zm.

uwzględniał zagadnienia związane z kontrolą takich instalacji w ustalanych przez siebie ogólnych kierunkach działania IOŚ oraz wydawanych wytycznych.

- W Ogólnych kierunkach działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2013–2015 (z perspektywą do 2020 r.) oraz w latach 2016–2020 (z perspektywą do 2025 r.), w ramach celu Poprawa jakości wód śródlądowych i Morza Bałtyckiego oraz gospodarowanie zasobami wodnymi, przewidziano przeprowadzenie w latach 2013–2016: kontroli realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: KPOŚK); kontroli komunalnych oczyszczalni ścieków innych niż ujęte w KPOŚK; kontroli oczyszczalni ścieków przemysłowych. Na lata 2016–2020 przewidziano kontrole oczyszczalni ścieków przemysłowych oraz komunalnych, w szczególności ujętych w KPOŚK. W wytycznych do planowania działalności Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2013–2015 r. corocznie wśród zadań wojewódzkich inspektoratów zamieszczono zwiększenie liczby kontroli z pomiarami jakości ścieków przy wykorzystaniu laboratoriów mobilnych. W wytycznych na lata 2014–2016 wskazano na prowadzenie kontroli w zakresie wywiżywania się aglomeracji z realizacji zadań ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych KPOŚK 2010. Ponadto, corocznie w latach 2012–2015, Główny Inspektor przekazywał wojewódzkim inspektorom informacje o ogólnopolskich celach i cyklach kontrolnych zakładów z wyjazdem w teren, które zostały wprowadzone do Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli.

Na terenie województw objętych kontrolą NIK⁹² w latach 2013–2016 funkcjonowały 1.624 oczyszczalnie ścieków komunalnych i przemysłowych, odprowadzające ścieki do wód płynących, które ze względu na prowadzoną działalność wymagały uzyskania pozwolenia zintegrowanego lub wodnoprawnego. Największa liczba oczyszczalni – 389 zlokalizowana była na terenie województwa małopolskiego, najmniejsza – 77 oczyszczalni – na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Zdjęcie nr 6

Oczyszczalnia ścieków w Szczecinie



Źródło: Materiały NIK.

Kontrole terenowe

W badanym okresie WIOŚ zaplanowali przeprowadzenie 1.935 kontroli oczyszczalni ścieków, zauważyć jednak należy, że ww. planami nie zostały objęte wszystkie oczyszczalnie zlokalizowane

⁹² Kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie, pomorskie, małopolskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, mazowieckie, dolnośląskie.

na terenie poszczególnych województw (przykładowo: w województwach małopolskim, zachodniopomorskim i pomorskim planem objęto odpowiednio 75,1%, 76,7% i 78,1% oczyszczalni zlokalizowanych na ich terenie). Jedynie w czterech spośród dziewięciu wioś zrealizowano plan kontroli w pełnym zakresie. W pozostałych województwach kontrole planowe wykonane zostały w zakresie od 88,5% (województwo dolnośląskie) do 98,4% (województwo pomorskie). W efekcie, w latach 2013–2016 co najmniej raz skontrolowanych planowo zostało łącznie 1.305 z 1.624, tj. 80,4% oczyszczalni ścieków odprowadzających ścieki do wód płynących. Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami, nieobjęcie wszystkich oczyszczalni ścieków kontrolami planowymi w analizowanym okresie, wynikało w głównej mierze z niewystarczających zasobów finansowo-kadrowych wioś. Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że poza kontrolami planowymi, WIOŚ przeprowadzali również kontrole pozaplanowe, w tym interwencyjne – w badanym okresie przeprowadzono łącznie 681 tego typu kontroli.

Wojewódzcy Inspektorzy z reguły w prawidłowy sposób prowadzili i dokumentowali wyniki planowych kontroli oczyszczalni ścieków, podejmowali właściwe i adekwatne do sytuacji działania pokontrolne oraz w uzasadnionych przypadkach informowali właściwe organy o ustaleniach kontroli. Do najczęściej stwierdzanych przez WIOŚ nieprawidłowości należało:

- niespełnianie warunków określonych w pozwoleniach zintegrowanych lub wodnoprawnych, w tym warunków dotyczących ilości i jakości odprowadzanych ścieków;
- niewykonywanie przez podmioty zarządzające oczyszczalniami ścieków, pomiarów automonitoringowych jakości i ilości ścieków bądź wykonywanie ich z niewłaściwą częstotliwością, w niepełnym zakresie lub z naruszeniem warunków poboru prób, a także nieprzekazywanie informacji o wynikach pomiarów do WIOŚ lub przekazywanie ich z naruszeniem terminów określonych w przepisach;
- nieposiadanie pozwoleń zintegrowanych lub wodnoprawnych regulujących warunki odprowadzania ścieków do wód płynących.

WIOŚ odnotowywali również przypadki niewłaściwej eksploatacji instalacji, niezapewnienia należytego stanu technicznego urządzeń, a także przypadki nieprawidłowej gospodarki osadami ściekowymi. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wojewódzcy inspektorzy, w zależności od rodzaju nieprawidłowości, kierowali do podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków zarządzenia pokontrolne, nakładali w drodze decyzji administracyjne kary pieniężne za stwierdzone przekroczenia jakości i ilości ścieków, a w przypadku stwierdzenia wykroczeń przeciwko przepisom o ochronie środowiska – nakładali kary grzywny w drodze mandatów karnych, stosowali pouczenia lub kierowali do sądu wnioski o ukaranie osób winnych naruszeń. Wybór sankcji za popełnione wykroczenia i wysokość kary grzywny w poszczególnych przypadkach dokonywany był w toku kontroli przez poszczególnych inspektorów przy uwzględnieniu skutków wykroczenia dla środowiska oraz ustandaryzowanych w skali całego kraju zasad, wskazanych w tzw. systemie kontroli ISK. W toku kontroli NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w powyższym zakresie. W latach 2013–2016 do objętych kontrolą wioś skierowano łącznie 397 skarg i wniosków o interwencję dotyczących funkcjonowania oczyszczalni ścieków. Największa liczba skarg i wniosków wpłynęła do Mazowieckiego WIOŚ (72 zgłoszenia), najmniejsza do Zachodniopomorskiego WIOŚ i do Pomorskiego WIOŚ (po 24 zgłoszenia). W zdecydowanej większości przypadków zasadność skarg weryfikowana była przez IOŚ poprzez kontrolę oczyszczalni ścieków. W związku ze skierowanymi wystąpieniami, w latach 2013–2016 WIOŚ przeprowadzili łącznie 336 kontroli.

Odstąpienie od przeprowadzenia kontroli o charakterze interwencyjnym stwierdzono tylko w jednostkowych, uzasadnionych przypadkach.

Powodem skarg i wniosków o interwencję, kierowanych do WIOŚ, było przede wszystkim:

- podejrzenie odprowadzania z oczyszczalni niedostatecznie oczyszczonych bądź surowych ścieków i zanieczyszczenie wód płynących, do których odprowadzane były ścieki,
- uciążliwość odorowa obiektów,
- nieprawidłowy sposób zagospodarowania osadów ściekowych,
- uciążliwość akustyczna oczyszczalni,
- niewłaściwa eksploatacja instalacji,
- nieposiadanie przez podmioty zarządzające obiektami pozwoleń zintegrowanych lub wodnoprawnych.

Zdjęcie nr 7

Reaktor biologiczny



Źródło: Materiały NIK.

Przeprowadzona przez NIK kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie działań interwencyjnych podejmowanych przez WIOŚ w związku z wpływającymi skargami i wnioskami. Wojewódzcy inspektorzy każdorazowo w prawidłowy sposób prowadzili i dokumentowali wyniki kontroli, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w tym wykroczeń – podejmowali stosowne działania pokontrolne i dyscyplinujące, a w uzasadnionych przypadkach informowali o ustaleniach kontroli właściwe organy.

W trakcie prowadzonych kontroli oczyszczalni ścieków WIOŚ prowadzili własne badania jakości ścieków przyjmowanych do oczyszczalni oraz ścieków odprowadzanych do wód płynących.

W latach 2013–2016 w województwach objętych kontrolą wykonano 998 własnych pomiarów ścieków w czasie przeprowadzonych 2.551 kontroli oczyszczalni ścieków, tj. w toku 39,1% kontroli⁹³.

Sposób poboru próbek ścieków do badań wykonywanych w toku poszczególnych kontroli nie był jednolity. W zdecydowanej większości kontroli inspektorzy wioś pobierali i przeprowadzali badania próbek jednorazowych – chwilowych oraz próbek średnich dobowych. Jedynie w nielicznych przypadkach dokonano analizy próbek ścieków powstałych po zmieszaniu trzech próbek, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut⁹⁴. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez WIOŚ, przy wyborze metodyki poboru prób przede wszystkim kierowano się wymogiem zachowania warunków poboru adekwatnego do stosowanych przez kontrolowane podmioty w badaniach automonitoringowych oraz możliwości technicznych w miejscu poboru.

W analizowanym okresie inspektorzy kontrolowanych wioś wykonali własne pomiary jakości ścieków w trakcie 67,3% wszystkich prowadzonych kontroli skargowych, przy czym na terenie województwa mazowieckiego w toku aż 89,5% kontroli, a na obszarze województwa lubuskiego jedynie w trakcie 23,7% kontroli.

W latach 2010–2011 w GIOŚ zakupiono, za kwotę 6.368,4 tys. zł, 48 mobilnych laboratoriów do poboru prób wody i ścieków wyposażonych w automatyczne poborniki prób ścieków na potrzeby 16 wioś (średnio trzy mobilne laboratoria na każdy wioś). W latach 2013–2015 wszyscy wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 947 kontroli z pobraniem próbek średniodobowych proporcjonalnych do przepływu, co dawało statystycznie w każdym wioś – 1,64 kontroli na miesiąc. Przekroczenie dopuszczalnych wartości określonych w przepisach albo decyzjach administracyjnych stwierdzono w wyniku 147 kontroli⁹⁵.

Ze względu na niespójność w obowiązujących przepisach, WIOŚ w obecnym stanie prawnym nie mogli dokonywać – w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz – oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód określonych w pozwoleniach wodnoprawnych wydanych po dniu 1 stycznia 2003 r. oraz wymierzać na ich podstawie administracyjnych kar pieniężnych.

Zdaniem NIK, niespójność ta wynikała z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁹⁶, a wcześniej z analogicznych rozporządzeń Ministra Środowiska z dnia 29 listopada 2002 r., z dnia 8 lipca 2004 r. oraz z dnia 24 lipca 2006 r., a także regulacji zawartych w art. 314 POŚ, dotyczących metodyki dokonywania oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych, wydanych na podstawie ustawy – Prawo wodne.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r., oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków dokonuje się – zależnie od rodzaju odprowadzanych ścieków – na podstawie wyników próbek średnich dobowych lub średnich miesięcznych lub średnich rocznych, a pomiarów pH i temperatury ścieków przemysłowych dokonuje się w sposób ciągły. W § 2 ww. rozporządzenia zdefiniowano próbkę średnią dobową jako wartość mierzoną w próbce powstałej ze zmieszania próbek pobieranych ręcznie lub automatycznie w okresie doby, w odstępach co najwyżej dwugodzinnych, proporcjonalnie do przepływu, z wyłączeniem

⁹³ Zarówno kontroli planowych, jak i pozaplanowych, w tym interwencyjnych.

⁹⁴ Wykonywanych zgodnie z art. 314 ust. 1 pkt 1 POŚ.

⁹⁵ 52 w 2013 r., 73 w 2014 r. i 22 w 2015 r.

⁹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1800.

pH i temperatury; próbkę średnią miesięczną – jako wartość obliczoną jako średnia arytmetyczna ze wszystkich wartości zmierzonych w próbkach średnich dobowych pobranych w danym miesiącu; próbkę średnią roczną – jako średnia arytmetyczna ze wszystkich wartości zmierzonych w próbkach średnich dobowych, pobranych w danym roku. Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków z oczyszczalni komunalnych dokonuje się na podstawie pomiarów dobowych. Zgodnie zaś z art. 314 ust. 1 pkt 1 i 2, w związku z art. 299 ust. 1 pkt 1 POŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może stwierdzić przekroczenie warunków odprowadzania ścieków w zakresie dopuszczalnego składu ścieków oraz dopuszczalnego poziomu sztucznych substancji promieniotwórczych w ściekach – na podstawie wyników analizy próbki ścieków powstałej po zmieszaniu trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut, a w zakresie dozwolonej temperatury oraz dozwolonych wartości odczynu pH ścieków – ustala się, przyjmując wartość średnią z wielkości przekroczeń stwierdzonych w wyniku trzech pomiarów, wykonanych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut, a więc na podstawie pomiarów chwilowych.

W świetle powyższego, metoda oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, przedstawiona w art. 314 POŚ, może być skutecznie podważana jako niewłaściwa do oceny spełniania wymagań, zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych, wydanych po wejściu w życie ww. rozporządzeń Ministra Środowiska.

W przypadku oczyszczalni, funkcjonujących w oparciu o pozwolenia wodnoprawne wydane po 31 grudnia 2002 r., wykonywane przez WIOŚ pomiary jakości ścieków miały zatem jedynie charakter orientacyjny i nie mogły być skutecznie wykorzystywane do ustalania przekroczeń jakości ścieków w postępowaniach administracyjnych.

Zarówno Główny Inspektor, jak i Minister Środowiska nie podejmowali w badanym okresie działań w celu umożliwienia wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywania, na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz, oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wymierzania – w oparciu o wyniki tych pomiarów i analiz – administracyjnych kar pieniężnych. Wniosek w tej sprawie do Ministra Środowiska NIK sformułowała w 2011 r. w *Informacji o wynikach kontroli wymierzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych P/10/111*⁹⁷. NIK w ww. Informacji zwróciła uwagę na coroczny spadek liczby kontroli podmiotów, posiadających decyzje określające warunki korzystania ze środowiska, w trakcie których WIOŚ wykonywali pomiary emisji.

Zastępca Głównego Inspektora, w piśmie z dnia 13 listopada 2013 r.⁹⁸ skierowanym do Prezesa NIK poinformował, iż nie jest planowane wprowadzenie proponowanej przez NIK zmiany do obowiązujących przepisów. Wskazał także m.in, iż implementacja przepisów Unii Europejskiej zawartych m.in. w przepisach dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych⁹⁹ (dalej: dyrektywa 91/271/EWG) do ustawy – Prawo wodne i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, nie daje możliwości dokonania oceny spełnienia lub nie warunków odprowadzania ścieków na podstawie pomiarów prowadzonych przez wojewódzkich

⁹⁷ Nr ewid. 186/2010/P10111/KSR

⁹⁸ Znak: DliO-071/288/2013/rg.

⁹⁹ Dz. Urz. UE L 135 z 30.05.1991, str. 40, ze zm.

inspektorów ochrony środowiska w trakcie kontroli. Z-ca GIOŚ poinformował, iż stan ten wynika ze zmiany sposobu oceniania spełnienia lub nie warunków pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków poprzez odstąpienie od wykonywania badań przez służby IOŚ na próbie powstałej ze zlania trzech próbek o jednakowej objętości pobranych w odstępach nie krótszych niż 30 min., na rzecz próbki średniej dobowej powstałej ze zmieszania próbek pobieranych ręcznie lub automatycznie w okresie doby, w odstępach co najwyżej dwugodzinnych proporcjonalnych do przepływu. Ponadto oceny dokonuje się co do zasady na wynikach badań kilku próbek średnich dobowych pobranych w określonych odstępach czasu łącznie (najczęściej przez okres roku). Z-ca GIOŚ wskazał także, iż w sytuacji kiedy oceny można dokonać tylko na przedstawionych wyżej zasadach, ustawodawca zdecydował się przenieść obowiązek dokonywania pomiarów na odprowadzających ścieki. W toku kontroli Podsekretarz Stanu w MŚ wskazał na aktualność stanowiska zawartego w ww. piśmie.

Zdaniem NIK, brak prawnych możliwości kontroli przez WIOŚ warunków jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni, określonych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska¹⁰⁰, w oparciu o pomiary własne – wykonywane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie 91/271/EWG – skutkowało niemożnością, przez blisko 14 lat, sprawowania przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa, rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnieniem w tym okresie jakiegokolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

Takie postępowanie nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy w latach 2003–2015 na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków wydatkowano niemal 18,5 mld zł¹⁰¹, a pomimo tego na koniec 2015 r. w przypadku niemal 90% ocenionych JCWP utrzymał się ich zły stan¹⁰². Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z zaakceptowanym przez Głównego Inspektora oraz Podsekretarza Stanu w MŚ dokumentem Stan środowiska w Polsce – Raport 2014¹⁰³, „główne źródła zanieczyszczeń rzek w Polsce można podzielić na zanieczyszczenia punktowe oraz zanieczyszczenia obszarowe (np. ze źródeł rolniczych). Do źródeł punktowych zaliczamy oczyszczalnie ścieków komunalnych i oczyszczalnie ścieków przemysłowych. Spośród wymienionych źródeł największym problemem w skali kraju są ścieki komunalne wnoszące do wód znaczące ładunki substancji biogennych, czyli związków azotu i fosforu.”

NIK zauważa, iż – uwzględniając techniczne przygotowanie IOŚ do wykonywania całodobowych pomiarów jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni – brak jest racjonalnego uzasadnienia dla niepodjęcia działań przez Głównego Inspektora oraz Ministra Środowiska w celu umożliwienia wojewódzkim inspektorom, w przepisach prawa, dokonywania oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wymierzania – w oparciu o wyniki tych pomiarów i analiz – administracyjnych kar pieniężnych, na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz, wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG. Ponadto, deklarowany przez Głównego Inspektora brak zamiaru podejmowania omawianych działań budzi wątpliwości w kontekście celowości zakupu przez ten organ, w latach 2010–2011, na potrzeby

¹⁰⁰ Wydanych po 31 grudnia 2002 r.

¹⁰¹ Źródło: Sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w latach 2014–2015.

¹⁰² Źródło: Ocena stanu powierzchniowych wód płynących, w tym zbiorników zaporowych za 2015 rok. Opracowanie GIOŚ.

¹⁰³ http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/raporty/GIOS_raport_2014.pdf.

wszystkich Wojewódzkich Inspektorów łącznie 48 mobilnych laboratoriów wyposażonych w automatyczne poborniki prób ścieków, których wykorzystanie w badanym okresie było, zdaniem NIK, niewystarczające.

Zasadność ww. wątpliwości potwierdza stanowisko Z-cy Głównego Inspektora, który w toku kontroli w GIOŚ zeznał m.in.: „*Uważam, że laboratoria spełniły swoją rolę, bo udowodniono, że IOŚ, o ile będzie chciała jest w stanie dokonać pomiarów odprowadzanych ścieków. (...)*”.

W toku kontroli inspektorzy NIK ujawnili jednostkowe przypadki wykonywania przez WIOŚ własnych pomiarów i analiz, prowadzonych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG (tj. wykonywanych całodobowo w liczbie nawet kilkunastu lub kilkudziesięciu w roku), które wykazywały fakt niedotrzymywania przez zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych warunków jakości odprowadzanych ścieków, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych, przy czym wydana w takim przypadku decyzja wymierzająca administracyjną karę pieniężną nie miała podstawy prawnej.

Niemniej jednak przedmiotowe działania wskazywały, iż umożliwienie WIOŚ legalnego dokonywania oceny spełnienia warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wymierzania – w oparciu o wyniki tych pomiarów i analiz – administracyjnych kar pieniężnych, na podstawie wyników własnych pomiarów i analiz, wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG, jest niezbędne dla zapewnienia ze strony organów państwa efektywnej, rzetelnej, i obiektywnej kontroli jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni.

- *Warmińsko-Mazurski WIOŚ w wyniku własnych pomiarów średniodobowych w zakresie jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni w Mikołajkach¹⁰⁴, wydał decyzję wymierzającą Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Mikołajkach administracyjną karę pieniężną w wysokości 568,6 tys. zł. Zdaniem NIK, decyzję tę wydano z naruszeniem przepisów prawa, gdyż ww. przekroczenia zostały stwierdzone niezgodnie z art. 314 POŚ. Przekroczenia te zostały ustalone w oparciu o 12 całodobowych pomiarów wykonanych w ciągu całego roku, podczas gdy, zgodnie z art. 314 ust. 1 pkt 1 w przypadkach określonych w art. 299 ust. 1 pkt 1, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może stwierdzić przekroczenie warunków odprowadzania ścieków w zakresie dopuszczalnego składu ścieków oraz dopuszczalnego poziomu sztucznych substancji promieniotwórczych w ściekach – na podstawie wyników analizy próbki ścieków powstałej po zmieszaniu trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut. W opinii Dyrektora Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa w GIOŚ, decyzja Warmińsko-Mazurskiego WIOŚ nie została wydana prawidłowo i będzie przedmiotem działań mających na celu ustalenie, czy były podstawy i przesłanki do jej wzruszenia.*

Potrzebę umożliwienia WIOŚ dokonywania oceny spełnienia warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów dostrzegali również kontrolowani WIOŚ.

- *Według Pomorskiego WIOŚ powinien on mieć możliwość wykonywania własnych pomiarów (potrzebne są zmiany przepisów w tym zakresie), ponieważ obowiązujący system oceny pracy oczyszczalni nie daje możliwości szybkiej egzekucji usunięcia przyczyn nieprawidłowej pracy instalacji (kara nakładana jest z opóźnieniem).*

Od 1 stycznia 2018 r. ulegną zmianie dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie możliwości stwierdzania przez WIOŚ przekroczenia określonych w pozwoleniach wodnoprawnych albo pozwoleniach zintegrowanych warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, w miejsce administracyjnych kar pieniężnych – za przekroczenia określonych w ww. pozwoleniach warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji

¹⁰⁴ Wyniki 12 comiesięcznych pomiarów średniodobowych, wykazały że ścieki nie spełniają warunków ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym z dnia 30 grudnia 2005 r. wydanym przez Starostę Mrągowskiego (przekroczenia występowały we wszystkich wskaźnikach (BZT5, ChZTcr, zawiesina ogólna, azot ogólny i fosfor ogólny).

w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wytworzonego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu – wprowadza obowiązek ponoszenia opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych albo pozwoleniach zintegrowanych. Zgodnie z art. 284 omawianej ustawy właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenia określonych w tych pozwoleniach warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi na podstawie pomiarów wprowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne bądź na podstawie innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia. Tym samym od dnia 1 stycznia 2018 r. pomiary własne WIOŚ, wykonane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie 91/271/EWG, będą mogły stanowić podstawę do stwierdzania przedmiotowych przekroczeń i ustalania w drodze decyzji opłat podwyższonych.

Kontrole dokumentacyjne

Kontrole jednostkowe w wioś wykazały, że niemal ¼ podmiotów prowadzących oczyszczalnie ścieków, zobligowanych przepisami prawa oraz warunkami udzielonych im pozwoleń zintegrowanych i wodnoprawnych, do prowadzenia automonitoringowych pomiarów ilości i jakości odprowadzanych ścieków oraz przekazywania ich wyników, nie wywiązywało się z tego obowiązku w pełny i prawidłowy sposób. Część zarządzających oczyszczalniami prowadziła pomiary ścieków z niewystarczającą częstotliwością. Powszechną nieprawidłowością było również nieprzekazywanie informacji o wynikach dokonanych pomiarów do WIOŚ lub przekazywanie ich nieterminowo i z niewłaściwą częstotliwością. Stwierdzono również przypadki wykonywania pomiarów automonitoringowych w niewłaściwym zakresie oraz z naruszeniem warunków poboru prób.

Zdjęcie nr 8

Urządzenia do pomiaru parametrów ścieków w reaktorze biologicznym



Źródło: Materiały NIK

Wszyscy skontrolowani WIOŚ dokonywali analizy przedkładanych przez podmioty informacji o wynikach pomiarów, jednak w aż czterech z dziewięciu wioś stwierdzono przypadki wykonywania tej analizy z nieuzasadnioną zwłoką.

- w WIOŚ w Warszawie analiza 18 wyników pomiarów jakości i ilości ścieków, przekazanych przez zarządzających oczyszczalniami ścieków za lata 2013–2015, przeprowadzona została dopiero po upływie od 11 miesięcy do 3 lat i 8 miesięcy od daty ich otrzymania; ponadto do czasu zakończenia kontroli NIK Mazowiecki WIOŚ nie przeprowadził analizy dwóch wyników badań automonitoringowych za 2015 r. przekazanych przez podmiot prowadzący oczyszczalnię ścieków w Grabcach Józefpolskich.
Ponadto, Mazowiecki WIOŚ do końca 2016 r. nie zrealizował zaleceń pokontrolnych Wojewody Mazowieckiego, sformułowanych w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w 2015 r. w WIOŚ w Warszawie, dotyczących niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzania kary pieniężnej;
- w WIOŚ w Poznaniu w 13 z 40, tj. 32,5%, zbadanych przypadków, analiza informacji o wynikach pomiarów dokonana została w okresie od 11 miesięcy do 2 lat i 7 miesięcy od uzyskania danych za okres poddawany ocenie;
- w WIOŚ w Bydgoszczy analiza informacji o wynikach pomiarów jakości i ilości ścieków w 13 z 25, tj. 52% zbadanych przypadków, przeprowadzona została w terminie od 8 miesięcy do 2 lat i 9 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego, którego dotyczyły pomiary;
- w WIOŚ we Wrocławiu w przypadku dwóch z dziesięciu zbadanych oczyszczalni ścieków, analiza przekazanych informacji o wynikach pomiarów za jeden rok dokonana została wraz z analizą dokumentów za kolejny okres, a więc z rocznym opóźnieniem.

Jako przyczynę prowadzenia analiz ze zwłoką Wojewódzcy Inspektorzy wskazywali przede wszystkim problemy kadrowo-finansowe wioś oraz konieczność realizacji innych pilnych zadań.

Zdaniem NIK, przedstawione postępowanie uniemożliwiało sprawowanie przez wojewódzkich inspektorów bieżącego nadzoru nad warunkami odprowadzania ścieków przez oczyszczalnie oraz skutkowało wydawaniem przez WIOŚ decyzji nakładających kary pieniężne za stwierdzone przekroczenia z nieuzasadnioną zwłoką, wynoszącą nawet 3 lata. W ocenie NIK, taka praktyka działania była postępowaniem nierzetelnym.

Nie wszyscy kontrolowani WIOŚ w skuteczny sposób egzekwowali, nałożony na zarządzających oczyszczalniami ścieków, obowiązek terminowego przekazywania informacji o wynikach pomiarów automonitoringowych. W przypadku nieprzekazania dokumentacji w ustawowym terminie, Wojewódzcy Inspektorzy z reguły stosowali upomnienia telefoniczne lub pisemne, a w przypadku braku skuteczności powyższych metod ujmowali oczyszczalnię ścieków w planie kontroli na rok następny. Niewystarczające lub przewlekłe działania WIOŚ w zakresie egzekwowania omawianego obowiązku stwierdzono w przypadku WIOŚ w Warszawie i Bydgoszczy.

- Mazowiecki WIOŚ dopiero w trakcie kontroli NIK wystąpił do podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków w Łosicach i w Prażmowie o przedłożenie informacji o wynikach pomiarów automonitoringowych za rok 2013 i 2014 oraz wszczął w tych sprawach postępowania dotyczące nałożenia administracyjnych kar pieniężnych z tytułu naruszenia warunków pozwolenia wodnoprawnego. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli NIK, WIOŚ w Warszawie nie wszczął postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w stosunku do podmiotów prowadzących oczyszczalnie ścieków w Janowie i Sokołowie w związku z nieprzekazaniem części wyników pomiarów za 2015 r.;
- Mimo nieprzekazania przez podmiot prowadzący oczyszczalnię ścieków w miejscowości Lisewo informacji o wynikach pomiarów za 2015 r., Kujawsko-Pomorski WIOŚ w toku kontroli prowadzonej na terenie instalacji w 2016 r. nie odnotował w protokole nieprawidłowości w powyższym zakresie, ani nie nałożył na podmiot sankcji w postaci mandatu lub pouczenia.

NIK zauważa, że obowiązek terminowego przekazywania przez podmiot informacji o wynikach pomiarów jakości ścieków wynika bezpośrednio z przepisów prawa, a niewywiązywanie się z tego obowiązku stanowi wykroczenie, za które – zgodnie z obowiązującymi przepisami – WIOŚ ma prawo nałożyć karę grzywny lub zastosować

pouczenie. Niepodjęcie przez Wojewódzkich Inspektorów działań w celu wyegzekwowania obowiązku przedłożenia dokumentów, a także stosownych działań dyscyplinujących, w ocenie NIK, świadczy o nierzetelnym postępowaniu WIOŚ w powyższym zakresie.

Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia określonych w pozwoleniach zintegrowanych lub pozwoleniach wodnoprawnych warunków dotyczących ilości i jakości ścieków

W latach 2013–2016 objęci kontrolą WIOŚ stwierdzili łącznie 398 przypadków przekroczeń, określonych w pozwoleniach zintegrowanych lub pozwoleniach wodnoprawnych, warunków dotyczących jakości lub ilości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni ścieków do wód płynących – najwięcej w województwie lubuskim 102 przekroczenia, najmniej – w województwie zachodniopomorskim – 16 przekroczeń.

W zdecydowanej większości przypadków (99,0%) przekroczenia warunków dotyczących ilości i jakości ścieków stwierdzano na podstawie przekazywanych do WIOŚ informacji o wynikach pomiarów automonitoringowych, w tym również w trybie art. 305a ustawy – Prawo ochrony środowiska, w myśl którego w przypadku, gdy podmiot nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy, pomiary nasuwają zastrzeżenia lub gdy nie są spełnione warunki prowadzenia pomiarów (w tym np. warunki pobierania próbek) uznaje się, że warunki odprowadzania ścieków zostały przekroczone.

W pozostałych przypadkach przekroczenia warunków odprowadzania ścieków stwierdzone zostały na podstawie pomiarów wykonanych przez WIOŚ w trakcie prowadzonych kontroli.

W związku ze stwierdzonymi przekroczeniami, objęci kontrolą NIK wojewódzcy inspektorzy wydali łącznie 337 decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne za przekroczenia określonych, w pozwoleniach zintegrowanych i pozwoleniach wodnoprawnych, warunków dotyczących odprowadzania ścieków do wód płynących na łączną kwotę 26.214,87 tys. zł, w tym 289 decyzji prawomocnych na kwotę 23.249,4 tys. zł.

Skargi i kontrole GIOŚ

W badanym okresie Główny Inspektor nie przeprowadzał kontroli WIOŚ w zakresie stanu realizacji wydawanych zaleceń, wytycznych i ogólnych kierunków związanych z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

W latach 2013–2016 do Głównego Inspektora wpłynęło 15 skarg, dotyczących działań wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska związanych z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych. Skargi te dotyczyły: bezczynności wojewódzkiego inspektora w sprawie odprowadzania nieoczyszczonych ścieków do wód, niewłaściwych działań WIOŚ w sprawach odprowadzania ścieków i zanieczyszczania wód powierzchniowych. Spośród ww. skarg, jedna dotycząca niepodejmowania przez Małopolskiego WIOŚ działań w sprawie zanieczyszczenia wód została uznana za zasadną, co opisano w pkt 3.2.1 niniejszej Informacji.

Nadzór Ministra Środowiska

Minister Środowiska, poza analizą sprawozdań z działalności IOŚ, nie nadzorował w latach 2013–2016 realizacji przez IOŚ zadań związanych z prowadzeniem kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych oraz podejmowaniem działań pokontrolnych. W ww. okresie Minister nie planował kontroli i nie kontrolował Głównego Inspektora ani wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w zakresie wykonywania omawianych zadań.

4.1 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli wzięło udział siedem jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska i sześć Delegatur (w: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu). Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

Sporządzono 11 wystąpień pokontrolnych. Do siedmiu z nich zostały wniesione zastrzeżenia w łącznej liczbie 49. Spośród nich 39 zostało w całości oddalonych pięcioma uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK oraz dwoma uchwałami Kolegium NIK. Z kolei sześć zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, a cztery w części.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych sformułowano ogółem 49 wniosków pokontrolnych, z czego na dzień 22 września 2017 r. zadeklarowano realizację 37 wniosków.

Do Ministra Środowiska wnioskowano o:

- zapewnienie sprawowania zwierzchniego nadzoru nad *wykonywaniem* przez Inspekcję Ochrony Środowiska zadań związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych;
- zaktualizowanie metryk stanowisk pracy dla pracowników realizujących zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wnioskowano o:

- zatwierdzanie Wojewódzkich Programów Monitoringu Środowiska po uprzednim zaplanowaniu w nich zadań monitoringu rzek w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich przepisów prawa krajowego oraz uwzględnienia w pełnym zakresie zadań określonych w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska;
- podjęcie działań w celu weryfikacji WPMŚ na lata 2016–2020 pod kątem objęcia w nich monitoringiem:
 - operacyjnym wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych, według Prezesa KZGW, nieosiągnięciem celów środowiskowych, które spełniają przesłanki merytoryczne do zaplanowania w nich ww. monitoringu;
 - obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych, wszystkich jednolitych częściach wód powierzchniowych, które spełniają przesłanki merytoryczne do zaplanowania w nich ww. monitoringu;
- zapewnienie aktualizacji WPMŚ na lata 2016–2020 w zakresie zaplanowania w nich realizacji monitoringu JCWP występujących na obszarach narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych w latach 2017–2020, tj. w czwartym cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej;
- zapewnienie obowiązkowi aneksowania WPMŚ w przypadkach gdy dokonanie aktualizacji zatwierdzonego WPMŚ, spowodowane jest koniecznością dostosowania planów pomiarowych do wyników ocen JCWP, dokonanych po terminie zatwierdzenia WPMŚ;

- podjęcie działań mających na celu umożliwienie wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywanie – w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG – oceny spełniania warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wymierzanie – w oparciu o wyniki tych pomiarów i analiz – administracyjnych kar pieniężnych;
- zapewnienie dokonywania przez WIOŚ klasyfikacji poszczególnych elementów i stanów JCWP w oparciu o wyniki badań wskaźników jakości, wykonanych w roku kalendarzowym, poprzedzającym rok w którym są dokonywane ww. klasyfikacje;
- podjęcie działań w celu zmiany zatwierdzonego w styczniu 2014 r. przez Głównego Inspektora Poradnika do monitoringu wód powierzchniowych. Część I – Wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich programach ochrony środowiska, w zakresie wytycznej zawartej w punkcie 2.1.5.4. odnośnie do ograniczania planowania w JCWP monitoringu obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych, jedynie do tych JCWP, w których zaplanowano monitoring diagnostyczny i/lub operacyjny;
- przekazywanie wojewódzkim inspektorom zatwierdzonych WPMŚ bez zbędnej zwłoki;
- rzetelne weryfikowanie prawidłowości danych dotyczących monitoringu rzek podanych w projektach WPMŚ przed ich zatwierdzeniem;
- rzetelne prezentowanie danych w zbiorczych zestawieniach ocen stanu JCWP;
- rzetelne prezentowanie danych dotyczących monitoringu rzek w przedkładanych Ministrowi Środowiska Informacjach o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska;
- przeprowadzanie kontroli WIOŚ w zakresie stanu realizacji wydawanych zaleceń, wytycznych i ogólnych kierunków związanych z kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

Do WIOŚ wnioskowano m.in. o:

- planowanie zadań monitoringu rzek w Wojewódzkim Programie Państwowego Monitoringu Środowiska w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich przepisów prawa w tym zakresie;
- podjęcie działań w celu ujęcia w Wojewódzkim Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016–2020 monitoringu:
 - diagnostycznego JCWP w sposób zapewniający spójną i całościową ocenę ogólnego stanu wód powierzchniowych (rzek) na każdym obszarze dorzecza (w obrębie każdej zlewni lub podzlewni);
 - operacyjnego na wszystkich JCWP ujętych w wykazie Prezesa KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, dla których istnieje możliwość poboru prób z wymaganą częstotliwością;
 - obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych;
 - obszarów chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, które są bezpośrednimi odbiornikami ścieków odprowadzanych z oczyszczalni komunalnych.

- wyznaczanie punktów pomiarowo-kontrolnych na potrzeby monitoringu operacyjnego w sposób zapewniający możliwość oceny wpływu funkcjonujących oczyszczalni ścieków komunalnych;
- rzetelne dokumentowanie przebiegu procesu programowania zadań w WPMŚ, w szczególności w zakresie przyczyn nieplanowania badań monitoringowych na poszczególnych JCWP;
- zapewnienie badań wszystkich wskaźników jakości monitoringu rzek wymaganych przepisami prawa i z dokładnością umożliwiającą ich klasyfikację;
- zapewnienie skutecznie funkcjonujących mechanizmów formalno-rachunkowej kontroli dowodów księgowych;
- terminowe dokonywanie klasyfikacji elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych JCWP;
- bieżące informowanie GIOŚ o odstępstwach w realizacji WPMŚ;
- prowadzenie badań wskaźników monitoringu wód z wymaganą częstotliwością;
- zapewnienie dokonywania analizy informacji o wynikach pomiarów jakości i ilości ścieków, przekazywanych przez podmioty prowadzące oczyszczalnie ścieków bez zbędnej zwłoki;
- rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych kontroli i podejmowanie działań pokontrolnych w każdym przypadku stwierdzenia wykroczeń przeciw przepisom o ochronie środowiska;
- zapewnienie funkcjonowania wewnętrznej kontroli jakości wyników badań elementów biologicznych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Środowiska poinformował, że:

- dołoży wszelkich starań, w ramach przysługujących mu instrumentów prawnych w celu wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem przez Inspekcję zadań związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska w zakresie monitoringu rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych;
- zaktualizowano opisy stanowisk pracy w wydziale, do którego przypisana jest realizacja zadań z zakresu sprawowania przez Ministra Środowiska nadzoru nad Głównym Inspektorem, a ponadto z dniem 1 maja 2017 r. w ww. wydziale powołane zostało dodatkowo stanowisko pracy do spraw nadzoru nad Głównym Inspektorem.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował m.in., że:

- przed zatwierdzeniem WPMŚ dokona weryfikacji ich zgodności z prawnie obowiązującymi wykazami wód, przepisami prawa krajowego oraz zapisami WPPMŚ na lata 2016–2020;
- planowane jest opracowanie wytycznych w sprawie wykonania aneksu WPMŚ na lata 2016–2020, obligujących wioś do zaplanowania:
 - monitoringu operacyjnego we wszystkich JCWP zagrożonych, spełniających przesłanki merytoryczne do zaplanowania w nich monitoringu,
 - monitoringu obszarów chronionych wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami ze źródeł komunalnych, w JCWP objętych w latach 2010–2012 i 2013–2015 monitoringiem MOEU i nieuwzględnionych dotąd w sieci monitoringu 2016–2020 mimo nieosiągnięcia przez nie dobrego stanu wód;

- w związku ze zniesieniem od 1 stycznia 2018 r. prawnego funkcjonowania obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych brak jest uzasadnienia do aneksowania WPMŚ na lata 2016–2020 w zakresie programu monitoringu MORO;
- planowane jest opracowanie wytycznych w sprawie sposobu wykonywania aneksu WPMŚ, obligujących wioś do corocznego uwzględniania w aneksach WPMŚ wyników aktualnej na dany rok oceny stanu JCWP i klasyfikacji poszczególnych wskaźników;
- niezasadne jest jego zdaniem podejmowanie działań mających na celu umożliwienie wioś wymierzania kar na podstawie wyników pomiarów własnych wioś, w sytuacji, gdy z dniem 20 lipca 2017 r. została uchwalona ustawa – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), w której utrzymano dotychczasowe systemowe rozwiązania dotyczące wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, które od dnia 1 stycznia 2018 r. stają się opłatami podwyższonymi;
- rozważa opracowanie wytycznych do sporządzania oceny na podstawie odpowiedniego programu monitoringu w celu umożliwienia wioś dokonywania rocznych ocen wód na potrzeby wykonywania rocznych raportów o stanie środowiska w województwie oraz zawnioskowanie o zmianę zapisów rozporządzenia w sprawie sposobu klasyfikacji wód w zakresie częstotliwości dokonywania klasyfikacji i ocen stanu wód z „co roku” na „raz na 6 lat”, dostosowując tym samym zapisy prawa krajowego do zapisów dyrektywy 2000/60/WE;
- przekazał do wioś *Wytyczne do planowania monitoringu wód powierzchniowych na potrzeby aneksowania wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016–2020*, jednocześnie unieważniając *Poradnik do monitoringu wód – część I: Wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska*;
- dołoży starań aby przekazywanie wojewódzkim inspektorom zatwierdzonych WPMŚ odbywało się bez zbędnej zwłoki;
- dołoży starań aby zatwierdzanie WPMŚ poprzedzała rzetelna weryfikacja przez pracowników, przy wykorzystaniu bazy danych o jakości wód JWODA, odpowiednio organizując im czas pracy;
- zweryfikował i zaprojektował nowe formularze do gromadzenia i prezentacji wyników oceny stanu wód, celem ułatwienia kontroli ich poprawności;
- opracował nowe formularze na potrzeby wykonania sprawozdania z działalności Inspekcji za rok 2016 wraz z instrukcją ich wypełniania;
- przeprowadził w 2017 r. kontrole dwóch wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, których zakres obejmował m.in. zagadnienia gospodarki wodno-ściekowej, a w szczególności sposób dokumentowania ustaleń kontroli w terenie, kontroli dokumentacyjnych oraz sposób i zakres wykorzystania laboratoriów mobilnych służących do pomiarów jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni. Ponadto zadeklarował kontynuację kontroli wioś w kolejnych latach.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne WIOŚ poinformowali m.in., że:

- planując zadania monitoringu rzek w Programie Państwowego Monitoringu Środowiska uwzględnione zostaną wszystkie obowiązujące przepisy prawa;
- dla punktów pomiarowo-kontrolnych ujętych w wykazie Prezesa KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych rozszerzono program monitoringu rzek o monitoring operacyjny;

- na etapie aneksowania WPMŚ uwzględniona zostanie weryfikacja listy JCWP wybranych do monitoringu obszarów chronionych będących jednolitymi częściami wód powierzchniowych przeznaczonymi do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych;
- rozszerzono program monitoringu o monitoring obszarów chronionych ze względu na występowanie na obszarze wrażliwym na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami ze źródeł komunalnych;
- dokonana zostanie aktualizacja zrzutów zanieczyszczeń;
- realizowany jest obowiązek opracowywania dokumentacji dla JCWP, dla których odstąpiono od badań, a uznanych jako zagrożone, dla wybranych JCWP sporządzono już taką dokumentację;
- laboratorium zakupiło sprzęt do oznaczania wskaźników jakości monitoringu rzek oraz wdrożyło stosowne metodyki;
- przyjęto do stosowania reguły zapewnienia skutecznego działania mechanizmów kontroli dowodów księgowych;
- będzie przestrzegana terminowość dokonywania klasyfikacji elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych jcwp;
- GIOŚ będzie informowany o odstępstwach w realizacji WPMŚ na bieżąco.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości stwierdzone w trzech jednostkach kontrolowanych, na kwotę ogółem wynoszącą 7.647,8 tys. zł, z tego:

- kwota 6.368,4 tys. zł – stanowiąca finansowe skutki nieprawidłowości w związku z dokonaniem zakupu przez GIOŚ na potrzeby wszystkich WIOŚ łącznie 48 mobilnych laboratoriów do poboru prób wody i ścieków, wyposażonych w automatyczne poborniki prób ścieków, których wykorzystanie, w świetle ustaleń kontroli, było niewystarczające;
- kwota 710,8 tys. zł – stanowiąca finansowe skutki nieprawidłowości w związku z dokonaniem w WIOŚ w Zielonej Górze nierzetelnej wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki dotyczące monitoringu rzek;
- kwota 568,6 tys. zł – stanowiąca potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości w związku z wydaniem przez Warmińsko-Mazurskiego WIOŚ decyzji wymierzającej podmiotowi administracyjną karę pieniężną z naruszeniem przepisów prawa.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹⁰⁵ zobowiązuje państwa członkowskie do racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Podstawowym celem dyrektywy było osiągnięcie dobrego stanu wód do 2015 r. Cel wynika z wprowadzenia do polityki zasady zrównoważonego rozwoju i dotyczy: zaspokojenia zapotrzebowania na wodę ludności, rolnictwa i przemysłu, promowania zrównoważonego korzystania z wód, ochrony wód i ekosystemów znajdujących się w dobrym stanie ekologicznym, poprawy jakości wód i stanu ekosystemów zdegradowanych działalnością człowieka, zmniejszenia zanieczyszczenia wód podziemnych czy zmniejszenia skutków powodzi i suszy. Transpozycja przepisów ww. dyrektywy do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim poprzez ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁰⁶ wraz z aktami wykonawczymi. Ponadto transponowana jest także poprzez ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰⁷ oraz ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰⁸ wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw.

Ustawa – Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1 ust. 1). Gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 1 ust. 2). Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy zarządzanie zasobami wodnymi to m.in. służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymywanie lub poprawa stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych. Instrumentami zarządzania zasobami wodnymi są m.in.: planowanie w gospodarowaniu wodami, pozwolenia wodnoprawne, opłaty i należności w gospodarce wodnej (art. 2 ust. 2). Zarządzanie zasobami wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne (art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo wodne). Art. 4 ustawy – Prawo wodne wskazuje właściwe organy w sprawach gospodarowania wodami. Zgodnie z ww. przepisem organem centralnym jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – minister środowiska. Do jego kompetencji należy nadzór dotyczący m.in. stanu zasobów wodnych państwa, stanu wykorzystywania zasobów wodnych, realizowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, utrzymywania wód powierzchniowych oraz urządzeń wodnych. Drugim organem administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej¹⁰⁹ (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne), który jako organ administracji centralnej wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności

¹⁰⁵ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm. (dalej: ustawa – Prawo wodne).

¹⁰⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm. (dalej: POŚ).

¹⁰⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 328.

¹⁰⁹ Dalej: Prezes KZGW lub KZGW.

wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych. Na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy – Prawo wodne do kompetencji Prezesa KZGW należy m.in.: opracowywanie programu wodno-środowiskowego kraju, opracowywanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, uzgadnianie projektów warunków korzystania z wód regionu wodnego, sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontrolowanie ich działań, zatwierdzanie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania, a także zlecanie przeprowadzenia doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym. Trzecim organem administracji rządowej są dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej jako organ administracji niezespólonej podlegający Prezesowi KZGW. Czwartym organem w zakresie gospodarowania wodami jest wojewoda. Piątą grupę organów stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego, którymi są: marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz i prezydent miasta. Do kompetencji marszałka województwa należy m.in. wykonywanie praw właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód nieprzyznanym innym organom; wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na podstawie art. 140 ust. 2 upw (art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne). Szczegółowe regulacje dotyczące wód i ich ochrony zawarte są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w tytule II w dziale III. Ochrona wód, w rozumieniu art. 97 ust. 1 POŚ, polega na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości, w tym utrzymywanie ilości wody na poziomie zapewniającym ochronę równowagi biologicznej, w szczególności przez: utrzymywanie jakości wód powyżej albo co najmniej na poziomie wymaganym w przepisach, doprowadzenie jakości wód co najmniej do wymaganego przepisami poziomu, gdy nie jest on osiągnięty. Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych (art. 38 ust. 2 upw). Realizując ten cel należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb nadawały się m.in. do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (ust. 3 ww. przepisu) czy bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych umożliwiających ich migrację. Ochrona wód jest realizowana w szczególności z uwzględnieniem wyników oceny stanu wód podziemnych oraz wyników oceny stanu wód powierzchniowych – art. 38 ust. 5a. Ocena stanu wód powierzchniowych – zgodnie z art. 38 ust. 5c – obejmuje klasyfikację stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego tych wód oraz określenie dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, dokonywana zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 38a ust. 2 i 3 upw tj. *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych*¹¹⁰ oraz *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych*¹¹¹. Tymczasem cele środowiskowe (art. 38b upw) rozumiane są jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu chemicznego

¹¹⁰ Dz. U. Nr 258, poz. 1549.

¹¹¹ Dz. U. poz. 1482 uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r. przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. – Dz. U. poz. 1187. Do 14 listopada 2014 r. obowiązywało w ww. zakresie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. – Dz. U. Nr 257, poz. 1545.

tych wód, dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i od wody zależnych. Tak rozumiane cele środowiskowe określa się dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione, sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, o których mowa w art. 113 ust. 4, tj. dotyczy to m.in. rejestrów jednolitych części wód przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia. Cele środowiskowe, które weryfikuje się co 6 lat, zawierane są w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Osiągnięciu ich służy realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju sporządzonym przez Prezesa KZGW.

Przepis art. 38c upw wskazuje dwa czynniki, które chronią wody przed zanieczyszczeniami. Są nimi: ograniczenie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń punktowych przy zastosowaniu dopuszczalnych wartości emisji ustalanych na podstawie przepisów ustawy; ograniczenie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń obszarowych przez określanie jej warunków z uwzględnieniem najlepszych dostępnych praktyk w zakresie ochrony środowiska. Zanieczyszczenia punktowe dotyczą zanieczyszczeń emitowanych przez poszczególne zakłady. Zanieczyszczenia obszarowe obejmują zanieczyszczenia określonego obszaru będące źródłem ich emisji przez wiele zakładów. Ochrona wód powierzchniowych jest skuteczna gdy ww. czynniki zostaną łącznie ograniczone.

Z dniem 31 grudnia 2015 r. ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹¹² w art. 38o wprowadziła obowiązek dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska prowadzenia monitoringu substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego zawartych na liście obserwacyjnej, przez okres co najmniej 12 miesięcy, w co najmniej 15 reprezentatywnych punktach pomiarowo-kontrolnych. Wybierając reprezentatywne punkty pomiarowo-kontrolne, o których mowa wyżej, oraz określając terminy badania substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego zawartych na liście obserwacyjnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska uwzględnia sposoby użytkowania oraz możliwość pojawienia się danej substancji szczególnie szkodliwej dla środowiska wodnego w tym środowiska. Ponadto ww. ustawa zmieniająca dodała art. 38p, który stanowi, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przedkłada Komisji Europejskiej sprawozdanie obejmujące wyniki monitoringu substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego znajdujących się na liście obserwacyjnej w wybranych punktach pomiarowo-kontrolnych oraz informacje dotyczące reprezentatywności punktów pomiarowo-kontrolnych i strategii monitorowania tych substancji. Sprawozdanie to przedkłada się w terminie 21 miesięcy od dnia umieszczenia substancji szczególnie szkodliwej dla środowiska wodnego na liście obserwacyjnej, a następnie co 12 miesięcy, jeżeli substancja szczególnie szkodliwa dla środowiska wodnego nadal jest umieszczona na liście obserwacyjnej. Natomiast art. 39 upw wprowadza zakazy w zakresie wprowadzania ścieków do wód powierzchniowych i podziemnych.

¹¹² Dz. U. poz. 2295. W związku z wejściem w życie dyrektywy 2013/39/WE zmieniającej dyrektywy 2000/60/WE oraz 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej oraz terminem transpozycji do krajowego porządku prawnego postanowień tej dyrektywy, określonym na dzień 14 września 2015 r., oznaczało to konieczność uregulowania w przepisach ustawy – Prawo wodne materii normatywnej obejmującej w szczególności:

- 1) definicje legalne pojęć „matryca”, „takson flory i fauny”, „lista obserwacyjna”;
- 2) obowiązki przewidziane dla organów administracji publicznej, w szczególności w zakresie monitoringu wód;
- 3) terminy monitorowania substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej.

Planowanie w gospodarowaniu wodami wymaga odpowiednich dokumentów planistycznych, które są oceną istniejącego stanu faktycznego w stosunku do stanu pożądanego. Przepis art. 113 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne określa dokumenty planistyczne w planowaniu gospodarki wodami. Są to: program wodno-środowiskowy kraju, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza, plan utrzymania wód, warunki korzystania z wód regionu wodnego i warunki korzystania z wód zlewni. Program wodno-środowiskowy kraju (art. 113b) określa podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Program wodno-środowiskowy oraz plan gospodarowania wodami koordynuje i sporządza Prezes KZGW. Dokumentacja planistyczna jest wykonywana na podstawie informacji przekazywanych z rejonów wodnych sporządzonych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 113c ust. 5 upw Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska poddają przeglądowi programy monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, i w razie potrzeby dostosowują te programy w zakresie koniecznym dla osiągnięcia celów środowiskowych.

Źródłem informacji o środowisku jest w szczególności państwowy monitoring środowiska (art. 25 ust. 1 i 2 POŚ). Stanowi on system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Państwowy monitoring środowiska (art. 26 ust. 1) obejmuje uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje m.in. w zakresie jakości wód śródlądowych powierzchniowych i podziemnych oraz wód przejściowych, a także wód morza terytorialnego, wód wyłącznej strefy ekonomicznej RP i wód przybrzeżnych, w tym dna i skały macierzystej znajdujących się na obszarze tych wód. Badania monitoringowe – zgodnie z ust. 2 tego przepisu – przeprowadza się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych.

Państwowy monitoring środowiska zbiera dane na podstawie (art. 27 ust. 1 POŚ):

- pomiarów dokonywanych przez organy administracji, obowiązane na podstawie ustawy do wykonywania badań monitoringowych;
- danych zbieranych w ramach statystyki publicznej, określanych corocznie w programach badań statystycznych statystyki publicznej;
- informacji udostępnionych przez inne organy administracji;
- pomiarów stanu środowiska, wielkości i rodzajów emisji, a także ewidencji, do których prowadzenia obowiązane są podmioty z mocy prawa albo na mocy decyzji;
- innych niż wyżej wymienione informacje, uzyskane odpłatnie lub nieodpłatnie od podmiotów niebędących organami administracji.

Zasady funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska oraz zadania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie jego koordynacji określają przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹¹³ – art. 27 ust. 2 POŚ. Monitoring wód, w świetle art. 155a ust. 1, 3, 5 upw, ma na celu pozyskanie informacji m.in. o stanie wód powierzchniowych i stanie wód podziemnych oraz obszarów chronionych, na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągania celów środowiskowych. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych

¹¹³ Dz. U. z 2016 r. poz.1688 (dalej: uIOŚ).

i biologicznych. Państwowa służba hydrogeologiczna wykonuje badania i ocenia stan wód podziemnych w zakresie elementów fizykochemicznych i ilościowych. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych*¹¹⁴ określa formy i sposób prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych. Monitoring jednolitych części wód powierzchniowych prowadzi się – zgodnie z § 2 tego rozporządzenia – w sposób umożliwiający:

- 1) pozyskanie spójnego i całościowego obrazu stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego i stanu chemicznego w każdym dorzeczu oraz przypisanie jednolitym częściom wód powierzchniowych jednej z pięciu klas zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 38a ust. 2 upw;
- 2) ocenę stanu jednolitych części wód powierzchniowych;
- 3) ilościowe ujęcie czasowej i przestrzennej zmienności elementów jakości i parametrów wskaźnikowych dla elementów biologicznych, hydromorfologicznych, fizykochemicznych i chemicznych.

Monitoring jednolitych części wód powierzchniowych prowadzi się w formie programów obejmujących:

- 1) pomiary objętości i poziomu lub natężenia przepływu wód w zakresie stosownym dla stanu ekologicznego i chemicznego oraz potencjału ekologicznego;
 - 2) monitorowanie:
 - a) stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione i trendów jego zmian,
 - b) potencjału ekologicznego sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych i trendów jego zmian,
 - c) stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych i trendów jego zmian,
 - d) spełnienia dodatkowych wymagań określonych dla obszarów chronionych, o których mowa w art. 113 ust. 4 upw, zwanych dalej „obszarami chronionymi”,
 - e) długoterminowych trendów zmian stężeń substancji priorytetowych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej¹¹⁵ i innych zanieczyszczeń ulegających bioakumulacji,
- § 3 ust.1 rozporządzenia.

W rozporządzeniu zostały określone definicje poszczególnych rodzajów monitoringu, zakres badanych wskaźników, a także częstotliwość badań.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie monitoringu wód, monitoring diagnostyczny jednolitych części wód powierzchniowych ustanawia się w celu:

¹¹⁴ Dz. U. Nr 258, poz. 1550, ze zm. uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r. z tym, że na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2295) – przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 155b ust. 1 ustawy – Prawo wodne w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 155b ust. 1 ustawy – Prawo wodne w art. 1 w brzmieniu nadanym ww. ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

¹¹⁵ Dz. U. Nr 254, poz. 1528.

- 1) ustalenia stanu jednolitych części wód powierzchniowych dla:
 - a) uzupełnienia identyfikacji rodzajów i wielkości znaczących oddziaływań antropogenicznych, na które narażone są jednolite części wód powierzchniowych na danym obszarze dorzecza,
 - b) potwierdzenia oceny wpływu znaczących oddziaływań, w tym oddziaływań antropogenicznych;
- 2) zaprojektowania przyszłych programów monitoringu;
- 3) dokonania oceny długoterminowych zmian stanu jednolitych części wód powierzchniowych w warunkach naturalnych;
- 4) dokonania oceny długoterminowych zmian stanu jednolitych części wód powierzchniowych z powodu szeroko rozumianych oddziaływań antropogenicznych;
- 5) określenia długoterminowych trendów zmian stężeń substancji priorytetowych i innych zanieczyszczeń ulegających bioakumulacji w osadach lub faunie i florze.

Monitoring operacyjny jednolitych części wód powierzchniowych ustanawia się w celu:

- 1) ustalenia stanu jednolitych części wód powierzchniowych, które uznano za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych;
- 2) dokonania oceny wszelkich zmian stanu jednolitych części wód powierzchniowych wynikających z programów działań, które zostały przyjęte dla poprawy jakości jednolitych części wód powierzchniowych uznanych za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych;
- 3) obserwacji zmian objętości i natężenia przepływu w zakresie stosownym dla stanu ekologicznego i chemicznego oraz potencjału ekologicznego.

Monitoring badawczy jednolitych części wód powierzchniowych ustanawia się w celu:

- 1) wyjaśnienia przyczyn jakichkolwiek przekroczeń i nieosiągnięcia celów środowiskowych określonych dla danej jednolitej części wód powierzchniowych, jeżeli wyjaśnienie tych przyczyn jest niemożliwe na podstawie danych oraz informacji uzyskanych w wyniku pomiarów i badań prowadzonych w ramach monitoringu diagnostycznego i operacyjnego;
- 2) wyjaśnienia przyczyn niespełnienia celów środowiskowych przez daną jednolitą część wód powierzchniowych, jeżeli z monitoringu diagnostycznego wynika, że cele środowiskowe wyznaczone dla danej jednolitej części wód powierzchniowych nie zostaną osiągnięte, i gdy nie rozpoczęto realizacji monitoringu operacyjnego dla tej jednolitej części wód powierzchniowych;
- 3) określenia wielkości i wpływów przypadkowego zanieczyszczenia;
- 4) ustalenia przyczyn wyraźnych rozbieżności między wynikami oceny stanu ekologicznego na podstawie biologicznych i fizykochemicznych elementów jakości;
- 5) zebrania dodatkowych informacji o stanie wód w związku z uwarunkowaniami lokalnymi lub umowami międzynarodowymi.

Monitoring obszarów chronionych ustanawia się w celu:

- 1) ustalenia stanu jednolitych części wód powierzchniowych występujących na obszarach chronionych;

- 2) ustalenia stopnia spełniania dodatkowych wymagań określonych dla tych obszarów w odrębnych przepisach;
- 3) oceny wielkości i wpływu odpowiednich znaczących oddziaływań na jednolite części wód powierzchniowych należące do obszarów chronionych bądź z nimi powiązane;
- 4) oceny zmian stanu jednolitych części wód powierzchniowych występujących na obszarach chronionych wynikających z podjętych programów działań, które zostały przyjęte dla poprawy jakości jednolitych części wód powierzchniowych uznanych za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.

Zgodne z § 9 ww. rozporządzenia monitoring jednolitych części wód podziemnych prowadzi się w sposób umożliwiający ocenę stanu jednolitych części wód podziemnych, w tym określenie zasobów dostępnych, wykrycie znaczących i utrzymujących się trendów wzrostu stężeń zanieczyszczeń spowodowanych oddziaływaniami antropogenicznymi, ustalenie wpływu stanu jednolitych części wód podziemnych na obszary chronione bezpośrednio zależne od wód podziemnych.

Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska – art. 2 ust. 1 pkt 2 uIOŚ – należy m.in. prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności:

- opracowywanie programów państwowego monitoringu środowiska,
- koordynacja realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska,
- przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska,
- opracowywanie raportów o stanie środowiska,
- udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska¹¹⁶. Jak również wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku oraz wykonywanie zadań określonych w ustawie – Prawo wodne (art. 2 ust. 1 pkt. 14 i 17a).

Zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 2 ust. 2 uIOŚ).

Państwowy monitoring środowiska – w świetle art. 23 ust. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – realizowany jest na podstawie wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez ministra środowiska oraz wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Z tym, że wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska – ust. 4 ww. przepisu.

Działalność państwowego monitoringu środowiska koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym:

¹¹⁶ Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, str. 13.

- zadania krajowe i regionalne – Główny Inspektor Ochrony Środowiska, a zadania lokalne wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (art. 24 uIOŚ).

Organy administracji rządowej oraz samorządowej, prowadzące rejestry, wykazy, pomiary, analizy i obserwacje stanu środowiska, są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania danych o stanie środowiska uzyskanych w trakcie ich działalności dla potrzeb państwowego monitoringu środowiska. Informacje o środowisku i jego ochronie na obszarze województwa objęte państwowym monitoringiem środowiska są gromadzone przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i przekazywane Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (art. 25 uIOŚ). Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z państwowego monitoringu środowiska (art. 25b uIOŚ).

Na podstawie art. 27 ww. ustawy minister właściwy do spraw środowiska może, dla celów kontroli i badań stanu środowiska, określić, w drodze rozporządzenia, warunki i metody prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz stężeń i poziomów substancji lub energii w środowisku, uwzględniając zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz postęp w zakresie technik pomiarowych.

Do obowiązków Inspekcji Ochrony Środowiska należy zapewnienie informowania społeczeństwa o stanie środowiska jak również właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska zobowiązany jest nieodpłatnie udostępniać organom administracji informacje o środowisku i jego ochronie objęte państwowym monitoringiem środowiska (art. 28 ust. 1 i 2 uIOŚ).

Kontrola gospodarowania wodami dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami, jakości wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach naturalnych, stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, wykonywana jest przez Inspekcję Ochrony Środowiska – art. 156 ust. 1 pkt 3, 9, 10 i ust. 2 ustawy – Prawo wodne). Na podstawie art. 9 ust. 1 uIOŚ, kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnienie przez nich pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska (inspektorzy). W sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji Ochrony Środowiska organem właściwym jest, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska i jako organ wyższego stopnia – Główny Inspektor Ochrony Środowiska – art. 8 ustawy o Inspekcji.

Zgodnie z art. 298 ust. 1 pkt 2 POŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza, w drodze decyzji, administracyjne kary pieniężne m.in. za przekroczenie, określonych w pozwoleniach zintegrowanych bądź w pozwoleniach wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie lub naruszenie po pierwsze – na podstawie kontroli, a w szczególności dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków dowodowych, po drugie – na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do dokonania takich pomiarów – art. 299 ust. 1 ww. ustawy. W przypadku stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia na podstawie kontroli – w świetle art. 300 ust. 1 i 2 POŚ – wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzje ustalającą wymiar kary

biegnącej. Wymiar takiej kary ustala się uwzględniając przekroczenie lub naruszenie w skali doby. W decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej określa się: wielkość stwierdzonego przekroczenia lub naruszenia odpowiednio w skali doby albo godziny; wymiar kary biegnącej; termin, od którego kara biegnąca będzie naliczana, jako odpowiednio dzień albo pełną godzinę zakończenia wykonania pomiarów, pobrania próbek albo dokonania innych ustaleń stanowiących podstawę stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia (ust. 4). Wymiar kary biegnącej może ulec zmianie, na wniosek korzystającego ze środowiska, zawierający wyniki pomiarów lub sprawozdanie z własnych ustaleń, termin przeprowadzenia pomiarów lub dokonania własnych ustaleń oraz informację o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia (art. 301 ust. 2 POŚ). Wyżej opisany wniosek korzystający z środowiska powinien złożyć wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, w terminie 30 dni od dokonania własnych pomiarów lub ustaleń. Jeżeli przekroczenie zostało stwierdzone w trakcie kontroli wioś po dokonanych w jej trakcie pomiarów wówczas korzystający ze środowiska powinien pomiary przeprowadzić w miejscach i w sposób zgodny z pomiarami dokonanyymi przez wioś, który stwierdził przekroczenie (art. 301 ust. 3 i 4 POŚ).

W przypadku gdy wioś nie zakwestionuje ww. wniosku w terminie 30 dni od jego złożenia, wówczas wydaje decyzję, w której ustali wymiar nowej kary biegnącej określając termin naliczania kary od pełnej godziny albo doby (art. 301 ust. 5 POŚ). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje (art. 302 POŚ), na podstawie ostatecznych decyzji określających wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary:

- 1) za okres do ustania przekroczenia lub naruszenia – po stwierdzeniu z urzędu lub na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, że przekroczenie lub naruszenie ustało, albo
- 2) za okres do dnia 31 grudnia każdego roku – jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte.

W razie złożenia wniosku, o którym mowa wyżej stosuje się odpowiednio art. 301 ust. 2–5 POŚ.

W art. 303 POŚ ustawodawca wprowadził instytucję kary podwyższonej w przypadku, gdy wojewódzki inspektor ochrony środowiska w ciągu 30 dni od dnia wpływu wniosku, o którym wyżej mowa lub wydania ostatecznej decyzji o wymierzeniu kary za okres do ustania przekroczenia lub naruszenia – po stwierdzeniu z urzędu lub na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, że przekroczenie lub naruszenie ustało, stwierdzi, że przekroczenie lub naruszenie jest wyższe, niż podano we wniosku, lub nie ustało, wymierza nową wysokość kary biegnącej począwszy odpowiednio od doby albo godziny, w której stwierdzono bezzasadność wniosku, jednocześnie podwyższając jej wysokość dwukrotnie na okres 60 dni. W przypadku kar biegnących za dłuższy okres, w trakcie ich obowiązywania, zgodnie z regułami określonymi w art. 310 ust. 2 i art. 311 ust. 2 POŚ, stawki kar mogą ulegać zmianie. Dlatego według art. 304 POŚ, jeżeli do dnia zmiany stawek opłat za korzystanie ze środowiska stanowiących podstawę wymiaru kary albo do dnia zmiany stawek kar, o których mowa w art. 310 ust. 2 i art. 311 ust. 2, stwierdzone przekroczenie lub naruszenie nie ustało, wojewódzki inspektor ochrony środowiska w takim przypadku ustala w drodze decyzji nowy wymiar kary biegnącej, stosując nowe stawki od dnia ich wprowadzenia.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza – art. 305 POŚ – przekroczenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający, obowiązany do dokonania takich pomiarów, jeżeli:

- 1) podmiot korzystający ze środowiska prowadzi wymagane pomiary wielkości emisji;
- 2) spełnione są warunki określone w art. 147a, tj. prowadzenie pomiarów wielkości emisji następuje w laboratorium, korzystającego ze środowiska, objętym systemem zarządzania jakością lub spełnianie przez laboratorium dokonujące pomiarów wymogu posiadania:
 - certyfikatu wdrożonego systemu jakości lub certyfikatu akredytacji w rozumieniu ustawy o systemie oceny zgodności lub
 - uprawnień do badań właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji oraz preparatów, nadane w trybie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może nie uznać przedkładanych mu wyników wymaganych pomiarów wielkości emisji, jeżeli pomiary te nasuwają zastrzeżenia. W związku z tym ustawodawca wprowadził w art. 305 ust. 3 POŚ przykładowy katalog podstaw do zakwestionowania, przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wyników pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska.

W przypadku, ustaleń dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska podczas kontroli, a w szczególności dokonanych w ich trakcie pomiarów, przekroczenia (art. 314 ust. 1 ww. ustawy):

- dopuszczalnego składu ścieków oraz dopuszczalnego poziomu sztucznych substancji promieniotwórczych w ściekach – ustala się na podstawie wyników analizy próbki ścieków powstałej po zmieszaniu trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut;
- dozwolonej temperatury oraz dozwolonych wartości odczynu pH ścieków – ustala się, przyjmując wartość średnią z wielkości przekroczeń stwierdzonych w wyniku trzech pomiarów, wykonanych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut;
- dopuszczalnej ilości ścieków – ustala się na podstawie wskazań odpowiednich przyrządów pomiarowych w okresie doby bezpośrednio poprzedzającej kontrolę, a jeżeli pomiar ilości odprowadzanych ścieków nie jest prowadzony – na podstawie ilości wody pobranej lub dostarczonej w okresie doby bezpośrednio poprzedzającej kontrolę albo innych danych.

Zgodnie z art. 314 ust. 2 POŚ podstawę stwierdzenia przekroczenia podlegającego karze może stanowić jeden pomiar, jeżeli wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi trwa krócej niż jedną godzinę. Ustawodawca w art. 317 POŚ wprowadził instytucję odroczenia terminu płatności opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych, natomiast w art. 316 ww. ustawy określił organy właściwe do załatwienia tych spraw administracyjnych. Zgodnie z tym przepisem organem właściwym w sprawach administracyjnych kar pieniężnych jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, str. 13.
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2017 r. poz. 328.
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.
7. Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 2295.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – Dz. U. Nr 137, poz. 984, ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji – Dz. U. Nr 215, poz. 1366.
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych – Dz. U. Nr 258, poz. 1549.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej – Dz. U. Nr 254, poz. 1528.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych – Dz. U. Nr 258, poz. 1550, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych – Dz. U. Nr. 257, poz. 1545 – uchylone z dniem 14 listopada 2014 r.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych – Dz. U. poz. 1482 – uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych – Dz. U. poz. 1187.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody – Dz. U. poz. 1542.

17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – Dz. U. poz. 1800.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet” – Dz. U. poz. 1584.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Środowiska	Departament Środowiska
2.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	
3.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Delegatura NIK w Olsztynie
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz ocena tej działalności w wystąpieniu pokontrolnym

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności w wystąpieniu pokontrolnym*
1.	Ministerstwo Środowiska	Jan Szyszko – Minister Środowiska od dnia 16 listopada 2015 r. Poprzednio funkcję tę sprawowali: Marcin Korolec od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. oraz Maciej H. Grabowski od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 16 listopada 2015 r.	Negatywna
2.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Marek Haliniak – Główny Inspektor Ochrony Środowiska od dnia 25 maja 2016 r. Poprzednio funkcję tę sprawowali: Roman Jaworski (p.o. Głównego Inspektora) od dnia 19 listopada 2015 r. do dnia 24 maja 2016 r.; Jerzy Kuliński od dnia 1 lutego 2015 r. do dnia 18 listopada 2015 r. oraz Andrzej Jagusiewicz od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 stycznia 2015 r.	Ocena opisowa
3.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Elwira Jutrowska – Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	Mirosław Ganecki – Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od dnia 7 marca 2016 r. Poprzednio funkcję tę sprawowała Maria Małgorzata Szablowska od 28 listopada 2012 r. do 4 marca 2016 r.	Ocena opisowa
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Andrzej Miluch – Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Radosław Rzepecki – p.o. Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska od dnia 19 maja 2016 r. Poprzednio Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska był Zbigniew Macczak od dnia 1 lipca 2012 r. do 18 maja 2016 r.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Paweł Ciećko – Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Joanna Kazanowska – Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Zdzisław Wojciech Krajewski – Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Adam Ludwikowski – Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Waldemar Kulaszka – Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Ocena opisowa

* Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Senacka Komisja Środowiska
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
18. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska
19. Wojewodowie
20. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
21. Prezesi Zarządów Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej



Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-I.0941.4.2017.AZ

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezisie

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 października 2017 r. (data wpływu: 31.10.2017 r.) o sygn.: KSI.410.007.00.2016, P/16/047 poniżej przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach*.

Minister Środowiska realizuje działania nadzorcze w stosunku do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: Główny Inspektor) w ramach przysługujących mu instrumentów prawnych, poprzez nadzór w obszarach: personalnym, finansowym, przestrzegania prawa, pozafinansowym.

NIK przy formułowaniu oceny nie uwzględniła szczególnej struktury prawno-organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ), która jako spójna struktura powołana została do życia na mocy ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* z dnia 20 lipca 1991 r. (dalej: ustawa o Inspekcji)¹. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o Inspekcji *zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań o których mowa w ust. 1, sprawuje minister właściwy ds. środowiska*. Jednakże, od 1 stycznia 1999 roku system działania IOŚ został zaburzony w sferze organizacyjnej i finansowej wejściem w życie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o *administracji rządowej w województwie*. Na mocy tej ustawy wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (dalej: WIOŚ) zostali zaliczeni do terenowych organów administracji rządowej zespolonej. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w Województwie kieruje i koordynuje jej działalnością, kontroluje działalność, zapewnia warunki do efektywnego działania, odpowiada za rezultaty jej działania².

Konsekwencją takiej struktury organizacyjnej jest „podwójna podległość” WIOŚ – merytorycznie Głównemu Inspektorowi, finansowo – Wojewodzie, co oznacza, że środki budżetowe na działalność WIOŚ przyznawane są bez żadnej koordynacji merytorycznej ze strony Głównego Inspektora jako kierującego działalnością IOŚ. Główny Inspektor nie ma również wpływu na politykę kadrową WIOŚ – koszty wynagrodzeń są pokrywane wyłącznie z budżetu Wojewody.

¹ Dz.U. 2016 r. poz.1688 j.t.

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. 2015 r. poz. 525 j.t.)

Nieuwzględnienie powyższego faktu, powoduje błędne postrzeganie przez NIK możliwości rzeczywistego oddziaływania Ministra Środowiska, poprzez Głównego Inspektora, na IOŚ.

Dodatkowym istotnym problemem w funkcjonowaniu IOŚ w obecnym modelu finansowania zadań monitoringowych jest brak stałego źródła finansowania kosztów bieżących monitoringu. Programowanie zadań monitoringowych na poziomie Głównego Inspektora i WIOŚ jest bowiem ściśle uzależnione od skuteczności pozyskiwania przez WIOŚ środków finansowych z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, które są głównym źródłem finansowania kosztów bieżącego wykonywania monitoringu.

Należy zaznaczyć, iż już przed przedmiotową kontrolą NIK, Minister miał świadomość problemów będących efektem obecnego modelu prawno-organizacyjno-finansowego IOŚ, który utrudniał skuteczną realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego postawionych przed IOŚ i wspólnie z Głównym Inspektorem podejmował próby zmierzające do zmiany istniejącej struktury IOŚ. Obecny Minister Środowiska nadzoruje realizowane przez GIOŚ prace mające na celu opracowanie propozycji zmian w przepisach prawa, których celem jest odziespolenie WIOŚ i utworzenie nowej efektywnej struktury, nadzorowanej przez Ministra Środowiska, która usprawni działania kontrolne służb IOŚ oraz działania w ramach Programu Państwowego Monitoringu Środowiska.

Natomiast do czasu utworzenia nowej struktury wskazane jest aby organy wymienione na str. 15 Informacji o wynikach kontroli NIK tj. wojewodowie oraz na str. 16 tj. zarządy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowały wniosek NIK dot. zwiększenia poziomu finansowania zadań monitoringu wód.

Niezależnie od istniejącej czy przyszłej struktury prawno-organizacyjno-finansowej IOŚ, w ocenie Ministra Środowiska brak jest uzasadnienia do podejmowania działań mających na celu „spowodowanie dokonania przez organy IOŚ, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz”. Od 1 stycznia 2018 r. wejdą w życie przepisy nowej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*³, regulujące kwestię wymierzania administracyjnych kar pieniężnych - które z dniem 1 stycznia 2018 r. staną się opłatami podwyższonymi. W nowej ustawie *Prawo wodne* utrzymano dotychczasowe systemowe rozwiązania dotyczące wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie pomiarów wykonywanych przez podmioty, zawarte aktualnie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴, bowiem na podstawie tak skonstruowanych przepisów WIOŚ posiada (i nadal będzie posiadał) instrumenty prawne umożliwiające mu wykorzystanie pomiarów własnych prowadzonych za pomocą laboratoriów mobilnych, do weryfikacji i ewentualnego odrzucenia wyników pomiarów wykonywanych przez podmioty zawarte w ustawie, a tym samym wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (opłaty podwyższonej).

Jednocześnie pragnę podkreślić, że Minister Środowiska będzie kontynuował działania na rzecz podnoszenia efektywności i skuteczności działania służb IOŚ wykorzystując również uwagi i wnioski NIK zawarte w *Informacji o wynikach kontroli działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach*.

Z poważaniem
Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Sławomir Mazurek

³ Dz.U. 2017 r. poz. 1566

⁴ Dz.U. 2017 r. poz. 519 z późn. zm.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI.410.007.00.2016
P/16/047

Warszawa, dnia 24 listopada 2017 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2017 r. do Informacji o wynikach kontroli
„Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Nie podzielam stanowiska Ministra Środowiska, iż Najwyższa Izba Kontroli, przy formułowaniu oceny w *Informacji*, nie uwzględniła szczególnej struktury prawno-organizacyjnej Inspekcji Ochrony Środowiska wynikającej z włączenia od dnia 1 stycznia 1999 r. wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (WIOŚ) do administracji rządowej zespolonej w województwie i związanej z tym „podwójnej podległości” tych organów – merytorycznie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (GIOŚ), finansowo – wojewodzie, a także, iż NIK błędnie postrzega możliwości rzeczywistego oddziaływania Ministra Środowiska, poprzez GIOŚ, na Inspekcję Ochrony Środowiska (IOŚ).

Należy podkreślić, iż przepisy przywołane w stanowisku Ministra Środowiska, odnoszące się do sfery organizacyjnej i finansowej – związane z zależnością WIOŚ od decyzji wojewody przyznającego środki finansowe na realizację zadań merytorycznie nadzorowanych przez GIOŚ – są bezpośrednio związane z funkcjami kierowania i finansowania. Regulacje te pozostają natomiast bez wpływu na funkcję nadzoru, jaką w zakresie zadań IOŚ, w stosunku do jej organów powinien² sprawować Minister Środowiska, a sprawowanie której w *Informacji* zostało ocenione negatywnie.

Uprzejmie informuję, iż podtrzymuję wniosek w sprawie spowodowania przez Ministra Środowiska dokonywania przez organy IOŚ, od 1 stycznia 2018 r., oceny spełniania warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy 91/271/EWG. Nie w pełni podzielam pogląd wyrażony przez Ministra Środowiska w ww. stanowisku, iż w nowej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*³ utrzymano dotychczasowe systemowe rozwiązania dotyczące wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie pomiarów wykonywanych przez podmioty, zawarte aktualnie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁴. Zasadniczą zmianą w tym zakresie będzie uchylenie z dniem 1 stycznia 2018 r. w myśl art. 493 pkt 37 oraz art. 574 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, art. 314 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*. Tym samym uchylony zostanie przepis narzucający WIOŚ metodykę dokonywania oceny spełniania warunków odprowadzania

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

ścieków do wód lub do ziemi, na podstawie własnych pomiarów wykonywanych w sposób odmienny od regulacji zawartych w dyrektywie 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. *dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych*⁵. Ustalenia kontroli wskazują, iż przepis ten, wbrew opinii Ministra Środowiska wyrażonej w stanowisku do *Informacji*, uniemożliwił WIOŚ wykorzystanie pomiarów własnych do weryfikowania i ewentualnego odrzucania wyników pomiarów wykonywanych przez podmioty korzystające ze środowiska, a tym samym wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Jednocześnie od dnia 1 stycznia 2018 r., zgodnie z art. 284 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, właściwy organ IOŚ stwierdzi przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne bądź na podstawie innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia. Tym samym od dnia 1 stycznia 2018 r. pomiary własne WIOŚ, wykonane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w dyrektywie 91/271/EWG, będą mogły (jako inne środki dowodowe) stanowić podstawę do stwierdzania przedmiotowych przekroczeń i ustalania w drodze decyzji opłat podwyższonych.

Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuję deklarację Ministra Środowiska odnośnie do wykorzystania uwag i wniosków NIK zawartych w *Informacji* w toku podejmowanych działań na rzecz podnoszenia efektywności i skuteczności działań IOŚ.



⁵ Dz. Urz. UE L 135 z 30.05.1991, str. 40, ze zm.