



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KSI.410.5.1.2023

Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/041 – „Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Tytusa Chalubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki kontrolowanej (ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej¹) pełnili: 1. Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r., 2. Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od 13 listopada 2020 r. do 26 listopada 2023 r., 3. Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r., 4. Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r., 5. Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 15-18f)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. 2. Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. 3. Nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem; w zakresie prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmuje lata 2016-2017.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr KSI/71/2023 z 21 września 2023 r. i nr KSI/4/2024 z 9 stycznia 2024 r. 2. Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienia do kontroli nr KSI/79/2023 z 8 listopada 2023 r. i nr KSI/2/2024 z 9 stycznia 2024 r. 3. Justyna Cymerys-Cesarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KSI/73/2023 z 21 września 2023 r. i nr KSI/3/2024 z 9 stycznia 2024 r. 4. Aleksandra Krystek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KSI/72/2023 z 21 września 2023 r. i nr KSI/5/2024 z 9 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-6j)

¹ Dalej: „Minister”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie i prowadzenie w latach 2018-2024 (do 31 stycznia) działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, a także sprawowanie przez Ministra nadzoru nad tymi działaniami.

Minister po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴, tj. po 1 stycznia 2018 r. nie dokonał przeglądu i aktualizacji obowiązujących w tym okresie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁵, celem dostosowania zakresu działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju⁶ do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami stosownie do przepisów ustawy – Prawo wodne, co było niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo wodne⁷.

Minister, pomimo dostępu do aktualnych wyników monitoringu wód, nie analizował przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w trakcie obowiązywania aPGW. Nie analizował także przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych na potrzeby opracowania drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁸. Obowiązek ten jednorazowo – i bez podstawy prawnej – scedował w 2018 r. na prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁹.

Minister nie zapewnił także identyfikacji istniejących przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w celu zrealizowania wymogów wynikających z art. 325 ustawy – Prawo wodne. Ponadto Minister:

- dokonał IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15-miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹⁰;
- nie zapewnił ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań;
- nie dokonał analizy, czy działania zaplanowane w ramach IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych jednolitych części wód powierzchniowych¹¹;
- nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa art. 325 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne;
- nie prowadził w sposób rzetelny współpracy międzynarodowej, tj. w sposób pozwalający uzyskać wiedzę o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: „ustawa – Prawo wodne”.

⁵ Wówczas obowiązywały zaktualizowane (po raz pierwszy) w 2016 r. plany gospodarowania wodami, dalej: „aPGW”.

⁶ Dalej: „aPWŚK”.

⁷ Przepis ten stanowił, że ustanowione na podstawie ustawy uchylanej (ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. – dalej: „upw z 2001 r.”) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zachowują swoją ważność i podlegają przeglądowi i aktualizacji do 22 marca 2023 r.

⁸ Dalej: „IIaPGW”.

⁹ Dalej: „PGW WP”.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm., dalej: „ramowa dyrektywa wodna”.

¹¹ Dalej: „JCWP”.

celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na JCWP będących wodami granicznymi;

- określił w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Wisły¹² i Odry¹³ wartość wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C” dla 47 sztucznych / silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach.

Pomimo obowiązku określonego w art. 328 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej¹⁴ nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW, które zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów i opublikowane w 2016 r.¹⁵, mimo że były to podstawowe dokumenty planistyczne obejmujące 6 lat¹⁶, służące podejmowaniu decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych. Nie podjęto działań w celu pozyskania brakujących rocznych sprawozdań z realizacji tych działań za lata 2018-2021 – od ponad połowy¹⁷, a za 2022 r. – od 46,5% podmiotów zobowiązanych do ich przekazania. Nie dokonywano także analiz danych zawartych w posiadanych sprawozdaniach, co uniemożliwiało ich coroczną ocenę w zakresie skuteczności podejmowanych działań i ich wpływu na stan wód i stopień osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych wynikających z aPGW.

W Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą, w sposób nierzetelny sprawowano nadzór nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód. Minister nie zapewnił przeprowadzenia kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących przygotowania i realizacji planów gospodarowania wodami, tj. kontroli działań kluczowych dla zapewnienia dobrego stanu wód, a w planach działalności Ministerstwa nie uwzględniono celów odnoszących się do monitorowania wykonania działań określonych w aPWŚK. W Ministerstwie nieterminowo – z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ – przekazano do właściwego organu 6 spośród 16 skarg/wniosków dotyczących badanego obszaru, a 1 skargę rozpatrzono dopiero po upływie 279 dni. Nierzetelnie stosowano także wewnętrzne procedury w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków.

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300).

¹³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335).

¹⁴ Dalej: „Ministerstwo”.

¹⁵ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy Ucker, Wisły, Świeżej, Niemna, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Pregoly oraz Odry weszły w życie w listopadzie i w grudniu 2016 r. – Dz. U. poz. 1818, 1911, 1914, 1915, 1917, 1918, 1919, 1929, 1959 i 1967 – uchylone z dniem 22 marca 2023 r. na podstawie art. 566 ust. 2a ustawy – Prawo wodne oraz obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. o sprostowaniu błędów – Dz. U. poz. 1958.

¹⁶ 2016-2022.

¹⁷ Od 52% do 54,2%.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „k.p.a.”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z gospodarowaniem wodami należą do działu gospodarka wodna, którym kierowało kolejno 4 ministrów.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały rozporządzenia w sprawie aPGW, zawierające podsumowanie działań zawartych w aPWŚK, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych. Zgodnie z art. 113b ust. 1 upw z 2001 r. aPWŚK określała podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Dokument ten określał działania dla JCWP i jednolitych części wód podziemnych²⁰, m.in. planowane do realizacji przez jednostki zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2018 r., tj. z terminem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne (zarządy melioracji i urządzeń wodnych, regionalne zarządy gospodarki wodnej, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej²¹). Minister po wejściu w życie ustawy – Prawo wodne, tj. po 1 stycznia 2018 r. nie dokonał przeglądu i aktualizacji obowiązujących w tym okresie aPGW, celem dostosowania zakresu działań zawartych w aPWŚK²² do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami zgodnie z przepisami ustawy – Prawo wodne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3528-3540, 4467-4483)

Rozporządzenia dyrektorów regionalnych zarządów gospodarowania wodami²³ w sprawie warunków korzystania z wód regionu – wydane na podstawie upw z 2001 r. – obowiązywały do 22 grudnia 2021 r. Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 6 warunków korzystania z wód regionu, zawartych:

- w § 15²⁴ i § 17 pkt 1²⁵ rozporządzenia nr 4/2014 dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z 16 stycznia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnego Wisły²⁶,

¹⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Dalej: „JCWP”.

²¹ Dalej: „KZGW”.

²² Wraz z uchynieniem upw z 2001 r. uchylone zostały przepisy dotyczące przeglądu oraz aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju, ale program ten nie został uchylony. Rada Ministrów w załącznikach do obowiązujących w okresie objętym kontrolą rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących aPGW w pkt 7 dot. *Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych* wskazała, że obowiązek realizacji działań podstawowych i uzupełniających zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju wynika z innych postanowień UE oraz przepisów prawa krajowego.

²³ Dalej: „rzgw”.

²⁴ Stosownie do § 15: „Pobór wód podziemnych jest możliwy do wielkości ustalonych zasobów eksploatacyjnych ujęcia wód podziemnych w dokumentacji hydrogeologicznej. Wielkość zasobów eksploatacyjnych ujęcia wód podziemnych nie może przekraczać łącznej wielkości wydajności eksploatacyjnych poszczególnych urządzeń wodnych wchodzących w skład ujęcia.”.

²⁵ Stosownie do § 17 pkt 1: „Wprowadza się ograniczenia w korzystaniu z wód, polegające na zakazie: [...] wprowadzania do ziemi ścieków przemysłowych zawierających substancje priorytetowe lub substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego”.

²⁶ Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 317, ze zm.

- w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a²⁷ i pkt 3 lit. a²⁸ rozporządzenia nr 9/2016 dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z 14 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry²⁹,
- w § 17 pkt 1³⁰ i § 21³¹ rozporządzenia nr 3/2014 dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z 16 stycznia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Czarnej Orawy³²,

wykazało, że Minister – na gruncie ustawy – Prawo wodne oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych³³ – zapewnił ramy prawne dla realizacji/przestrzegania obowiązków, nakazów i zakazów z ww. rozporządzeń, mimo upływu terminu obowiązywania aktów prawa miejscowego określonych w art. 565 ust. 3 ustawy – Prawo wodne (22 grudnia 2021 r.), wydanych na podstawie art. 120 ust. 1 upw z 2001 r.

(akta kontroli str. 2635-2658, 3429-3430, 3528-3539, 4437-4440, 4467-4483, 5235-5244)

Pismem z 22 grudnia 2020 r. prezes PGW WP poinformował sekretarza stanu w Ministerstwie o udostępnieniu na serwerze projektowym projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym³⁴ dla obszarów dorzeczy: Wisły, Odry i Pregoly oraz projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym³⁵ dla obszarów dorzeczy Niemna, Dunaju i Łaby, zaś projekty IIaPGW wpłynęły do Ministerstwa wraz z pismem prezesa PGW WP z 8 kwietnia 2021 r. Konsultacje społeczne projektów IIaPGW trwały od 14 kwietnia do 14 października 2021 r., zaś projektów aPZRP – od 22 grudnia 2020 r. do 22 września 2021 r. W Ministerstwie 29 stycznia 2020 r. zorganizowano 1 spotkanie, mające na celu koordynację opracowywania m.in. aPGW, aPZRP i planów przeciwdziałania skutkom suszy. .

(akta kontroli str. 2635-2658, 3456-3461, 3469-3527, 3520-3540, 4428-4436, 4467-4483, 4512-4532, 4722-4731, 5235-5244, 5315-5332, 5492-5495, 5791-5794)

W rozporządzeniach wydanych w ramach IIaPGW nie ustalono łącznych kosztów wszystkich działań ujętych w zestawach działań z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych wraz z ich podsumowaniem³⁶. Dokument „Ostateczny zestaw działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanowionych

²⁷ Stosownie do § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a: „Wprowadza się następujące ograniczenia w korzystaniu z wód: [...] w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wprowadzania substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód lub do ziemi: [...] wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz wprowadzanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód lub do ziemi, nie może powodować naruszenia szczegółowych wymagań, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. b”.

²⁸ Stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a: „Wprowadza się następujące ograniczenia w korzystaniu z wód: [...] w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz wprowadzania substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód lub do ziemi: [...] w zakresie wykonywania urządzeń wodnych na ciekach: [...] budowa urządzeń wodnych nie może ograniczać ciągłości morfologicznej cieku dla migracji gatunków ryb, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b”.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 1621, ze zm.

³⁰ Stosownie do § 17 pkt 1: „Wprowadza się ograniczenia w korzystaniu z wód, polegające na zakazie: [...] wprowadzania do ziemi ścieków przemysłowych zawierających substancje priorytetowe lub substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego;”.

³¹ Stosownie do § 21: „Wykonanie obiektu energetyki wodnej wymaga wyposażenia go w urządzenia ograniczające śmiertelność organizmów wodnych.”.

³² Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 316, ze zm.

³³ Dz. U. poz. 1311.

³⁴ Dalej: „aPZRP”.

³⁵ Dalej: „PZRP”.

³⁶ Dalej: „zestawy działań”.

celów środowiskowych” (listopad 2022 r.)³⁷, zawierał część (tj. 14,3%-50,9%) kosztów zestawów działań w zależności od obszaru dorzecza. Stosownie do metodyki do ww. dokumentu³⁸, dla działań prolongowanych³⁹ i działań wynikających z planów ochrony lub planów działań ochronnych ustanowionych dla obszarów przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie⁴⁰, kosztów nie wskazano. Sumy kwot kosztów ujętych w „Ostatecznym zestawie działań [...]” określono w ocenach skutków regulacji⁴¹, sporządzonych w okresie kwiecień-czerwiec 2022 r. dla projektów rozporządzeń w IIaPGW oraz w wydanych już w ramach IIaPGW rozporządzeniach. Łączne koszty zestawów działań zostały określone w zależności od obszaru dorzecza, tj. od 14,3% (dla obszaru dorzecza Dniestru) do 50,9% (dla obszaru dorzecza Pregoly), działań zaplanowanych dla jednolitych części wód⁴² dla 8 obszarów dorzeczy⁴³. Jak zeznała starszy specjalista w Wydziale Polityki Wodnej⁴⁴ w Departamencie Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie⁴⁵: „Ustalanie kwot, których [...] nie podano, nie było zasadne, bo podawanie przybliżonych kwot było w zasadzie niemożliwe. Minister nie zapewnia środków na realizację działań, więc ich zapewnienie nie leży w gestii ministra. KPOŚK jest na tyle rozbudowanym planem, że byłby problem, żeby prognozować kilka lat do przodu koszty z dokumentu, który jest kilka lat do przodu aktualizowany.”.

(akta kontroli str. 2616-2625, 2627-2633, 3388-3392, 4512-4580, 5235-5244, 5496-5510, 5745-5752, 5752d-5752i, 5760-5764, 5769a-5769e, 5795-5799)

W Ministerstwie brak było wiedzy, o przyczynach dodania (po zakończonych konsultacjach społecznych) 4 nowych działań⁴⁶ do IIaPGW Dunaju oraz zwiększeniu szacunkowych kosztów dla kolejnych 3 działań⁴⁷, mimo skierowania przez Ministra do prac legislacyjnych projektu rozporządzenia w sprawie przyjęcia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju w ramach IIaPGW, zawierającego szerszy zakres działań, aniżeli zakres działań przedłożony do konsultacji społecznych i z nich wynikający – co skutkowało zwiększeniem łącznych

³⁷ Opracowanie wykonane przez [...] na zlecenie PGW WP (umowa nr KZGW/KZP/2020/090), dalej: „Ostateczny zestaw działań [...]”.

³⁸ „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”, opracowana przez [...] na zlecenie PGW WP (umowa nr KZGW/KZP/2020/090), dalej: „Metodyka opracowania zestawu działań [...]”.

³⁹ W stosunku do tych działań w zestawieniu posłużono się zwrotami: „koszt na podstawie danych w PWŚK/aPZRP”, „koszt na podstawie danych z KPOŚK”, „koszt na podstawie danych z KPRWP”.

⁴⁰ W stosunku do tych działań w zestawieniu posłużono się zwrotem: „zgodnie z szacunkowymi kosztami wskazanymi w dokumentacji PZO lub zgodnie z wyceną sprawującego nadzór nad obszarem”.

⁴¹ Dalej: „OSR”.

⁴² Dalej: „JCW”.

⁴³ Dla zestawu działań zaplanowanych dla JCW na obszarze dorzecza Banówki, w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Banówki (Dz. U. z 2023 r. poz. 86) i w OSR do projektu tego rozporządzenia nie wskazano kwot kosztów planowanych działań.

⁴⁴ Dalej: „WPW”.

⁴⁵ Dalej: „DGWiŻŚ”.

⁴⁶ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120016822279_RWP_01.00_FC_60160; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60161; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60162; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60163. Są to działania nakierowane na poprawę jakości wody dla wskaźników fizykochemicznych i chemicznych (substancje priorytetowe oraz inne substancje zanieczyszczające). Działania zawarte w grupie „RWP_01” nastawione są na ograniczenie presji u źródła powstania zanieczyszczeń, aby zapewnić efektywną ochronę wód powierzchniowych. Są to działania związane z ograniczeniem presji komunalnej (w aglomeracjach i na obszarach nieurbanizowanych).

⁴⁷ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120004824223_RWP_09.01_CH_10002; RW120016822279_RWHM_02.06_BI_02301; RW120016822279_RWP_09.01_CH_10007. Działania z grupy „RWHM_02” ukierunkowane są na przywrócenie ciągłości biologicznej poprzez przebudowę budowli poprzecznych. W tym przypadku działania przypisywano na podstawie weryfikacji dostępnych. W obrębie grupy działań z kategorii „RWHM_02” uwzględniono działania kontrolno-administracyjne ukierunkowane na ocenę wpływu obiektów na ciągłość biologiczną i kontrolę użytkowania i funkcjonowania istniejących urządzeń do migracji ryb.

szacowanych kosztów zestawów działań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1793-1794, 2616-2625, 2635-2658, 4512-4532, 5235-5314, 5492-6595, 5546-5547, 5698-5699, 5745-5754, 5760-5764, 5795-5799)

W DGWiŻS zaplanowano uruchomienie – nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW – ujętych w aPWŚK działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym w celu osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

(akta kontroli str. 95-217, 2659-2672, 2730, 2737, 2838-2839, 4490-4492)

W każdym z 9 rozporządzeń (wydanych w ramach IIaPGW) ujęto zestaw działań, z podziałem na katalog działań krajowych (ogólnokrajowy zakres realizacji działań dotyczących wszystkich JCW) oraz katalogi działań dla poszczególnych kategorii wód (zakres realizacji działań ograniczony do konkretnych JCW). Katalog działań krajowych⁴⁸ zdefiniowano jako: „zbiór możliwych do zrealizowania działań na poziomie krajowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych poprzez eliminację presji wpływającej na stan wód; w katalogu znalazły się zarówno działania techniczne, jak i szereg działań wspomagających (nietechnicznych), bez których osiągnięcie celów środowiskowych byłoby niemożliwe; są to zarówno działania nowe, jak i prolongowane z poprzedniego cyklu planistycznego (2016–2021)”. Dla działań krajowych określono m.in.: nazwę działania, kategorię, kod IIaPGW⁴⁹, podstawę prawną działania wraz z aktem prawnym, jednostkę odpowiedzialną, harmonogram realizacji (w którym wskazano czy działanie jest ciągle lub wskazano rok zakończenia działania, np. 2023) lub stwierdzono, że działanie realizowane jest cyklicznie we wskazanym okresie (np. co 6 lat), a także typ działania (tj. czy jest to prolongata z aPWŚK, czy nowe), jak również czy jest to działanie podstawowe czy uzupełniające. W wyniku analizy katalogu działań krajowych stwierdzono, że:

- działania pogrupowano w ramach 11 kategorii; 115 działań (tj. 67% wszystkich działań) określono jako działania podstawowe, a 56 (33%) jako uzupełniające; dla 10 ze 171 działań wskazano kod IIaPGW (kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd);
- w przypadku 156 działań stwierdzono, że jest to działanie ciągle; rok zakończenia wskazano dla 8 działań⁵⁰, a dla 7 działań wskazano cykliczność ich realizacji⁵¹; w przypadku 74 działań wskazano, że są to działania nowe, a pozostałe 97 – prolongowane.

⁴⁸ W rozporządzeniu w sprawie PGW dorzecza Dniestru działania krajowe ujęto w tabeli nr 1 „Katalog działań krajowych”, cz. 1 obejmującej 171 działań. W tabeli poza nazwą działania wskazano kategorię, dyrektywę wraz z art. dyrektywy, a także kod IIaPGW (kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd) – kod ten wskazano dla łącznie 10 ze 171 działań. W tabeli nr 2 „Katalog działań krajowych”, w cz. 2 ujęto 171 działań, dla których wskazano podstawę prawną działania wraz z aktem prawnym, jednostkę odpowiedzialną, harmonogram realizacji, w którym wskazano czy działanie jest ciągle lub wskazano rok zakończenia działania (np. 2023) lub stwierdzono, że działanie realizowane jest cyklicznie we wskazanym okresie (np. co 6 lat), a także typ działania (tj. czy jest to prolongata z aPWŚK, czy nowe), jak również czy jest to działanie podstawowe czy uzupełniające. I tak w tabeli nr 2. dla 156 działań stwierdzono, że jest to działanie ciągle, w przypadku 8 działań wskazano rok zakończenia (dla działania nr 30 – IV kwartał 2024 r., nr 80 – 2023 r., nr 90 – 2023 r., nr 123 – IV kwartał 2024 r., nr 161 – 2023 r., nr 164 – 2027 r., nr 170 – 2027 r., nr 171 – 2024 r.), a w przypadku 7 działań wskazano cykliczność ich realizacji (działanie nr 81 i 88 – co 6 lat, nr 100 i 134 – co 4 lata, nr 136 – co roku w zakresie sporządzania sprawozdania przez gminy, co 2 lata – w zakresie sprawozdania sporządzanego przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, nr 137 – co 2 lata, nr 146 – co 6 lat).

⁴⁹ Kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd.

⁵⁰ Dla działania nr 30 – IV kwartał 2024 r., nr 80 – 2023 r., nr 90 – 2023 r., nr 123 – IV kwartał 2024 r., nr 161 – 2023 r., nr 164 – 2027 r., nr 170 – 2027 r., nr 171 – 2024 r.

⁵¹ Działanie nr 81 i 88 – co 6 lat, nr 100 i 134 – co 4 lata, nr 136 – co roku w zakresie sporządzania sprawozdania przez gminy, co 2 lata – w zakresie sprawozdania sporządzanego przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, nr 137 – co 2 lata, nr 146 – co 6 lat.

(akta kontroli str. 4497-4505, 4512-4532)

Minister nie zapewnił ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań. Nie dokonano również analizy, czy działania zaplanowane w ramach IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych JCWP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 5806-5814, 5886-5905)

Podsumowania działań zawartych w aPGW dokonano w dokumentach obejmujących lata 2016-2019 (tj. w dokumentach: pt. „Ocena postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWŚK”⁵², który syntetycznie przedstawiał informacje na temat stopnia realizacji działań w latach 2016-2018, i pt. „Sprawozdania roczne z realizacji działań za lata 2018-2019”).

Zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśniła, że do PGW WP przekazano sprawozdania za 2018 r. i 2019 r., tj. wszystkie sprawozdania z realizacji działań zawartych w aPGW i aPWŚK, jakimi dysponowano przed przekazaniem projektów IIaPGW Ministrowi zgodnie z art. 319 ust. 4 ustawy – Prawo wodne.

(akta kontroli str. 2311-2392, 5886-5897)

W podsumowaniu działań zawartych w aPGW w ramach Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły wskazano, że:

- ogólna liczba działań zaplanowanych do realizacji w cyklu planistycznym 2016-2021 w aPGW w skali kraju wyniosła łącznie ok. 25 tys. działań (w tym ponad 82% stanowiły działania dotyczące JCWP rzecznych), a stopień zaawansowania realizacji działań w poszczególnych kategoriach wód wyniósł średnio ok. 10%; wartość ta jest pesymistycznym szacunkiem stopnia zaawansowania realizacji działań;
- głównymi przeszkodami w realizacji działań zgłoszonymi przez podmioty był brak zapewnienia finansowania oraz brak mechanizmów wdrażania. Pośród innych przeszkód wskazywano także na braki kadrowe, brak świadomości potrzeby realizacji działań, bariery infrastrukturalne, problemy przy procedurach przetargowych oraz zmiany administracyjne.

(akta kontroli str. 5886-5902)

Zgodnie z dokumentem pn.: „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich jcwp i jcwpd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych” działania uzupełniające zostały wskazane na podstawie oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych ustalonych dla JCWP i JCWPd⁵³ przy uwzględnieniu oceny stanu za 2019 rok. Zgodnie z opisaną w rozdziale nr 5.1. Koncepcją podejścia do budowania zestawów działań na podstawie informacji z opracowania Analiza znaczących oddziaływań [...] na temat progów presji znaczących oraz aktualną ocenę ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych, zidentyfikowane zostały presje oddziałujące na poszczególne JCWP i obszary chronione oraz ich wpływ na ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych. Zgodnie z krokiem 4.⁵⁴ (koncepcji podejścia do budowania zestawów działań) działania były przypisywane w zależności od wskazanych w opracowaniu Analiza znaczących oddziaływań [...] głównych źródeł presji. W Tabeli

⁵² Sporządzonym w 2018 r.

⁵³ Zawartej w opracowaniu pn.: „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”, PGW WP, 2020, dalej: „Analiza znaczących oddziaływań [...]”.

⁵⁴ Pn.: „Zestawy działań dla jcwp zagrożonych i niezagrożonych oraz obszarów chronionych”.

nr 1 załącznika Katalog działań dla jcwp rzecznych RW - OD Wisły⁵⁵ wskazano kod presji IIaPGW (bez sprecyzowania oceny tej presji) i nie zawarto bezpośredniego odniesienia działań do presji zidentyfikowanych w opracowaniu „Analiza znaczących oddziaływań [...]”.

(akta kontroli str. 5842-5885)

Szczegółowe badanie 15 JCWP⁵⁶ pod kątem działań odpowiadających presjom zidentyfikowanym dla tych JCWP, w przypadku 2 JCWP, wykazało brak spójności merytorycznej w zakresie oceny istotności presji pomiędzy kluczowymi dokumentami przygotowanymi na potrzeby IIaPGW, tj. „Analizą znaczących oddziaływań [...]”, a „Metodyką opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich jcwp i jcwpd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych [...]” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 5842-5885, 6039-6044, 6052-6132)

Minister posiadał aktualne dane o wynikach badań prowadzonych w ramach monitoringu wód na potrzeby prowadzenia analiz zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dla wód dla wszystkich 15 JCW objętych szczegółowym badaniem⁵⁷.

Pismem z 27 kwietnia 2018 r. dyrektor Departamentu Monitoringu Ocen i Prognoz Stanu Środowiska⁵⁸ w GIOŚ przekazał zastępcy dyrektora DGWiŻŚ dane z Państwowego Monitoringu Środowiska⁵⁹ dotyczące substancji chemicznych, w tym substancji priorytetowych: w matrycy woda (dane za lata 2015-2016)⁶⁰, w matrycy biota (dane za lata 2016-2017)⁶¹ i w osadach dennych (dane za lata 2015-2017). Podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁶² w piśmie z 9 października 2018 r. zwróciła się do p.o. Głównego Inspektora o udostępnienie wyników badań substancji z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniającej dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej⁶³, realizowanych w ramach PMS, w związku z opracowywaniem w MGMiŻŚ propozycji działań zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych dla ww. substancji priorytetowych. Wyniki badań tych substancji w biocie, wykonanych w latach 2016-2017 w ramach PMS, wpłynęły do Ministerstwa 24 października 2018 r.⁶⁴. Źródłami wiedzy w DGWiŻŚ o klasyfikacji i stanie JCWP

⁵⁵ Stanowiącej załącznik do ww. „Metodyki opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich jcwp i jcwpd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”

⁵⁶ Kod JCWP z IIaPGW: RW9000077693; RW120004824223; RW5000039469; RW5000039617; LW30614; LW30616; CW60001WB4; RW600011185499; LW10327; RW700011584789; LW30365; LW20001; RW200003212729; TW20003WB5; RW40001057231.

⁵⁷ Dla celów kontroli do szczegółowego badania wybrano 15 JCW, w tym 2 JCWPd, zagrożonych osiągnięciem celów środowiskowych o kodach: RW9000077693, RW120016822279, RW120004824223, RW40001057231, RW50000392225, RW8000096849, RW600009185441, LW30588, RW700011584789, RW30001057425, CW20001WB1, RW200003212729, TW20003WB5, PLGW2000112, PLGW60001.

⁵⁸ Dalej: „DMOiPŚ”.

⁵⁹ Dalej: „PMS”.

⁶⁰ Zgodnie z pismem dyrektora DMOiPŚ, dane pochodzące z monitoringu realizowanego w 2017 r. przez wioś wówczas podlegały weryfikacji i mogły zostać udostępnione po jej zakończeniu.

⁶¹ Zgodnie z pismem dyrektora DMOiPŚ, monitoring rozpoczęto w 2016 r.; dane z obszarów wód przejściowych i przybrzeżnych, pozyskane w materiale pobranym w 2017 r. dla JCWP Zalew Wiślany i Zalew Szczeciński w zakresie HBCm BDE 28, BDE 47, BDE 99, BDE 100, BDE 153, BDE 154, HBCDD, PFOS, Hg w tkance mięśniowej ryb oraz dla JCWP Rowy-Jarosławiec Wschód i Zatoka Gdańska Wewnętrzna w zakresie: HCB, BDE 28, BDE 47, BDE 99, BDE 100, BDE 153, BDE 154, HBCDD, Hg w tkankach małży były wówczas w trakcie opracowywania, a ich przekazanie miało być możliwe po 30 czerwca 2018 r.

⁶² Dalej: „MGMiŻŚ”.

⁶³ Dz. Urz. UE L 2013 Nr 226/1, str. 1; dalej: „dyrektywa 2013/39/WE”; dyrektywa poszerzyła wykaz substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej o: dikofol, kwas perfluorooktanosulfonowy i jego pochodne (PFOS), chinoksyfen, dioksyny i związki dioksynopodobne, aktonifen, bifenoks, cybutryna, cypemetryna, dichlorfos, heksabromocyklodekany (HBCDD), heptachlor i epoksyd heptachloru, terbutryna.

⁶⁴ Dane przekazano do Ministerstwa Infrastruktury przy piśmie p.o. zastępcy Głównego Inspektora z 23 października 2018 r. (znak: DM/063/151/2018/SR).

były: strona <https://wody.gios.gov.pl/>, korespondencja w ramach opracowywania planów gospodarowania wodami oraz w ramach opracowywania informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce⁶⁵.

(akta kontroli str. 3433-3436, 3541-4427, 4467-4483, 4512-4532, 4581-4586, 5235-5244, 5333-5489, 5575-5779).

Badanie na próbie, obejmującej 15 JCW, w tym 2 JCWPd, wykazało, że w czasie opracowywania projektów IIaPGW w zakresie JCWP w DGWiŻŚ korzystano z danych monitoringowych, w tym ocen stanu wód powierzchniowych zamieszczonych na stronie: <https://wody.gios.gov.pl/>⁶⁶.

Minister dysponował ocenami stanu wód podziemnych, obejmującymi stan JCWPd na 2019 r.⁶⁷. Wyniki monitoringu wód podziemnych były przekazywane z DMS w GIOŚ do DGWiŻŚ⁶⁸. Badanie przeprowadzone na ww. próbie wykazało, że w DGWiŻŚ posiadano informacje o klasyfikacji wskaźników objętych monitoringiem i ocenie stanu JCWPd o kodach: PLGW2000112 i PLGW60001, uzyskane na podstawie monitoringu operacyjnego prowadzonego w 2020 r. i 2021 r.⁶⁹. Dla obu JCWPd określono także klasy jakości w poszczególnych punktach pomiarowych.

(akta kontroli str. 3433-3436, 3549-4408, 5488-5489)

Minister bez podstawy prawnej przekazał w 2018 r. prezesowi PGW WP do realizacji przypisane Ministrowi ustawowo zadania, wskazane w art. 117 ustawy – Prawo wodne oraz w art. 325 ust. 3 tej ustawy, co skutkowało m.in.: zaniechaniem przez Ministra dokonania analiz przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych z aPGW i na potrzeby opracowywania IIaPGW oraz niesporządzeniem i nieopublikowaniem w Biuletynie Informacji Publicznej⁷⁰ wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych dla każdego obszaru dorzecza⁷¹, o którym mowa w art.

⁶⁵ Pismem 12 kwietnia 2022 r. Minister zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska, nadzorującego GIOŚ, o przekazanie informacji w związku z przygotowaniem informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2020-2021; stosownie do art. 353 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, informacja jest składana Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej co 2 lata.

⁶⁶ Dla 10 JCWP wybranych do badania na próbie, na stronie <https://wody.gios.gov.pl/> zamieszczono pliki, w których znajdowały się zestawienia, zawierające klasyfikacje wskaźników i grup wskaźników oraz oceny stanu dla JCWP.

⁶⁷ Opracowanie pt. „Raport z oceny stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach – stan na rok 2019” (listopad 2020 r.), wykonane przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy na zamówienie Głównego Inspektora wpłynęło do Ministerstwa Infrastruktury 18 grudnia 2020 r.

⁶⁸ Przy pismach: zastępcy dyrektora DMS GIOŚ z 8 marca 2022 r. (znak: DMS-MWPD.502.4.2022), dyrektora DMS GIOŚ z 20 stycznia 2021 r. (znak: DM/51-04-2/35/2021/HK). „Ocena stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach za 2019 r.”, wykonana przez PIIG – PIB na zlecenie GIOŚ została przekazana do DGWiŻŚ przy piśmie zastępcy dyrektora DMS GIOŚ z 11 grudnia 2020 r. (znak: DM/51-04-2/34/2020/HK) oraz piśmie z 15 marca 2023 r. (znak: DMS-MWPD.502.2.2023).

⁶⁹ Przekazane przez Głównego Inspektora dane dot. JCWPd o kodzie PLGW2000112 zawierały klasyfikację jakości według wskaźników organicznych, dokonaną w danym roku na podstawie 1 wyniku z 1 punktu pomiarowego [monitoring operacyjny – jesień (w 2020 r.) lub wiosna (w 2021 r.)], a także klasyfikację jakości według wskaźników fizykochemicznych, dokonaną na podstawie 14 wyników z 7 punktów pomiarowych (monitoring operacyjny 2020 r. i 2021 r. – wiosna i jesień). Dane dot. JCWPd o kodzie zawierały klasyfikację jakości według wskaźników organicznych, dokonaną na podstawie 4 wyników z 4 punktów pomiarowych [monitoring operacyjny – jesień (w 2020 r.) lub wiosna (w 2021 r.)], a także klasyfikację jakości według wskaźników fizykochemicznych, dokonaną na podstawie 19 wyników z 10 punktów pomiarowych (monitoring operacyjny 2020 r. i 2021 r. – wiosna i jesień).

⁷⁰ Dalej: „BIP”.

⁷¹ Wykaz emisji, zrzutów i strat na gruncie prawa unijnego reguluje dyrektywa Parlamentu Europejskiego Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE. L 2008 Nr 348, str. 84; dalej: „dyrektywa 2008/105/WE”), która weszła w życie 13 stycznia 2009 r. Na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/105/WE państwa członkowskie UE zobowiązane są do opracowania wykazu, obejmującego mapy (jeżeli są dostępne), emisji, zrzutów i strat wszystkich substancji priorytetowych i substancji zanieczyszczających wymienionych w części A załącznika I do ww. dyrektywy dla każdego obszaru dorzecza lub części obszaru dorzecza znajdujących się na ich terytorium, w tym, w stosownych przypadkach, ich stężenie w osadach oraz florze i faunie. Ponadto stosownie do art. 5 ust. 3

117 ustawy – Prawo wodne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 5492-5518, 5546-5547)

Przyczyny nieosiągnięcia celów środowiskowych, na potrzeby opracowania IIaPGW, zawarto w „Analizie znaczących oddziaływań [...]”, „Dalszej charakterystyce wód podziemnych zgodnie z załącznikiem II.2 Ramowej Dyrektywy Wodnej wraz z oceną ryzyka. Wersja 2”⁷² i projektach IIaPGW, sporządzonych przez wykonawcę zewnętrznego na zlecenie PGW WP.

(akta kontroli str. 2635-2658, 3364-3365)

Odnosnie do działań uzupełniających, zawartych w IIaPGW, podsekretarz stanu w MG MiżŚ w piśmie do prezesa PGW WP z 14 lutego 2018 r., powołując się na art. 354 ust. 2 ustawy – Prawo wodne⁷³, zobowiązała prezesa PGW WP do dokonania analizy zasadności działań z art. 325 ust. 1 tej ustawy w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia nieosiągnięcia celów środowiskowych dla JCWP i JCWPd, a „Propozycja działań uzupełniających, które należy wprowadzić do planu gospodarowania wodami wraz ze sposobem realizacji i terminami wykonania zostanie następnie uzgodniona z ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej; [...]”. Zapytana o to, kiedy i w jakiej formie miało miejsce uzgadnianie przez Ministra z prezesem PGW WP przedstawionych przez Prezesa PGW WP propozycji działań uzupełniających wraz ze sposobem realizacji i terminami wykonania zastępca dyrektora DG WiżŚ zeznała: „[...] uzgodnienie odbyło się w momencie przekazania do Ministra przez Prezesa PGW WP planów gospodarowania wodami, które zostały następnie skierowane do konsultacji społecznych”.

(akta kontroli str. 2635-2658, 4441-4443, 5760-5764)

Dodatkowy przegląd pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa w art. 325 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy – Prawo wodne, został ujęty w IIaPGW jako działanie uzupełniające. Jednostkami odpowiedzialnymi za jego realizację w IIaPGW były organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych. Działanie to polegało na dokonaniu dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, jeżeli wyniki monitoringu wód lub innych danych wskazywały, że zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych.

i 4 dyrektywy 2008/105/WE państwa członkowskie UE przekazują Komisji Europejskiej (KE) wykazy emisji, zrzutów i strat, określające w nich odnośne okresy referencyjne, zgodnie z wymogami w zakresie sprawozdawczości ustanowionymi w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE i uaktualniają wykazy w ramach przeglądów analiz z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2000/60/WE. Uaktualnione wykazy państwa członkowskie publikują w uaktualnionych planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy 2008/105/WE, do 2018 r. KE sprawdza, czy wartości emisji, zrzutów i strat podane w wykazie zbliżają się do wartości zgodnych z celami dotyczącymi redukcji lub zaprzestania emisji, zrzutów i strat określonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) pkt (iv) dyrektywy 2000/60/WE, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 4 i 5 ww. dyrektywy.

Sam wykaz emisji, zrzutów i strat ma stanowić narzędzie do sprawdzenia zgodności z celami zaprzestania lub stopniowego eliminowania i redukcji zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60/WE i dokonanie oceny zgodności z tymi zobowiązaniami w sposób przejrzysty, zwłaszcza w odniesieniu do znacznych emisji, zrzutów i strat powstających w wyniku działalności człowieka. Wykaz ma również służyć ocenie stosowania art. 4 ust. 4-7 dyrektywy 2000/60/WE i ilościowemu określeniu strat substancji występujących w przyrodzie lub wynikających z procesów naturalnych, gdzie całkowite zaprzestanie lub stopniowe eliminowanie emisji, zrzutów i strat z wszystkich potencjalnych źródeł jest niemożliwe (akapity 6. i 20. preambuły dyrektywy 2008/105/WE).

Obowiązek opracowania wykazu emisji, zrzutów i strat na gruncie prawa krajowego pojawił się na mocy art. 38n upw z 2001 r., wprowadzonego do upw z 2001 r. w art. 1 pkt 5 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). Do momentu wejścia w życie ustawy – Prawo wodne, tj. do 1 stycznia 2018 r., podmiotem zobowiązanym do opracowania wykazu emisji, zrzutów i strat był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

⁷² Dalej jako: „Dalsza charakterystyka wód podziemnych [...]”.

⁷³ Art. 354 ust. 2 ustawy – Prawo wodne daje Ministrowi kompetencję do koordynowania realizacji zadań publicznych w gospodarce wodnej, w szczególności poprzez wydawanie prezesowi PGW WP wytycznych i poleceń dotyczących jedynie „sposobu realizacji zadań”.

W notatce służbowej z 27 lipca 2020 r. (znak: DGWiZS.WPW.900.8.1.2020.MD), zaakceptowanej przez podsekretarza stanu w MG MiZS⁷⁴, wskazano, że 3382 z 4240 JCWP oraz 36 z 172 JCWPd uznano za zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, zaś zastępca prezesa PGW WP w piśmie z 27 stycznia 2021 r.⁷⁵ wskazał, że liczba JCWPd zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych wzrosła do 42.

Rozporządzenia wydane w ramach IIaPGW, w podrozdziałach pt. „Podsumowanie działań, o których mowa w art. 325 ust. 1 ustawy – Prawo wodne” zawierały stwierdzenia, że „Ze względu na krótki czas na skorzystanie z możliwości, jakie daje art. 325 pr.w., analiza przyczyn tych zagrożeń została wykonana w ramach pracy Analiza znaczących oddziaływań [...], a dodatkowe przeglądy pozwoleń zostały wskazane w zestawie działań IIaPGW.”. Zastępca dyrektora DGWiZS, zapytana o podjęcie w DGWiZS działań celem poinformowania organów właściwych ws. pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych w obrębie wymienionych 15 JCW⁷⁶, nie odniosła się do treści pytania, ani nie przekazała kontrolerom NIK dokumentów zawierających skierowaną do tych organów informację o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu pozwoleń. Zastępca dyrektora DGWiZS zeznała, że w czasie obowiązywania aPGW miał miejsce dodatkowy przegląd pozwoleń wodnoprawnych, po sytuacji kryzysowej na rzece Odrze⁷⁷, oraz że: „[...] ujęcie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych jako działanie uzupełniające, stanowi skierowaną do tych organów informację Ministra. Datę poinformowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych stanowi wejście w życie rozporządzeń IIaPGW.”. Minister nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa art. 325 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2635-2658, 2627-2633, 3359-3363, 4484-4489, 5496-5518, 5492-5495, 5521-5522, 5546-5547, 5769a-5769e, 5770)

DGWiZS uczestniczył w konsultacji projektu Strategicznego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025⁷⁸. Uwagi DGWiZS⁷⁹ dotyczyły m.in. wprowadzenia (do części projektu ww. dokumentu dotyczącej monitoringu wód) zapisu, że współpraca pomiędzy odpowiednimi instytucjami, w zakresie nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz gospodarowaniem wodami, opierać się będzie również na treści porozumienia podpisanego na podstawie art. 349 ust. 12 ustawy – Prawo wodne, po jego podpisaniu, a także uzupełnienia priorytetowych kierunków działań GIOŚ w ramach rozwoju systemu klasyfikacji i ocen stanu wód

⁷⁴ Notatka zatwierdzona przez podsekretarza stanu w MG MiZS 30 lipca 2020 r.

⁷⁵ Pismo, znak: KZP.4000.34.2020.6, skierowane do sekretarza stanu w MI, przy którym prezes PGW WP na podstawie art. 317 ust. 6 ustawy – Prawo wodne przekazał zaktualizowaną „Dalszą charakterystykę wód podziemnych zgodnie z załącznikiem II.2 Ramowej Dyrektywy Wodnej wraz z oceną ryzyka”.

⁷⁶ Badanie na próbie. Dla celów kontroli wybrano 15 JCW, w tym 2 JCWPd, zagrożonych osiągnięciem celów środowiskowych, o kodach: RW9000077693, RW120016822279, RW120004824223, RW40001057231, RW50000392225, RW8000096849, RW600009185441, LW30588, RW700011584789, RW30001057425, CW20001WB1, RW200003212729, TW20003WB5, PLGW2000112, PLGW60001.

⁷⁷ Zapytana o to, czy od początku 2018 r. Minister informował organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania pozwoleń wodnoprawnych na podstawie art. 325 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne nacelnik WPW w DGWiZS zeznała: „Tak, ale nie z powołaniem się na art. 325 ustawy – Prawo wodne [...]”.

⁷⁸ Projekt Strategicznego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025 został przekazany do konsultacji pismem Departamentu Monitoringu Środowiska GIOŚ z 28 stycznia 2020 r. W piśmie wskazano termin na zgłaszanie uwag do 5 lutego 2020 r.

⁷⁹ Przekazane do Departamentu Monitoringu Środowiska GIOŚ drogą mailową 6 lutego 2020 r.

o: „kontynuację aktualizacji metodyk klasyfikacji elementów biologicznych oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych celem dostosowania ich do dokumentacji planistycznych wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.”.

(akta kontroli str. 5966-6029)

DGWiŻŚ nie uczestniczył w konsultacjach Programów wykonawczych monitoringu wód powierzchniowych na 2020 r., 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r. oraz Programów wykonawczych monitoringu jakości wód podziemnych na 2020 r., 2021 r., 2022 r., 2023 r.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że z przepisów prawa nie wynika obowiązek przeprowadzenia uzgodnienia czy konsultacji projektów wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska z innymi podmiotami. Ponadto wyjaśniła, że dokumenty te są dostępne na stronie internetowej GIOŚ.

(akta kontroli str. 5966-6029)

Do dnia zakończenia kontroli nie zawarto porozumienia pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, właściwym organem Inspekcji Ochrony Środowiska, właściwym organem ochrony przyrody (o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym ustalającym rodzaj, zakres i sposób nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz gospodarowaniem wodami, tj. porozumienia o którym mowa w art. 349 ust. 12 ustawy – Prawo wodne. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ w piśmie z 2 stycznia 2023 r.⁸⁰ wskazała m.in., że:

- DGWiŻŚ koordynuje prace prowadzące do zawarcia przedmiotowego porozumienia.
- W trakcie prac nad projektem porozumienia przyszłe strony porozumienia zgłosiły uwagi, zarówno do zakresu porozumienia, jak i brzmienia art. 349 ust. 12 ustawy – Prawo wodne.
- Jedną z istotnych uwag zgłoszonych do brzmienia art. 349 ust. 12 ww. ustawy było nieuwzględnienie PGW WP wśród wymienionych stron porozumienia.
- W wyniku zgłoszonych uwag rozważane jest usunięcie przedmiotowego przepisu bądź jego modyfikacja, tak by odzwierciedlał rzeczywiste strony współpracy.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że: „[...] Ministerstwo Infrastruktury [...] opracowało propozycję zmian art. 349 ust. 12 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. [...]. Zmiany te mogą być procedowane w ramach planowanej nowelizacji ustawy – Prawo wodne, po uzyskaniu akceptacji kierownictwa ministerstwa. Jednocześnie wskazuję, że DGWiŻŚ w 2023 r. nie procedował ww. zmian w ustawie Prawo wodne. W DGWiŻŚ w 2023 r. trwały bowiem intensywne prace legislacyjne nad projektem ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, które zakończyły się we wrześniu 2023 r. [...].”.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ przedłożyła wypracowaną przez DGWiŻŚ propozycję zmiany art. 349 ust. 12 ustawy – Prawo wodne o następującym brzmieniu: „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ustalają, w drodze porozumienia, rodzaj, zakres i sposób nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz

⁸⁰ Sporządzonym w odpowiedzi na zapytanie skierowane w ramach kontroli nr D/22/505 Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze.

gospodarowaniem wodami.”.

(akta kontroli str. 2634-2658, 5966-6029)

Zastępca dyrektora DGWiŻS odnosząc się do sposobu w jaki zapewniono spójność informacji zawartych w IIaPGW z informacjami przedstawionymi na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego (MZP i MRP), w sytuacji gdy informacje zawarte w IIaPGW odnoszą się do określonych w nich JCW, a MZP i MRP zostały przygotowane bez podziału ich na JCW wyjaśniła, że: „[...] zarówno [...] Dyrektywa Powodziowa, jak i ustawa – Prawo wodne nie wprowadzają obowiązku opracowania MZP i MRP w podziale na JCW. Jednocześnie brak przedstawienia JCW na przedmiotowych mapach w żaden sposób nie uniemożliwia osiągnięcia spójności danych zawartych na MZP i MRP, w IIaPGW oraz w dokumentacjach, o których mowa w art. 317 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy – Prawo wodne. Osiągnięcie ww. koordynacji a także przeprowadzenie łączonych analiz na danych zawartych w ww. dokumentach jest możliwe dzięki opracowaniu ww. danych w odpowiednich formatach danych oraz zgromadzeniu ww. danych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami, które prowadzą, zgodnie z art. 330 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, PGW Wody Polskie. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, pragnę podkreślić, że opracowanie dokumentacji planistycznych, o których mowa w art. 317 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy – Prawo wodne, przed zakończeniem opracowania nowych MZP i MRP nie ma wpływu na koordynację opracowania przedmiotowych dokumentacji i map.”.

(akta kontroli str. 6045-6051)

Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie <https://powodz.gov.pl/pl/mapy> w 2022 r. zostały wykonane nowe MZP i MRP dla rzek lub odcinków rzek: Stara Rega Gryficka, Kanał Kopań, Moszczenica, Kanał Młyński, Dopływ z Danieli, Chelszcząca, Tywa, Rurzyca, Kanał Cedyński, Słubia, Dopływ w Planach, Kurzyca, Myśla, Nanka, Pliszka, Kanał Luboński, Konotop, Obrzyca, Miłosławka, Noteć, Zgłowiączka, Wierzbica, Raciążnica, Kosówka, Wilanówka, Moszczenica, Sokołówka, Zimna Woda, Dopływ z Jankowa, Chodelka, Dopływ z Granic, Widawka, Radomka, Proсна, Mleczna, Czarna Orawa, Osobłoga, Średzka Woda, Czerwona Woda, Olszówka, Oldza, Koci Potok, Bruśnik, Radomierka, Karpnicki Potok, Miłoszowski Potok, Podgórna, Bystra, Łomniczka, Czarnuszka, Włodzica, Kamienny Potok, Dzik. Dokumentacje planistyczne, o których mowa w art. 317 ust. 1 pkt 2, 3 ustawy – Prawo wodne, sporządzane w celu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, zostały zatwierdzone przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej 30 lipca 2020 r., tj. przed wykonaniem MZP i MRP dla ww. rzek i odcinków rzek.

(akta kontroli str. 6045-6051)

Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi DGWiŻS (obowiązującymi od 7 sierpnia 2018 r. do zakończenia kontroli⁸¹) do zadań realizowanych przez WPW należało przygotowywanie projektów wytycznych i poleceń kierowanych do prezesa PGW WP dotyczących sposobu realizacji zadań z zakresu planowania w gospodarowaniu wodami w celu umożliwienia ich koordynacji i terminowej realizacji. W kwestii opracowywania projektów takich wytycznych i poleceń dla prezesa PGW WP w celu skoordynowania działań mających na celu opracowanie ww. dokumentów zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała, że pierwsze wytyczne opracowano w 2018 r., którymi

⁸¹ § 19 ust. 12 regulaminu wewnętrznego DGWiŻS z 7 sierpnia 2018 r.; § 18 ust. 11 regulaminu wewnętrznego DGWiŻS z 12 lutego 2019 r.; § 18 ust. 11 regulaminu wewnętrznego DGWiŻS z 9 czerwca 2020 r.; § 18 ust. 1 lit. i regulaminu wewnętrznego DGWiŻS z 6 lipca 2021 r.; § 18 ust. 1 lit. i regulaminu wewnętrznego DGWiŻS z 13 stycznia 2023 r.

zobowiązano prezesa PGW WP do wykonania konkretnych działań wynikających z ustawy – Prawo wodne, a dotyczących dokumentów planistycznych⁸².

(akta kontroli str. 4441-4443)

Zgodnie z treścią „Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem III aPGW - informacja o przyjęciu dokumentu wraz z raportem z konsultacji społecznych”⁸³ do realizacji zaplanowano m.in. zadania: „Analiza i aktualizacja jednolitych części wód do planowania dla potrzeb cyklu planistycznego 2022-2027” oraz „Wydzielenie JCWPd dla potrzeb cyklu planistycznego 2022-2027”.

(akta kontroli str. 2686-2689, 2698-2707)

Minister rzetelnie i celowo planował działania w celu osiągnięcia dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych⁸⁴. Analizę skuteczności działań podejmowanych na potrzeby osiągnięcia dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych w zakresie substancji priorytetowych, wymienionych w art. 560 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, przeprowadził wykonawca zewnętrzny w ramach sporządzanych projektów IIaPGW i opracowania „Ostateczny zestaw działań [...]”⁸⁵. Minister posiadał sporządzone na zamówienie PGW WP projekty IIaPGW i „Analizę znaczących oddziaływań [...]”.

(akta kontroli str. 3364-3365, 4467-4483, 5546-5547, 5668-5674, 5760-5764)

Działania, mające służyć osiągnięciu dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych do 22 grudnia 2021 r. w zakresie substancji priorytetowych wymienionych w art. 560 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, zawarto w aPWŚK. Ocenę prognozowanej skuteczności działań wykonano w opracowaniu „Projekt aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju” z 2014 r. W odniesieniu do skuteczności działań ujętych w aPWŚK zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała, że IIaPGW i wstępny program działań w zakresie substancji priorytetowych⁸⁶ stanowiły jedyne formalnie dokumenty opracowane w zakresie analizy skuteczności działań, mających na celu

⁸² W piśmie znak: DGWiŻS.WPW.80.5.2018.AGZ z 14 lutego 2018 r. skierowanym przez podsekretarza stanu w MGWiŻS do Prezesa PGWP WP przedstawiono „szczegółowe informacje o zadaniach, które powinny zostać zrealizowane przez PGW Wody Polskie, mimo wskazania w ustawie PW ministra właściwego ds. gospodarki wodnej jako odpowiedzialnego za ich realizację.”, a także powołano się na art. 354 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym minister właściwy ds. spraw gospodarki wodnej koordynuje realizację zadań publicznych w gospodarce wodnej, w w szczególności wydaje Prezesowi PGW WP wytyczne i polecenia dotyczące sposobu realizacji zadań. W ramach prac zmierzających do II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zobowiązano Prezesa PGW WP m.in. do: opracowania wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych; monitorowania w 2018 r. realizacji działań zawartych w I aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w tym opracowania projektu sprawozdania do KE (termin przekazania sprawozdania do KE to 22 grudnia 2018 r.); gromadzenia i analizowania uwag z półrocznych konsultacji społecznych projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, wraz z przygotowaniem propozycji ich rozpatrzenia; dokonania analizy zasadności podjęcia działań o których mowa w art. 325 ust. 1 ustawy – Prawo wodne w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia nieosiągnięcia celów środowiskowych dla JCWP i JCWPd; współpracy przy opracowaniu wstępnego programu działań dla substancji priorytetowych.

⁸³ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/harmonogram-i-program-prac-zwiazanych-ze-sporzadzeniem-iii-aktualizacji-planow-gospodarowania-wodami-informacja-o-przyjeciu-dokumentu-wraz-z-raportem-z-konsultacji-spoecznych>.

⁸⁴ W odniesieniu do substancji priorytetowych: antracen, bromowane difenyletery, fluoranten, ołów i jego związki, naftalen, nikiel i jego związki, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne dobry stan wód powierzchniowych powinien zostać osiągnięty do 22 grudnia 2021 r.

W odniesieniu do substancji priorytetowych: dikofol, kwas perfluorooktanosulfonowy i jego pochodne (PFOS), chinoksyfen, dioksyny i związki dioksynopodobne, aklonifen, bifenoks, cybutyna, cypemetyryna, dichlorfos, heksabromocyklodekany (HBCDD), heptachlor i epoksyd heptachloru, terbutryna dobry stan wód powierzchniowych powinien zostać osiągnięty do 22 grudnia 2027 r.

⁸⁵ Stosownie do „Metodyki opracowania zestawu działań [...]” (str. 170-172), ocena skuteczności działań miała na celu sprawdzenie, czy zaplanowany zestaw działań proponowany dla danej JCW wpłynie na ograniczenie lub likwidację danej presji i czy w efekcie nastąpi poprawa wskaźników oceny stanu wód.

⁸⁶ „Preliminary programme of measures established for the new priority substances. Background information”.

osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu chemicznego w odniesieniu do tych substancji priorytetowych⁸⁷.

(akta kontroli str. 2635-2658, 2858-3233, 3234-3356, 3364-3365, 3395-3399, 4467-4483, 4523-4532, 4584-4586, 4747-5218, 5235-5244, 5492-5495)

„Analiza znaczących oddziaływań [...]”, wykonana na potrzeby sporządzenia projektów rozporządzeń z IIaPGW, zawierała m.in. ocenę stopnia osiągnięcia celów środowiskowych z aPGW, ocenę ryzyka nieosiągnięcia celu środowiskowego „dobry stan chemiczny” (dla substancji priorytetowych dozwolonych i zakazanych⁸⁸, oznaczanych zarówno w wodzie, jak i w biocie). Analiza ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych, dokonana w tym opracowaniu, została zaktualizowana w „Ostatecznym zestawie działań [...]” w oparciu o dane monitoringu GIOŚ za 2019 r.⁸⁹, zgodnie z „Ostateczną metodyką analizy presji [...]”. Działania dla JCWP, ujęte w IIaPGW, dobierano tak, aby przeciwdziałać zidentyfikowanym presjom znaczącym, mającym wpływ na ocenę odpowiednich elementów stanu wód.

(akta kontroli str. 3364-3365, 5492-5510, 5546-5547)

W DGWiŻS podjęto współpracę z organami innych państw, stosownie do art. 320 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo wodne, jednak w departamencie nie było wiedzy o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na poszczególnych JCWP będących wodami granicznymi⁹⁰. Tym samym nie zapewniono efektywnej współpracy z organami innych państw na potrzeby przygotowania IIaPGW, obejmującego obszar dorzecza

⁸⁷ Ponadto jako dokument w zakresie analizy skuteczności działań i sposobów osiągania ustanowionych celów środowiskowych, do których miał dostęp Minister, kontrolerom NIK przedłożyła „Ocenę postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWŚK” (dalej: „Ocena postępu we wdrażaniu programów [...]); opracowanie to służyło jako jedno ze źródeł danych do oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych, zgodnie z opracowaniem „Metodyka opracowania projektów IIaPGW (ostateczna)” (23 listopada 2022 r.), str. 44, sporządzonym przez CDM Smith Sp. z o.o. na podstawie umowy nr KZGW/KZP/2020/090 z dnia 12 sierpnia 2020 r. dotyczącej opracowania projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami: „Materiałami źródłowymi wykorzystanymi do przeprowadzenia oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych były: rozporządzenia klasyfikacyjne z lat 2011-2019;

- PGW (2011);
- aPGW (2016);
- wyniki projektu Ustalenie celów środowiskowych;
- Aktualizacja metodyki oceny stanu jcw (2019);
- Ocena jcw 2019; GIOŚ; dostępność danych 12.2020;
- Wyniki monitoringu wód realizowanego w ramach PMŚ przez GIOŚ; z 2019 rokiem łącznie;
- Krajowy Program Ochrony Wód Morskich (KPOWM);
- Ocena postępu we wdrażaniu programów działań wraz ze sporządzeniem raportu dla KE (z I aktualizacją PWŚK) oraz rocznych sprawozdań z realizacji działań zgodnie z art. 328 pr.w.
- Sprawozdania z realizacji działań aPGW za rok 2019.

[...] Podstawą do oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych była analiza:

- dokonanych zmian legislacyjnych w zakresie klasyfikacji stanu jcw w latach 2011–2019;
- celów środowiskowych przydzielonych do poszczególnych jcw w poprzednich cyklach planistycznych;
- oceny wdrożenia zestawów działań zaplanowanych w poprzednich cyklach planistycznych (na poziomie umożliwiającym wskazanie ogólnego trendu skuteczności zaplanowanych działań);
- wyników monitoringu i ocen stanu jcw z wyszczególnieniem zmian w zakresie warunków referencyjnych do 2019 roku łącznie.”

⁸⁸ Wykonawca nie zdefiniował substancji dozwolonych i zakazanych, wskazał jedynie, że: „Ocenę presji wykonano odrębnie dla substancji priorytetowych dozwolonych i zakazanych, co pozwoliło w dalszej części analiz zróżnicować ocenę ryzyka w zależności od tego, czy przekroczenia normy środowiskowej dotyczyły substancji, które nadal dopuszczone są do obrotu i stosowania i ich emisja może w sposób znaczący oddziaływać na stan wód, czy też substancji zakazanych, których oddziaływanie będzie stopniowo i samoistnie wygasać ze względu na zakaz emisji do środowiska” (str. 57 kart metodycznych do „Analizy znaczących oddziaływań [...]).

⁸⁹ Aktualizacji ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych JCWP dokonano na podstawie danych z PMŚ – dane monitoringu GIOŚ za 2019 r. i bazy HYMO ver. 09.2019 (w zakresie PPH2 – budowie piętrzące), a danymi wyjściowymi do analizy były wyniki uzyskane w ramach „Analizy znaczących oddziaływań [...]).

⁹⁰ Przeprowadzono badanie na próbie 7 JCWP granicznych lub przekraczających granice państwa, położonych na granicy z każdym państwem, z którym graniczy Polska.

częściowo znajdującego się poza granicami Polski (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wykonawca umowy⁹¹ w ramach identyfikacji działań analizował protokoły z posiedzeń Komisji ds. Wód Granicznych, działających w ramach współpracy międzynarodowej na wodach granicznych pod kątem potencjalnych działań koniecznych do uwzględnienia z punktu widzenia wypracowanych wspólnie rozwiązań/ustaleń pomiędzy państwami w ramach współpracy międzynarodowej⁹². Protokoły z posiedzeń Komisji ds. Wód Granicznych oraz Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem⁹³ nie zawierały informacji o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na 7 JCWP granicznych, wybranych do badania szczegółowego.

(akta kontroli str. 3395-3409, 3417-3421, 3528-3539, 4467-4483, 4587-4721, 5492-5495, 5563-5575, 5584-5658, 5546-5547, 5745-5752i, 5769a-5769e)

Zgodnie z Harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016-2021) w zadaniu Opracowanie IIaPGW wyróżniono następujące podzadania: 14.1 *Opracowanie zestawu działań koniecznych do realizacji celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych wraz z metodyką* (lata 2020-2021); 14.2 *Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (aPGW) wraz z metodykami* (od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.); 14.3 *Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko IIaPGW wraz z przeprowadzeniem konsultacji* (od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.); 14.4 *Przeprowadzenie półrocznych konsultacji społecznych projektów IIaPGW wraz z analizą uwag* (IV kwartał 2020 r., I i II kwartał 2021 r.); 14.5 *Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej* (III i IV kwartał 2021 r.); 14.6 *Przekazanie raportu do Komisji Europejskiej z IIaPGW* (I kwartał 2022 r.).

Minister nie zapewnił rzetelnego opracowania Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem projektów IIaPGW w cyklu planistycznym 2016-2021⁹⁴ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 6149-6150)

Rozporządzenia Ministra w sprawie IIaPGW zostały wydane w okresie od 4 listopada 2022 r. do 2 grudnia 2022 r., a weszły w życie w następujących terminach: 17 lutego 2023 r. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły; 24 lutego 2023 r. – rozporządzenie w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry; 23 marca 2023 r. – rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju, Pregoly, Świeżej, Łaby, Niemna, Banówki oraz Dniestru. Tym samym Minister dokonał aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy z 15 miesięcznym przekroczeniem terminu wyznaczonego w ramowej dyrektywie wodnej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁹¹ Umowa nr KZGW/KZP/2020/090 z 12 sierpnia 2020 r. dot. opracowania projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami.

⁹² „Metodyka opracowania zestawu działań [...]”, str. 84.

⁹³ Dalej: „MKOOpZ”.

⁹⁴ Zgodnie z art. 319 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo wodne Minister podaje do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu zgłaszania uwag harmonogram i program prac związanych ze sporządzaniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej na 3 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan.

W sprawie uzgadniania z KE zmiany terminu opracowania IIaPGW zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśniła, że: „[...] po uzyskaniu od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie informacji o opóźnieniach w realizacji projektu „Opracowanie II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z dokumentami planistycznymi stanowiącymi podstawę do ich opracowania” mogących skutkować niedotrzymaniem terminu opracowania IIaPGW wynikającego z Ramowej Dyrektywy Wodnej i ustawy – Prawo wodne, przekazywało informacje w ww. zakresie przedstawicielom Komisji Europejskiej – zarówno bezpośrednio przez przedstawicieli MI w gremiach poświęconych wdrażaniu Dyrektywy Powodziowej jak i poprzez polskiego Dyrektora Wodnego (Water Director) oraz za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.”

(akta kontroli str. 5886-5965)

KE 1 marca 2021 r. zwróciła się do strony polskiej o informację w sprawie postępu przebiegu prac nad aktualizacją planów gospodarowania wodami i wskazała, że termin na dokonanie aktualizacji planów (poprzedzonej konsultacjami społecznymi) upływa w grudniu 2021 r. W odpowiedzi strona polska 28 kwietnia 2021 r. poinformowała o opóźnieniu w przeprowadzeniu konsultacji społecznych z uwagi na obostrzenia wynikające z COVID-19 i wskazała, że konsultacje te rozpoczęto 14 kwietnia 2021 r. Kolejną informację strona polska przekazała KE 18 marca 2022 r.⁹⁵, wskazując w niej, że konsultacje społeczne zakończono 14 października 2021 r., w październiku 2021 r. rozpoczęto proces legislacyjny, a rozporządzenia wejdą w życie w III kwartale 2022 r. W mailu podano przyczyny opóźnienia (postępowanie przetargowe i COVID-19). Wskazano, że pełne dane zostaną zaraportowane po wejściu w życie rozporządzeń. Pismem z 28 lutego 2023 r. poinformowano KE, że rozporządzenia zostały podpisane i opublikowane w Dzienniku Ustaw.

(akta kontroli str. 5886-5897, 6133-6148, 6152-6193)

Minister nie posiadał pełnych danych o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania rozporządzeń IIaPGW. Szczegółowe badanie 99 działań uwzględnionych w aPWŚK (w tym 81 działań dotyczących JCWP oraz 18 działań dotyczących JCWPd), wykazało, że minister właściwy ds. gospodarki wodnej nie posiadał wiedzy o realizacji 59 działań, tj. 59,6% działań objętych szczegółowym badaniem (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 6030-6038)

Minister w okresie objętym kontrolą nie sporządził dokumentu potwierdzającego zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi z art. 440a ust. 1 ustawy – Prawo wodne dla projektów realizowanych przez PGW WP, ze względu na niespełnienie przez żaden wniosek przesłanek zawartych w art. 440a tej ustawy.

(akta kontroli str. 3410-3416, 4467-4483, 5556-5560, 5576-5579, 5675-5679,

5755-5759)

Minister określił w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Wisły i Odry wartość wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C” dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla

⁹⁵ W odpowiedzi na pismo (notę KE dot. sprawozdawczości na mocy ramowej dyrektywy wodnej) przekazaną przez Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej pismem z 22 lutego 2022 r. (znak: RRGMMiŻS.9322.1.2022/MM/383), które stanowiło przypomnienie, że proces raportowania z dyrektyw powinien zakończyć się do 22 marca 2022 r. i w związku z tym oczekuje się informacji o postępach w przygotowaniu planów gospodarowania wodami. KE prosiła o wskazanie daty zakończenia raportowania w terminie do 18 marca 2022 r.

JCWP o najbardziej zbliżonych typach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister po wejściu w życie ustawy – Prawo wodne, tj. po 1 stycznia 2018 r., nie dokonał przeglądu i aktualizacji aPGW w celu dostosowania zakresu działań zawartych w aPWŚK do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami określonych przepisami tej ustawy, co było niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, który stanowił, że ustanowione na podstawie ustawy uchylanej (tj. upw z 2001 r.⁹⁶) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zachowują swoją ważność i podlegają przeglądowi i aktualizacji do 22 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 3528-3540)

Minister⁹⁷, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że: „[...] od 12 grudnia 2023 r. nie pełnię funkcji sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie posiadam dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania [...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata 2016-2023 nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania [...]”. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że plany gospodarowania wodami wydane w 2016 r. pozostawały w mocy, a w IIaPGW uwzględniono przepisy wynikające ze zmiany ustawy – Prawo wodne. Dyrektorka DGWiŻŚ oświadczyła: „Fakt, że »Minister Środowiska przestał być ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej« nie powoduje wstrzymania realizacji zadań, które znajdowały się w poprzednim stanie prawnym w jego kompetencjach. Przedmiotowe kompetencje zostały rozdzielone na poszczególne organy zgodnie z aktualnymi przepisami prawa.”

(akta kontroli str. 3528-3540, 4467-4483, 6485-6486)

Wskazany w wyjaśnieniach fakt uwzględnienia w IIaPGW przepisów wynikających z ustawy – Prawo wodne, nie zmienia faktu, że do tego czasu niedokonano wymaganego przeglądu i aktualizacji aPGW.

2. W Ministerstwie brak było informacji o przyczynach dodania (po zakończonych konsultacjach społecznych) 4 nowych działań⁹⁸ do IIaPGW Dunaju oraz zwiększeniu szacunkowych kosztów dla kolejnych 3 działań⁹⁹, mimo skierowania przez Ministra do prac legislacyjnych projektu rozporządzenia w sprawie przyjęcia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju w ramach IIaPGW, zawierającego szerszy zakres działań, aniżeli zakres działań przedłożony do

⁹⁶ Dopisek kontrolera NIK.

⁹⁷ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

⁹⁸ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120016822279_RWP_01.00_FC_60160; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60161; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60162; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60163. Są to działania nakierowane na poprawę jakości wody dla wskaźników fizykochemicznych i chemicznych (substancje priorytetowe oraz inne substancje zanieczyszczające). Działania zawarte w grupie „RWP_01” nastawione są na ograniczenie presji u źródła powstania zanieczyszczeń, aby zapewnić efektywną ochronę wód powierzchniowych. Są to działania związane z ograniczeniem presji komunalnej (w aglomeracjach i na obszarach nieurbanizowanych).

⁹⁹ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120004824223_RWP_09.01_CH_10002; RW120016822279_RWHM_02.06_BI_02301; RW120016822279_RWP_09.01_CH_10007. Działania z grupy „RWHM_02” ukierunkowane są na przywrócenie ciągłości biologicznej poprzez przebudowę budowli poprzecznych. W tym przypadku działania przypisywano na podstawie weryfikacji dostępnych. W obrębie grupy działań z kategorii RWHM_02 uwzględniono działania kontrolno-administracyjne ukierunkowane na ocenę wpływu obiektów na ciągłość biologiczną i kontrolę użytkowania i funkcjonowania istniejących urządzeń do migracji ryb.

konsultacji społecznych i z nich wynikający – co skutkowało zwiększeniem łącznych szacowanych kosztów zestawów działań.

W IIaPGW Dunaju ujęto 31 działań dla JCW. Do konsultacji społecznych skierowano projekt IIaPGW Dunaju zawierający 29 działań dla JCW rzecznych. W wyniku zmian wprowadzonych na etapie po zakończeniu konsultacji społecznych łączne koszty działań wzrosły o 63 583 156,21 zł, tj. z 6 597 820 zł (zawartej w projekcie IIaPGW Dunaju, przekazanym do konsultacji społecznych) do 70 180 976,21 zł (zawartej w IIaPGW Dunaju).

(akta kontroli str. 1793-1794, 2616-2625, 2635-2658, 3388-3392, 4512-4532, 5235-5314, 5492-6595, 5546-5547, 5698-5699, 5745-5754, 5760-5764, 5795-5799)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ w sprawie 4 nowych działań w projekcie IIaPGW Dunaju (dodanych po konsultacjach społecznych projektu) zeznała m.in., że: „[...] działania te nie zostały zgłoszone w ramach półrocznych konsultacji społecznych. Generalna zasada, na podstawie której działania mogły być wprowadzone do planów gospodarowania wodami to, gdy stanowiły one wynik konsultacji międzyresortowych lub autopoprawki podmiotu przygotowującego – PGW WP. W tej chwili nie jestem w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do autopoprawki. [...] Zakładam, że uzupełnienie o te 4 działania miało miejsce na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych. Ewentualnie możliwe było na tym etapie wprowadzenie poprawek przez Państwową Radę Gospodarki Wodnej.”¹⁰⁰. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ nie podała numerów uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych, konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych i opiniowań, stanowiących podstawę wprowadzenia 4 nowych działań i zmiany kosztów dla 3 działań oraz o podanie daty wprowadzenia tych zmian, odsyłając w tym zakresie do ogólnodostępnych danych zawartych na stronach Ministerstwa¹⁰¹ i Rządowego Centrum Legislacji¹⁰². Wskazane źródła danych nie zawierały informacji o podstawie wprowadzenia zmian.

(akta kontroli str. 2635-2658, 5760-5764)

Powyższe postępowanie było nierzetelne, bowiem po zakończeniu konsultacji publicznych w Ministerstwie brak było informacji zarówno o podmiocie, który zainicjował wprowadzenie do projektu IIaPGW Dunaju 4 nowe działania o łącznej wartości 68 600 156,22 zł, jak i o podstawie wprowadzenia tych zmian, a w trakcie kontroli zarówno w oparciu o dokumenty, jak i wiedzę pracowników, nie było możliwości ustalenia przyczyn wprowadzenia ww. zmian.

(akta kontroli str. 1793-1794, 2616-2625, 2635-2658, 3388-3392, 4512-4532, 5235-5314, 5492-6595, 5546-5547, 5698-5699, 5745-5754, 5760-5764, 5795-5799)

3. Minister nie zapewnił sobie posiadania informacji o pełnej realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania rozporządzeń IIaPGW i tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli

¹⁰⁰ W przedłożonej kontrolerowi NIK dokumentacji w zakresie uzgodnień wewnątrzresortowych projektów rozporządzeń IIaPGW oraz uwag do nich Państwowej Rady Gospodarki Wodnej, brak jest uzgodnień lub uwag dotyczących wprowadzenia do zestawu działań zaplanowanych w IIaPGW dla JCWP rzecznych na obszarze dorzecza Dunaju 4 nowych działań o ID: RW120016822279_RWP_01.00_FC_60160; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60161; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60162; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60163.

¹⁰¹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekty-ii-aktualizacji-planowgospodarowania-wodami-na-obszarach-dorzeczy--raport-z-konsultacji-spoecznych>.

¹⁰² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359452>.

zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰³. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Szczegółowe badanie posiadanych przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej danych (oraz ich źródła) o realizacji 99 celowo dobranych działań¹⁰⁴ uwzględnionych w aPWŚK (w tym 81 działań dotyczących JCW powierzchniowych oraz 18 działań dotyczących JCW podziemnych) wykazało, że w przypadku 59 (tj. 59,6%) działań w Ministerstwie nie posiadano informacji o ich realizacji z uwagi na „brak sprawozdania (na podstawie art. 328 Prawa wodnego) podmiotu odpowiedzialnego za realizację działania” (dotyczy 29 działań JCWP) oraz niewykazanie w sprawozdaniu (przekazanym na podstawie art. 328 Prawa wodnego) realizacji danego działania (dotyczy 30 działań, w tym 18 zaplanowanych dla JCWP i 12 zaplanowanych dla JCWPd).

(akta kontroli str. 6030-6038)

Odnosząc się do podejmowanych działań w celu pozyskania brakujących sprawozdań zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała, że: „monitorowanie realizacji działań realizowano zgodnie z art. 328 ustawy – Prawo wodne, stanowiącym, że podmioty zobowiązane są do przekazania informacji. Departament w celu wzmocnienia procesu sprawozdawczego formułował działania polegające na umieszczeniu na stronie internetowej MI informacji o konieczności złożenia sprawozdania wraz z formularzem excel, którym miał ułatwić podmiotom złożenie sprawozdania. Informacja o konieczności złożenia sprawozdań jest też przekazywana drogą mailową, a do PGW WP również pisemnie. Opracowano również broszurę informacyjną dot. poszczególnych dokumentów planistycznych, która została udostępniona na stronie internetowej Ministerstwa. Minister wydał również rozporządzenie regulujące sprawozdawczość. Źródłem informacji o realizacji działań jest też sprawozdanie z realizacji KPOŚK. Minister odpowiada również za przygotowanie oceny z postępu wdrażania programu azotanowego i w ramach tego sprawozdania również posiada wiedzę. W 2024 r. minister właściwy ds. gospodarki wodnej ma w planie opracowanie raportu półrocznego z wdrażania działań zawartych w planie gospodarowania wodami. Departament będzie dążył do uzyskania informacji od wszystkich podmiotów. Do opracowania tego raportu będą też wykorzystywane sprawozdania roczne. Innym źródłem danych są też strony internetowe podmiotów rządowych, na których zawarte są szczegółowe informacje o realizacji działań.”.

(akta kontroli str. 2634-2658)

W odpowiedzi na pytanie o podejmowane działania w celu uzupełnienia przesłanych do Ministerstwa sprawozdań o brakujące informacje zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała, że: „Działanie to zrealizowano raz w ramach zlecenia podmiotowi zewnętrznemu opracowania podsumowania sprawozdań za 2021 r. W pozostałych przypadkach nie proszono podmiotów o uzupełnienie sprawozdań lub ich przekazanie z uwagi na ograniczone możliwości czasowe i kadrowe. Warto podkreślić, że informacje przekazywane w ramach sprawozdań będą podlegały weryfikacji i uzupełnieniu w ramach opracowania sprawozdania półrocznego.”. Ponadto zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała, że przekazując do PGW WP informację o postępie w realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK, w celu sporządzenia przez PGW WP aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy przekazano sprawozdania roczne podmiotów wskazanych w ustawie – Prawo wodne.

¹⁰³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

¹⁰⁴ Ujętych w zestawieniu pt. Dane i źródła wiedzy o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK, posiadane przez Ministra właściwego ds. gospodarki wodnej.

Zdaniem NIK wskazane przez zastępcę dyrektora DGWiŻS czynności, które wykonano w celu wzmocnienia systemu sprawozdawczego okazały się niewystarczające, ponieważ nie zapewniły danych o realizacji działań uwzględnionych w planach gospodarowania wodami na lata 2016-2021 na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania rozporządzeń IIaPGW.

Minister¹⁰⁵, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie, w odpowiedzi na pytanie o niezapewnienie mechanizmów pozyskiwania danych o realizacji wszystkich działań określonych w planach gospodarowania wodami na lata 2016-2021 na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania rozporządzeń IIaPGW wyjaśnił m.in., że „[...] od dnia 12 grudnia 2023 r. nie [pełni] funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie [posiada] dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania w piśmie z dnia 30 stycznia 2024.”. Ponadto wyjaśnił m.in., że „[...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata od 2016 do 2023 r. nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania.”.

(akta kontroli str. 6485-6486)

4. W przypadku 2 JCWP z 15 JCWP¹⁰⁶ objętych szczegółowych badaniem pod kątem działań odpowiadających presjom zidentyfikowanym dla tych JCWP wykazano brak spójności merytorycznej co do oceny istotności presji pomiędzy dokumentami przygotowanymi na potrzeby IIaPGW, tj. „Analizą znaczących oddziaływań [...]” a „Metodyką opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich jcwp i jcwpd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych...”:

– Hańcza (LW30614 – kod JCWP z IIaPGW), dla której pomimo zidentyfikowania, w analizie presji znaczącej „presji na elementy chemiczne (biota)”¹⁰⁷, to w metodyce wszystkie presje oceniono w skali 0 lub 1 lub -999 (dotyczy wyłącznie oceny presji ichtiofauna i oznacza brak oceny, JCWP niemonitorowana);

– Szarcz (LW10327 – kod JCWP z IIaPGW), dla której pomimo zidentyfikowania, w analizie presji znaczącej CHEM_B, to w metodyce wszystkie presje oceniono w skali 0 lub 1 lub -999 (dotyczy oceny presji ichtiofauna i oznacza brak oceny, JCWP niemonitorowana oraz oceny presji na stan chemiczny (substancje zakazane, czyli wycofane z produkcji i obrotu).

Zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśniła m.in., że: „[...] zgodnie z art. 319 – ustawy Prawo wodne projekty planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy opracowują Wody Polskie po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów. [...] „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd” ustanawia sposób doboru działań, nie zaś sposób określania znaczących presji. [...]”. Ponadto zeznała, że „Metodyka jest przygotowywana w ramach I etapu realizacji projektu i służy ona nakreśleniu podejścia metodycznego wykonawcy do opracowania dokumentu właściwego. Za opracowanie metodyki i jej odbiór odpowiada zamawiający. Pracownicy DGWiŻS uczestniczyli w grupach roboczych, w ramach których opracowano analizę

¹⁰⁵ Od 11 grudnia 2017 r. do 6 października 2020 r.

¹⁰⁶ Kod JCWP z IIaPGW: RW9000077693; RW120004824223; RW5000039469; RW5000039617; LW30614; LW30616; CW60001WB4; RW600011185499; LW10327; RW700011584789; LW30365; LW20001; RW200003212729; TW20003WB5; RW40001057231.

¹⁰⁷ Dalej: „CHEM_B”.

znaczących oddziaływań. Poprzez udział w grupach pracownicy DGWiŻŚ mieli możliwość zgłaszania uwag (w ramach swojej wiedzy i kompetencji) do tych dokumentów. Trudno jest mi wskazać, czy projekt metodyki odebrany finalnie odzwierciedla podejście metodyczne zastosowane w projekcie. Można zastosować dwa typy podejścia do opracowania tych dokumentów. Pierwsze podejście polega na niedokonywaniu modyfikacji, a zgodnie z drugim podejściem metodyka jest modyfikowana zgodnie z potrzebami w trakcie projektu.”

(akta kontroli str. 2634-2658, 5842-5885)

Zdaniem NIK „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd” to dokument niezbędny dla rzetelnego określenia zestawu działań minimalizujących presje zidentyfikowanych w ramach „Analizy znaczących oddziaływań [...]”. NIK nie podziela stanowiska zastępcy dyrektora DGWiŻŚ, że zapewnienie spójności tych dokumentów pozostaje we właściwości tylko PGW WP w związku z art. 319 ustawy – Prawo wodne. Odpowiedzialność za spójność i zgodność powyższych dokumentów spoczywa również na Ministrze, który jest organem powołanym do nadzoru nad Wodami Polskimi w zakresie realizacji przez tę jednostkę zadań związanych z planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych.

W ocenie NIK zatwierdzenie przez Ministra Analizy znaczących oddziaływań [...] niezgodnej z Metodyką opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd”, było postępowaniem nierzetelnym.

5. Minister nie zapewnił ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych¹⁰⁸ zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań, co było postępowaniem nierzetelnym ze względu na brak możliwości monitorowania poprawności realizacji ww. działań krajowych w 6-letnim cyklu planistycznym. Wskutek tego nie dokonano również analizy skuteczności tych działań w celu osiągnięcia celów środowiskowych określonych dla poszczególnych JCWP.

W konsekwencji w Ministerstwie nie zachowano standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 6. „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, cz. II. komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

(akta kontroli str. 5888-5895)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że: „Działania krajowe określone w zestawach działań IIaPGW wynikają z przepisów ustawy – Prawo wodne, która z kolei implementuje wymagania Ramowej Dyrektywy Wodnej w tym zakresie. Należy zauważyć, że działania krajowe określone w ramach IIaPGW nie wynikają

¹⁰⁸ Stanowiących zbiór możliwych do zrealizowania działań na poziomie krajowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych poprzez eliminację presji wpływającej na stan wód i dotyczących wszystkich JCWP. Ministra uwzględniono wśród jednostek odpowiedzialnych za realizację 6 działań krajowych o nr: 75, 90, 103, 122, 134, 136.

z kontroli zarządczej, w szczególności nie są dokumentem obowiązującym w danej organizacji, a dokumentem w randze rozporządzenia, w związku z czym nie spełniają znamion pozwalających na zastosowanie wspomnianych przepisów. Wszystkie działania, dla których możliwe było jednoznaczne określenie mierników i efektu rzeczowego zostały umieszczone w zestawach działań IIaPGW.”.

(akta kontroli str. 5886-5965)

Działania krajowe stanowią jeden z elementów rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i zadaniem Ministra – jako organu właściwego do wydania tych rozporządzeń – jest ustanowienie działań w taki sposób aby możliwa była ocena stopnia ich realizacji. Dokonanie takiej oceny nie jest możliwe w sytuacji niezdefiniowania celów i mierników realizacji działań.

Odnosząc się do niewskazania – dla żadnego ze 156 działań, których realizację przewidziano w sposób „ciągły” – planowanego efektu do osiągnięcia w latach 2022-2027, zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła: „Każde z wymienionych działań ciągłych określa pewien proces lub czynność, które należy wykonać w celu realizacji działania. W związku z tym co do każdego możliwe jest stwierdzenie, że działanie to było realizowane lub nie było realizowane w okresie obowiązywania planów. Ocena taka zostanie dokonana w ramach trzeciej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Ponadto działania, co do których można było określić efekt rzeczowy, zostały zamieszczone w zestawach działań IIaPGW.”.

(akta kontroli str. 5886-5965)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niedokonania analizy skuteczności działań zaplanowanych w ramach IIaPGW na etapie jej opracowywania oraz przyczyn uznania, że skuteczność działań z IIaPGW może być dokonana dopiero w ramach trzeciej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, a nie na bieżąco, zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że: „Analiza skuteczności działań zawartych w pierwszej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy (aPGW) została przeprowadzona w ramach opracowywania II aktualizacji planów. Informacje na temat wyników przedmiotowych analiz zostały przedstawione w rozdziale 10. załączników dziewięciu rozporządzeń [...] Przeprowadzenie analizy skuteczności działań ujętych w IIaPGW w ramach opracowywania IIaPGW, podobnie jak monitorowanie tych działań jest realizowane cyklicznie. [...]”. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła również, że: „Zgodnie z regulacjami prawnymi określającymi zakres opracowania planów gospodarowania wodami, analiza skuteczności działań jest dokonywana w ramach prac nad opracowaniem planów gospodarowania wodami i ich aktualizacji. Przedstawiciele DGWiŻŚ uczestniczyli w grupach roboczych wspierających proces opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy [...]”.

(akta kontroli str. 4497-4505, 4512-4532, 5235-5244, 5886-5965)

Jako dowód „cyklicznego” monitorowania działań IIaPGW¹⁰⁹ zastępca dyrektora DGWiŻŚ przywołała treść art. 328 ustawy – Prawo wodne oraz wyjaśniła m.in., że: „[...] W związku z wejściem w życie IIaPGW na początku 2023 r. monitorowanie realizacji działań danych planów będzie możliwe po 28 lutego 2024. [...] Ponadto zgodnie z art. 328 ust. 4. ustawy – Prawo wodne minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekazuje Komisji Europejskiej sprawozdanie o postępach we wdrażaniu działań, o których mowa w ust. 1. oraz z ust. 5 ww. ustawy.

¹⁰⁹ Na cykliczne monitorowanie działań wskazano w piśmie, znak: DGWiŻŚ-8.0810.12.2023 z 29 listopada 2023 r.

Sprawozdanie, o którym mowa w art. 328 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, przekazuje się co 6 lat. Zgodnie z przyjętym harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy to sprawozdanie zostanie opracowane w 2024 r.”.

(akta kontroli str. 5886-5965)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają stwierdzony stan nieprawidłowy polegający na niezapewnieniu – wbrew regulacji przyjętej w art. 328 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne – pełnego monitorowania realizacji działań zawartych w aPGW na obszarach dorzeczy, który został opisany szczegółowo w obszarze 3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W kwestii podejmowania czynności zaradczych/korygujących w przypadku stwierdzenia ryzyka niezrealizowania działań zastępca dyrektora DGWiŻS wskazała na terminy wejścia w życie rozporządzeń IIaPGW w sprawie planu gospodarowania wodami (od 17 lutego 2023 r. – na obszarze dorzecza Wisły; od 24 lutego 2023 r. – na obszarze dorzecza Odry, od 23 marca 2023 r. – w sprawie pozostałych dorzeczy); przywołała treść art. 324 ust. 7 i art. 328 ust. 2, 4 i 5 ustawy – Prawo wodne oraz wyjaśniła m.in., że: „Ocena postępu prac we wdrażaniu programów działań wraz ze sporządzeniem i przekazaniem raportu dla Komisji Europejskiej nastąpi w 2024 r. Mając na uwadze powyższe wstępne informacje o ryzyku niezrealizowania działań zawartych w drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami minister będzie mógł formalnie uzyskać w przyszłym roku. Jednocześnie należy podkreślić, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej podejmował i podejmuje działania w celu wzmocnienia procesu wdrażania działań zawartych w aktualizacji planów gospodarowania wodami [...]”.

(akta kontroli str. 5886-5965)

Minister¹¹⁰, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że: „[...] od 12 grudnia 2023 r. nie pełnię funkcji sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie posiadam dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania [...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata 2016-2023 nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania”. Ponadto wyjaśnił m.in., że „[...] Zadania realizowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej i ministra właściwego ds. gospodarki morskiej mają charakter koordynujący i nadzorujący szereg podmiotów w Polsce i wykonywane są przy pomocy Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej, Departamentu Gospodarki Morskiej, urzędów morskich oraz w dużym stopniu przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wraz z wchodzącymi w jego skład jednostkami organizacyjnymi. Stąd też szczegółowa wiedza o kwestiach, które zawarte są w przekazanych pytaniach może zostać przekazana kontrolującym przez pracowników tych jednostek. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w ramach współpracy pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury, Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, a także wszystkimi innymi jednostkami administracji samorządowej ale i również rządowej nie obowiązuje zasada hierarchicznej nadrzędności i podległości, co powoduje, że wymiana informacji oraz danych niezbędnych do realizacji własnych zadań odbywa się na zasadzie dobrowolnej współpracy. Nie istnieje też praktycznie żadna możliwość weryfikacji informacji oraz ich zakresu otrzymywanych od wyspecjalizowanych organów ochrony środowiska. Dlatego też pozyskanie informacji, wyjaśnień, weryfikacja

¹¹⁰ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

danych, wiarygodność sprawozdań napotyka na praktyczne trudności. W związku z powyższym, aby nie wprowadzić Najwyższej Izby Kontroli w błąd, na tym etapie nie jestem w stanie udzielić szczegółowych odpowiedzi.”.

(akta kontroli str. 6485-6486)

6. Minister, bezzasadnie powołując się na art. 354 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, bez podstawy prawnej, przekazał w 2018 r. prezesowi PGW WP do realizacji przypisane Ministrowi ustawowo zadania, wskazane w art. 117 ustawy – Prawo wodne oraz w art. 325 ust. 3 tej ustawy, co skutkowało:
- zaniechaniem przez Ministra dokonania analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych z aPGW i na potrzeby opracowania IIaPGW, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 325 ust. 3 ustawy – Prawo wodne;
 - nieustaleniem przez Ministra mechanizmu identyfikacji przyczyn istniejących zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych;
 - niesporządzeniem i nieopublikowaniem w BIP przez Ministra wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych dla każdego obszaru dorzecza, o którym mowa w art. 117 ustawy – Prawo wodne.

Ówczesna podsekretarz stanu w MG MiŻŚ wyjaśniła, że KZGW był wnioskodawcą 5 projektów polegających na opracowaniu dokumentów i dokumentacji planistycznych, o łącznej szacunkowej wartości 182 mln zł, a przejęcie do realizacji przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej zadań KZGW, spowodowałoby „konsekwencje prawne, które uniemożliwiłyby realizację zadań przewidzianych »Harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem IIaPGW (cykl planistyczny 2016-2021)«.”.

(akta kontroli str. 4441-4443, 4493-4496)

Zastępca dyrektora DG WiŻŚ, w sprawie braku dokonywania w departamencie analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, zeznała: „[...] ta ocena jest wykonywana w planach gospodarowania wodami, do wykonania takiej rzetelnej oceny potrzebny jest zespół ekspertów, który dokona analiz dla JCW, których Polsce jest ponad 4000. Art. 325 daje możliwość Ministrowi zmiany działań uzupełniających, co zastosowano przy wydarzeniach nadzwyczajnych [...]. W przypadku „Czajki” [...] Minister mając informację, że są to nieoczyszczone ścieki, stwierdził, że jest zagrożone osiągnięcie celów środowiskowych, wtedy minister Moskwa koordynowała proces usuwania awarii [...] W sytuacjach, gdy Minister widzi potencjalne ryzyko zagrożenia celów środowiskowych, gdy jest ewidentne zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych, dokonuje analizy zagrożeń i podejmuje działania uzupełniające.”. Naczelnik WPW zeznała: „Nie wynika z ustawy – Prawo wodne obowiązek weryfikowania, sprawdzania jakości, prawidłowości danych zawartych w planach gospodarowania wodami, poza zgodnością z ustawą – Prawo wodne i prawem unijnym. Jest to dokument opracowany przez wykonawcę zewnętrznego na zlecenie PGW WP, nie jest to dokument wskazany w ustawie – Prawo wodne, jest to dokument roboczy, pomocniczy.”.

Naczelnik WPW zeznała: „[...] działania, polegające na śledzeniu wyników monitoringu GIOŚ nie ma w zakresie działań pracowników. [...] Nie przypominam sobie, aby do WPW wpłynęły informacje o zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych. [...] Dokument wymieniony w art. 317 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, przygotowywany przez PGW WP zawiera wskazanie JCW, zagrożone nieosiągnięciem celu środowiskowego. W związku z nieotrzymaniem od GIOŚ, jak i PGW WP sygnałów o tym, że wyniki monitoringu wód lub inne dane wskazują na wystąpienie sytuacji opisanej w art. 325 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo wodne, Minister

nie realizował zadań wskazanych w art. 325 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Minister nie otrzymał pisma, że zaistniała sytuacja z art. 325 ust. 1 ustawy – Prawo wodne [...] Wskazanie działań uzupełniających miało miejsce w procesie opracowywania IIaPGW. Zgodnie z moją wiedzą (pracuję w MI od września 2018 r.) Minister nie stosował art. 325 ustawy – Prawo wodne w zakresie działań uzupełniających do aPGW.” Zastępca dyrektora DGWiŻŚ zeznała: „Dokumentu tego nie wykorzystano do wprowadzenia działań uzupełniających do aPGW. To wynika z cykli planistycznych określonych w ramowej dyrektywie wodnej. Jeżeli przyjmujemy plan gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, to Komisja Europejska nie zakłada, że plany gospodarowania wodami będą aktualizowane w czasie trwania cyklu.”. Ponadto zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła: „[...] wprowadzenie korekt i uzupełnień na tak zaawansowanym etapie prac nad projektem planów gospodarowania wodami powoduje m.in. konieczność powtórzenia półrocznych konsultacji społecznych, [...] najbardziej poprawnym sposobem, zgodnym z przepisami, jest wprowadzenie zmian w działaniach [...] w ramach aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.”. Odnosnie do wprowadzania działań uzupełniających do planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, zastępca dyrektora DGWiŻŚ powieliła wyjaśnienia złożone podczas kontroli NIK D/22/505: „Zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne dodatkowe działania wynikające z analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych zostały wprowadzone do projektu II aktualizacji planów gospodarowania wodami”. Ponadto zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że głównymi źródłami wiedzy w DGWiŻŚ o ocenie stanu JCWP były: strona internetowa GIOŚ¹¹¹, korespondencja prowadzona z Ministrem Klimatu i Środowiska w ramach opracowywania Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce oraz korespondencja w ramach opracowywania planów gospodarowania wodami.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ w sprawie tożsamości wykazu wielkości emisji i stężeń z art. 317 ust. 1 pkt 8 ustawy – Prawo wodne z wykazem emisji, zrzutów i strat z art. 117 tej ustawy, wyjaśniła: „W mojej opinii tak, to jest ten sam dokument”. Poproszona o wskazanie wielkości zrzutów i strat substancji priorytetowych w wykazach stężeń substancji priorytetowych oraz innych substancji powodujących zanieczyszczenie JCWP, zastępca dyrektora DGWiŻŚ nie wskazała wielkości zrzutów i strat substancji priorytetowych.

(akta kontroli str. 2627-2633, 2635-2658, 2854-2857, 3234-3365, 3364-3365, 3388-3392, 3476-3478, 4467-4489, 4493-4496, 4512-4532, 5235-5244, 5492-5518, 5539-5547, 5760-5764, 5668-5674, 5695-5744, 5745-5752, 6052-6132)

Minister nie miał podstawy prawnej do przekazania swoich zadań innemu organowi, gdyż na podstawie art. 354 ust. 2 ustawy – Prawo wodne minister koordynuje realizację zadań publicznych w gospodarce wodnej, w szczególności poprzez wydawanie Prezesowi PGW WP wytycznych i poleceń dotyczących sposobu realizacji zadań, a przepis ten nie daje Ministrowi podstaw do przekazania jego ustawowych zadań innym organom.

7. Minister, działając na podstawie 325 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych – o którym mowa w art. 325 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, a który został ujęty w IIaPGW jako działanie uzupełniające – gdyż nie wskazał ww. organom przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w poszczególnych JCW, podczas gdy analiza przyczyn zagrożenia osiągnięcia

¹¹¹ <https://wody.gios.gov.pl/pjwp>.

celów środowiskowych¹¹² sporządzona na zlecenie PGW WP przez wykonawców zewnętrznych, wykazała istnienie ww. zagrożeń¹¹³.

(akta kontroli str. 3359-3363, 4484-4489, 5496-5518, 5492-5495, 5521-5522, 5546-5547, 5770)

Stosownie do art. 325 ust. 4 ustawy – Prawo wodne Minister informuje organy właściwe w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z ww. przepisem Minister powinien wskazać przyczyny zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych.

Minister¹¹⁴, a następnie sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił: „[...] od 12 grudnia 2023 r. nie pełnię funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie posiadam dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania [...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata od 2016-2023 r. nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania.”. Naczelnik WPW, zapytana, czy od początku 2018 r. Minister informował organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na podstawie art. 325 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, zeznała m.in., że: „Tak, ale nie z powołaniem się na art. 325 ustawy – Prawo wodne. Było to w sytuacji kryzysu na Odrze. [...] Być może były inne przypadki informowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych przez Ministra o konieczności dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, nie pamiętam.”. Zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała: „[...] ujęcie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych jako działanie uzupełniające, stanowi skierowaną do tych organów informację Ministra. Datę poinformowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych stanowi wejście w życie rozporządzeń IIaPGW. Są to akty wykonawcze Ministra, powszechnie obowiązujące, skierowane do wszystkich podmiotów.”. Zastępca dyrektora DGWiŻS, zapytana o to, czy oznaczenie presji znaczących w załącznikach nr 1 do IIaPGW stanowi informację Ministra o przyczynach zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, o której mowa w art. 325 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, zeznała: „[...] Moim zdaniem taka informacja o presjach znaczących, zawarta w IIaPGW, stanowi informację o przyczynach zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, być może jeszcze jakieś inne dane, zawarte w IIaPGW, trudno mi wskazać.”.

(akta kontroli 2627-2633, 2635-2658, 2837-2839, 5770, 6485-6486)

Minister – nawet przy uznaniu, że datę poinformowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, stanowiło wejście w życie rozporządzeń IIaPGW – powinien, zgodnie z art. 325 ust. 4 ustawy – Prawo wodne wskazać tym organom przyczyny zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 325 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

8. W DGWiŻS w Ministerstwie nie zapewniono efektywnej współpracy z organami innych państw na potrzeby przygotowania IIaPGW, obejmującego obszar dorzecza częściowo znajdującego się poza granicami Polski. Tym samym nie

¹¹² Analizy przyczyn zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dokonał wykonawca zewnętrzny w: „Analizie znaczących oddziaływań [...]”, „Dalszej charakterystyce wód podziemnych [...]” i w projektach IIaPGW.

¹¹³ Zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych zostało określone poprzez wskazane przy kodach JCW „zagrożona” albo „niezagrożona”.

¹¹⁴ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

zachowano standardu kontroli zarządczej określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF, w rozdziale II, lit. D pkt 18 („Komunikacja zewnętrzna”), stosownie do którego należało zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

W DGWiŻŚ, pomimo prowadzenia współpracy międzynarodowej, brak było wiedzy o planowanych przez kraje sąsiadujące z Polską działaniach na JCWP będących wodami granicznymi, ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych na obszarze dorzeczy.

W sprawie posiadania wiedzy o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych, uzyskanej w wyniku czynności podejmowanych przez pracowników DGWiŻŚ, będących członkami grup roboczych poszczególnych Komisji do Spraw Wód Granicznych i MKOOpZ, planowanych dla wymienionych JCWP granicznych¹¹⁵, zastępca dyrektora DGWiŻŚ w wyjaśnieniach nie odniosła się do wymienionych JCWP, wskazując na ogólnodostępne informacje na stronie Ministerstwa¹¹⁶. Dyrektorka DGWiŻŚ¹¹⁷ zapytana o to, czy zapoznawała się z opracowanymi przez Republikę Federalną Niemiec i Republikę Czeską dokumentami, zawierającymi planowane działania, ukierunkowane na osiągnięcie celów środowiskowych w tych państwach, w odniesieniu do ich JCWP, jakie były wyniki analizy tych dokumentów i jak wykorzystano wyniki tej analizy, wskazała na informacje na stronie MKOOpZ¹¹⁸. W podanych źródłach brak było informacji w odniesieniu do konkretnie wskazanych, poszczególnych JCWP.

Ponadto zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła: „W grupach i komisjach ds. wód granicznych uczestniczą przedstawiciele regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a PGW WP opracowuje plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – szczegóły są potrzebne dla podmiotu opracowującego plany gospodarowania wodami. To, co zawarto w protokołach stanowi całość informacji, jaką udokumentowano w MI/MGMIŻŚ – to, że w protokole nie zawarto informacji w odniesieniu do określonych JCWP, nie oznacza, że takich informacji o działaniach planowanych i realizowanych nie przekazano stronie polskiej.”

(akta kontroli str. 2635-2658, 2858-3233, 3388-3392, 3476-3478, 5260-5314, 5492-5495, 5539-5542, 5769a-5769e)

Brak wiedzy w DGWiŻŚ o działaniach podejmowanych przez sąsiednie kraje w odniesieniu do JCWP stanowiących wody graniczne świadczy o niezapewnieniu mechanizmów gwarantujących podejmowanie skutecznych działań w zakresie współpracy międzynarodowej. Taka wiedza była niezbędna dla rzetelnego przygotowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy transgranicznych, w celu zapewnienia synergii działań podejmowanych przez Polskę i kraje sąsiednie.

W ocenie NIK powyższe postępowanie należy uznać za nierzetelne.

9. Minister nie zapewnił rzetelnego opracowania Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem projektów IIaPGW w cyklu planistycznym 2016-2021)¹¹⁹.

¹¹⁵ Badanie na próbie 7 JCWP granicznych: : RW200012267145533, RW200008214299, W200012267143159, RW600011174573, RW5000039617, RW7000105848689, RW8000116851

¹¹⁶ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wspolpraca-miedzynarodowa-w-gospodarce-wodnej>.

¹¹⁷ Dyrektorka DGWiŻŚ pełniła funkcję Przewodniczącej Delegacji Polskiej w MKOOpZ (od 29 marca 2018 r.) oraz funkcję Przewodniczącej Delegacji Polskiej w Polsko-Niemieckiej Komisji do spraw Wód Granicznych (w 2021 r. i 2022 r.).

¹¹⁸ <https://mkoo.pl/index.php?mid=40&lang=PL>.

¹¹⁹ Zgodnie z art. 319 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo wodne Minister podaje do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

Harmonogram i program prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW - cykl planistyczny 2016-2021) nie uwzględniał czasu realizacji zadań przez wszystkie jednostki, które były zaangażowane w wykonanie podzadania 14.5 Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej. I tak realizację ww. podzadania zaplanowano w III i IV kwartale 2021 r., podczas gdy z ustaleń kontroli wynika, że było ono realizowane od 21 grudnia 2021 r., tj. od momentu przedłożenia projektów IIaPGW przez PGW WP do momentu wejścia w życie rozporządzeń (do 23 marca 2023 r. – data wejścia w życie ostatniego rozporządzenia). Tym samym podzadanie to realizowano przez 15 miesięcy, a nie 6 miesięcy jak założono w ww. Harmonogramie. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ, zeznała m.in., że: „[...] Ten harmonogram nie obejmował etapu po stronie Ministra [...] czyli samego procesu przyjęcia dokumentu w drodze rozporządzeń. Harmonogram jest przygotowywany zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej i regulacjami krajowymi. Opracowując harmonogram i program prac oraz poddając konsultacjom społecznym należało zapewnić zgodność z terminami wynikającymi z RDW¹²⁰ i przepisów krajowych. Zarówno RDW, jak i przepisy krajowe nie wskazują na procedurę aktualizacji harmonogramu i programu prac. W przypadku aktualizacji harmonogramu należałoby ponownie przeprowadzić półroczne konsultacje społeczne wraz z ponowną jego akceptacją przez Ministra.”.

(akta kontroli str. 6149-6150, 6152-6193)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niedokonania zmian harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016-2021) zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, m.in. że „[...] zarówno dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna), jak i ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne nie przewidują możliwości ani procedury zmiany ww. harmonogramu i programu prac. Dokument ten jest sporządzany jednorazowo dla sześcioletniego cyklu planistycznego Ramowej Dyrektywy Wodnej [...] Równocześnie, nawet jeżeli organ odpowiedzialny za opracowanie ww. harmonogramu i programu prac posiadałby przed 15 lipca 2017 r., tj. w trakcie ww. konsultacji społecznych, wiedzę w zakresie ryzyka niedotrzymania terminu sporządzenia IIaPGW, nie było możliwości wskazania w przedmiotowym harmonogramie i programie prac późniejszego terminu opracowania IIaPGW niż 22 grudnia 2021 r., ponieważ byłoby to niezgodne obowiązującymi przepisami Ramowej Dyrektywy Wodnej i ustawy – Prawo wodne. [...]”.

(akta kontroli str. 5886-5965)

10. Minister dokonał IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15 miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w ramowej dyrektywie wodnej.

Zgodnie z art. 13 ust. 7 ww. dyrektywy przedmiotowej aktualizacji należało dokonać w terminie do 22 grudnia 2021 r. Zmiany terminu wynikającego z dyrektywy (i transponowanego do prawa krajowego przepisami art. 555 ust. 2 pkt 6 i art. 566 ust. 2 ustawy – Prawo wodne) dokonano dwukrotnie: na 22 grudnia

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu zgłaszania uwag harmonogram i program prac związanych ze sporządzaniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej na 3 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan.

¹²⁰ Ramowa dyrektywa wodna – dopisek kontrolera NIK.

2022 r.¹²¹, a następnie na 22 marca 2023 r.¹²². Wnioskodawcą pierwszej zmiany był Minister Infrastruktury, z którego upoważnienia sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury zwrócił się (13 sierpnia 2021 r.)¹²³ do przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów¹²⁴ o wyrażenie zgody na rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy – Prawo wodne przez SKRM pomimo nieprzeprowadzenia wcześniejszych etapów procesu legislacyjnego. Powyższy projekt zakładał (art. 3 pkt 3 ww. projektu ustawy) dokonanie przeglądu i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy do 22 grudnia 2022 r. w celu zapewnienia ciągłości obowiązywania aktualnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Na niezgodność planowanego w projekcie ww. ustawy przesunięcia terminu aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy o rok (tj. z 22 grudnia 2021 r. na 22 grudnia 2022 r.) z ww. dyrektywą wskazywał Minister ds. Unii Europejskiej, który na etapie rozpatrywania projektu przez SKRM złożył 3 opinie.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśniając przyczyny przedłożenia przewodniczącemu SKRM projektu ustawy, który zakładał przesunięcie terminu dokonania przeglądu i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy na termin niezgodny z terminem wskazanym w art. 13 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej wyjaśnił, że: „Pismo z dnia 13 sierpnia 2021 roku podpisałem w zastępstwie nieobecnego wówczas Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury odpowiedzialnego za ten dział w ministerstwie. Jako osoba na co dzień nie zajmująca się tym działem oparłem się na przekazanej mi rekomendacji właściwego merytorycznie wiceministra infrastruktury oraz załączonych do sprawy rekomendacji właściwych merytorycznie departamentów ministerstwa i podległych jednostek, z których najważniejszą dla sprawy były Wody Polskie. O ile pamiętam przyczyną przesunięcia terminu aktualizacji planów urządzania wód była po prostu niemożliwość ich realizacji w pierwotnie zakładanym terminie. Zaznaczam, że bazuję tu na mojej pamięci, która ze względu na liczbę spraw, którymi się zajmowałem w czasie pełnienia funkcji może być zawodna, a obecnie nie mam dostępu do dokumentów które pozwoliłyby na udzielenie bardziej precyzyjnej odpowiedzi.”.

(akta kontroli str. 6207-6208)

Uzasadniając konieczność przesunięcia terminu aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy sekretarz stanu wskazywał przede wszystkim COVID-19, długotrwałą procedurę odwoławczą od wyników postępowania przetargowego na opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz nieterminową realizację ww. obowiązku również

¹²¹ Pierwszej zmiany terminu wejścia w życie IIaPGW dokonano na podstawie art. 3 pkt 3 i 5 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2368) zmieniając ww. datę z 22 grudnia 2021 r. na 22 grudnia 2022 r.

¹²² Po raz drugi zmiany ww. przepisów wprowadzono przepisami art. 47 ust. 2 i 3 ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. z 2022 r. poz. 2687) zmieniając ww. datę na 22 marca 2023 r. Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem przepisu art. 555 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo wodne: ustanowione na podstawie przepisów ustawy uchylanej w art. 573 (tj. upw z 2001 r.) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy - stają się planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 niniejszej ustawy i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r. W myśl art. 566 ust. 2a, przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 114 ust. 5 ustawy uchylanej w art. 573 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 321 (tj. IIaPGW), jednak nie dłużej niż do dnia 22 marca 2023 r., i mogą być zmieniane.

¹²³ Pismo znak: DP-0210.1.2021 z 13 sierpnia 2021 r.

¹²⁴ Dalej: „SKRM”.

przez inne kraje członkowskie. Z dokumentacji dotyczącej przebiegu procesu IIaPGW wynika jednak, że istotną przyczyną opóźnień było niedotrzymanie założeń zawartych w Harmonogramie i programie prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016-2021) w szczególności terminu realizacji podzadania 14.5 *Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej*.

(akta kontroli str. 6152-6193)

Minister¹²⁵, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie odnosząc się do wyznaczenia terminów realizacji podzadań bez uwzględnienia obszerności i złożoności projektów rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w tym czasochłonności czynności przyjęcia samych rozporządzeń wyjaśnił 20 lutego 2024 r., że „[...] od dnia 12 grudnia 2023 r. nie [pełni] funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie [posiada] dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania [...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata od 2016 do 2023 r. nie [jest] w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania. Ponadto wyjaśnił, że „...Zadania realizowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej i ministra właściwego ds. gospodarki morskiej mają charakter koordynujący i nadzorujący szereg podmiotów w Polsce i wykonywane są przy pomocy Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej, Departamentu Gospodarki Morskiej, Urzędów Morskich oraz w dużym stopniu przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wraz z wchodzącymi w jego skład jednostkami organizacyjnymi. Stąd też szczegółowa wiedza o kwestiach, które zawarte są w przekazanych pytaniach może zostać przekazana kontrolującym przez pracowników tych jednostek. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w ramach współpracy pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury, Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, a także wszystkimi innymi jednostkami administracji samorządowej ale i również rządowej nie obowiązuje zasada hierarchicznej nadrzędności i podległości, co powoduje, że wymiana informacji oraz danych niezbędnych do realizacji własnych zadań odbywa się na zasadzie dobrowolnej współpracy. Nie istnieje też praktycznie żadna możliwość weryfikacji informacji oraz ich zakresu otrzymywanych od wyspecjalizowanych organów ochrony środowiska. Dlatego też pozyskanie informacji, wyjaśnień, weryfikacja danych, wiarygodność sprawozdań napotyka na praktyczne trudności. W związku z powyższym, aby nie wprowadzić Najwyższej Izby Kontroli w błąd, na tym etapie nie jestem w stanie udzielić szczegółowych odpowiedzi.”.

(akta kontroli str. 6485-6486)

W konsekwencji przedłużenia terminu opracowania IIaPGW rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, Wisły, Dunaju, Pregoly, Świeżej, Łaby, Niemna, Banówki, Dniestru, które mają zastosowanie do sześcioletniego okresu planistycznego gospodarki wodnej obejmującego lata 2022-2027 weszły w życie dopiero w 2023 r. (w okresie od 17 lutego do 23 marca 2023 r.).

¹²⁵ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

11. Minister określił w rozporządzeniach w sprawie IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły¹²⁶ i Odry¹²⁷ wartość wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C” dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach.

W rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły i Odry, Minister określił wartości graniczne dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$, tj. od ponad 3 do ponad 8 razy wyższych od wartości dobrego stanu dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach, argumentując wprowadzenie powyższej wartości „odpowiadaniem na sumaryczną zawartość stężeń chlorków i siarczanów na poziomie 1000 mg/l (na podstawie regresji liniowej), o której mowa w § 12 rozporządzenia ściekowego”.

Zgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego sztucznych JCWP i silnie zmienionych JCWP „potencjał ekologiczny uznaje się za dobry, jeżeli wartości elementów fizykochemicznych, temperatury, pH oraz stężenia substancji biogennych zapewniają osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego”. Przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C jest jednym z elementów fizykochemicznych określających potencjał ekologiczny sztucznych lub silnie zmienionych JCWP. Tym samym zdaniem NIK wartość 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C nie zapewni osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego dla ww. 47 sztucznych lub silnie zmienionych JCWP.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in., że „zgodnie z art. 319 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, projekt planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza opracowują Wody Polskie po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów. Zgodnie z Załącznikiem nr 7 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. 2021 poz. 1475), dalej jako „rozporządzenie klasyfikacyjne” wartości graniczne dla klas jakości wód powierzchniowych wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, odnoszące się do jednolitych części wód rzecznych wyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych, z wyjątkiem wskaźników jakości wód powierzchniowych wchodzących w skład elementów biologicznych odnoszących się do jednolitych części wód rzecznych wyznaczonych jako silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych, będących zbiornikami zaporowymi, określa się w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 321 ww. ustawy, w ramach planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji. Ponadto, zgodnie z Załącznikiem nr 8 do rozporządzenia klasyfikacyjnego Wartości graniczne dla klas jakości wód powierzchniowych wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, odnoszące się do jednolitych części wód jeziornych wyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych określa się w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 321

¹²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły.

¹²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry.

ustawy - Prawo wodne, w ramach planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji. Załącznik nr 9 do rozporządzenia klasyfikacyjnego wskazuje, iż wartości graniczne dla klas jakości wód powierzchniowych wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, odnoszące się do jednolitych części wód przejściowych wyznaczonych jako silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych określa się w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 321 ustawy – Prawo wodne, w ramach planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji, natomiast Załącznik nr 10 do ww. rozporządzenia klasyfikacyjnego wskazuje, iż wartości graniczne dla klas jakości wód wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych, odnoszące się do jednolitych części wód przybrzeżnych wyznaczonych jako silnie zmienione jednolite części wód powierzchniowych określa się w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 321 ustawy – Prawo wodne, w ramach planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji.”.

(akta kontroli str. 2687-2688, 2701-2702)

W sprawie przyczyn określenia w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły i Odry wartości granicznej dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$, tj. od ponad 3 do ponad 8 razy wyższych od wartości dobrego stanu dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach Minister¹²⁸, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie w sprawie wyznaczenia dla ww. 47 JCWP wyjaśnił: „[...] od 12 grudnia 2023 r. nie pełnię funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie posiadam dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania [...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata od 2016-2023 r. nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania.”.

Nie wyjaśnił także z ww. przyczyn w jaki sposób zagwarantowano i udowodniono, że wartość graniczna dobrego potencjału ekologicznego na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C zapewni osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego, zgodnie z jego definicją.

(akta kontroli str. 6485-6486)

W informacji o wynikach kontroli „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze”¹²⁹ przytoczono treść ekspertyzy, zgodnie z którą „Ramowa Dyrektywa Wodna określa górną wartość graniczną zasolenia dla wód słodkich na poziomie 0.5‰ (lub 500 mg/l) co odpowiada stężeniu chlorków na poziomie 278 mgCl/l zgodnie z przelicznikiem podanym w Wytycznych CIS nr 27. Przyjęcie celu środowiskowego dla przewodności na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ odpowiadającej w praktyce stężeniom chlorków w granicach 600–900 mgCl/l (...) de facto oznacza przyzwoleń na to, żeby rzeka Odra na odcinku od Granicy Państwa do ujścia Warty przekształcona została ze środowiska słodkowodnego w środowisko wód słonawych (oligohalicznych). Należy przy tym podkreślić, że klasyfikacja parametrów fizykochemicznych

¹²⁸ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

¹²⁹ Nr ewid. 97/2023/D/22/505/LOP.

dokonywana jest na podstawie rocznych wartości średnich, co de facto oznacza przyzwolenie na okresowe nawet znaczące przekraczanie wartości granicznej przewodności na poziomie 2 740 $\mu\text{S/cm}$.

Poprzez przyjęcie wyższej wartości przewodności na poziomie 2740 $\mu\text{S/cm}$, odpowiadającej sumarycznej zawartości stężeń chlorków i siarczanów na poziomie 1000 mg/l, uznano za dopuszczalne wysokie stężenia zasolenia na odcinku kilkuset kilometrów drugiej co do wielkości rzeki w Polsce i stworzenia nowego, obniżonego standardu ochrony środowiska. Nie jest możliwe pogodzenie zasady dalszego niepogorszenia stanu wód z podwyższeniem limitu wartości przewodności w stosunku do wartości mierzonych.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku wskaźnika „przewodność elektrolityczna w 20°C” GIOŚ w 2022 r. zaliczył do klasy >2, tj. poniżej dobrego stanu ekologicznego JCWP naturalnej lub poniżej dobrego potencjału ekologicznego JCWP sztucznej lub silnie zmienionej, w przypadku JCWP o kodach:

- a) PLRW200014489 z obszaru dorzecza Wisły, znajdującej się poniżej biegu JCWP z określoną w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Odry wyższą wartością wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20°C, tj. 2740 $\mu\text{S/cm}$;
- b) PLRW600011117159; PLRW60001111759; PLRW6000121199; PLRW6000121739; PLRW600012133371 z obszaru dorzecza Odry; dla których w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Odry określono wyższą wartość wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20°C, tj. 2740 $\mu\text{S/cm}$;
- c) PLRW60001219199; PLRW60001219719; PLRW6000121999; z obszaru dorzecza Odry, znajdujących się poniżej biegu JCWP z określoną w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Odry wyższą wartością wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20°C, tj. 2740 $\mu\text{S/cm}$;

NIK zauważa, że w ww. wyjaśnieniach nie wskazano przyczyn istoty stanu nieprawidłowego, tj. określenia dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP istotnie wyższych wartości wskaźnika dobrego stanu wód, tj. „przewodności elektrolitycznej w 20°C”, w sytuacji gdy bezsprzecznie wartość tego wskaźnika jest silnie zależna od poziomu zasolenia. Z kolei wysoki poziom zasolenia wody może prowadzić do stworzenia dogodnych warunków dla rozwoju glonów, tj. algi zielonostej, której naturalnym środowiskiem są wody słone i słonawe. Ustanowienie w 2022 r. podwyższonych wartości ww. wskaźnika dla 47 JCWP, w sytuacji wystąpienia latem 2022 r. bezprecedensowej katastrofy ekologicznej na rzece Odra oraz przy braku jednoznacznego wykluczenia wpływu wysokiego poziomu zasolenia z katalogu przyczyn wystąpienia przedmiotowej katastrofy¹³⁰ należy uznać za postępowanie nierzetelne i niecelowe. Na powyższą ocenę wpływ miał również fakt określenia wyższego poziomu przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C dla JCWP niespełniających w 2021 r. kryteriów dobrego potencjału ekologicznego JCWP sztucznych lub silnie zmienionych, w tym znajdujących się przed (w górze biegu rzeki) JCWP o zbyt wysokim poziomie zasolenia.

¹³⁰ Zgodnie z raportem IOŚ-PIB dot. katastrofy ekologicznej na rzece Odra „[...] Zasolenie wód z pewnością jest warunkiem występowania *P. parvum* (stwarza warunki siedliskowe dla tego słonolubnego gatunku), ale niekoniecznie czynnikiem wpływającym na jego zakwit. Najwyższe liczebności gatunku stwierdzono w wodach o przewodności w zakresie 3,0-4,5 tys. $\mu\text{S/cm}$, a przy wyższych wartościach liczebność była zdecydowanie mniejsza. Ponadto, w całym spektrum notowanych wartości przewodności stwierdzano próbki bez obecności *P. parvum*.”, str. 180, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf>.

NIK negatywnie ocenia działalność Ministra w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

Minister po wejściu w życie ustawy – Prawo wodne, tj. po 1 stycznia 2018 r., nie dokonał przeglądu i aktualizacji aPGW, celem dostosowania zakresu działań zawartych w aPWŚK do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami zgodnie z tą ustawą, co było niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Dokonał IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15 miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w ramowej dyrektywie wodnej, nie zapewniając przy tym rzetelnego opracowania Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem projektów IIaPGW w cyklu planistyczny 2016-2021). Ponadto nie posiadał pełnych danych o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby przygotowania IIaPGW. Nie zapewnił także ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań, co było postępowaniem nierzetelnym ze względu na brak możliwości monitorowania poprawności realizacji ww. działań krajowych w 6-letnim cyklu planistycznym. Wskutek czego nie dokonano w Ministerstwie analizy skuteczności tych działań w celu osiągnięcia celów środowiskowych określonych dla poszczególnych JCWP.

Wskutek przekazania, bez podstawy prawnej, Prezesowi PGW WP do realizacji własnych zadań, wskazanych w art. 117 ustawy – Prawo wodne oraz w art. 325 ust. 3 tej ustawy Minister zaniechał dokonania analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w aPGW i na potrzeby opracowywania IIaPGW; nie ustalił mechanizmu identyfikacji przyczyn istniejących zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, a także nie sporządził i nie opublikował w BIP wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych dla każdego obszaru dorzecza, o którym mowa w art. 117 ustawy – Prawo wodne.

Minister nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa art. 325 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne. W ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej Minister nie zapewnił sobie wiedzy o działaniach ukierunkowanych na osiąganie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji w JCWP będących wodami granicznymi.

Ponadto Minister określił w rozporządzeniach w sprawie IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły i Odry wartość wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C” dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

OBSZAR

2. Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód

Opis stanu faktycznego

Minister był odpowiedzialny za realizację 6 działań krajowych (ujętych w każdym z 9 rozporządzeń wydanych w ramach IIaPGW) o numerach 75, 90, 103, 122, 134, 136:

- 75 (pn. zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania zanieczyszczeń do wód podziemnych; ministra właściwego ds. gospodarki wodnej wskazano jako odpowiedzialnego w zakresie ustanowienia celów środowiskowych). Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że działanie jest integralną częścią planów

gospodarowania wodami, zawartym i opisanym w IIaPGW w rozdziale „Cele środowiskowe JCWPd”;

- nr 90 (pn. opracowanie Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030, zgodnie z właściwością wskazaną w uchwale nr 92 Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030”¹³¹). W ramach realizacji przedmiotowego działania przygotowano Program przeciwdziałania niedoborowi wody (w ramach projektu „Opracowanie Programu przeciwdziałania niedoborowi wody” dofinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020). Program został przyjęty uchwałą nr 152 Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2023-2027 z perspektywą do roku 2030”¹³²;
- nr 103 (pn. prowadzenie kontroli gospodarowania wodami, zgodnie z właściwością określoną w art. 335 ustawy – Prawo wodne). Przedstawiając efekty realizacji tego działania wg stanu na 30 listopada 2023 r. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że: „[...] Minister Infrastruktury w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 30 listopada 2023 r. wyznaczył 55 tematów kontroli gospodarowania wodami w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w tym 51 planowych i 4 doraźne. Aktualnie zakończono 30 kontroli gospodarowania wodami, w toku pozostały 23 kontrole (w tym w 3-ch zostały wysłane protokoły podpisane przez zespół kontrolujący do podpisania przez Kontrolowanego), odstąpiono od prowadzenia 2 tematów kontroli. Jednocześnie oprócz ww. realizowanych kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP, minister prowadzi sprawy związane z zatwierdzaniem planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP (oraz ich zmian), a także prowadzi kwartalny monitoring realizacji tych planów. Przekazywane przez PGW WP kwartalne sprawozdania zawierają w szczególności informacje dotyczące zrealizowanych kontroli planowanych oraz kontroli doraźnych, a także wyjaśnienie przyczyn niezrealizowania kontroli planowych wraz ze wskazaniem nowego terminu ich realizacji. Dane przedstawiane są w formie tabelarycznej z podziałem na poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej;
- nr 122 (pn. w przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań określonych w planach gospodarowania wodami z właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej oraz podejmowanie działań na rzecz współpracy z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej);
- nr 134 (pn. realizacja krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych i jego aktualizacja, w zakresie sporządzenia i aktualizacji KPOŚK). Odnosząc się do realizacji przedmiotowego działania zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że w wyniku ww. reformy wprowadzonej ustawą – Prawo wodne z 2017 r. zadanie polegające na sporządzeniu i aktualizacji KPOŚK zostało przeniesione z prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na ministra właściwego ds. gospodarki wodnej (art. 88 ust. 1 ustawy – Prawo wodne). Mając na uwadze, iż dotychczasowa realizacja KPOŚK nie zapewniła pełnej zgodności aglomeracji z dyrektywą Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (tzw. dyrektywą ściekową), a także mając na uwadze zbliżający się termin ważności aktów prawa miejscowego wyznaczających aglomeracje (tj. nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r. zgodnie z art. 565 ust. 2

¹³¹ M.P. z 2019 r. poz. 941.

¹³² M.P. z 2023 r. poz. 1119.

ustawy – Prawo wodne), MI przy współpracy z PGW WP, przystąpiło do prac nad VI aktualizacją KPOŚK (dalej jako VI AKPOŚK). W ramach tego procesu, oprócz opracowania projektu samego dokumentu, opracowano również mapę drogową dla VI AKPOŚK, wytyczne do wyznaczania, zmiany lub likwidacji aglomeracji oraz przekazano do gmin ankiety na potrzeby opracowania VI AKPOŚK. VI AKPOŚK została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 maja 2022 r. Dokument jest publicznie dostępny¹³³. Zgodnie z art. 97 ustawy – Prawo wodne dokument został ogłoszony również w Monitorze Polskim w dniu 15 maja 2023 r. w formie obwieszczenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych¹³⁴;

- nr 136 (pn. działania sprawozdawcze z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, zakres odpowiedzialności ministra zdefiniowano jako „odpowiednio do zakresu sprawozdawczości wynikającego z art. 89, art. 90 i art. 94 ustawy – Prawo wodne”). Zastępca dyrektora DGWiŻS wskazała, że wdrażanie KPOŚK jest monitorowane i nadzorowane w ramach corocznej sprawozdawczości z jego realizacji przedkładanej przez Wody Polskie ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej, która wynika z art. 89-91 ustawy – Prawo wodne. Począwszy od sprawozdania z realizacji KPOŚK za rok 2018 Wody Polskie zostały zobligowane do przedkładania, oprócz szczegółowego sprawozdania w formie zestawienia tabelarycznego, także wersji opisowej zawierającej podsumowanie danych z części tabelarycznej. Najnowsza wersja sprawozdania obejmuje rok 2022 i została zatwierdzona przez Ministra Infrastruktury w dniu 25 października 2023 r. Dokument jest publicznie dostępny¹³⁵. MI bierze również udział w procesie uzgadniania wzoru sprawozdania z realizacji KPOŚK za dany rok kalendarzowy, który zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy – Prawo wodne Wody Polskie zamieszczają na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku. W przypadku najnowszego wzoru sprawozdania, który będzie obejmował rok 2023, Wody Polskie przekazały projekt wzoru do uzgodnienia przy piśmie z 29 listopada 2023 r. Uwagi do sprawozdania zostały przekazane przez DGWiŻS przy piśmie z 5 grudnia 2023 r. Ponadto, zgodnie z art. 94 ustawy – Prawo wodne minister właściwy ds. gospodarki wodnej przedkłada co 2 lata Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych. Najnowsza wersja sprawozdania, obejmująca lata 2020-2021, została przyjęta przez Radę Ministrów 28 czerwca 2023 r.¹³⁶.

(akta kontroli str. 3395-3409, 3417-3421, 3528-3539, 4467-4483, 4587-4721, 5492-5495, 5563-5575, 5584-5658, 5546-5547, 5745-5752i, 5886-5897)

Zgodnie z aPWŚK, Minister powinien być zapewnić rozpoczęcie swoich działań wskazanych w aPWŚK i ich wykonanie w ciągu 3 lat od ich ogłoszenia. W aPWŚK Ministrowi przypisano łącznie 16 działań, z tego 12 działań z katalogu działań krajowych i 4 działania z katalogów działań dla JCW.

Badaniem objęto 12 działań, z których 4 miały być realizowane w 116 JCW (razem 124 działania krajowe):

¹³³ Na stronie internetowej MI pod adresem <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/gospodarka-sciekowa>.

¹³⁴ M.P. z 2023 r. poz. 503. Dokument dostępny jest pod adresem <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2023/pozycja/503>.

¹³⁵ Na stronie internetowej PGW WP pod adresem <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/krajowy-program-oczyszczania-sciekowkomunalnych>.

¹³⁶ Dokument jest publicznie dostępny na stronie internetowej MI pod adresem <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/dwuletnie-sprawozdanie-z-wykonania-kposk>.

- 1) Ustalenie wartości obniżonych celów środowiskowych dla 59 JCW¹³⁷;
- 2) Rewizja wieloletniego programu ochrony brzegów morskich dla 19 JCW¹³⁸;
- 3) Zawnioskowanie do państwowej służby hydrogeologicznej o stworzenie podstaw do umożliwienia przeprowadzenia pomiarów i raportowania ilości nierejestrowanych poborów wód podziemnych poprzez opracowanie wytycznych do pomiarów wielkości poboru wód podziemnych w ilości poniżej 5m³/dobę ze studni dla 13 JCWPd¹³⁹;
- 4) Zainicjowanie zmiany przepisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej dla 25 JCW¹⁴⁰;
- 5) Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody;
- 6) Promowanie rozwiązań mających na celu oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi;
- 7) Uporządkowanie gospodarki wodami opadowymi lub roztopowymi- przygotowanie opracowania dotyczącego zaostreżenia warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do jezior i zbiorników retencyjnych wód opadowych lub roztopowych w zakresie oczyszczania z substancji biogenych, celem przedłożenia Ministrowi Środowiska na potrzeby zmiany 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 wodnego¹⁴¹;
- 8) Weryfikacja sposobu oceny potencjału ekologicznego dla ssJCW¹⁴²;
- 9) Opracowanie kodeksu dobrej praktyki wędkarskiej regulujących m.in. stosowanie zanęt;
- 10) Przygotowanie dobrych praktyk dotyczących ochrony środowiska wodnego przy zrzucie wody ze stawów hodowlanych w celu wsparcia merytorycznego dla inwestorów oraz organów wydających decyzje administracyjne;

¹³⁷ TWIWB1, CWIWB3, PLGW2000130, PLGW2000101, PLGW2000111, PLGW2000145, PLGW2000146, PLGW2000157, PLGW200086, PLGW600094, PLGW600095, PLGW6000105, PLGW6000129, PLGW6000143, PLGW600043, PLGW600062, PLGW600083, LW20187, LW20547, LW20754, LW20779, LW20809, LW30065, LW20865, LW20904, LW20912, LW21028, LW21045, LW21047, LW30104, LW30404, RW200002133529, RW2000162254529, RW200019211899, RW20001921199, RW20001921339, RW2000192135599, RW2000192137759, RW200019213799, RW200019225499, RW200021213999, RW20005212889, RW20006211889, RW20006211949, RW20006212689, RW20006213329, RW20007212669, RW2000921269, RW6000011659, RW60001911569, RW600019115899, RW600019116999, RW600061158329, RW60006115838, RW60006116159, RW6000611632, RW6000611634, RW6000611649, RW6000911655;

¹³⁸ TWIWB1, TWIWB2, TWIWB3, TWIWB4, TWIWB5, TWIWB6, TWIWB7, TWIWB8, TWIWB9, CWIWB1, CWIWB2, CWIWB3, CWIWB4, CWIWB5, CWIWB6E, CWIWB6W, CWIWB7, CWIWB8, CWIWB9;

¹³⁹ PLGW2000101, PLGW2000111, PLGW2000130, PLGW2000145, PLGW2000146, PLGW2000157, PLGW200086, PLGW60001, PLGW6000105, PLGW6000129, PLGW6000143, PLGW600043, PLGW600083;

¹⁴⁰ PLGW2000101, PLGW2000130, PLGW200014, PLGW2000147, PLGW200015, PLGW2000157, PLGW200017, PLGW200030, PLGW200047, PLGW600094, PLGW200086, PLGW200091, PLGW60001, PLGW6000105, PLGW6000127, PLGW6000128, PLGW6000129, PLGW6000143, PLGW600033, PLGW600034, PLGW600043, PLGW600062, PLGW600071, PLGW600083, PLGW600093;

¹⁴¹ Nazwa rozporządzenia aktualna w dniu opracowania aPWŚK – sierpień 2016 r. Obecna nazwa rozporządzenia: rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U. poz. 1311).

¹⁴² Sztuczna lub silnie zmieniona jednolita część wód powierzchniowych.

- 11) Opracowanie dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania;
- 12) W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej.

Z powyższych działań 1, tj. „Rewizja wieloletniego programu ochrony brzegów morskich”, zaplanowane do wykonania w 19 JCW¹⁴³, nie zostało uruchomione przez Ministra w ustawowym terminie 3 lat od dnia ogłoszenia planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wydanych w ramach aPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W odniesieniu do działań „Opracowanie kodeksu dobrej praktyki wędkarskiej regulujących m.in. stosowanie zanęt” i „Przygotowanie dobrych praktyk dotyczących ochrony środowiska wodnego przy zrzucie wody ze stawów hodowlanych w celu wsparcia merytorycznego dla inwestorów oraz organów wydających decyzje administracyjne” po 1 stycznia 2018 r. nie podejmowano w Ministerstwie żadnych aktywności. W przypadku ww. obu działań jako podmiot wiodący został wskazany Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zastępca dyrektora wyjaśniła: „Przy danych działaniach jako jednostka odpowiedzialna za działanie jako pierwszy jest wskazany Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co zgodnie z powszechną praktyką wskazuje na inicjatora działania. [...] tematyka tych działań wprost odnosi się do rybołówstwa, za właściwość którą odpowiada Departament Rybołówstwa, znajdujący się w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przeniesienie Departamentu Rybołówstwa z MGMIŻŚ do MRiRW. DGWiŻŚ może współuczestniczyć w działaniu, działając na podstawie przypisanych właściwości, jednakże nie może powielać, a tym bardziej realizować zadań innego ministerstwa, które wykraczają poza wskazany zakres właściwości departamentu.”.

(akta kontroli str. 95-217, 2659-2672, 2730, 2737, 2838-2839)

Pozostałe 9 działań było realizowanych w ramach struktury DGWiŻŚ w MI i MGMIŻŚ, a wcześniej Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska¹⁴⁴. W DZW MŚ zadania realizowały 2 wydziały (WPW, Wydział Prawno-Organizacyjny), a w Ministerstwie i MGMIŻŚ 4 wydziały: WPW, Wydział Organizacyjno-Legislacyjny, Wydział Ochrony Wód oraz Wydział Nadzoru Mienia.

Zgodnie z § 19 regulaminu wewnętrznego DGWiŻŚ z 7 sierpnia 2018 r. oraz § 18 regulaminów wewnętrznych DGWiŻŚ z 12 lutego 2019 r., 9 czerwca 2020 r., 6 lipca 2021 r. i 13 stycznia 2023 r. inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja zadań Ministra w zakresie działu gospodarka wodna, a także realizacja zadań wynikających z ramowej dyrektywy wodnej należały do zadań WPW. Wydział ten odpowiadał za koordynację działań wynikających z aPWŚK wskazanych do realizacji przez Ministra i został zobowiązany do koordynowania prac w zakresie rozpoczęcia, realizacji i zakończenia działań ujętych w aPWŚK do realizacji przez Ministra.

(akta kontroli str. 95-217, 2664-2672, 2838-2839)

Na realizację 2 działań, tj. „Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody” i „Promowanie rozwiązań mających na celu oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi” poniesiono wydatki w MI w łącznej kwocie 643,0 tys. zł. Zadania te zostały zakończone w grudniu 2023 r., tj. po terminie obowiązywania aPWŚK. W marcu 2018 r. został wydany – na zlecenie MŚ – „Katalog dobrych praktyk

¹⁴³ Dla JCWP o kodach: TWIWB1, TWIWB2, TWIWB3, TWIWB4, TWVWB5, TWVWB6, TWVWB7, TWVWB8, TWVWB9, CWIWB1, CWIWB2, CWIWB3, CWIWB4, CWIWB5, CWIWB6E, CWIWB6W, CWIWB7, CWIWB8, CWIWB9.

¹⁴⁴ Dalej: „DZW w MŚ”.

w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania”, za który zapłacono 222,6 tys. zł. Pozostałe zadania były realizowane w ramach bieżącej pracy pracowników urzędów.

Działanie „Ustalenie wartości obniżonych celów środowiskowych” zostało ujęte w „Analizie znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych, opracowanej przez PGW WP.

W zakresie działania „Uporządkowanie gospodarki wodami opadowymi lub roztopowymi” w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo wodne wody opadowe i roztopowe utraciły status ścieków, gdyż w ustawie tej zmieniono definicję ścieków, usuwając z niej wody opadowe i roztopowe ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne.

Działanie „Weryfikacja sposobu oceny potencjału ekologicznego dla ssJCW” zostało zrealizowane poprzez wydanie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu JCWP, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. DGWiŻŚ prowadził proces legislacyjny tego rozporządzenia.

W celu realizacji działania „Stworzenie podstaw do umożliwienia przeprowadzenia pomiarów i raportowania ilości nierejestrowanych poborów wód podziemnych” oraz „Zmiana zapisów w ustawach Prawo wodne oraz Prawo ochrony środowiska” wprowadzono zmianę do projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy polegającą na dodaniu w art. 395a w ust. 1 ustawy – Prawo wodne, odesłania do czynności wskazanej w art. 395 pkt 5 tej ustawy. Przedmiotowe rozwiązanie ma na celu zapewnienie organom właściwym w sprawie gospodarowania wodami uzyskanie informacji o wszelkich urządzeniach do poboru wody, które zostały wykonane na danym terenie.

Działanie „Zainicjowanie zmiany przepisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej dla 25 JCW nie zostało zakończone, inicjatorem zmian był minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, projekt specustawy suszowej znajdował się na etapie po uzgodnieniach międzyresortowych.

Działanie pn. „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej” stanowiło działanie ciągłe, będące kontynuacją wcześniej zawartych umów o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach transgranicznych.

(akta kontroli str. 2615-2663, 2673-2760, 2837-2843, 4467-4483, 6479-6484)

Zgodnie z art. 328 ust. 4 ustawy – Prawo wodne w lutym 2019 r. Minister, przekazał do KE sprawozdanie o postępach we wdrażaniu działań zawartych w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – w aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju. Obowiązek sprawozdawczy wynikał z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹⁴⁵ i przypadał na 21 grudnia 2018 r. Sprawozdanie to zostało sporządzone na podstawie opracowania pn. „Ocena postępu we wdrażaniu programów działań wraz ze sporządzeniem raportu dla KE (z I aktualizacji PWSK)” z 3 grudnia 2018 r.,

¹⁴⁵ Dz. U. UE L327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

wykonanego na zlecenie PGW WP. Przedstawiciele DGWiŻŚ z MGMIŻŚ uczestniczyli w opiniowaniu projektu tego opracowania. W grudniu 2018 r. PGW WP przekazało do MGMIŻŚ projekt raportu do akceptacji, który po zmianach został podpisany 31 stycznia 2019 r. przez podsekretarza stanu w MGMIŻŚ.

Zaakceptowane sprawozdanie zostało zamieszczone w Centralnym Repozytorium Danych Europejskiej Agencji Środowiska 7 lutego 2019 r., tj. 1,5 miesiąca po terminie. PGW WP pełniło rolę raportującego w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska, który ma uprawnienia do raportowania danych w tym systemie. Pismami z 8 lutego 2019 r. DGWiŻŚ poinformował Dyрекcję Generalną ds. Środowiska KE i Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE o zrealizowaniu obowiązku raportowego.

W opracowaniu pn. „Ocena postępu [...]” zapisano m.in:

- Podstawą do oceny postępu we wdrażaniu programów działań były wyniki ankietyzacji przeprowadzonej w sierpniu i wrześniu 2018 r. wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań podstawowych i uzupełniających, wskazanych w aPWŚK. Otrzymano zwrot 2 146 szt. ankiet, co stanowiło 67% zwrotu wszystkich ankiet, w tym zwrot ankiet dla działań na poziomie krajowym wynosił 100%.
- Podsumowując realizację działań w I połowie cyklu planistycznego, postęp uznano za widoczny, ale mniejszy od zakładanego w aPWŚK. Część działań niezakończonych zgodnie z harmonogramem realizacji aPWŚK nie miało jeszcze opóźnień, jednak by osiągnięte zostały efekty działań w postaci poprawy stanu wód oraz osiągnięcia celów środowiskowych ustalonych dla JCWP, za konieczne uznano zintensyfikowanie prac w szczególności w zakresie porządkowania gospodarki ściekowej. Mając na uwadze generalnie niski stopień zaawansowania działań we wszystkich kategoriach wód i w większości kategorii działań nie proponowano wdrażania dodatkowych środków jeszcze w tym cyklu planistycznym. W opinii autorów dużo większe znaczenie miała implementacja już zaplanowanych w aPWŚK działań – zwłaszcza tych podstawowych. W opracowaniu wskazano, że konieczne było skuteczne dotarcie do wszystkich jednostek zaangażowanych w realizację działań, a skuteczność zależna była od współdziałania podmiotów samorządowych i administracji rządowej. Zarekomendowano podejmowanie działań zaradczych, tj. informowanie jednostek/podmiotów na obszarze JCWP o istotności podejmowanych działań dla stanu wód, kierowanie zapytań do jednostek/podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych działań dotyczących stanu zaawansowania realizacji prac oraz wsparcie tych podmiotów w podejmowanych działaniach. Rekomendacje dotyczyły wszystkich podmiotów wskazanych w aPWŚK.
- Działania dla JCWP rzecznych zostały zaplanowane w aPWŚK w 7 kategoriach¹⁴⁶ i dla 9 z 10 dorzeczy – wyjątek stanowiło dorzecze Ucker, w którym brak było wyznaczonych JCWP. Średni stopień realizacji działań dla JCWP rzecznych, zgodnie z deklaracjami podmiotów realizujących prace, wyniósł 11,2%, tj. od 2,3% dla obszaru dorzecza Dunaju do 22,8% dla obszaru dorzecza Łaby. Określono też postęp (w %) w realizacji działań z poszczególnych kategorii. Nie podano natomiast postępu wdrażania działań w odniesieniu do JCWP rzecznych.

W ramach kategorii Gospodarka komunalna wydzielano 2 grupy, tj. Działania wynikające z konieczności porządkowania systemu gospodarki ściekowej oraz Realizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych¹⁴⁷,

¹⁴⁶ 1) Gospodarka komunalna, 2) Rolnictwo, 3) Kształtowanie stosunków wodnych oraz ochrona ekosystemów od wód zależnych (w tym morfologia i zachowanie ciągłości biologicznej cieków) 4) Monitoring, 5) Działania kontrolne, 6) Działania organizacyjno-prawne i edukacyjne, 7) Rekultywacja.

¹⁴⁷ Dalej: „KPOŚK”.

Z realizacją działań w tej kategorii wiążą się największe koszty.

- Działania przypisane do 10 przybrzeżnych i 9 przejściowych w aPWŚK ujęto w 7 kategoriach¹⁴⁸, a ogólny stopień ich realizacji dla JCW wynosił 10,4% i dotyczył obszarów dorzeczy Wisły i Odry.
- Działania wskazane w aPWŚK dla 769 JCWP jezior były zgrupowane w 6 kategoriach¹⁴⁹. W zakresie działań dla jezior otrzymano zwrot ankiet na poziomie 77,6% wszystkich JCWP, dla których wskazano działania w aPGW. W wyniku szczegółowej analizy ankiet stwierdzono dość znaczny udział ankiet pustych lub bez podawania konkretnych odpowiedzi. Z tego względu, oprócz analizy odpowiedzi ankietowych, w celu pozyskania informacji o stanie zaawansowania wdrażania działań dla jezior, dokonano analizy danych zawartych m.in. na stronach internetowych podmiotów odpowiedzialnych za realizację programu działań. W raporcie nie podano średniego stopnia realizacji działań dla JCWP jezior.
- Dla wszystkich 172 JCWPd i zaplanowanych dla nich działań w 7 kategoriach¹⁵⁰ średnia wartość stopnia zaawansowania realizacji działań wynosiła 12%, tj. od 0 dla obszaru dorzecza Niemna i Łaby do 26,2% dla obszaru dorzecza Pregoly.
- Analiza przekazanych w ankietach danych o nakładach finansowych ponoszonych przez poszczególne jednostki na realizację przypisanych im działań w aPWŚK wykazała, że dla prawie 80% działań nie podano kosztów realizacji. Znaczna część informacji o kosztach nie została rozdzielona na poszczególne lata realizacji lub/i obejmowała okres wykraczający poza analizowane lata 2016-2021. Podmioty, które realizowały działania ciągle, nie zawsze podawały przewidywane koszty na lata 2019-2021, co mogło w opinii autorów prowadzić do zaniżenia przewidywanych kosztów realizacji programu do końca cyklu wdrażania ramowej dyrektywy wodnej. Kolejną kwestią mającą wpływ na wiarygodność przekazanych w ankietach informacji był rozdział kosztów na JCWP i JCWPd. Podawane kwoty w dużej mierze nie były rozdzielane na właściwe JCWP i JCWPd, a podawane przy każdej jednostce łącznie, co prowadzić mogło do zwielokrotnienia kosztów. Podmioty podawały także różne koszty brutto lub netto i na potrzeby dalszych analiz przyjęto, że wszystkie koszty dotyczą kwot brutto, a podane w ankietach kwoty netto przeliczono przy założeniu, że do całości miał zastosowanie podatek VAT 23%. W związku z powyższym koszty realizacji programu działań w podziale na lata miały charakter wyłącznie poglądowy i oszacowany koszt zrealizowanych działań na podstawie ankiet dla okresu 2016-2018 wyniósł 2 280 369,3 tys. zł. Na podstawie wyników ankietyzacji stopień realizacji działań z zakresu KPOŚK wyniósł ok. 22%. Po dokonaniu analizy kosztów realizacji działań stwierdzono rozbieżności między kosztami wynikającymi z ankietyzacji a kosztami wynikającymi ze sprawozdań KPOŚK (kwota z ankietyzacji aPWŚK za lata 2016-2018 była niższa niż kwota z aKPOŚK za lata 2016-2017), zdecydowano, że właściwym było podsumowanie informacji o kosztach nie tylko w oparciu o wyniki z ankietyzacji jednostek odpowiedzialnych za realizację aPWŚK, przeprowadzoną w 2018 r., ale również z uwzględnieniem uzupełnienia o kwoty wskazywane w raportach z wdrażania KPOŚK w latach 2016 i 2017 r. Dane te – według autora opracowania – w większym stopniu oddają rzeczywistość poniesione nakłady na wdrażanie działań wynikających z porządkowania gospodarki komunalnej na

¹⁴⁸ 1) Gospodarka komunalna, 2) Rolnictwo, 3) Kształtowanie naturalnych warunków hydrologicznych, 4) Kształtowanie naturalnych warunków hydrodynamicznych, 5) Monitoring, 6) Działania organizacyjno-prawne i edukacyjne, 7) Projekt badawczy.

¹⁴⁹ 1) Gospodarka komunalna, 2) Rolnictwo, 3) Działania organizacyjno-prawne i edukacyjne, 4) Rekultywacja, 5) Monitoring, 6) Działania kontrolne.

¹⁵⁰ 1) Działania kontrolne, 2) Działania organizacyjno-prawne i edukacyjne, 3) Gospodarka komunalna, 4) Gospodarka komunalna/przemysł, 5) Przemysł, 6) Monitoring, 7) Rolnictwo.

terenach objętych aglomeracjami. Dlatego też koszty realizacji KPOŚK wynikające ze sprawozdawczości, a nie dane z ankiet z 2018 r. powinny stanowić podstawę wypełnienia tabel raportowych do KE przeznaczonych do prezentacji postępu we wdrażaniu aPWŚK. Według opracowania koszty realizacji KPOŚK za lata 2016-2017 wyniosły 4 496 969,9 tys. zł.

- W opracowaniu pt. „Ocena postępu [...]” nie dokonano analizy poszczególnych JCW każdego dorzecza i działań, które były zaplanowane dla poszczególnych JCW – zgodnie z układem zastosowanym w aPGW na obszarach dorzeczy z 2016 r. Nie dokonano w nim także analizy i oceny stanu realizacji działań podstawowych i uzupełniających, kosztów dla poszczególnych JCW, a także efektów sfinansowanych działań do 31 grudnia 2018 r. i w porównaniu do tych wielkości ujętych w aPGW z 2016 r.

(akta kontroli str. 2311-2457)

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśniła, że opracowanie pn. „Ocena postępu [...]”, którego koordynacja należała do PGW WP powstało na potrzeby sporządzenia i przedłożenia do Komisji Europejskiej sprawozdania o postępach we wdrażaniu programów działań (art. 15 ust. 3 RDW¹⁵¹). Na potrzeby ww. opracowania dokonano oceny stopnia realizacji wszystkich działań zapisanych w aPWŚK, z uwzględnieniem harmonogramu ich realizacji. Podstawowym wskaźnikiem oceny postępu we wdrażaniu działań było określenie ogólnego statusu działania, tj. stanu zaawansowania działania w momencie pozyskiwania informacji w ramach ankietyzacji podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań (zgodnie z poziomem szczegółowości wymaganym w raporcie do KE). Opracowanie stanowiło również źródło danych dla identyfikacji działań sprzyjających osiągnięciu celów środowiskowych JCWP oraz celów obszarów chronionych: działania zrealizowane lub w trakcie realizacji zostały poddane analizie ich skuteczności względem zmian wartości wskaźników oceny stanu. Odrzucone zostały działania nieskuteczne, a w przypadku działań skutecznych została wykonana analiza pod kątem potrzeby przedłużenia działania, z uwzględnieniem aktualnej oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych oraz występujących presji. Działania w trakcie realizacji wskazano do kontynuacji i rekomendowano do ponownej oceny skuteczności w kolejnym cyklu planistycznym.

(akta kontroli str. 2458-2464)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ oświadczyła, że ramowa dyrektywa wodna nie precyzuje zakresu informacji jakie powinny zostać przedstawione w sprawozdaniu o postępach we wdrażaniu działań. Jednakże w celu ujednolicenia przekazywanych danych postępowano według wytycznych KE¹⁵². W ramach sprawozdania należy przekazać informacje dotyczące: postępu w realizacji zaplanowanych działań; ogólnego postępu realizacji programów działań; kosztów działań; zidentyfikowanych przeszkód we wdrażaniu programu działań; postępu w osiąganiu celów środowiskowych; danych dotyczących ogólnych założeń w realizacji działań; powiązań z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego tzw. „dyrektywą morską”.

(akta kontroli str. 2422-2423)

Zarówno w sprawozdaniu do KE jak i w „Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce za lata 2018-2019” podano oszacowany koszt zrealizowanych działań na podstawie ankiet w latach 2016-2018 w wysokości 2 280 369,3 tys. zł,

¹⁵¹ Ramowa dyrektywa wodna – dopisek kontrolera NIK.

¹⁵² „Reporting guidance on „Implementation of planned Programme of Measures” (2018) according to Article 15 (3) of the Water Framework Directive”.

a uwzględniając dane o kosztach wdrażania KPOŚK kwota ta została oszacowana na poziomie 4 555 552,5 tys. zł.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 upw z 2001 r. oraz art. 353 ust. 2 ustawy – Prawo wodne minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przedkładał Sejmowi RP co 2 lata¹⁵³ informacje o gospodarowaniu wodami dotyczące m.in. stanu zasobów wodnych oraz realizacji PGW na obszarach dorzeczy. Badanie 3 Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce za lata 2016-2017, 2018-2019 i 2020-2021 wykazało, że w żadnej informacji nie przedstawiono stanu zasobów wodnych za dane lata w odniesieniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego, co uniemożliwiało ich porównanie w celu przedstawienia dynamiki zmian zachodzących w stanie wód i efektów podejmowanych działań lub skutków ich niepodejmowania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2159-2310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jedno z 12 działań krajowych pn. „Rewizja wieloletniego programu ochrony brzegów morskich”, przewidziane do realizacji w 19 JCW, nie zostało przez Ministra uruchomione. Zaniechanie uruchomienia i wykonania tego działania krajowego do końca 2023 r. było niezgodne z art. 113b ust.10 upw z 2001 r. oraz art. 324 ust. 7 ustawy – Prawo wodne, w których stwierdza się, że działania zawarte w aktualizacjach Program wodno-środowiskowego kraju zostaną wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia, a działania ujęte w aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza należy rozpocząć nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia tej aktualizacji.

Zastępca dyrektora DGM wyjaśnił, że wskazane działanie wymagało przeprowadzenia nowelizacji obowiązującej ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678). W opinii DGM wskazana w aPWŚK „Rewizja wieloletniego programu ochrony brzegów morskich” polegająca na „redukcji programu działań ochrony odcinków brzegów na obszarach niezurbanizowanych w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko morskie” wymagała przeprowadzenia nowelizacji obowiązującej ustawy. W przewidzianym w aPWŚK terminie nowelizacja ta nie została przygotowana.

Na potrzeby kontroli nie przedłożono śladów rewizyjnych potwierdzających podjęcie jakichkolwiek czynności na rzecz realizacji ww. działania.

(akta kontroli 2664-2672)

2. W informacjach o gospodarowaniu wodami w Polsce za lata 2016-2017, 2018-2019 i 2020-2021 dla Sejmu RP, o których mowa w art. 4 ust. 2 upw z 2001 r. oraz art. 353 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, nie przedstawiono stanu zasobów wodnych za dane lata w odniesieniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego, co uniemożliwiało ich porównanie w celu przedstawienia dynamiki zmian zachodzących w stanie wód i efektów podejmowanych działań lub skutków ich niepodejmowania. W punkcie dotyczącym „Jakości zasobów wodnych” nie podano ogólnej liczby JCW i w podziale na dorzecza. Tylko w „Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2016-2017”¹⁵⁴ w rozdziale pt. „Podsumowanie” w pkt 3 zapisano: „Oceny ogólnego stanu dokonano w przypadku 1752 Jednolitych Części Wód Powierzchniowych, z czego tylko w przypadku 127 (7,25%) JCWP stwierdzono stan dobry, natomiast w przypadku 1625 (92,75%)

¹⁵³ Według upw z 2001 r. nie później niż do 30 czerwca, według ustawy – Prawo wodne nie później niż do 31 sierpnia.

¹⁵⁴ Druk Sejmowy nr 2836 z 28 sierpnia 2018 r.

JCWP stwierdzono stan zły. Stan Jednolitych Części Wód Podziemnych jest znacznie lepszy. Ocena stanu chemicznego i ilościowego JCWPd w 2016 r. wykazała dobry stan w 150 JCWPd, a słaby stan w 22 JCWPd.”. W Informacji tej nie podano oceny stanu wód przejściowych i przybrzeżnych. Syntezy opisów nie dokonano w kolejnych informacjach, a szczegółowe opisy danych uniemożliwiają dokonanie analizy.

Z „Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2018-2019”¹⁵⁵, wynika, że:

- Z 1490 JCWP rzecznych zły stan stwierdzono wobec 1481 (99,4%), a stan tylko 9 (0,6%) był dobry. Złą ocenę stanu tłumaczono wprowadzeniem do oceny stanu wód wyników monitoringu substancji priorytetowych, prowadzonego w biocie.
- W wyniku monitoringu wykonanego w latach 2014-2019 na podstawie oceny stanu 216 JCWP jeziornych stwierdzono zły stan wód w 211 (97,7%) JCWP, a 5 (2,3%) – osiągnęło stan dobry.
- W wyniku oceny stanu 19 JCWP przejściowych i przybrzeżnych na obszarze dorzecza Wisły i Odry za 2017 r. i 2018 r. stwierdzono, że ich stan jest zły.
- Badania 48 ze 172 JCWPd (w tym wszystkich 39 JCWPd uznanych za zagrożone nieosiągnięciem określonych dla nich celów środowiskowych) w 384 punktach pomiarowych wykazały, że wody podziemne o dobrym stanie chemicznym wystąpiły w 250 punktach, a wody o słabym stanie chemicznym (których jakość jest wynikiem oddziaływania presji antropogenicznej) – w 134 punktach. W wyniku badań przeprowadzonych w 2019 r., w ramach których objęto wszystkie 172 JCWPd w 1289 punktach pomiarowych, stwierdzono dobry stan chemiczny wód podziemnych w 1022 punktach (79,3%), a ich słaby stan w 267 punktach (20,7%).

Z „Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2020-2021”¹⁵⁶ wynika:

- na podstawie monitoringu wykonanego w latach 2014-2019 spośród 3051 JCWP w 9 dorzeczach zły stan stwierdzono w 3035 (99,5%), a stan tylko 16 (0,5%) był dobry. W ocenie stanu JCWP rzecznych dokonanych metodą przeniesienia stan ogólny zły wskazano w 97,8% wszystkich JCWP natomiast dobry – w 2,2% JCWP. Złą ocenę stanu wód tłumaczono wprowadzeniem do oceny stanu wód wyników monitoringu substancji priorytetowych, prowadzonego w biocie. W okresie od 2018 r. rozszerzono liczbę wskaźników badanych o nowe substancje priorytetowe. Dla określenia ich stanu brane są różne parametry, nie tylko stan chemiczny czy fizyczny, ale też poziom ich bioróżnorodności.
- na podstawie oceny stanu 691 JCWP jeziornych w 2018 r. stwierdzono zły stan wód w 628 (90,9%) JCWP, a 63 (9,1%) – osiągnęło stan dobry.
- w wyniku oceny stanu 19 JCWP przejściowych i przybrzeżnych na obszarze dorzecza Wisły i Odry dokonanej na podstawie danych pomiarowych z lat 2014-2019 stwierdzono, że ich stan jest zły.
- badania 84 ze 172 JCWPd (w tym 45 w 2020 r. i 39 w 2021 r. odpowiednio w 390 i 380 punktach pomiarowych) wykazały, że liczba JCWPd o stanie dobrym wynosi 151 (87,8%), a o stanie słabym 21 (12,2%). Według danych z 2020 r. wody podziemne o dobrej jakości wystąpiły w 269 punktach (69%), a wody o słabym stanie chemicznym – w 121 punktach (31%).

¹⁵⁵ Druk Sejmowy nr 588 z 1 września 2020 r.

¹⁵⁶ Druk Sejmowy nr 2554 z 29 sierpnia 2022 r.

Ponadto w 3 Informacjach wskazano dane o działaniach związanych z planowaniem PGW, zamiast danych o realizacji PGW na obszarach poszczególnych dorzeczy, w tym w zakresie realizacji działań, kosztów, postępu, zagrożenia realizacji celów środowiskowych w odniesieniu do JCW.

(akta kontroli str. 2159-2310)

W sprawie przyczyn niedokonywania oceny stanu różnych rodzajów wód i nieporównywania stanu bieżącego do stanu ujętego w informacji z okresu poprzedniego w celu przedstawienia dynamiki zmian zachodzących w stanie wód i efektów podejmowanych działań lub skutków ich niepodejmowania w przygotowywanych informacjach o gospodarowaniu wodami, o których mowa w art. 353 ust. 2 ustawy – Prawo wodne:

- naczelnik WPW zeznała: „Informacja jest opracowywana w oparciu o wkłady przekazywane przez poszczególne wydziały w DGWiŻŚ, PGW WP, Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej i Państwowej Służby Hydrogeologicznej (zlikwidowanej od tego roku). W informacji były przedstawione wyniki stanu wód aktualne na czas przygotowania informacji. Minister nie jest zobligowany do zestawienia danych przedstawionych w informacji za dany okres z danymi przedstawionymi w informacjach za okresy poprzednie. Komisja Europejska zastrzega kryteria oceny JCW. Pomimo rzeczywistej poprawy stanu wód powierzchniowych z oceny wynika ich pogorszenie.”;
- zastępca dyrektora DGWiŻŚ zeznała: „Zakres opracowania informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce wynika z ustawy Prawo wodne. DGWiŻŚ dokłada wszelkich starań, aby w informacji zawrzeć odniesienie do poprzedniego okresu opracowania tej informacji. W przypadku oceny stanu wód zawartej w informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce za lata 2020-2021 wskazano przyczyny dlaczego stan wód jest gorszy w porównaniu do poprzedniego okresu.”.

W sprawie przyczyn niezawarcia w „Informacjach [...]” syntezy wyników opisanych danych, porównania stanu wód do lat poprzednich jak również stanu realizacji PGW na obszarach dorzeczy w celu przedstawienia dynamiki zmian zachodzących w stanie wód i efektów podejmowanych działań lub skutków ich niepodejmowania były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił: „[...] od dnia 12 grudnia 2023 r. nie pełnię funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i nie posiadam dostępu do dokumentów, osób oraz informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania w piśmie z dnia 30 stycznia 2024.”. Ponadto wyjaśnił m.in.: „[...] ze względu na bardzo szczegółowy charakter pytań oraz długi okres, obejmujący lata od 2016 do 2023 r. nie jestem w stanie, opierając się wyłącznie na swojej pamięci, bez dostępu do dokumentów źródłowych oraz merytorycznych pracowników Ministerstwa Infrastruktury, udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania.”.

(akta kontroli str. 2159-2310, 2632-2633, 2649, 6210-6215, 6485-6486)

Przygotowane Informacje nie zawierały syntezy wyników opisanych danych jak również brak było w nich porównania do poprzednich okresów sprawozdawczych. Nadmiar informacji na temat rodzajów monitoringu i zarazem brak syntetycznych podsumowań sprawiał, że z informacji nie wynikało wprost jaki jest stan wód i jaki jest kierunek i dynamika zmian. Brak analiz na temat realizacji PGW uniemożliwiał ustalenie jaki jest stopień zaawansowania realizacji PGW i czy podejmowane działania są skuteczne. Powyższe postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie podjęto realizację 9 z 10 zbadanych w trakcie kontroli NIK działań krajowych, wykonanie których przypisano w aPWŚK Ministrowi. Zgodnie z art. 328 ust. 4 ustawy – Prawo wodne Minister przekazał do KE sprawozdanie o postępach we wdrażaniu działań zawartych w aPGW i aPWŚK. Przekazywane do Sejmu RP informacje o gospodarowaniu wodami były sporządzane nierzetelnie, gdyż nie zawierały danych na temat stanu zasobów wodnych i ich dynamiki zmian w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego.

OBSZAR

3. Nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód

Opis stanu faktycznego

Na podstawie 5 regulaminów wewnętrznych DGWiŻS obowiązujących od 7 sierpnia 2018 r.¹⁵⁷ monitoring realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy należał do zadań WPW w DGWiŻS.

(akta kontroli str. 11-112, 133-134, 156-157, 183-184, 210-211)

Naczelnik WPW zeznała, że zadanie „monitoring realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy” należy rozumieć „poprzez monitoring, o którym mowa w art. 328 ustawy – Prawo wodne. W WPW został przygotowany formularz sprawozdawczy, ulotka informacyjna, instrukcja wypełniania formularza. Na stronie MI został opublikowany komunikat dotyczący obowiązku sprawozdawczego, zawierające te wyżej wymienione elementy. Do podmiotów zobowiązanych do przekazywania rocznych sprawozdań były wysyłane wiadomości email zawierające treść komunikatu, formularz, ulotkę i instrukcję. W komunikacie udostępniono telefony kontaktowe do pracowników WPW. Pracownicy udzielali telefonicznie i emailowo wyjaśnień i wskazówek w zakresie obowiązku sprawozdawczego. Otrzymane sprawozdania były uporządkowywane i analizowane. Były wydzielane sprawozdania dotyczące tylko planów gospodarowania wodami. W przypadku sprawozdań za 2021 r. została zlecona praca „Raport podsumowujący monitoring realizacji działań ujętych w: - planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy / programie wodno-środowiskowym kraju, - planach zarządzania ryzykiem powodziowym, - programie ochrony wód morskich, na podstawie danych sprawozdanych za rok 2021” z 3 listopada 2022 r. (dalej: „Raport podsumowujący monitoring [...]”). Na podstawie sprawozdawczości, wynikającej z art. 328 ustawy – Prawo wodne, możemy ocenić stopień realizacji działań. Ocena, czy zostały osiągnięte cele środowiskowe jest pochodną. W WPW czynione są starania celem wykonania analizy wpływających sprawozdań, ale ograniczone zasoby kadrowe w znaczący sposób utrudniają realizację tego zadania.”

(akta kontroli str. 2631, 2571-2575)

W okresie objętym kontrolą do MI wpływały sprawozdania z realizacji działań zawartych w aPGW w latach poprzednich od podmiotów zobowiązanych, których liczba w poszczególnych latach – według danych DGWiŻS – była jednakowa i wynosiła 2512. Liczba podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań była faktycznie wyższa od wskazanej przez pracownika WPW. W liczbie 2512 uwzględniono 2477 wójtów/ burmistrzów/ prezydentów miast, natomiast liczba ta – z uwzględnieniem 66 prezydentów miast na prawach powiatu – powinna wynosić 2578.

W 2019 r. wpłynęły 1224 sprawozdania od 47,5% podmiotów zobowiązanych, w 2020 r. – 1237 od 48,0% podmiotów zobowiązanych, w 2021 r. sprawozdania złożyło 1181 podmiotów zobowiązanych, tj. 45,8% ogółu, w 2022 r. – 1180, tj. 45,8%

¹⁵⁷ Z 7 sierpnia 2018 r., 12 lutego 2019 r., 9 czerwca 2020 r., 6 lipca 2021 r. i 13 stycznia 2023 r.

ogółu, a w 2023 r. – 1379, co stanowiło 53,5% ogólnej liczby podmiotów zobowiązanych.

(akta kontroli str. 2571-2575, 2579-2581)

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła, że do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nie wpłynęły sprawozdania za 2017 r. Upw z 2001 r. nie określała takiego obowiązku. Po wejściu w życie ustawy – Prawo wodne, od 1 stycznia 2018 r. zgodnie z art. 328 ust. 2, pierwszym rokiem, którego dotyczyły sprawozdania był 2018 – a termin na ich złożenie 28 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 2576-2578)

W związku z realizacją umowy z 3 listopada 2022 r. zastępca dyrektora DGWiŻŚ – jako przedstawiciel zamawiającego – dokonała odbioru przedmiotu zamówienia, tj. Raportu podsumowującego monitoring realizacji działań ujętych w: planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy/programie wodno-środowiskowym kraju, planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz programie ochrony wód morskich – na podstawie danych sprawozdanych za rok 2021 oraz Rekomendacje dotyczące formularza sprawozdań oraz rekomendacje dotyczące kontaktów z podmiotami sprawozdającymi. Raport został sporządzony na podstawie danych uzyskanych za rok 2021. W raporcie zapisano m.in., że:

- Analiza kompletności i poprawności przekazanych i zweryfikowanych sprawozdań wskazała, że za rok 2021 przekazanych zostało 536 sprawozdań, tj. 529 sprawozdań od miast i gmin, 6 sprawozdań urzędów wojewódzkich i 1 sprawozdanie PGW WP. Według autora raportu zobowiązanych do złożenia sprawozdania było 2 494 podmioty, co oznacza, że za rok 2021 sprawozdanie złożyło 21,5% podmiotów zobowiązanych. Biorąc pod uwagę dodatkową informację, że 640 podmiotów zobowiązanych przekazało puste sprawozdania (brak realizacji działań) – wskaźnik ten wynosił 47,2%. Przekazane sprawozdania dotyczyły 6 z 10 obszarów dorzeczy. Z 8279 przekazanych rekordów stanowiących o liczbie działań, ujętych w sprawozdaniach za 2021 r., 3979 dotyczyło obszaru dorzecza Wisły, 4226 – Odry, 58 – Pregoly, 9 – Niemna, 4 – Dunaju i 3 – Dniestru. Nie uzyskano żadnych informacji z obszarów dorzeczy: Łaby, Świeżej, Ucker i Jarftu. Z 8279 rekordów zawartych w 536 sprawozdaniach wykluczono 1266 rekordów nieuzupełnionych, w tym 31 rekordów zawartych w sprawozdaniu PGW WP. Do dalszych analiz przyjęto 7013 rekordów¹⁵⁸, a odrzucone rekordy stanowiły 15% wszystkich działań, które nie zostały opisane w sprawozdaniu, z tego 22% wszystkich działań Odry, 9% – Wisły i 3% – Pregoly.
- W raporcie analizie poddano liczbę działań ujętych w sprawozdaniach za 2021 r. w podziale na działania wskazane dla JCWP i JCWPd w odniesieniu do kategorii działań. Z 7013 działań – 3735 realizowano zgodnie z harmonogramem, 840 realizowano niezgodnie z harmonogramem, a dla 2434 – stwierdzono brak informacji (niewypełnione).
- Określenie stopnia finansowania działań uznano za niemożliwe, a jakiegokolwiek analizy – niemiernodajne. Podmioty nie uzupełniły informacji kosztowych dla 5350 rekordów w każdym roku finansowania. Wobec tego brak było możliwości wykonania analiz w zakresie wielkości środków finansowych zaangażowanych w realizację działań: 1) w podziale na obszary dorzeczy, 2) w odniesieniu do kategorii działań i 3) w podziale na grupy działań.
- Określenie źródła finansowania dla 40% sprawozdanych działań było niemożliwe. Dla 30 rekordów wpisano „brak danych”, a dla 2747 nie podano jakichkolwiek

¹⁵⁸ 3827 działań dotyczy obszaru dorzecza Wisły, co stanowi 54,6% wszystkich działań, 3114 działań dotyczy obszaru dorzecza Odry, co stanowi 44,4% wszystkich działań, 56 działań dotyczy obszaru dorzecza Pregoly, tj. stanowi 0,8% ogółu działań i łącznie 16 działań dotyczy obszaru dorzecza Dniestru, Dunaju oraz Niemna, co stanowi 0,2% ogółu działań.

informacji – pusty rekord. Z pozostałych danych wynikało, że największy udział w finansowaniu działań miały środki krajowe (43%), środki określone jako inne, w tym mieszane (14%), a najniższy udział miały działania finansowane ze środków europejskich (3%).

- W raporcie nie podano informacji o realizowanych działaniach w poszczególnych JCWP. W raporcie brak było odniesienia do działań podjętych w okresie od daty wejścia w życie rozporządzeń Rady Ministrów z 18 października 2016 r., którymi przyjęto aktualizacje PGW na obszarach 10 dorzeczy.

(akta kontroli str. 2466-2570)

Naczelnik WPW wyjaśniła, że w okresie od wejścia w życie aktualizacji PGW do 2022 r. był to jedyny raport zlecony do wykonania przez Ministra Infrastruktury. Oprócz tego dokumentu wykonano „Ocenę postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd z aPWŚK, która została wykonana w 2018 r. na zlecenie dawnego KZGW, a odebrana przez PGW WP. Raport nie został wykorzystany przy opracowaniu II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, ponieważ powstał znacznie później niż zakończono prace nad II aktualizacją ww. planów.

(akta kontroli str. 2844-2845)

W Ministerstwie, wbrew regulacji przyjętej w art. 328 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW na obszarach dorzeczy, które zostały zatwierdzone w drodze rozporządzeń przez Radę Ministrów i opublikowane w grudniu 2016 r., a podejmowane czynności w celu pozyskania sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 tej ustawy od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przedkładania Ministrowi były nieefektywne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wpłynęło łącznie 12 136 skarg i wniosków, w tym 16 dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, co stanowiło 0,13% ogólnej liczby wpływających skarg i wniosków. Minister GMiŻŚ i Minister Infrastruktury, jako organy odpowiedzialne w danym okresie za dział administracji rządowej gospodarka wodna, otrzymali do rozpatrzenia odpowiednio 13 i 3 skargi i wnioski dotyczące planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. Kierowane do Ministra skargi i wnioski dotyczyły przede wszystkim zanieczyszczeń wód, w tym zrzutu ścieków do wód. Przedmiotowe skargi/wnioski w 10 przypadkach pochodziły od osób fizycznych, 2 od osób prawnych, 1 od jednostki samorządu terytorialnego, a 3 były anonimowe.

Minister w 6 przypadkach¹⁵⁹ spośród 16 objętych badaniem nieterminowo przekazywał skargi i wnioski do rozpatrzenia do właściwego kompetencyjnie organu lub nieterminowo rozpatrywał skargi i wnioski będące we właściwości Ministra (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pomimo obowiązywania w Ministerstwie wewnętrznych procedur związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków nie były one stosowane w MGiŻŚ w zakresie klasyfikowania pism wpływających jako skarga, wniosek lub petycja, co miało bezpośredni wpływ na nadawanie rygoru dotyczącego sposobu załatwienia sprawy wynikającego wprost z k.p.a. wpływającym pismom (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 503, 1747-1753)

¹⁵⁹ BKA.W.051.74.2018, BKA.W.051.95.2018, BKA.W.051.112.2018, BKA.W.051.123.2018, BKA.W.ZSWP.051.88.2019, BKA.W.ZSWP.051.70.2020.

Wnioski i skargi nie były podstawą do wszczęcia kontroli wewnętrznych ani zadań audytowych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 475-480)

Minister nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód ze względu na brak kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących realizacji działań z aPGW oraz przygotowania IIaPGW i realizacji zaleceń pokontrolnych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W badanym okresie Minister przeprowadził:

- 1 zadanie audytowe dotyczące gospodarki wodnej, jednak nie dotyczyło ono kwestii związanych z zapewnieniem dobrego stanu wód w Polsce;
- 9 kontroli wewnętrznych, w tym 2 doraźne, ale tylko 1 z kontroli planowych dotyczyła realizacji działań związanych z zapewnieniem dobrego stanu wód w Polsce (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W wyniku przeprowadzonej kontroli¹⁶⁰ sformułowano 2 zalecenia, z których 1 dotyczyło realizacji programów związanych z zapewnieniem dobrego stanu wód w Polsce. Zalecenie pokontrolne dotyczyło wprowadzenia zmian w „Programie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną” w trybie określonym w art. 356 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo wodne, gdyż PGW WP nie przedkładało Ministrowi do zatwierdzenia zmian wprowadzanych do tego Programu w ciągu roku. W 2022 r. i 2023 r., tj. po stwierdzeniu nieprawidłowości, Programy te były zmodyfikowane w trakcie okresu obowiązywania i pomimo zaleceń wynikających z przeprowadzonej kontroli wewnętrznej nie zostały przedłożone Ministrowi do zatwierdzenia.

Zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśniła, że „kwestie wprowadzenia zaleceń pokontrolnych z kontroli planowej dotyczących zatwierdzania przez Ministra zmian wprowadzonych do programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną były wielokrotnie podejmowane w roboczych spotkaniach z PGW WP dedykowanych obszarowi utrzymania. W konsekwencji uzgodniono, że wprowadzenie modyfikacji przepisów ustawy – Prawo wodne w tym obszarze mogłoby się odbyć przy kolejnej nowelizacji ustawy, które będzie dedykowana temu zagadnieniu.”. Zastępca dyrektora DGWiŻS poinformowała, że „W związku z dotychczasowym brakiem aktualizacji ustawy Prawo wodne w tym zakresie rozpoczęto prace nad określeniem trybu zatwierdzania zmian przez Ministra, spotkanie dotyczące ww. zagadnienia zostało wyznaczone na 30 stycznia 2024 r. z PGW WP.”. Dodatkowo wyjaśniła, że każdorazowa akceptacja Ministra zmian wprowadzonych do Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną zadań awaryjnych, które wymagają natychmiastowej realizacji może przyczynić się do opóźnienia w ich wdrożeniu.

(akta kontroli str. 449-474)

Minister nie przeprowadził rzetelnej analizy ryzyka, w tym nie rozliczył w sposób przejrzysty ryzyk już zidentyfikowanych, dotyczących realizacji zadań, które miały wpływ na utrzymanie dobrego stanu wód w Polsce i realizacji celów środowiskowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 709-1222, 1767-1775, 1784-1790, 1795-1807)

¹⁶⁰ Kontroli planowej przeprowadzonej w okresie od 25 lutego do 31 marca 2021 r. pn.: „Realizacja wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjne Ministerstwa Infrastruktury w zakresie działań administracji rządowej: gospodarka morską, gospodarka wodna, żegluga śródlądowa”.

W rocznych planach działalności Ministra GMiŻŚ na lata 2018-2019 nie uwzględniono celów i zadań w zakresie gospodarowania wodami. W 2020 r. Minister, w planie działalności, wykazał cel z tego zakresu.

Minister Infrastruktury w planach działalności na lata 2020-2023 uwzględniał cele i zadania dotyczące gospodarowania wodami oraz określał mierniki na podstawie których weryfikowano poziom ich realizacji, jednak nie zapewnił ujęcia w tych planach prac wynikających z IIaPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Sprawozdania z wykonania planu działalności Ministra Infrastruktury za lata 2019-2022, poza sprawozdaniem za rok 2021 wykazały, że założone cele były w pełni realizowane. Roczne plany działalności Ministra na lata 2020-2023, sprawozdania z wykonania planu działalności za lata 2018-2022 oraz oświadczenia Ministra o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2022 zostały opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MI, stosownie do wymagań określonych w art. 70 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶¹.

(akta kontroli str. 750-955, 1140-1142, 1143-1222, 2044-2158)

Zgodnie z art. 356 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, z zastrzeżeniem art. 263 ust. 5 tej ustawy, Minister nadzorował PGW WP, a do 31 grudnia 2017 r. nadzorował KZGW zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 upw z 2001 r. Prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad prezesem PGW WP/prezesem KZGW należało do zadań Wydziału Nadzoru i Mienia w DGWiŻŚ¹⁶². W ramach wykonywanego nadzoru na podstawie art. 359 ustawy – Prawo wodne Minister zobowiązany był do dokonywania oceny okresowej prezesa PGW WP, w oparciu o informacje zawarte w rocznej ocenie działalności PGW WP za rok poprzedni, w terminie do dnia 30 września roku następującego po roku, którego dotyczy ocena okresowa¹⁶³. Ocena okresowa miała na celu w szczególności przekazanie prezesowi PGW WP informacji na temat skuteczności, jakości i celowości podejmowanych przez niego działań, oczekiwań dotyczących efektów i jakości pracy oraz preferowanych kierunków rozwoju¹⁶⁴.

W ramach wykonywanego nadzoru Minister na podstawie art. 358 ustawy – Prawo wodne zobowiązany był dokonywać rocznej oceny działalności PGW WP w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy roczna ocena. Rocznej oceny dokonywano na podstawie:

- 1) analizy sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego;
- 2) wyników bieżącego monitoringu realizacji zadań;
- 3) wyników kontroli resortowej oraz zewnętrznych organów kontroli;
- 4) okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg.

Roczna ocena miała na celu w szczególności przekazanie informacji na temat skuteczności i jakości wykonywanych zadań oraz wskazanie oczekiwań dotyczących funkcjonowania PGW WP.

Działalność PGW WP w latach 2018-2022 została oceniona przez Ministra pozytywnie z zastrzeżeniami i zawierała zalecenia co do podjęcia działań naprawczych, każdorazowo wskazując obszary, których działania te miały dotyczyć.

¹⁶¹ Dz. U z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

¹⁶² § 26 ust. 3 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury z 8 stycznia 2021 r. –zarządzenie nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury ze zm. (a wcześniej: zarządzenia nr 8 Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ze zm.; zarządzenia nr 4 Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej).

¹⁶³ Art. 359 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

¹⁶⁴ Art. 359 ust. 2 ustawy – Prawo wodne.

Minister ocenił pozytywnie działalność prezesa PGW WP w latach 2018-2020, a w roku 2021¹⁶⁵ i 2022¹⁶⁶ – pozytywnie z zastrzeżeniami. Oceny okresowe prezesa PGW WP oraz oceny roczne działalności PGW WP za rok 2019 i 2020 były przeprowadzane terminowo natomiast ocena okresowa Prezesa PGW WP za 2018 rok oraz oceny roczne działalności PGW WP za lata 2018¹⁶⁷ i 2021¹⁶⁸, po terminie wskazanym w art. 358 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

(akta kontroli str. 1222a-1380, 1381-1403, 1743-1737)

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w latach 2021¹⁶⁹ i 2022¹⁷⁰ polecił prezesowi PGW WP przeprowadzenie kontroli nieujętych w planach kontroli na dany rok. Kontrole te nie dotyczyły realizacji działań określonych w aPWŚK.

(akta kontroli str. 1738-1746)

Programy realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną na 2018 rok i 2019 rok zostały przygotowane w formie tabelarycznej (wykaz inwestycji w podziale na rzgwy wraz z planowanymi kosztami) i nie zawierały części opisowej. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻŚ „część opisowa została wprowadzona w celu ułatwienia szczegółowej analizy dokumentu przez Ministerstwo Infrastruktury, jak również stanowi materiał informacyjny w zakresie prac utrzymaniowych w danym roku”.

(akta kontroli str. 1614-1618)

Ponadto, w ramach działań nadzorczych, zmierzających do zatwierdzenia Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej PGW WP¹⁷¹, Minister Infrastruktury zobowiązał prezesa PGW WP¹⁷², aby w PPI zostały zawarte wszystkie inwestycje wynikające m.in. z II aktualizacji planów gospodarowania wodami. PPI był kierunkowym dokumentem, w którym ujęte zostały zadania inwestycyjne przygotowywane, realizowane lub planowane do realizacji w najbliższych latach, dla

¹⁶⁵ Minister Infrastruktury, zobowiązał prezesa do realizacji zaleceń NIK oraz zaleceń opisanych w ocenie działalności PGW WP za 2021 r. oraz zarekomendował podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania PGW WP ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z przejmowanym mieniem Skarbu Państwa, terminowością wydawania zgód wodnoprawnych, sprawami pracowniczymi oraz sprawami związanymi z realizacją inwestycji w gospodarce wodnej, sprawami finansowymi oraz organizacyjnymi, a także związanymi ze sprawozdawczością w ramach Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

¹⁶⁶ Minister Infrastruktury zobowiązał prezesa do realizacji zaleceń NIK oraz zaleceń opisanych w ocenie działalności PGW WP za 2022 r. oraz zarekomendował podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania PGW WP ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z taryfami, gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, kontrolą zewnętrzną i Programem planowanych inwestycji w gospodarce wodnej wraz z przyspieszeniem procedowania przyjęcia tego dokumentu.

¹⁶⁷ Roczna ocena działalności PGW WP za 2018 rok została podpisana przez Ministra GMiŻŚ 1 lipca 2019 r., tj. 1 dzień po terminie wynikającym z ustawy – Prawo wodne.

¹⁶⁸ Roczna ocena działalności PGW WP za 2021 rok została podpisana 7 lipca 2022 r., tj. 7 dni po terminie, przez sekretarza stanu w Ministerstwie [...]. Opóźnienie w dokonaniu oceny działalności PGW WP za 2021 r. spowodowane było przekazaniem sprawozdania z realizacji „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”, które zostało przekazane przy piśmie z 2 lipca 2021 r. – PGW WP nie sygnalizowało możliwych problemów z przekazaniem tego dokumentu.

¹⁶⁹ Pismem z 1 lutego 2021 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrole prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych na podstawie art. 206 ustawy – Prawo wodne we wszystkich rzgw i 2) kontrolę sposobu wydawania przez jednostki PGW WP pozwoleń wodnoprawnych pod kątem zgodności z ustaleniami planu zarządzania ryzykiem powodziowym w wybranym rzgw oraz wybranych zarządach zlewni.

¹⁷⁰ Pismami z 17 stycznia i 5 maja 2022 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrolę realizacji zadań w zakresie ewidencji urządzeń melioracji wodnych w zakresie etapu zaawansowania wprowadzenia danych do systemów teleinformatycznych ewidencji melioracji wodnych przyjętych od poszczególnych marszałków województw zbiorów danych (ewidencji) i uzupełniania oraz przyporządkowania do tych danych w co najmniej 4 jednostkach PGW WP i 2) kontrolę udzielenia Urzędowi Morskiemu w Gdyni pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych w ramach przedsięwzięcia „Budowa falochronu osłonowego w porcie rybackim w Pucku” w kontekście terminowości jego wydawania.

¹⁷¹ Dalej: „PPI”.

¹⁷² Pismo znak: DGWiŻŚ-4.712.11.2022 z 16 lutego 2022 r.

których inwestorem jest PGW WP. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻŚ „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej wykorzystywał dane umieszczone w PPI do monitorowania kwestii planowania, przygotowania oraz realizacji zadań umieszczonych w ww. Programie oraz ujętych w krajowych dokumentach strategicznych i programowych dotyczących gospodarki wodnej, w tym także zadań wynikających z aktualizacji planów gospodarowania wodami. Ponadto, PPI było wykorzystywane do prowadzenia nadzoru nad realizacją inwestycji zgodnie z właściwością – na podstawie art. 356 ustawy Prawo wodne. Nadzór nad realizacją inwestycji ujętych w PPI, polegał przede wszystkim na monitorowaniu stanu ich realizacji, kierowaniu wytycznych do PGW WP w tym zakresie, prowadzeniu korespondencji oraz udziale w spotkaniach dedykowanych poszczególnym inwestycjom, w tym także w wizytach terenowych.”.

(akta kontroli str. 2030-2043)

W ramach realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością PGW WP minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdzał plany działalności PGW WP¹⁷³ oraz sprawozdania z działalności PGW WP za rok poprzedni¹⁷⁴.

W okresie objętym kontrolą PGW WP przedkładało ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej Plany działalności (z wyłączeniem 2018 r.¹⁷⁵) oraz sprawozdania z działalności PGW WP. Sprawozdania po merytorycznej weryfikacji w Ministerstwie zostały zatwierdzone przez Ministra.

W ramach realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością PGW WP minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdzał¹⁷⁶:

- a) plany kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP¹⁷⁷,
- b) plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP¹⁷⁸.

(akta kontroli str. 1810-1813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie, wbrew regulacji przyjętej w art. 328 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW na obszarach dorzeczy, które zostały zatwierdzone w drodze rozporządzeń przez Radę Ministrów i opublikowane w grudniu 2016 r., mimo iż był to podstawowy dokument planistyczny obejmujący okres 6 lat, służący podejmowaniu decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych. Nie zapewniono posiadania rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018-2021 – od ponad połowy¹⁷⁹, a za 2022 r. – od 46,5% podmiotów zobowiązanych do ich przekazania. Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 7 oraz § 18 pkt 2 lit. b regulaminu wewnętrznego DGWiŻŚ z 6 lipca 2021 r. (oraz wcześniejszego) realizacja zadania, o którym mowa w art. 328 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, należała do WPW w DGWiŻŚ. Nieefektywne były także

¹⁷³ O którym mowa w art. 240 ust. 13 ustawy – Prawo wodne.

¹⁷⁴ O którym mowa w art. 240 ust. 14 ustawy – Prawo wodne.

¹⁷⁵ Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o przedłożenie planu działalności PGW WP na rok 2018 - Ustalenie z kontroli P/19/051/KSI pn. Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uznane za nieprawidłowość.

¹⁷⁶ Art. 356 ust. 2 pkt 6.

¹⁷⁷ Minister zaakceptował lub zatwierdził plany kontroli wewnętrznej w PGW WP w następujących terminach: na 2020 r. – 21 stycznia 2021 r.; na 2021 r. – 1 lutego 2021 r.; na 2022 r. – 5 stycznia 2022 r.; na 2023 r. – 12 stycznia 2023 r.

¹⁷⁸ Plany kontroli gospodarowania wodami, opracowane w PGW WP, zatwierdzane były przez Ministra w następujących terminach: na 2019 r. – 25 stycznia 2019 r., w planie ujęto 250 kontroli; na 2020 r. – 5 marca 2020 r., w planie ujęto 214 kontroli; na 2021 r. – 11 lutego 2021 r., w planie ujęto 191 kontroli; na 2022 r. – 29 grudnia 2021 r., w planie ujęto 178 kontroli; na 2023 r. - 29 grudnia 2021 r., w planie ujęto 190 kontroli.

¹⁷⁹ Od 52% do 54,2%.

podejmowane czynności w celu wyegzekwowania sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 tej ustawy od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przedkładania Ministrowi.

W sprawie przyczyn niedokonania w raporcie podsumowującym monitoring realizacji działań ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy/ programie wodno-środowiskowym kraju analizy w odniesieniu do JCW na obszarach dorzeczy i działań, które były zaplanowane dla poszczególnych JCW, naczelnik WPW zeznała: „Nie zostały opracowane, ponieważ nie było takich wymagań w opisie przedmiotu zamówienia. Wprowadzenie wymogu przeprowadzenia analiz w odniesieniu do JCW spowodowałoby znaczny wzrost kosztów tego zamówienia. Art. 328 ustawy – Prawo wodne nie zawiera obowiązku sporządzenia analizy sprawozdań w odniesieniu do JCW.”.

W sprawie sposobu monitorowania w WPW wykonania działań podstawowych i uzupełniających, naczelnik zeznała, że monitorowaniewykonania działań podstawowych i uzupełniających odbywa się „w WPW poprzez realizację zadań wynikających z art. 328 ustawy – Prawo wodne, niemniej jednak realizacja działań z aPGW i IIaPGW była monitorowana przez inne wydziały w DGWiŻŚ, np. poprzez sprawozdanie z działalności Prezesa PGW WP, sprawozdawczość KPOŚK, poprzez nadzór nad realizacją PPI – Programem Planowanych Inwestycji. Monitorując, nie rozróżnialiśmy działań podstawowych i uzupełniających, sposób monitoringu był dla nich taki sam.”.

W odpowiedzi na pytanie czy dokonywano analizy otrzymanych rocznych sprawozdań z PGW WP w podziale na dorzecza, stan zaawansowania wykonanych działań w stosunku do planowanych, wyszczególnionych w aktualizacjach PWŚK i PGW na obszarach dorzeczy z 2016 r. naczelnik WPW zeznała: „Tak, dokonywano takich analiz. Podział na obszary dorzeczy to podstawowy podział, jaki może być wprowadzony. Analiza została wykonana za 2021 r. i ujęta w „Raporcie podsumowującym monitoring [...]”. Analizy za lata pozostałe nie zostały przeprowadzone z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe i inne priorytetowe obowiązki.”.

W odpowiedzi na pytanie czy w WPW posiadano wiedzę o stanie zaawansowania wykonanych działań w podziale na dorzecza, na JCW, o środkach wydatkowanych, w stosunku do planowanych, a ujętych w aktualizacjach PWŚK i PGW na obszarach dorzeczy, naczelnik WPW zeznała: „Wiedza o stanie zaawansowania wykonanych działań w podziale na obszary dorzeczy, o środkach wydatkowanych w stosunku do planowanych była dostępna w WPW poprzez raport połówkowy z 2018 r. [„Ocenę skuteczności działań z aPWŚK kategorii Gospodarka komunalna” (grudzień 2018 r.) i „Ocenę postępu we wdrażaniu programów działań dla JCPW i JCWPd wynikających z aPWŚK” (grudzień 2018 r.)], w rozporządzeniach aPGW i IIaPGW (w rozdziale podsumowującym realizację działań z poprzedniego planu gospodarowania wodami).”.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące dokonywania analiz podjętych działań lub przyczyn ich niepodjęcia w odniesieniu do poszczególnych JCW, ujętych w aktualizacjach PWŚK i PGW na obszarach dorzeczy z 2016 r., w tym zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, naczelnik WPW zeznała: „W WPW nie podejmowano analiz podjętych działań lub przyczyn ich niepodjęcia w odniesieniu do poszczególnych JCW, ujętych w aktualizacjach PWŚK i PGW na obszarach dorzeczy z 2016 r., w tym zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.”.

(akta kontroli str. 2631-2632)

W sprawie przyczyn niemonitorowania realizacji działań określonych w aPWŚK i aPGW na obszarach dorzeczy zastępca dyrektora DGWiŻŚ zeznała: „W DGWiŻŚ monitorowano realizację działań wynikających z aPWŚK zgodnie z art. 328 ustawy Prawo wodne. W celu wzmocnienia tego procesu DGWiŻŚ corocznie podejmuje szereg działań, aby zwiększyć skuteczność przekazywanych sprawozdań od podmiotów, które są zobowiązane zgodnie z ustawą Prawo wodne do ich przekazania. Sprawozdania, które były przekazywane do Ministra do 2022 r. włącznie w zakresie działań mających na celu osiągnięcie dobrego stanu wód były w aPWŚK, a w I aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami na obszarach dorzeczy zawarto podsumowanie działań aPWŚK. Przyjęto takie rozwiązanie prawne, które zakładało, że w IaPWG będzie tylko podsumowanie zaplanowanych działań (podsumowanie aPWŚK), natomiast szczegółowy program działań dla każdej jednolitej części wód został zawarty w aPWŚK. Ustawa Prawo wodne z 2017 r. wprowadziła zmianę w tym zakresie, tzn. usunięto podstawę prawną do opracowania PWŚK, natomiast obowiązek opracowania szczegółowego programu działań zawarto w przepisach określających zakres PGW i stanowi on załącznik do PGW. Zgodnie z art. 328 ustawy oznacza, że podmioty, które są w ustawie zobowiązane do przekazywania sprawozdań z realizacji działań przekazują je do Ministra w terminie do 28 lutego każdego roku. Minister w drodze rozporządzenia określił szczegółowy zakres informacji, które powinny być przekazywane w ramach sprawozdania.”.

W sprawie przyczyn niestworzenia mechanizmu przekazywania danych o wykonanych działaniach wymienionych w aPWŚK lub w PGW na obszarach dorzeczy nie tylko za dany rok, ale również narastająco za okres obowiązywania PWŚK lub PGW (lub ich aktualizacji) na obszarach dorzeczy, zastępca dyrektora zeznała: „Przy tego typu działaniach szczególnie inwestycyjnych monitorowanie coroczne postępu w realizacji działań inwestycyjnych jest nieefektywne. Model postępu realizacji działań wynikających z ramowej dyrektywy wodnej zakłada przygotowanie tzw. raportu półrocznego, czyli raportu obejmującego okres 3 lat od opublikowania PWŚK lub PGW (i ich aktualizacji) na obszarach dorzeczy. Według mnie jest to rozwiązanie bardziej celowe niż roczne monitorowanie postępu. Takie rozwiązanie zmniejszyłoby obciążenie administracyjne podmiotów, które muszą przekazywać sprawozdanie, a jednocześnie pokazałoby postęp w realizacji działań. Kolejna ocena postępu realizacji działań jest i byłaby wykonywana w ramach opracowywania PGW.”.

W odpowiedzi na pytanie dlaczego dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji działań ujętych w aPGW i aPWŚK nie były przedmiotem analiz rocznych w DGWiŻŚ, zastępca dyrektora zeznała: „Zgodnie z przekazaną dokumentacją raport podsumowujący został wykonany na podstawie danych za 2021 r. Raport za 2022 r. nie został wykonany z powodu kontroli NIK. Natomiast roczne sprawozdania za 2018 r. i 2019 r. zostały przekazane do PGW Wody Polskie w celu przygotowania przez PGW Wody Polskie podsumowania realizacji działań aPWŚK. Podsumowanie to stanowi element IIaPGW.”.

W sprawie przyczyn niezlecenia wykonania analiz rocznych na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych z realizacji działań ujętych w aPGW i aPWŚK w celu uzyskania pełnej wiedzy o postępie i sposobie realizowanych działań na terenie poszczególnych JCW, ich efektach lub przyczynach braku efektów, pozwalającej na ocenę przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, zastępca dyrektora zeznała: „Zlecono raz na podstawie danych sprawozdawczych za 2021 r. Było to opracowanie szersze niż samo sporządzenie raportu. Zlecony raport nie obejmował lat wcześniejszych z uwagi na dokonanie analizy i podsumowania sprawozdań przez PGW WP w ramach opracowania

IlaPGW. DGWiŻŚ podejmował próby zlecenia tego zadania wykonawcy zewnętrznemu w poprzednich latach, jednak nie uzyskał zgody, co tłumaczono powielaniem zadań przypisanych Ministrowi. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej będzie opracowywał raport połówkowy z realizacji zadań zawartych w IlaPGW, tym samym sprawozdania roczne za 2022 r. (i 2021 r.) zostaną objęte analizą podczas przygotowywania raportu połówkowego.”.

(akta kontroli str. 2647-2649)

Wbrew wyjaśnieniom złożonym przez naczelnika WPW oraz zastępcy dyrektora DGWiŻŚ monitorowanie jest procesem obejmującym nie tylko zbieranie danych o realizowanych działaniach, ale przede wszystkim ich analizowanie w odniesieniu do planu i ocenę w celu bieżącego podejmowania ewentualnych decyzji korygujących. W Ministerstwie nie dysponowano kompletnymi danymi na temat stopnia realizacji działań zawartych w aPGW z powodu braku wpływu od wszystkich podmiotów zobowiązanych rocznych sprawozdań z realizacji działań, a także prawidłowo sporządzonych sprawozdań. Ponadto nie dokonywano analiz ww. sprawozdań pozwalających na pozyskanie wiedzy na temat stanu zaawansowania wykonanych działań w podziale na dorzecza, stopnia realizacji zadań podstawowych i uzupełniających, środkach wydatkowanych w stosunku do planowanych, a także efektach tych działań i ich wpływie na stan wód na poszczególnych JCW.

Z tego również powodu nie sporządzono w Ministerstwie żądanych na potrzeby kontroli NIK zestawień. Pracownik WPW zeznała, „że nie wszystkie organy zobowiązane do realizacji działań z aPWSK są zobowiązane do przekazywania sprawozdania z art. 328 ustawy – Prawo wodne, dlatego przygotowanie zestawień dla NIK nie było możliwe. Informacje, którymi dysponujemy są na tyle rozdrobnione, że nie jesteśmy w stanie wyciągnąć z nich wniosków.” oraz „Nie miałam dostępu do informacji o zrealizowanych działaniach na JCW. Mieliśmy dane ze sprawozdań rocznych, ale nie zostały one zagregowane.”.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła także, że przepisy nie przewidują narzędzi, dzięki którym minister właściwy do spraw gospodarki wodnej mógłby prawnie egzekwować sprawozdania od podmiotów, które nie spełniły obowiązku sprawozdawczego. Ponadto wyjaśniła, że monitoring realizacji działań zawartych w PGW prowadzony jest celem opracowania sprawozdania, które zgodnie z art. 328 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo wodne, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekazuje do KE co 6 lat. Przepisy nie nakładają na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej ani organów przez niego nadzorowanych, obowiązku corocznej analizy pod względem merytorycznym sprawozdań przekazywanych przez podmioty wskazane w art. 328 ust. 2 ww. ustawy. NIK nie podziela stanowiska, że nie ma obowiązku corocznej analizy pod względem merytorycznym przez Ministra, skoro ustawodawca nałożył obowiązek corocznego składania do niego sprawozdań z realizacji działań.

Brak corocznej i pełnej wiedzy uniemożliwił Ministrowi prowadzenie adekwatnej do potrzeb polityki w zakresie gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 2622)

2. Spośród 16 skarg/wniosków dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, które wpłynęły do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w latach 2018-2023 6 skarg/wniosków zostało przekazanych do rozpatrzenia właściwemu kompetencyjnie organowi z przekroczeniem 7-dniowego terminu wynikającego z art. 231 § 1 i art. 243 k.p.a., tj. po upływie od 8 do 43 dni od dnia wpływu, a 1 skargę nieterminowo rozpatrzono, tj. po upływie 279 dni, co było niezgodne z art. 237 § 1 k.p.a.

W okresie objętym kontrolą kierowanie działem administracji: gospodarka wodna było realizowane kolejno przez 4 ministerstwa obsługujące Ministra, jednak faktycznie w 2 zewidencjonowano wpływające skargi i wnioski dotyczące badanego obszaru. Skargi i wnioski dotyczące stanu wód były rozpatrywane przez:

1) MGMIŻŚ, w którym rozpatrzono łącznie 13 skarg i wniosków, z czego:

- w 2018 r. – 7, z których 3 były anonimowe, a pozostałe 4 spraw zostało przekazanych do rozpatrzenia do właściwych kompetencyjnie organów, z czego tylko 1 sprawa została przekazana w terminie (BKAW.051.110.2018). MGMIŻŚ przekazywało sprawy do rozpatrzenia zgodnie z właściwością po 39 dniach od dnia wpływu (BKAW.051.74.2018), 43 dniach od dnia wpływu (BKAW.051.95.2018), 15 dniach od dnia wpływu (BKAW.051.112.2018) i 24 dniach od dnia wpływu (BKAW.051.123.2018), tj. z przekroczeniem terminu wynikającego z k.p.a.
- w 2019 r. – 1, która została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z właściwością po upływie 22 dni od dnia wpływu (BKAW.ZSWP.051.88.2019), czyli po upływie terminu wynikającego z k.p.a.
- w 2020 r. – 5 spraw, w tym 1 sprawa została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z właściwością po 8 dniach od dnia wpływu¹⁸⁰, tj. 1 dzień po upływie terminu wynikającego z k.p.a.

Dyrektor Departamentu Kontroli¹⁸¹ wyjaśnił, że Ministerstwo Infrastruktury nie posiadało informacji z jakiego powodu wnioski zostały przekazane do rozpatrzenia zgodnie z właściwością z przekroczeniem terminu wynikającego z k.p.a. jednocześnie wskazując, że do spraw BKAW.051.112.2018 i BKAW.051.88.2019 k.p.a. nie znajdował zastosowania.

NIK nie podziela argumentów zawartych w wyjaśnieniu dyrektora DK, gdyż zgodnie z § 10 ust. 1 i 2 zarządzenia Nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do MGMIŻŚ, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrzne¹⁸² klasyfikowało pismo jako skargę, wniosek albo petycję i zakładało sprawę w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją a sprawy BKAW.051.112.2018 i BKAW.051.88.2019 na etapie rejestracji zostały zakwalifikowane jako podlegające rozpatrzeniu w trybie wynikającym z k.p.a. i tak też powinny zostać rozpatrzone. Ponadto w piśmie przekazującym sprawę BKAW.051.88.2019 do właściwego organu wprost znajduje się odniesienie do art. 243 k.p.a.

2) do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęły łącznie 3 skargi i wnioski dotyczące badanego obszaru, z czego na jedną ze skarg odpowiedź została udzielona po upływie 279 dni¹⁸³.

Dyrektor DK odnosząc się do udzielenia odpowiedzi na skargę zarejestrowaną w rejestrze skarg i wniosków pod numerem DGWiŻŚ-8.051.1.2022 po upływie 279 dni od dnia jej wpływu wyjaśnił, że „...Departament Kontroli nie posiada wiedzy co

¹⁸⁰ BKAW.ZSWP.051.70.2020 skarga wpłynęła do KPRM 29.07.2020 r. i została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z właściwością w dniu 05.08.2020 r. – po uzupełnieniu braków formalnych w postaci imienia i nazwiska skarżącego. Sprawa została przekazana w dniu 13.08.2020 r. do rozpatrzenia do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu (termin na przekazanie liczony od 13 sierpnia 2020 r.).

¹⁸¹ Dalej: „DK”.

¹⁸² Dalej: „BKIAW”.

¹⁸³ Sprawa DGWiŻŚ-8.051.1.2022 – sprawa wpłynęła do organu 11.01.2022 r. a odpowiedź z 17.10.2022 r. została wysłana 19.10.2022 r. – skarga wniesiona przez Krajową Radę Izby Rolniczych w sprawie tworzenia obszarów ochronnych wokół zbiorników wód podziemnych.

wpłynęło na wydłużenie terminu odpowiedzi”, gdyż udzielenie odpowiedzi na skargę odbyło się „z pominięciem Departamentu Kontroli”.

NIK nie podziela argumentów zawartych w wyjaśnieniu dyrektora DK, gdyż zgodnie z § 24 ust. 5 zarządzenia nr 3 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami do zadań DK należało opracowanie oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Ministerstwo oraz organy i jednostki podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane, co oznacza, że w DK powinno się posiadać wiedzę na temat wszystkich skarg i wniosków rozpatrywanych w Ministerstwie.

Powyższe sprawy, zgodnie z właściwymi przepisami k.p.a., powinny być przekazywane i załatwiane niezwłocznie. Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. – jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Według art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Na podstawie art. 243 k.p.a. – jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. Na podstawie art. 244 § 1 k.p.a. – w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 5765-5769)

3. 2 skargi spośród 16 skarg/wniosków, objętych badaniem szczegółowym, były załatwione niezgodnie z § 10 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do MG MiŻŚ. Sprawy zostały zarejestrowane przez DK jako skargi i przekazane do rozpatrzenia do DG WiŻŚ. W DG WiŻŚ samodzielnie zmieniono ich klasyfikację i potraktowano je jako sprawy niebędące skargami.

Sprawy zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej pod numerami BKA W.051.112.2018 i BKA W-ZSWP.051.88.2019 zostały przenieśrowane przez DG WiŻŚ pod inne numery i w związku z powyższym nie stosowano w odniesieniu do nich art. 243 k.p.a. Zgodnie z § 10 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia BK i A W klasyfikuje pismo jako skargę, wniosek albo petycję i zakłada sprawę w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją, a pisma związane z załatwieniem skarg, wniosków i petycji noszą znak sprawy nadany przez BK i A W.

(akta kontroli str. 1747-1753)

Dyrektor DK wyjaśnił m.in., że „w systemie eDOK nie ma informacji, na jakiej podstawie sprawy zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w byłym Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej pod numerem nr [...] zostały przenieśrowane przez DG WiŻŚ pod inne numery. Departament Kontroli nie posiada także informacji z jakiego powodu sprawy te zostały zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków byłego Ministerstwa [...]”.

(akta kontroli str. 1754-1755)

4. Minister nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód ze względu na brak kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących realizacji działań z aPGW oraz przygotowania IlaPGW i realizacji zaleceń pokontrolnych. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 11

„Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji¹⁸⁴, co jednocześnie było konsekwencją nieprawidłowości opisane w pkt. 6, tj. braku sporządzenia prawidłowej analizy ryzyka.

Minister w badanym okresie zlecił/zaplanował tylko 1 kontrolę dotyczącą realizacji działań związanych z zapewnieniem dobrego stanu wód w Polsce¹⁸⁵, przy czym nie dotyczyła ona kwestii przygotowania lub realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Dyrektor DK w wyjaśnieniach poinformował, że „Departament Kontroli, w wyniku prowadzonych analiz ryzyka do planu kontroli, biorąc pod uwagę, że inne obszary były obciążone wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, nie planował kontroli w zakresie przygotowania i aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami. Przy analizie ryzyka uwzględnia się m.in. to, że prawidłowość opracowywania aktów prawnych weryfikowana jest w ramach kolejnych etapów procesu legislacyjnego określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów (m.in. uzgodnienia, konsultacje i opinie uczestników procesu legislacyjnego). W tym zakresie działające przy Prezesie Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów i m.in. koordynuje pod względem prawnym i formalnym przebieg uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych. Do Departamentu Kontroli nie wpływały także sygnały i informacje, wskazujące, że mogło dochodzić do nieprawidłowości w procesie opracowywania ww. aktów prawnych, które uzasadniałyby konieczność przeprowadzenia takiej kontroli.

Niezależnie od powyższego na przełomie 2022 i 2023 r. przeprowadzono kontrolę w PGW WP „Realizacja działalności statutowej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie”, którą objęto m.in. zagadnienia dot. wydawania pozwoleń wodnoprawnych i kontroli gospodarowania wodami.

Także realizacja zadań audytowych w Ministerstwie Infrastruktury odbywa się na podstawie opracowywanego corocznie planu audytu wewnętrznego. Do planu audytu przeprowadzana jest analiza ryzyka, na podstawie jej wyników typowane są zadania audytowe, które zostaną uwzględnione w planie audytu na rok następny.

Z przeprowadzanych w ostatnich latach analiz ryzyka wynikało, że do planu audytu uwzględniono zadania audytowe w innych obszarach niż wskazywany obszar: dotyczących sposobu realizacji działań wynikających z dokumentów planistycznych w gospodarowaniu wodami w tym w szczególności w odniesieniu aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami (aPGW) oraz przygotowania IIaPGW. Ponadto, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2023 r. przeprowadzono 1 zadanie audytowe w zakresie kontrolowanego obszaru: Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych.

¹⁸⁴ Załącznik do komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

¹⁸⁵ W 2021 r. została przeprowadzona kontrola w wybranych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury pn. „Realizacja wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjne Ministerstwa Infrastruktury w zakresie działań administracji rządowej: gospodarka morską, gospodarka wodna, żegluga śródlądowa”. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 25 lutego do 31 marca 2021 r. i obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Kontrola ta dotyczyła 2 komórek organizacyjnych MI: Departamentu Gospodarki Morskiej w odniesieniu do działu administracji rządowej: gospodarka morską oraz DGWiŻS w odniesieniu do działu administracji rządowej: gospodarka wodna i żegluga śródlądowa. DGWiŻS realizuje 3 programy związane z zapewnieniem dobrego stanu wód w Polsce:

- 1) Program realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną;
- 2) Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej;
- 3) Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.

Zadanie audytowe zostało ujęte w pierwotnym Planie audytu dla Ministerstwa Infrastruktury na 2021 r. Do zadania w 2022 r. zostały przeprowadzone czynności sprawdzające.”.

(akta kontroli 475-484, 5765-5769)

NIK zauważyła, że żadne ze wskazanych działań kontrolnych i audytowych nie obejmowało realizacji w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej jego działań wynikających z aPWŚK lub przygotowania IIaPGW, pomimo występowania licznych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK, co świadczy o nie w pełni skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej.

5. Minister w latach 2020-2023 nie uwzględnił w planach działalności prac wynikających z IIaPGW w okresie jego obowiązywania. Tym samym Minister nie zachował standardu określonego w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem m.in. cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczenia mierników.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁸⁶ zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań, a proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany. Dlatego Minister powinien określić cele działalności i mierniki ich realizacji poprzez sporządzanie planu działalności dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej, w tym określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierników określających sposób realizacji celu i ich planowane wartości, a także dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻS przyczyną braku uwzględnienia w Planach działalności Ministra Infrastruktury na 2022 r. i 2023 r. realizacji zadań wynikających z IIaPGW był fakt, że prace związane z tym dokumentem zostały zrealizowane „poprzez wydanie rozporządzeń Ministra Infrastruktury dla poszczególnych obszarów dorzeczy pod koniec 2022 r. [...] natomiast monitorowanie realizacji zadań wynikających z IIaPGW określa art. 328 ustawy – Prawo wodne, jest to działanie cykliczne, przy którym nie widziano potrzeby uwzględnienia w planach działalności MI.”. Ponadto wyjaśniła, że „w planach działalności MI nie uwzględniano nadzoru nad realizacją prac nad aPWŚK, ponieważ prace nad aPWŚK dobiegły końca w 2016 r., a działania wyznaczone w aPWŚK realizowane były przez przypisane do nich jednostki.”.

Jedynie w planach działalności na 2020 i 2021 rok odniesiono się do aPWŚK poprzez monitorowanie „stopnia realizacji, przez PGW Wody Polskie, zadań ujętych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz programie wodno-środowiskowym kraju (aPWŚK)”. Realizacja zadań odnoszących się do aPWŚK nie dotyczyła monitorowania wykonania działań¹⁸⁷. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻS „algorytm wyliczenia tego miernika zakładał stosunek liczby zrealizowanych zadań ujętych w PZRP i aPWŚK do liczby zaplanowanych zadań ujętych w PZRP i aPWŚK” oraz, że „podstawą ustalenia miernika był procent

¹⁸⁶ Załącznik do komunikat nr 23 MF, część B „Cele i zarządzanie ryzykiem” – pierwsze zdanie.

¹⁸⁷ W odniesieniu do Programu wodno-środowiskowego kraju wyróżniono następujące 4 zadania: (1) Kampania edukacyjna dotycząca gospodarowania wodami, (2) Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo, (3) Przeprowadzenie pogłębionej analizy oddziaływań antropogenicznych pod kątem zmian hydromorfologicznych i (4) Opracowanie krajowego programu renaturalizacji wód powierzchniowych.

zrealizowanych wybranych działań wskazanych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju i planach zagrożenia ryzykiem powodziowym, za których realizację odpowiedzialny był Prezes PGW WP. Do obliczeń przyjęto łącznie 8 zadań (4 z PWŚK i 4 z PZRP)”.

(akta kontroli str. 709-966, 1783f-1783g, 5765-5769)

Pomimo ustawowego obowiązku monitorowania realizacji planów gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 328 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, Minister nie zapewnił, poprzez nieuwzględnienie celów i mierników dla tych celów w planach działalności, odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej do monitorowania realizacji podstawowego zadania w obszarze gospodarowania wodami jakim jest zapewnienie dobrego stanu wód. Wyznaczenie celów w planach działalności zapewniłoby bieżące monitorowanie i analizę stopnia realizacji działań niezbędnych do osiągnięcia tego stanu w jednostce obsługującej ministra, jak i przez wszystkich innych interesariuszy, w tym przede wszystkim wymienionych w art. 328 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Było to szczególnie istotne w sytuacji, gdy w aPGW i IIaPGW określono, że odpowiednio ponad 65% i 85% JCWP było zagrożonych osiągnięciem celów środowiskowych dla nich wyznaczonych, a oceny stanu wód wykonywane przez GIOŚ nie wskazywały na poprawę stanu wód w Polsce.

Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne.

6. Minister nie przeprowadził rzetelnej analizy ryzyka, w tym nie rozliczył w sposób przejrzysty ryzyk już zidentyfikowanych, dotyczących realizacji zadań, które miały wpływ na utrzymanie dobrego stanu wód w Polsce i realizacji celów środowiskowych. Tym samym Minister nie zachował standardu określonego w pkt 7 „Identyfikacja ryzyka”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem m.in. nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Brak zachowania tego standardu był konsekwencją nieprawidłowości opisanej w pkt. 5, tj. nieuwzględniania w planach działalności Ministerstwa celów odnoszących się do monitorowania wykonania działań określonych w aPWŚK, gdzie zgodnie ze standardem określonym w pkt 8 „Analiza ryzyka”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do standardów kontroli zarządczej zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie, której dokonuje się w odniesieniu do celów i zadań określonych przez jednostkę.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej zarządzanie ryzykiem w sektorze finansów publicznych ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań, a proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany¹⁸⁸.

W 2019 r. Minister w analizie ryzyka nie wykazał zagrożenia realizacji aPWŚK pomimo posiadania wiedzy o szeregu nieprawidłowości polegających m.in. na braku danych o realizacji kilku tysięcy działań czy braku możliwości określenia kosztów realizacji działań. Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniała, że prowadzony był stały monitoring wdrażania programów.

W 2020 r. w analizie ryzyka wykazano ryzyko braku odpowiednich środków finansowych na realizację działań ujętych m.in. w aPWŚK. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻŚ „wskazane ryzyko dotyczyło tylko braku środków na zadania inwestycyjne PGW WP. Natomiast przy identyfikacji ryzyka nastąpiło jego przeszacowanie w zakresie wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia.”.

¹⁸⁸ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów, część II lit. B cele i zarządzanie ryzykiem.

W latach 2021-2023 w rejestrach ryzyk kluczowych Minister nie uwzględniał ryzyk związanych z realizacją działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora DGWiŻS „ryzyko kluczowe jest ryzykiem mogącym spowodować niezrealizowanie celów i zadań określonych w planie działalności Ministra lub planie działalności komórki organizacyjnej lub zagrażające ich realizacji, którego istotność przyjmuje wartość od 16 do 25 punktów. Wskazane ryzyka były istotne natomiast [...] nie spełniały kryteriów określonych dla ryzyk kluczowych Ministerstwa.”. W Ministerstwie Infrastruktury sporządzane były także rejestry ryzyk dla poszczególnych komórek organizacyjnych¹⁸⁹.

(akta kontroli str. 967-1111, 1787-1788)

Fakt, że Minister nie uwzględniał w planach działalności celów zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu wód oraz nie przeprowadzał rzetelnie analizy ryzyka w tym obszarze powodowało, że podejmowane działania nie były w wystarczający sposób monitorowane oraz uniemożliwiło to podejmowanie ewentualnych działań naprawczych w sytuacji zagrożenia realizacji celu.

Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne.

7. Minister nie zapewnił efektywnych mechanizmów przekazywania, w obrębie struktury organizacyjnej obsługującego go urzędu, informacji dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych. Świadczą o tym stwierdzone w niniejszej kontroli przypadki zwracania się przez zastępcę dyrektora DGWiŻS do dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym w PGW WP o uzupełnienie tabel, przygotowanie „wkładów i stanowisk” w związku z pismami kierowanymi przez zespół kontrolny NIK. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt. 17 „Komunikacja wewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. W trakcie niniejszej kontroli zastępca dyrektora DGWiŻS zwróciła się do dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym w PGW WP o „pomoc w przygotowaniu odpowiedzi na załączone pytania NIK wraz z uzupełnieniem tabel” (dotyczy to tabeli stanowiącej załącznik do pisma znak: KSI.410.5.1.2023.MK/2 z 11 grudnia 2023 r., tabeli stanowiącej załącznik do pisma znak: KSI.410.5.1.2023.MK/5 z 18 grudnia 2023 r.), jak również o „przygotowanie wkładu oraz stanowiska” m.in. w związku z następującymi pismami NIK: znak: KSI.410.5.1.2023.AK-4; KSI.410.5.1.2023.AK-7; KSI.410.5.1.2023.AK-8.

Zastępca dyrektora DGWiŻS przekazała wypełnione przez pracowników PGW WP (tj. kierownika Wydziału Planowania w Gospodarce Wodnej oraz starszego specjalistę w Wydziale Planowania w Gospodarce Wodnej) zestawienie (stanowiące załącznik do pisma znak: KSI.410.5.1.2023.MK/2), którego celem było ustalenie działań odpowiadających presjom zidentyfikowanym dla 15 JCWP¹⁹⁰ (ujętych w zestawieniu) oraz zapisów „Metodyki opracowania zestawu

¹⁸⁹ Rejestr ryzyk dla DGWiŻS na rok 2021 r. uwzględniał zadanie odwołujące się do pracy nad planem gospodarowania wodami jednakże jego realizacja miała się odbyć jedynie poprzez przeprowadzenie konsultacji społecznych projektów IIaPGW i przyjęcie tego dokumentu w drodze rozporządzenia, a nie odnosiła się do monitorowania realizacji działań Rejestr ryzyk dla DGWiŻS na rok 2022 i 2023 nie uwzględniał ryzyka związanego z realizacją działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce, nie zidentyfikowano zadań odwołujących się do pracy nad dokumentami takimi jak plan gospodarowania wodami czy program wodno-środowiskowy kraju.

¹⁹⁰ Doboru JCWP dokonano w sposób celowy.

działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPD z uwzględnieniem sposobów osiągania celów środowiskowych...” wskazujących, że dane działanie oddziałuje (zmniejsza) na presje zidentyfikowane dla ww. 15 JCWP.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ wyjaśniła m.in.: „Liczne pytania kierowane do DGWiŻŚ odnosiły się do samego procesu opracowania projektów planów gospodarowania wodami. Jak wielokrotnie wskazywano za ten proces odpowiadają PGW Wody Polskie. Ustawa – Prawo wodne jasno wskazuje w jakim zakresie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej uczestniczy w tym procesie – jest to w szczególności zatwierdzanie dokumentacji planistycznej wskazanej w art. 317 ust. 1 pkt 1-6 i 8.”. Wyjaśniła także, że „pracownicy DGWiŻŚ uczestniczyli w pracach poszczególnych grup roboczych, w ramach których były przygotowywane poszczególne dokumenty planistyczne. To umożliwiło śledzenie i uczestniczenie w procesie opracowania poszczególnych dokumentów planistycznych. Dzięki temu możliwe było zgłaszanie ewentualnych uwag zgodnie z najlepszą wiedzą pracowników DGWiŻŚ. Umożliwiło to również sprawniejszy proces analizy, weryfikacji i przedłożenia do akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. W przekazanej dokumentacji jasno wskazano jakie uwagi i zastrzeżenia były zgłaszane do przedłożonej do zatwierdzenia dokumentacji.[...]”.

(akta kontroli str. 6030-6044)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia postępowanie Ministra w zakresie sprawowania nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

Z powodu braku monitorowania aPGW w Ministerstwie nie posiadano informacji o sposobie realizacji działań, ich skuteczności i wpływie na osiąganie celów środowiskowych w całym okresie obowiązywania aPGW. Jedynymi źródłami informacji był raport podsumowujący za rok 2021 r., w którym wykonawca zewnętrzny dokonał analizy otrzymanych sprawozdań za 2021 r. bez odniesienia do całego aPGW i żadnej JCW jak również raport półroczny za lata 2016-2018, w którym również brak było odniesienia do JCW i oceny skuteczności zaplanowanych działań, a także efektów tych działań. Uzyskano wprawdzie nieznaczny postęp w liczbie otrzymanych sprawozdań od podmiotów zobowiązanych do realizacji działań ujętych w aPGW na obszarach dorzeczy za 2022 r. jednak w dalszym ciągu w Ministerstwie nie dokonywano ich analiz, których wyniki powinny być podstawą do oceny podjętych decyzji zawartych w aPGW. W okresie objętym kontrolą w sposób nierzetelny sprawowano nadzór nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód. Minister nie zapewnił przeprowadzenia kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących przygotowania i realizacji PGW, tj. kontroli działań kluczowych dla zapewnienia dobrego stanu wód, a w planach działalności nie uwzględniono celów odnoszących się do monitorowania wykonania działań określonych w aPWŚK. Z naruszeniem przepisów k.p.a. nieterminowo przekazano do właściwego organu 6 spośród 16 skarg/wniosków dotyczących badanego obszaru, a 1 skargę rozpatrzono dopiero po upływie 279 dni. Ujawniono także przypadki niestosowania wewnętrznych procedur Ministerstwa w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Poinformowanie organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, zobowiązanych zgodnie z IIaPGW do dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o przyczynach zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w poszczególnych JCW;
2. Sporządzenie przez Ministra, dla każdego obszaru dorzecza, wykazu emisji, zrzutów i strat substancji priorytetowych, o których mowa w art. 117 ustawy – Prawo wodne i opublikowanie go w BIP;
3. Zapewnienie zgodności wartości wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C” dla sztucznych/silnie zmienionych JCWP z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, w tym w szczególności uwzględniając wyniki badań GIOŚ i wykonane przez tą jednostkę klasyfikacje ww. wskaźnika oraz możliwość wpływu wartości tego wskaźnika na stan wód innych JCWP;
4. Ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
 - pełne monitorowanie realizacji działań zawartych w obowiązującej aktualizacji PGW;
 - kierowanie do prac legislacyjnych projektów rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji PGW uwzględniających szacunkową analizę kosztów wynikających z planowanych działań;
 - dysponowanie wiedzą o przyczynach zmian w projektach rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji PGW skierowanych do prac legislacyjnych;
 - rzetelne opracowanie harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem kolejnych projektów aktualizacji PGW;
 - terminowe dokonywanie aktualizacji PGW;
 - dysponowanie pełnymi danymi o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania kolejnych aktualizacji PGW;
 - przekazywanie ważnych informacji dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych w obrębie struktury organizacyjnej Ministerstwa;
 - spójność merytoryczną w zakresie oceny istotności zidentyfikowanych presji pomiędzy dokumentami przygotowywanymi na potrzeby aktualizacji PGW;
 - ustalenie celów i mierników realizacji działań zaplanowanych w ramach dokonywanych aktualizacji PGW;
 - wyeliminowanie przypadków bezpodstawnego przekazywania do realizacji Prezesowi PGW WP zadań przypisanych ustawowo Ministrowi;
 - efektywną współpracę z organami innych państwa na potrzeby przygotowania aktualizacji PGW w zakresie obszarów dorzeczy obejmujących wody graniczne;
 - przedstawianie w przedkładanych Sejmowi RP informacjach o gospodarowaniu wodami w Polsce danych o stanie zasobów wodnych za dane lata w odniesieniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego;

- bieżące wprowadzanie do obowiązującej aktualizacji PGW w miarę potrzeb działań uzupełniających;
- terminowe i zgodne z wewnętrznymi regulacjami załatwianie skarg i wniosków dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód;
- rzetelne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 27 września 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.