



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KSI.410.5.2.2023

Tekst jednolity*

Pani
Joanna Piekutowska
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 65/2024 Kolegium Najwyższej izby Kontroli z dnia 23 października 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska ¹ , ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3, 02-362 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Piekutowska – Główny Inspektor Ochrony Środowiska², od 15 kwietnia 2024 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: – Damian Jakubik – p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 19 stycznia 2024 r. do 14 kwietnia 2024 r. – Wiesław Czechowski – p.o. II zastępca Głównego Inspektora od 12 stycznia 2024 r. do 18 stycznia 2024 r. – Krzysztof Gołębiowski – Główny Inspektor od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r. – Magda Gosk – p.o. Główny Inspektor od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I zastępca Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r. – Michał Mistrzak – Główny Inspektor od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.; – Marek Chibowski – p.o. Główny Inspektor od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r. – Marek Surmacz – p.o. zastępca Głównego Inspektora od 29 lipca 2020 r. do 16 sierpnia 2020 r. – Paweł Ciećko – Główny Inspektor od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r. – Marek Surmacz – p.o. zastępca Głównego Inspektora od 26 lipca 2018 r. do 29 lipca 2018 r. – Marek Haliniak – Główny Inspektor od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r. (akta kontroli str. 1568-1573, 2001-2002, 2035)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. 2. Monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Krzysztof Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/77/2023 z 24 października 2023 r. 2. Beniamin Chochulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/80/2023 z 8 listopada 2023 r. oraz nr KSI/10/2024 z 9 stycznia 2024 r.

¹ Dalej: „GIOŚ”.

² Dalej: „Główny Inspektor”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

3. Andrzej Szymczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/81/2023 z 8 listopada 2023 r. oraz nr KSI/11/2024 z 9 stycznia 2024 r.
4. Monika Chryplewicz-Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/84/2023 z 1 grudnia 2023 r., nr KSI/9/2024 z 9 stycznia 2024 r. oraz nr KSI/36/2024 z 30 stycznia 2024 r.
(akta kontroli str.1-16, 2301-2302)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Głównego Inspektora – w okresie objętym kontrolą – działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wpływ na negatywną ocenę ogólną miała przede wszystkim negatywna ocena obszaru dotyczącego monitoringu wód zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych, sformułowana ze względu na wagę stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości polegających na:

- zatwierdzaniu przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020-2023 – w części zawierającej szczegółowy zakres monitoringu wód dla poszczególnych jednolitych części wód powierzchniowych⁵ – w sposób, który nie eliminował możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu, a jednocześnie nie zapewniał ustalenia, jaki zakres monitoringu wód został zatwierdzony przez Głównego Inspektora do realizacji w danym roku;
- niezapewnieniu w GIOŚ pozyskania od 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska⁶ danych z prowadzonego przez wioś monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu – w celu weryfikacji poprawności oraz kompletności przekazanych do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 oraz programów wykonawczych sporządzonych na potrzeby aktualizacji planów gospodarowania wodami;
- niezapewnieniu przez Głównego Inspektora w latach 2019-2022 odpowiedniej organizacji Centralnego Laboratorium Badawczego GIOŚ⁷, co skutkowało brakiem wykonania pełnego zakresu i wymaganej częstotliwości zaplanowanych badań elementów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach monitoringu operacyjnego⁸ (dla wskazanych w danym programie wykonawczym JCWP – łącznie w 1138 przypadkach, w odniesieniu do 768 kodów JCWP);
- niewykonaniu w latach 2019-2020 łącznie pełnego zakresu badań w ramach mo dla 12,8% zaplanowanych JCWP, przy czym w 2021 r. nie wykonano takich działań w odniesieniu do 20,0% zaplanowanych JCWP, zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych określonych dla nich.

Ponadto Główny Inspektor, opiniując przekazany mu do konsultacji projekt aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju⁹ i aktualizacji planu gospodarowania wodami¹⁰, nie podniósł, że GIOŚ został w nich błędnie wskazany jako podmiot odpowiedzialny za realizację 4 działań wynikających z 1 planu ochrony i 3 planów zadań ochronnych. Z kolei w przypadku 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk¹¹ z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji” w GIOŚ nierzetelnie dokonano odbioru II etapu przedmiotu zamówienia, wynikającego z umowy zawartej z wykonawcą, a także nie naliczono wykonawcy należnej kary

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „JCWP”.

⁶ Dalej: „wioś”.

⁷ Dalej: „CLB”.

⁸ Dalej: „mo”.

⁹ Dalej: „aPWŚK”.

¹⁰ Dalej: „aPGW”.

¹¹ Punkty pomiarowo-kontrolne, dalej: „ppk” – dopisek kontrolera NIK.

umownej w wysokości 3,2 tys. zł za 14 dni opóźnienia w przekazaniu wyników prac II etapu.

Główny Inspektor nie posiadał także danych, ile i jakie działań podjęły wioś w latach 2018-2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli, a także nie zapewnił – w ramach kierowania Inspekcją Ochrony Środowiska¹² – dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym – mimo że obowiązujące przepisy prawa pozwalały tym organom na takie postępowanie.

Negatywnej oceny nie zmienia prawidłowe przystąpienie do realizacji 48 z 52 działań objętych szczegółowym badaniem, w przypadku których Główny Inspektor został wskazany w aPWŚK jako podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie, oraz prawidłowe wykonanie 29 takich działań, a także spowodowanie przeprowadzenia ogólnopolskiego cyklu kontroli oczyszczalni ścieków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W aPWŚK określającej podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy¹⁴ Głównemu Inspektorowi przypisano do realizacji lub współrealizacji z innymi podmiotami 59 działań¹⁵ związanych przede wszystkim z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska¹⁶ oraz z oceną stanu wód. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi GIOŚ¹⁷ ww. działania określone w aPWŚK realizował Departament Monitoringu Środowiska¹⁸.

Szczegółowa analiza wykonania 52 z ww. 59 działań wykazała, że:

¹² Dalej: „IOŚ”.

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.) – dalej: „upw z 2001 r.” – program wodno-środowiskowy kraju (pwśk) oraz plany gospodarowania wodami (pgw) były jednymi z podstawowych dokumentów planistycznych w zakresie ochrony, gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Organem odpowiedzialnym za opracowanie pwśk oraz pgw był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) funkcjonujący do 31 grudnia 2017 r. Dokument pwśk został zatwierdzony w 2010 r. i zaktualizowany w 2016 r. W tym samym roku Rada Ministrów dokonała aktualizacji pgw, które obowiązywały do czasu ogłoszenia w 2023 r. drugiej aktualizacji pgw.

¹⁵ Dla działań wskazanych do realizacji w wybranych jednolitych częściach wód (jcw) liczbę działań określono jako sumę iloczynów działań i liczby jcw, w których dane działanie było zaplanowane do realizacji.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 425) – dalej: „ustawa o IOŚ” – do zadań IOŚ należy prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (pmś).

¹⁷ Zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 11 Departament Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska; zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 12 Departament Monitoringu Środowiska; zarządzenie nr 7 Głównego Inspektora z 6 października 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 11 Departament Monitoringu Środowiska.

¹⁸ Dalej: „DMS”.

1) Działanie krajowe polegające na „identyfikacji znaczących i utrzymujących się trendów wzrostowych i definiowanie punktów inicjowania działań odwracających takie trendy”¹⁹ zostało zrealizowane prawidłowo.

(akta kontroli str. 20-22, 132-302, 544-546, 1092-1134)

2) Czterdzieści siedem działań dla łącznie 19 JCWP, tj.:

a) 19 działań pn. „monitoring badawczy” w zakresie wielkości depozycji atmosferycznej azotu²⁰, wskazanych w załącznikach nr 2c i nr 9 w aPWŚK;

b) 9 działań pn. „monitoring badawczy” w zakresie elementów hydromorfologicznych²¹, wskazanych w załączniku nr 9 w aPWŚK (działania współrealizowane z urzędami morskimi oraz służbą hydrologiczno-meteorologiczną);

c) 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji”, wskazanych w załącznikach nr 2c i nr 9 w aPWŚK²²;

zostało uruchomionych terminowo, tj. w ciągu 3 lat od ogłoszenia aPGW, do 28 września 2018 r. Działania zostały zrealizowane prawidłowo z wyjątkiem 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji”, w przypadku wykonania których dokonano nierzetelnego odbioru przedmiotu zamówienia oraz nie naliczono kary umownej wykonawcy zamówienia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 304-306, 516-517, 555-556, 672-673, 761-763, 775-784, 1190-1451, 1590-1591, 1615, 2162-2166)

3) Cztery działania dotyczące monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych, tj.:

a) działanie pn. „Realizacja zapisów Planu Ochrony” REZ 409²³ – dla którego wskazano jako jednostkę odpowiedzialną GIOŚ;

¹⁹ Działanie zostało rozpoczęte 15 maja 2015 r. i było kontynuowane w trakcie obowiązywania aPGW.

²⁰ Dotyczy JCWP o kodach: TWIWB9, TWIWB8, TWVWB7, TWVWB6, CWIIBWB9, CWIIBWB8, CWIIBWB7, CWIIBWB6W, TWVWB5, TWIWB4, TWIIBWB3, TWIIBWB2, TWIWB1, CWIIBWB6E, CWIIBWB5, CWIIBWB4, CWIIBWB3, CWIIBWB2, CWIIBWB1. Działania zrealizowano w ramach 3 umów: nr 3/2016/F z 23 marca 2016 r., nr 18/2019/F z 26 czerwca 2019 r., nr GIOŚ/ZP/3/2021/DMS/NFOŚ z 18 stycznia 2021 r., jako część zadań objętych umowami. W latach 2018-2021 koszt realizacji umów wyniósł łącznie 3 874,4 tys. zł. Realizację działań rozpoczęto 23 marca 2016 r. i kontynuowano w ramach aPGW.

²¹ Dotyczy JCWP o kodach: CWIIBWB2, CWIIBWB3, CWIIBWB4, CWIIBWB5, CWIIBWB6E, CWIIBWB6W, CWIIBWB7, CWIIBWB8, CWIIBWB9. Działania zrealizowano w latach 2019-2020 w ramach umowy nr 24/2018/F z 12 lipca 2018 r. jako element jednego z zadań, tj. zadania oznaczonego nr 3, obejmującego badanie 19 przybrzeżnych i przejściowych JCWP. Łączne koszty realizacji zadania nr 3 w latach 2019-2020 wyniosły 90,5 tys. zł (w 2019 r. – 89,2 tys. zł, w 2020 r. – 1,3 tys. zł). Dodatkowo w 2018 r. poniesiono koszty w wysokości około 4,7 tys. zł. Realizację ww. działań zakończono w czerwcu 2020 r.

²² Dotyczy JCWP o kodach: TWIWB9, TWIWB8, TWVWB7, TWVWB6, CWIIBWB9, CWIIBWB8, CWIIBWB7, CWIIBWB6W, TWVWB5, TWIWB4, TWIIBWB3, TWIIBWB2, TWIWB1, CWIIBWB6E, CWIIBWB5, CWIIBWB4, CWIIBWB3, CWIIBWB2, CWIIBWB1. Działania zrealizowano w ramach umowy nr 29/2018/POLIŚ z 28 września 2018 r. Realizację działań zakończono w grudniu 2018 r. Na ich realizację poniesiono wydatki w wysokości 198,4 tys. zł.

²³ Zarządzenie nr 28/2009 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Łązy” (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2009 r. nr 48 poz. 1187 ze zm.).

b) Trzy działania pn. „Realizacja zapisów Planu Zadań Ochronnych” dla obszarów PLH020018²⁴, PLH020037²⁵, PLH020054²⁶ – w przypadku których wskazano, że na stanowiskach objętych pms monitoring może przeprowadzić GIOŚ; nie zostały zrealizowane przez Głównego Inspektora, bowiem zostały przypisane mu do realizacji w załączniku nr 9 do aPWŚK niezgodnie z jego właściwością. Główny Inspektor opiniując projekty aPWŚK i aPGW nie zgłosił uwag o niezasadności wskazania GIOŚ do realizacji tych działań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 754-758)

GIOŚ nie agregował informacji o kosztach realizacji poszczególnych działań w podziale na poszczególne obszary dorzecza i lata realizacji, bowiem nie był zobowiązany do raportowania ww. informacji w okresie objętym kontrolą²⁷. Działania wynikające z aPWŚK dotyczące monitoringu realizowane były w ramach umów z podmiotami zewnętrznymi obejmującymi szereg innych zadań bez wydzielenia kosztów na dorzecza.

(akta kontroli str. 516-517, 546, 672-673)

W związku z wnioskiem NIK sformułowanym w informacji o wynikach kontroli P/16/047 „Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach” – dotyczącym podjęcia działań mających na celu dokonywanie przez IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów i analiz wykonywanych z uwzględnieniem wymagań dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych²⁸ – GIOŚ dwukrotnie występował do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (tj. ówczesnego ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej)²⁹ o przeprowadzenie analizy przepisów ustawy – Prawo wodne oraz projektowanych aktów wykonawczych pod kątem możliwości i zasadności wprowadzenia przepisów umożliwiających wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska wymierzanie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym, na podstawie wyników pomiarów własnych wioś.

W otrzymanej odpowiedzi³⁰ GIOŚ nie uzyskał wyjaśnień, czy zasadne i możliwe jest wprowadzenie przepisów umożliwiających wioś wymierzanie opłat podwyższonych na podstawie wyników pomiarów własnych w kontekście wymagań ww. dyrektywy. Ponadto p.o. Główny Inspektor³¹ wyjaśnił m.in., że: „W związku z tym, że żadne działania przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej (MGMiZŚ, MI) nie zostały podjęte w sprawie uwzględnienia wniosku GIOŚ z dnia 21 stycznia 2019 r. [...], GIOŚ

²⁴ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Łęgi Odrzańskie PLH020018 (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2014 r. poz. 1740, ze zm.).

²⁵ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 29 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Góry i Pogórze Kaczawskie PLH020037 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 4023, ze zm.).

²⁶ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja nad Bobrem PLH020054 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 3942, ze zm.).

²⁷ W art. 328 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.) – dalej: „ustawa – Prawo wodne” – nie wymieniono GIOŚ ani Głównego Inspektoratu jako podmioty zobowiązane do sporządzania sprawozdań z realizacji działań w pgw. GIOŚ nie otrzymał od właściwego ministra żadnych wytycznych co do ustalania ww. kosztów działań.

²⁸ Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40.

²⁹ Pismem z 2 lipca 2018 r. znak: DI-0701/70/2018/ep oraz pismem z 21 stycznia 2019 r. znak: DI-0701/70A/2018/ep.

³⁰ Pismo z 25 lutego 2019 r. znak: DGWiZS.WOW.0212.2.3.2019.EJG.

³¹ Sprawujący funkcję od 19 stycznia 2024 r.

we własnym zakresie podjął próbę przygotowania merytorycznej zmiany przepisów, które zostały przekazane do MI w ramach prac na specustawą ws. rewitalizacji Odry.”.

Główny Inspektor³² wyjaśnił, że ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry³³ nie zmieniała przepisów w sposób umożliwiający organom IOŚ wymierzanie w drodze decyzji administracyjnych opłat podwyższonych na podstawie wyników pomiarów własnych wykonywanych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli w terenie. Ponadto stwierdził m.in., że: „Toczące się aktualnie prace na poziomie UE nad przeglądem dyrektywy [...], które zakończą się jej zmianą, spowodują po stronie ministra właściwego ds. gospodarki wodnej konieczność zmiany przepisów ustawy – Prawo wodne oraz przepisów aktów wykonawczych do tej ustawy. W ramach przyszłych prac legislacyjnych GIOŚ będzie ponawiał wniosek do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o wykorzystanie przygotowanych przez GIOŚ propozycji zmiany przepisów ustawy – Prawo wodne, aby zrealizować wniosek pokontrolny NIK [...]”.

(akta kontroli str. 550-552, 558-624, 2308-2314)

Obowiązujący w GIOŚ wewnętrzny Internetowy System Kontroli³⁴ zawierał ogólne wytyczne³⁵ dla inspektorów IOŚ obejmujące m.in. zbiór zasad postępowania przed, w trakcie, oraz po przeprowadzonych kontrolach w terenie oraz kontrolach realizowanych w oparciu o dokumenty.

Dyrektor Departamentu Inspekcji w GIOŚ³⁶ wyjaśniła, że w związku ze stwierdzonymi przekroczeniami warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych lub pozwoleniach zintegrowanych wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zobowiązani byli do podejmowania następujących działań wynikających z wewnętrznych wytycznych GIOŚ i przepisów prawa:

- zastosowanie sankcji karnych: pouczenie, mandat, wystąpienie do sądu o ukaranie;
- zarządzenie pokontrolne;
- wydawanie decyzji administracyjnych;
- wystąpienia do organów w celu poinformowania o stwierdzonych naruszeniach i rozbieżnościach pomiędzy posiadanym pozwoleniem a stanem faktycznym stwierdzonym podczas kontroli.

(akta kontroli str. 625-649, 1474-1496, 1709-1728, 2233-2235)

W latach 2018-2023 Główny Inspektor nie wydawał wioś szczególnych wytycznych dotyczących dokonywania pomiarów w zakresie stwierdzenia przekroczeń warunków pozwoleń wodnoprawnych albo pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] wioś, realizując ustawowe zadania kontrolne podmiotów, które na podstawie posiadanych pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych wprowadzają ścieki do wód lub do ziemi, mogą więc zlecać do CLB [...] pobieranie próbek i badania ścieków odprowadzanych przez zakłady i wykorzystywać je do podejmowania stosownych działań pokontrolnych, np. wydania zarządzenia pokontrolnego, wydania decyzji administracyjnej, [...] albo na ich podstawie wymierzyć mandat karny lub skierować wniosek do sądu o ukaranie.”.

³² Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

³³ Dz. U. poz. 1963.

³⁴ Dalej: „ISK”.

³⁵ M.in.: zasady przygotowania do kontroli określające wymagany zakres przygotowania do kontroli w terenie; przeprowadzenie kontroli ustalające postępowanie inspektorów przy przeprowadzaniu kontroli oraz dokumentowanie jej przebiegu i ustaleń w ramach kontroli wykonywanych w terenie; wykonywanie kontroli w oparciu o dokumenty dotyczące analizy badań automonitoringowych; działania pokontrolne obejmujące katalog działań możliwych do podjęcia w następstwie przeprowadzanych kontroli.

³⁶ Dalej: „DI”.

W styczniu 2024 r. p.o. II zastępcy Głównego Inspektora, działając na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o IOŚ, przekazał wszystkim wioś do stosowania zalecenia³⁷ dotyczące postępowania kontrolnego w przypadku zrzutu ścieków oraz wydawania decyzji wymierzających opłaty podwyższone za naruszenia warunków pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych w zakresie ilości pobranej wody oraz ilości i jakości odprowadzanych ścieków – w oparciu o pomiary automonitoringowe prowadzących instalacje.

(akta kontroli str. 550-624, 1626, 1642-1643, 1709-1711)

Główny Inspektor nie zapewnił dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym, mimo że obowiązujące przepisy prawa umożliwiały organom IOŚ takie postępowanie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 550-552, 558-624)

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw³⁸ z dniem 1 stycznia 2019 r. laboratoria wioś stały się CLB.

Przepis art. 28f ust. 8 ustawy o IOŚ³⁹ zobowiązywał Głównego Inspektora do zawarcia z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska porozumień w sprawie zakresu i sposobu realizacji przez CLB badań, w tym pobierania próbek, wykonywania pomiarów i analiz na potrzeby działań kontrolnych. Pierwsze takie porozumienie Główny Inspektor zawarł 10 czerwca 2021 r. z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Z pozostałymi wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska porozumienia zawierane były od 15 czerwca 2021 r. do 27 sierpnia 2021 r.⁴⁰

Według wyjaśnień p.o. Głównego Inspektora⁴¹ uzgodnienie ostatecznej wersji porozumień było trudne i czasochłonne ze względu na wielość pomiarów i trudny do jednolitego uregulowania merytoryczny obszar prowadzonych spraw. Ponadto p.o. Główny Inspektor stwierdził: „Dlatego przygotowany został projekt porozumienia jednakowo brzmiący dla wszystkich wojewódzkich inspekcji. [...] Do czasu zawarcia porozumień, wykonywanie badań na cele kontrolnej działalności wioś odbywało się na podstawie pojedynczych zleceń przekazywanych do oddziałów CLB, w których określano zakres badań lub pomiarów do wykonania, liczbę i lokalizację stanowisk pomiarowych, termin realizacji zlecenia.”.

Dyrektor CLB wyjaśniła m.in., że: „Współpraca Centralnego Laboratorium Badawczego z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska prowadzona była zgodnie z art. 28f ust. 7 i 8 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony

³⁷ Pismo znak DI-KKW.410.190.2023 z 15 stycznia 2024 r.

³⁸ Dz. U. poz. 1479.

³⁹ Przepis ten został wprowadzony art. 1 pkt. 21 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴⁰ 15 czerwca 2021 r. z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska: warmińsko-mazurskim, pomorskim, opolskim, podkarpackim, lubuskim; 21 czerwca 2021 r. z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska: zachodniopomorskim, podlaskim; 22 czerwca 2021 r. z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 24 czerwca 2021 r. ze Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 29 czerwca 2021 r. z Lubelskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 1 lipca 2021 r. ze Śląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 20 lipca 2021 r. z Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 21 lipca 2021 r. z Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 28 lipca 2021 r. z Mazowieckim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska; 27 sierpnia 2021 r. z Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska.

⁴¹ Sprawującego funkcję od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r. – zgodnie z ustaleniami przeprowadzonej w GIOŚ kontroli P/21/086 „Funkcjonowanie regionalnych laboratoriów finansowanych z budżetu państwa”.

Środowiska [...]. Zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o IOŚ, GIOŚ przesłał w dniu 27 grudnia 2018 r. do wszystkich wioś projekt porozumienia trójstronnego pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska i wojewodą w zakresie współpracy GIOŚ oraz wioś określającego zasady współpracy przy wykonywaniu zadań Inspekcji Ochrony Środowiska z prośbą o jego podpisanie. W projekcie określono ogólny zakres i sposób realizacji przez Centralne Laboratorium Badawcze GIOŚ badań na potrzeby działań kontrolnych wioś, w tym pobierania próbek oraz wykonywania pomiarów i analiz.

Do czasu podpisania porozumień w 2021 r., w celu zachowania ciągłości działań IOŚ, CLB realizowało badania na rzecz wioś na podstawie przepisów ustawy o IOŚ oraz na zasadach wynikających ze wskazanego powyżej projektu porozumienia trójstronnego.”.

(akta kontroli str. 1507-1542, 1631-1632)

Na podstawie danych zamieszczonych w ISK wioś przeprowadziły w okresie objętym kontrolą (do 30 września 2023 r.) łącznie 2 435 kontroli planowych i pozaplanowych dotyczących przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych lub zintegrowanych wraz z poborem próbek ścieków. W 814 kontrolach (tj. 33,4% wszystkich kontroli) stwierdzono przypadki przekroczenia warunków ustalonych w posiadanych pozwoleniach.

Dyrektor DI wyjaśniła, że: „Duża liczba stwierdzonych przypadków przekraczania warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych lub pozwoleniach zintegrowanych nie wynika jedynie z przekroczeń warunków jakościowych parametrów ścieków. Problem przekroczeń może wynikać również z niewłaściwego określenia w pozwoleniu sposobu ustalenia średniodobowej próbki ścieków w kontekście procesu technologicznego oczyszczania, napływu ścieków do oczyszczalni i częstotliwości oraz ilości odprowadzanych ścieków. Nie jest prowadzona statystyka, z której można by było wywnioskować, czy przekroczenie dotyczy parametrów jakościowych ścieków czy z innych przyczyn np. niewłaściwie ustalonych warunków w pozwoleniu.”. Ponadto podała, że: „GIOŚ nie posiada danych, jakie i ile działań podjęły wioś po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbach ścieków pobranych podczas kontroli na zlecenie wioś przez CLB GIOŚ. GIOŚ nie prowadzi ewidencji w tym zakresie.”.

Główny Inspektor nie pozyskał danych, ile i jakie działania podjęły wioś w latach 2018-2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1470, 1625-1627, 2233-2235, 2233-2235)

CLB realizował zadania związane z pobieraniem próbek i wykonywaniem analiz zgodnie ze zleceniem złożonym przez wioś. Dyrektor CLB wyjaśniła, że w powyższym zleceniu zostaje określony zakres, metodyka pobierania próbek i wykonania badań. W poszczególnych latach liczba próbek pobranych przez CLB metodą manualną i automatyczną podczas kontroli planowych i pozaplanowych w podziale na uśrednione próbki średniogodzinne (3 podpróbki) oraz próbki średniodobowe (4, 6, 8 lub 12 podpróbek wynikających z okresowych zrzutów ścieków lub małych przepływów) wyniosła łącznie 1591⁴². Dyrektor DI wyjaśniła m.in., że: „[...] nie jest możliwe ustalenie w ilu przypadkach przy poborze średniodobowym liczba pobrań była mniejsza niż 12 [...]”.

(akta kontroli str. 1507-1542, 1545-1547, 1861-1863)

⁴² 515 próbek średniogodzinnych (1545 podpróbek) oraz 1076 średniodobowych (13 777 podpróbek).

W ramach przeprowadzonego z inicjatywy GIOŚ ogólnopolskiego cyklu kontrolnego, w latach 2020-2022 organy IOŚ skontrolowały 427 oczyszczalni ścieków komunalnych. Zgodnie z opublikowanym raportem⁴³ pobierano do badań – w przypadku, gdy proces technologiczny to umożliwiał – średniodobowe próbki ścieków odprowadzanych z oczyszczalni. W ramach ww. cyklu CLB pobrało 423 próbki ścieków. W 6 przypadkach dokonano poboru próbki w sposób inny niż ustalony w posiadanym pozwoleniu wodnoprawnym, tj. inny niż sposób średni dobowy, określony w § 2 pkt 4 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 do urządzeń wodnych⁴⁴.

P.o. II zastępca Głównego Inspektora oświadczył, że było to spowodowane m.in.:

- sposobem odprowadzania oczyszczonych ścieków w sposób okresowy (nie ciągły), co uniemożliwiło pobranie próbki średniodobowej zgodnie z definicją określoną w § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia;
- brakiem warunków technicznych do dokonania całodobowego pobierania próbek przez CLB;
- minimalnym przepływem ścieków, co uniemożliwiało pobieranie podpróbek co 2 godziny, proporcjonalnie do przepływu ścieków.

W 17,3% (tj. 74 próbkach ścieków oczyszczonych pobranych w trakcie kontroli realizowanych w ramach cyklu kontrolnego) stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych stężeń wskaźników zanieczyszczeń określonych w posiadanych pozwoleniach.

Dyrektor CLB wyjaśniła, że: „Koszty wykonywania pomiarów/badań realizowanych przez CLB w ramach pmś i działaniach kontrolnych nie są dzielone na poszczególne komponenty środowiska. Niemożliwe jest zatem ich wyodrębnienie w obszarze pomiarów i badań jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi.”.

W 2019 r., w związku ze zmianami organizacyjnymi wioś i wdrażaniem działalności CLB w nowe struktury, koszty tego typu badań oszacowano na poziomie ok. 350 tys. zł. W kolejnych latach, szacowane koszty badań na podstawie ilości wykonanych badań ścieków w ramach działań kontrolnych kształtowały się na poziomie od 600-700 tys. zł. rocznie.

(akta kontroli str. 334-340, 1501-1504, 1637-1644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na etapie opiniowania projektów aPWŚK i aPGW Główny Inspektor nie zgłosił uwag o niezasadności wskazania GIOŚ jako jednostki odpowiedzialnej za realizację⁴⁵ lub posiadającej kompetencje do realizacji⁴⁶ działań zgodnie z zarządzeniami ustanawiającymi plan ochrony dla obszaru REZ 409 i plany zadań ochronnych dla obszarów: PLH020018, PLH020037 i PLH020054. Postępowanie takie było nierzetelne.

Główny Inspektor⁴⁷ wyjaśnił m.in., że GIOŚ nie był podmiotem odpowiedzialnym za działania dotyczące monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych dla form ochrony przyrody wskazanych w załączniku nr 9 do

⁴³ Zatwierdzonym w czerwcu 2023 r.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1311.

⁴⁵ Dla obszaru REZ 409.

⁴⁶ Dla obszarów: PLH020018, PLH020037 i PLH020054.

⁴⁷ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

aPWŚK, a umieszczenie GIOŚ jako podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację należy uznać za nieprawidłowe.

Dyrektor DMŚ wyjaśniła m.in., że: „Na etapie uzgodnień aPGW organy zgłaszają uwagi wg swoich właściwości. Również GIOŚ zgłaszał uwagi w zakresie swoich kompetencji. Należy zaznaczyć, że realizacja zapisów Planu Ochrony, jak również realizacja zapisów Planu Zadań Ochronnych nie należy do kompetencji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. GIOŚ nie wypowiadał się w zakresie działań będących w kompetencjach innych organów na etapie uzgodnień aPGW. Przypisanie GIOŚ jako jednostkę odpowiedzialną za realizację działania dot. rezerwatu Łazy [...], o którym mowa w aPWŚK, należy uznać za oczywistą omyłkę organu odpowiedzialnego za opracowanie aPWŚK.”.

(akta kontroli str. 555, 754-758, 1454-1460, 1589-1596, 1843-1860, 2186-2188, 2193-2195)

Niezgłoszenie przez GIOŚ przedmiotowych uwag miało negatywny wpływ na rzetelność aPWŚK w omawianym zakresie, gdyż brak uwag oznaczał uzgodnienie odpowiedzialności Głównego Inspektora za realizację ww. działań.

Postępując w opisany wyżej sposób nie zachowano w GIOŚ standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna”, lit. D. „Informacja i komunikacja”, cz. II. załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁸. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

2. W przypadku 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji” w GIOŚ dokonano odbioru II etapu przedmiotu zamówienia wynikającego z umowy nr 29/2018/POLIŚ z 28 września 2018 r. zawartej z wykonawcą w przedmiocie weryfikacji reprezentatywności ppk w wodach przejściowych i przybrzeżnych monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i badawczego, mimo że przedstawiona 5 grudnia 2018 r. dokumentacja wymagała poprawek merytorycznych i uzupełnień, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie naliczono wykonawcy zamówienia kary umownej w wysokości 3,2 tys. zł za 14 dni opóźnienia w przekazaniu wyników prac II etapu⁴⁹, co było niezgodne z § 2 ust. 7 i § 7 ust. 1 ww. umowy oraz z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁰ – stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z § 2 ust. 6 ww. umowy: „Etap Pracy uważa się za wykonany w terminie, jeżeli jego wyniki zostaną przekazane do odbioru w terminach określonych w ust. 1 i nie będą już wymagały poprawek lub uzupełnień.”. Określony w § 2 ust. 1 umowy termin przekazania do odbioru wyników II etapu pracy to 5 grudnia 2018 r. W § 2 ust. 7 umowa przewidywała, że zamawiający ma prawo naliczyć kary umowne za opóźnienie w następujących sytuacjach:

- gdy w terminach określonych w § 2 ust. 1 wyniki etapu pracy nie zostaną dostarczone zamawiającemu w postaci w pełni zgodnej z załącznikiem nr 1, lub

⁴⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

⁴⁹ Przedstawionych ostatecznie 19 grudnia 2018 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

– gdy nie zostaną w tym terminie naniesione poprawki lub uzupełnienia.
W myśl § 7 ust. 1 umowy „W przypadku opóźnienia w wykonaniu etapu Pracy w sposób w pełni zgodny z załącznikiem nr 1, Zamawiający zażąda zapłaty kary umownej w wysokości 0,2% łącznego wynagrodzenia brutto określonego w § 5 ust. 1, za każdy dzień opóźnienia.”.

W związku z realizacją umowy zamawiający otrzymał od wykonawcy 5 grudnia 2018 r. efekty pracy związane z wykonaniem II etapu. 12 grudnia 2018 r. zebrała się Komisja Odbioru i sporządzony został protokół zdawczo-odbiorczy. Komisja Odbioru pomimo stwierdzenia w ww. protokole, że: „[...] produkty Etapu II zostały przedstawione w terminie określonym umową, tj. do 5.12.2018 r., i spełniają wymagania zdefiniowane w opisie przedmiotu zamówienia [...]” równocześnie ustaliła, że: „[...] poprawione wyniki realizacji Etapu II pracy zostaną dostarczone do Zamawiającego w terminie do 19.12.2018 r. do godz. 11:00.”. W protokole zdawczo-odbiorczym zapisano również, że: „[...] Fakt dokonania zmian redakcyjno-technicznych zostanie potwierdzony przez Przewodniczącą Komisji odpowiednią adnotacją w niniejszym protokole odbioru, co będzie oznaczało ostateczne dokonanie odbioru Etapu II [...]”.

(akta kontroli str. 1411-1451, 1729-1741)

Zastępca dyrektora DMS, która była przewodniczącą Komisji Odbioru wyjaśniła, że: „To były dwie zmiany. Pierwsza zmiana polegała na połączeniu informacji z dwóch wykazów (zawierających po kilka tabel) w jedną tabelę. Druga zmiana polegała na przekopiowaniu rekomendacji z części drugiej do nowo powstałej tabeli. Celem zmiany było skonsolidowanie informacji zawartej w opracowaniu do jednej tabeli.”.

(akta kontroli str. 2263-2266)

W dostarczonej zamawiającemu 19 grudnia 2018 r. dokumentacji, oprócz ww. poprawek, zostały wykonane poprawki merytoryczne, które polegały m.in. na:

- Zmianie lokalizacji dodatkowych stanowisk wskazanych jako konieczne do zapewnienia reprezentatywności wyników badań, w tym m.in. w tabeli „Parametr fitoplankton wyrażony jako stężenie chlorofilu a”, w wierszu dotyczącym pozycji JCWP Zalew Kamieński, dodatkowe stanowisko DZRa miało inną lokalizację w opracowaniu z 5 grudnia 2018 r. niż w odpowiedniej tabeli opracowania z 19 grudnia 2018 r. Lokalizacja została zmieniona o około 1 km. Podobne zmiany efektów pracy dotyczyły JCWP Ujście Świny, stanowiska SW3a.
- Wskazaniu dla „Parametru makrozoobentos”, dla JCWP Ujście Świny, nowego stanowiska SW1a, które nie zostało ujęte w opracowaniu z 5 grudnia 2018 r. i zostało wyznaczone dopiero w opracowaniu z 19 grudnia 2018 r.

Ponadto w dokumentacji dostarczonej 5 i 19 grudnia 2018 r., w tabelach z rekomendacjami, niektóre współrzędne lokalizacji nowych stanowisk określono niezgodnie z wymaganą przez zamawiającego dokładnością, a dodatkowo w opracowaniu z 5 grudnia 2018 r. brak było zharmonizowanych rekomendacji dla różnych badanych parametrów⁵¹, które wykonawca zamieścił dopiero w opracowaniu dostarczonym 19 grudnia 2018 r.

⁵¹ Wykonawca w dokumentacji przekazanej 19 grudnia 2018 r. „Raport z realizacji drugiego etapu prac badawczych: Weryfikacja reprezentatywności ppk w wodach przejściowych i przybrzeżnych, monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i badawczego. Część 3” (plik: Etap2_cz3_Wykaz_stanowisk_v2.pdf) wprowadził informację, której nie było w dokumentacji z 5 grudnia 2018 r. o treści: „Przedstawione w tabelach wyniki analizy reprezentatywności ppk i stanowisk, wraz z propozycjami ich modyfikacji, dla poszczególnych grup parametrów w obrębie poszczególnych JCWP, oparte są na niezależnych analizach przeprowadzanych dla poszczególnych grup parametrów, i ze względu na zróżnicowane zasoby danych, które często wpływają na rezultaty, nie zawsze są one zgodne dla różnych parametrów. Wykonawcy zdają sobie sprawę, że taka sytuacja może utrudniać praktyczne wdrożenie rezultatów analiz do monitoringu i z tego względu w kolejnym rozdziale, przedstawione zostaną propozycje zmian ppk i stanowisk, oparte na przeprowadzonych analizach, ale też uwzględniające wymóg harmonizacji monitoringu poszczególnych parametrów.” – pkt 2 strona 25.

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła, że: „Nie jestem w stanie powiedzieć, dlaczego są różnice pomiędzy informacjami zawartymi w tabelach Etap II cz. 3 w wersji dostarczonej 5 grudnia 2018 r. i w wersji dostarczonej 19 grudnia 2018 r.”. Ponadto wyjaśniła, że: „Wyniki prac przekazane przez Wykonawcę 19 grudnia 2018 r. powinny być zweryfikowane przez pracownika odpowiedzialnego za tę umowę. Praktyka jest taka, że po dostarczeniu przez Wykonawcę prac zmienionych, pracownik odpowiedzialny za umowę rekomenduje mi potwierdzenie zrealizowania ustaleń zapisanych w protokole zdawczo-odbiorczym. Nie było udokumentowania sprawdzenia poprawionej pracy, ponieważ nie było takiego wymogu w procedurach i wewnętrznych regulacjach.”.

W sprawie nienaliczenia kary umownej zastępca dyrektora DMS wyjaśniła m.in., że: „Nie naliczono kar ponieważ zmiany wprowadzone miały charakter redakcyjno-techniczny i nie miały na celu dostosowanie do zgodności z załącznikiem nr 1 do umowy [...]”.

Główny Inspektor⁵² wyjaśnił m.in., że: „[...] nie pamiętam bym wyrażał zgodę na nienaliczenie kar.”.

(akta kontroli str. 1643-1644, 2167-2195, 2315-2324, 2326-2329)

Zawarta w wyjaśnieniach zastępcy dyrektora DMS argumentacja w odniesieniu do nienaliczenia kary umownej ze względu na redakcyjno-techniczny charakter poprawek nie ma znaczenia w sytuacji, gdy zgodnie z umową warunkiem uznania etapu pracy za wykonany w terminie było aby wyniki tej pracy nie wymagały jakichkolwiek poprawek lub uzupełnień, niezależnie od ich charakteru.

Ponadto brak wiedzy przewodniczącej Komisji Odbioru na temat przyczyn wprowadzenia po 5 grudnia 2018 r. zmian merytorycznych w treści przedmiotu zamówienia oraz brak śladów rewizyjnych oceny merytorycznej zakresu tych zmian pod kątem ich zgodności z wymaganiami zamawiającego, świadczy o niezachowaniu standardów kontroli zarządczej określonych: w pkt 16 „Bieżąca informacja”, w pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” oraz w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna”, lit. D. „Informacja i komunikacja”, cz. II. załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań, a także należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

3. Główny Inspektor nie zapewnił dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym, mimo że obowiązujące przepisy prawa umożliwiały organom IOŚ takie postępowanie. Opisane wyżej postępowanie Głównego Inspektora było niecelowe.

Zgodnie z art. 284 ustawy – Prawo wodne właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub ziemi, określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub pozwoleniu zintegrowanym, na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne lub innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia. Ustalając znaczenie pojęcia „innych środków dowodowych” z art. 284

⁵² P.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r. oraz sprawujący funkcję Głównego Inspektora od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

pkt 2 ustawy – Prawo wodne należy odnieść się do treści art. 9 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ. W pierwszym z przywołanych przepisów ustawodawca wymienia uprawnienia inspektorów podczas kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska. W tym samym katalogu zawarto m.in. przeprowadzenie niezbędnych pomiarów lub badań (pkt 2) w celu oceny działalności kontrolowanego wpływającej na środowisko, przez pryzmat określonych warunków prowadzenia tej działalności w posiadanych przez kontrolowanego decyzjach administracyjnych. Na podstawie zaś wyników przeprowadzonej kontroli organ IOŚ może wydać decyzję administracyjną na podstawie odrębnych przepisów (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ), przez co należy rozumieć także decyzję w przedmiocie wymierzenia opłaty podwyższonej w przypadkach przewidzianych art. 280 pkt 2 ustawy – Prawo wodne.

Tymczasem zastępca Głównego Inspektora oraz dyrektor DI w wyjaśnieniach prezentowali stanowisko, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie jest uprawniony do stwierdzania przekroczenia warunków pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego – w odniesieniu do jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi – na podstawie pomiarów własnych, a w świetle posiadanych kompetencji dokonuje oceny spełnienia ww. warunków tylko na podstawie wyników przedkładanych przez kontrolowany podmiot. Powyższe argumentowano tym, że zgodnie z art. 285 ustawy – Prawo wodne właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, dokonując oceny wyników pomiarów dotyczących ilości, stanu i składu ścieków, prowadzonych przez podmiot obowiązany do ich prowadzenia. Ponadto podkreślono, że stosownie do art. 286 ustawy – Prawo wodne właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, jeżeli podmiot ten prowadzi wymagane pomiary ilości, stanu i składu ścieków i zapewnił on wykonanie pomiarów, w tym pobieranie próbek, przez akredytowane laboratorium w zakresie badań, do których wykonywania jest zobowiązany.

(akta kontroli str. 1625-1627, 1637-1644)

Ocena spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi powinna być dokonywana przez organy IOŚ także w oparciu o wyniki własnych pomiarów, zgodnie z przepisami wydаныmi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne.

Stanowisko prezentowane w trakcie kontroli przez przedstawicieli GIOŚ nie jest zasadne, gdyż regulacja zawarta w art. 285 ustawy – Prawo wodne nie koryguje reguł stwierdzania przez właściwe organy IOŚ przekroczeń warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub pozwoleniu zintegrowanym, określonych w art. 284 tej ustawy. W art. 285 ustawy – Prawo wodne zawarty jest nakaz dokonywania przez organy IOŚ oceny wyników pomiarów w sposób zgodny z przepisami wykonawczymi wydanyymi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Zaznaczyć należy, że prezentowane przez GIOŚ stanowisko skutkuje:

- brakiem dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o pomiary własne, mimo że od 1 stycznia 2018 r. po wprowadzeniu ustawy – Prawo wodne ustały przeszkody prawne do takiego postępowania,
- kontynuacją utrzymującej się już ponad 21 lat niemożności sprawowania – przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa – rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnienia jakiejkolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

Na zasadność dokonywania oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi przez organy IOŚ także w oparciu o wyniki własnych pomiarów wskazują wyniki przeprowadzonego w latach 2020-2022 ogólnopolskiego cyklu kontrolnego – koordynowanego przez GIOŚ – którym objęto 427 oczyszczalni ścieków komunalnych. Na podstawie jednorazowego badania średniodobowych próbek ścieków odprowadzanych z ww. oczyszczalni w niemal 20% z nich stwierdzono, że próbki te nie spełniały warunków dotyczących najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających albo minimalnego procentu redukcji substancji zanieczyszczających. W przypadku 74 oczyszczalni (tj. 17,3% wszystkich objętych kontrolą przez organy IOŚ) ścieki zbadane przez CLB nie spełniały wymaganych warunków. Jednocześnie w przypadku 55 takich oczyszczalni (tj. 75,7% tych z jednorazowo pobranymi próbkami, które nie spełniały wymaganych warunków) ocena spełnienia ww. warunków za 2 ostatnie okresy roczne – dokonana przez wioś na podstawie wyników automonitoringu tych oczyszczalni, tj. w oparciu o sprawozdania z pomiarów własnych przekazane wioś przez operatorów tych oczyszczalni – nie wykazała nieprawidłowości.

Uwzględniając że stwierdzone niespełnianie warunków jakości ścieków wprowadzanych z ww. 55 oczyszczalni (na podstawie jednorazowego badania przez organy IOŚ średniodobowej próbki tych ścieków) nie świadczy o niespełnianiu przez te oczyszczalnie warunków odprowadzanych ścieków w okresie rocznym, to jednak fakt ten powinien stanowić dla organów IOŚ podstawę do objęcia ich własnymi pomiarami w pełnym cyklu dokonywania oceny pracy tych oczyszczalni – w sposób zgodny z warunkami tej oceny, określonymi w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa.

Tym samym niezapewnienie przez Głównego Inspektora wykorzystywania przez organy IOŚ pomiarów własnych jako innych środków dowodowych wskazanych w art. 284 pkt 2 ustawy – Prawo wodne w celu stwierdzenia ewentualnego przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, o których mowa w art. 283 ust. 1 tej ustawy, pomimo braku przeszkód prawnych oraz dysponowania przez te organy odpowiednimi kompetencjami i środkami technicznymi, należy uznać za postępowanie niecelowe.

4. Główny Inspektor nie pozyskał danych, ile i jakie działania podjęły wioś w latach 2018-2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli. Postępowanie takie było nierzetelne.

Główny Inspektor na podstawie art. 4a ust 1 pkt 1 ustawy o IOŚ kieruje działalnością IOŚ w tym m.in. wydaje zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, oraz kontroluje stan ich realizacji. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi⁵³ w imieniu Głównego Inspektora zadania w zakresie koordynacji i nadzoru nad działalnością kontrolną wioś dotyczącą przestrzegania warunków określonych w posiadanych pozwoleniach wodnoprawnych lub pozwoleniach zintegrowanych realizował DI. Ponadto od

⁵³ Zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt 1; zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 10 pkt 3; zarządzenie nr 7 Głównego Inspektora z 6 października 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt. 3 i 4; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 1 czerwca 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt. 3 i 4; zarządzenie nr 6 Głównego Inspektora z 3 października 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt. 3 i 4; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt. 3 i 4.

6 października 2020 r. DI w zakresie działania miał przypisaną realizację obowiązków dotyczących statystyki publicznej z działalności kontrolnej⁵⁴.

P.o. II zastępca Głównego Inspektora oświadczył m.in., że: „GIOŚ analizuje informacje dotyczące podejmowanych przez wioś działań pokontrolnych podczas rozpatrywania skarg na działania wioś, które wpływają do GIOŚ. Ponadto dokonuje analizy, podczas rozpatrywania odwołań m.in. od decyzji wioś wstrzymujących działalność w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zniszczenie środowiska.”. Ponadto dodał: „GIOŚ co roku sporządza dokument pn. INFORMACJA O REALIZACJI ZADAŃ INSPEKCJI OCHRONY ŚRODOWISKA sporządzony na podstawie danych przekazywanych przez wioś zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 5 ustawy IOŚ. W powyższym dokumencie przedstawione są m.in. informacje odnośnie ilości wydanych zarządzeń pokontrolnych czy wystąpień skierowanych do innych organów. Niezależnie od powyższego informuję, że [...] ISK wykorzystywany przez IOŚ, w aktualnej formie, nie umożliwia weryfikacji ww. danych pod względem szczegółowym bez każdorazowego manualnego sprawdzenia przez pracownika zawartości wystąpienia bądź zarządzenia pokontrolnego. Biorąc pod uwagę stosunek kadry pracowniczej GIOŚ do wioś w tym ilość wytwarzanych przez wioś zarządzeń pokontrolnych oraz wystąpień skierowanych do innych organów oraz fakt obowiązku wypełniania innych obowiązków służbowych przez pracowników GIOŚ, niemożliwa jest szczegółowa analiza wszystkich zarządzeń pokontrolnych oraz wystąpień. Jednocześnie informuję, iż aktualnie prowadzone są prace modernizacyjne Informatycznego Systemu Kontroli, mające na celu polepszenie funkcjonalności ww. systemu, co w przyszłości może usprawnić możliwości analityczne danych przedkładanych przez wioś do systemu ISK.”.

(akta kontroli str. 553, 1470, 1642-1643)

Podejmowane działania analityczne były nieskuteczne, ponieważ GIOŚ nie posiadał szczegółowych danych, ile i jakie działania podjęły wioś po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli. Informacje te są niezbędne do rzetelnej realizacji ustawowego zadania polegającego na kierowaniu pracami IOŚ.

Tym samym w GIOŚ nie zachowano standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna”, lit. D „Informacja i komunikacja”, cz. II załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor prawidłowo przystąpił do realizacji 48 z 52 działań objętych badaniem szczegółowym w przypadku, których został wskazany w aPWŚK jako podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie. Pozostałe 4 działania nie leżały w zakresie właściwości GIOŚ, przy czym Główny Inspektor opiniując przekazany mu do konsultacji projekt aPWŚK i aPGW, nie zgłosił uwag o niezasadności wskazania GIOŚ jako jednostki odpowiedzialnej za ich realizację. 29 działań objętych szczegółowym badaniem GIOŚ wykonał prawidłowo. W przypadku 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji” w GIOŚ nierzetelnie dokonano odbioru II etapu przedmiotu zamówienia wynikającego z zawartej z wykonawcą umowy, a także nie naliczono wykonawcy należnej kary umownej w wysokości 3,2 tys. zł za 14 dni opóźnienia w przekazaniu

⁵⁴ Zarządzenie nr 7 Głównego Inspektora z 6 października 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt 7; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 1 czerwca 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt 7; zarządzenie nr 6 Głównego Inspektora z 3 października 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt 7; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ - § 9 pkt 7.

ostatecznych wyników prac II etapu. Główny Inspektor spowodował przeprowadzenie ogólnopolskiego cyklu kontroli oczyszczalni ścieków. Nie posiadał jednak danych, ile i jakie działania podjęły wioś w latach 2018-2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie wioś podczas kontroli. Ponadto Główny Inspektor nie zapewnił dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym – pomimo że obowiązujące przepisy prawa umożliwiały organom IOŚ takie postępowanie.

OBSZAR

2. Monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2 aktualizacje planów gospodarowania wodami – aPGW, a następnie IIaPGW⁵⁵.

Do końca 2018 r. za opracowanie i realizację wojewódzkich programów monitoringu środowiska oraz ich aneksów, zawierających m.in. zakres monitoringu wód, w tym monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i badawczego⁵⁶ – odpowiedzialni byli wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o IOŚ). Minister Środowiska w rozporządzeniu z 21 lipca 2016 r. określił sposób klasyfikacji stanu JCWP oraz środowiskowe normy jakości dla substancji priorytetowych⁵⁷. Z kolei kryteria i sposób oceny stanu jednolitych części wód podziemnych⁵⁸ został określony przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z 21 grudnia 2015 r.⁵⁹ Dodatkowo Minister Środowiska w drodze rozporządzenia określił formy i sposoby prowadzenia monitoringu JCWP i JCWPd⁶⁰.

1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa – Prawo wodne. Zgodnie z art. 555 ust. 1 pkt 2 tej ustawy zachowały ważność dokonane przed dniem wejścia jej w życie aktualizacje planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Natomiast zgodnie z art. 555 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo wodne ustanowione na podstawie przepisów upw z 2001 r. plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy stały się planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 ustawy – Prawo wodne i podlegały przeglądowi i aktualizacji do 22 marca 2023 r. Pierwotny termin wykonania przeglądu i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy został określony na 22 grudnia 2021 r., jednak był dwukrotnie wydłużany⁶¹ – ostatecznie do 22 marca 2023 r.

Szczegółowym badaniem objęto mój wód ze szczególnym uwzględnieniem jcw zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych. W okresie objętym kontrolą zmiana ulegała liczba JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, przyjmowana przez GIOŚ za podstawę do tworzenia programów monitoringu wód. W latach 2018-2021 było to 3705 JCWP (w okresie obowiązywania

⁵⁵ Druga aktualizacja PGW.

⁵⁶ Zawarte w wystąpieniu dane za rok 2018 mają jedynie charakter informacyjny.

⁵⁷ Dz. U. poz. 1187.

⁵⁸ Dalej: „JCWPd”.

⁵⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 85.

⁶⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1550, ze zm. i Dz. U. z 2016 r. poz. 1178.

⁶¹ Przez art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. 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. poz. 2368), zmieniającej ustawę – Prawo wodne z dniem 22 grudnia 2021 r., oraz przez art. 47 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687), zmieniającej ustawę – Prawo wodne z dniem 21 grudnia 2022 r.

aPGW), w latach 2022-2023 – 3382 JCWP (projekt IIaPGW), a od 2024 r. – 3640 JCWP (po zatwierdzeniu IIaPGW). Zmiany liczby JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych wynikały z wejścia w życie rozporządzeń w sprawie aPGW oraz IIaPGW. W latach 2022-2023 GIOŚ projektował monitoring wód w oparciu o przekazaną 7 lipca 2020 r. przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dokumentację planistyczną do IIaPGW. W porównaniu do projektu IIaPGW, w zatwierdzonej IIaPGW zmienione zostało ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych dla 412 JCWP, z czego 334 JCWP przekwalifikowano z niezagrożonych na zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, a 78 JCWP z zagrożonych na niezagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych. Zmiana ryzyka niespełnienia określonych dla nich celów środowiskowych pomiędzy projektem aPGW, a aPGW wystąpiła w przypadku 2464 JCWP, z czego 1870 JCWP zmieniło ryzyko z niezagrożonych na zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, a 594 JCWP z zagrożonych na niezagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych (przy 1797 JCWP wskazanych jako zagrożone w projekcie aPGW).

(akta kontroli str. 1869-1881)

W 2019 r. monitoring wód prowadzony był w oparciu o zatwierdzone przez Głównego Inspektora w 2018 r. aneksy do programów pmś na lata 2016-2020 dla poszczególnych województw, opracowanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Główny Inspektor⁶² wyjaśnił m.in., że: „[...] pierwszymi programami wykonawczymi, opracowanymi zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, 1501, 1680), były programy wykonawcze na rok 2020. Natomiast w styczniu 2019 roku z uwagi na konieczność zachowania ciągłości i nieprzerwalności monitoringu podjęto decyzję o kontynuowaniu obowiązujących dokumentów [...]”.

(akta kontroli str. 522-543, 1825-1860)

Programy wykonawcze obowiązujące w latach 2020-2023 składały się z części opisowej oraz z 16 plików Excel umieszczonych na płytach DVD, zawierających szczegółowe dane o zakresie poszczególnych rodzajów monitoringu dla danej JCWP. Zatwierdzenie programów następowało poprzez złożenie na nich podpisu przez Głównego Inspektora, przy czym dotyczyło to tylko części opisowej programów wykonawczych. Sposób zatwierdzania przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020-2023 w części zawierającej szczegółowy zakres monitoringu wód dla poszczególnych JCWP nie eliminował możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 668-670, 2267-2274)

Zgodnie z art. 113 ust. 3 pkt 1a upw z 2001 r. za przygotowanie wykazu wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych – o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 38l ust. 2 tej ustawy – do aPGW odpowiedzialny był KZGW⁶³. Zgodnie z informacją zawartą w notatce ze spotkania z 30 października 2017 r. przedstawiciele Głównego Inspektoratu oraz KZGW uzgodnili, że pracownicy 16 wioś powinny wykorzystywać na potrzeby sporządzania aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 „[...] wyniki pomiarów własnych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska oraz (jeżeli takie będą dostępne) informacji własnych o emisjach [...]”.

⁶² Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

⁶³ Funkcjonujący do 31 grudnia 2017 r.

W GIOŚ nie zapewniono pozyskania danych z prowadzonego przez wioś monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu od 16 wioś, w celu weryfikacji poprawności oraz kompletności przekazanych do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 oraz programów wykonawczych sporządzonych na potrzeby aPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 132-302, 668-670, 674-749)

Badanie kompletności programowania mo przeprowadzono na zbiorach JCWP, w których zaplanowano: mo elementów biologicznych⁶⁴ lub chemicznych⁶⁵. Przedstawione liczby JCWP dotyczą unikatowych kodów JCWP.

W latach 2018-2022 zaplanowano MO_BIOL dla 766¹⁶⁶ JCWP, z czego 1311 JCWP niezagrażonych i 6350 JCWP zagrażonych nieosiągnięciem celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW⁶⁷, raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP. MO_CHEM w latach 2018-2022 zaplanowano dla 5318⁶⁸ JCWP, z czego 1282 JCWP niezagrażonych i 4036 JCWP zagrażonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW⁶⁹, raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP.

W latach 2019-2021 nie zweryfikowano w GIOŚ przepływu wody dla 18 JCWP, w których stwierdzono brak wody w 2018 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2052, 2280-2285)

W okresie objętym kontrolą mo wód podziemnych zaplanowano i zrealizowano w latach 2018, 2020 i 2021 dla 39⁷⁰ JCWPd, w każdym roku badań.

(akta kontroli str. 2058-2069)

Badanie kompletności wykonania mo przeprowadzono na zbiorach JCWP, w których zaplanowano: MO_BIOL⁷¹ lub MO_CHEM⁷². Przedstawione liczby JCWP dotyczą unikatowych kodów JCWP.

W latach 2018-2022 wykonano MO_BIOL dla 6351⁷³ JCWP, z czego 1158 JCWP niezagrażonych i 5193 JCWP zagrażonych nieosiągnięciem celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW⁷⁴ – raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP. Dla MO_CHEM w latach 2018-2022 wykonano monitoring wód dla 4806⁷⁵ JCWP, z czego 1065 JCWP niezagrażonych i 3741 JCWP zagrażonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych określonych w aPGW

⁶⁴ Dalej: „MO_BIOL”. Badaniem objęte były JCWP dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁶⁵ Dalej: „MO_CHEM”. Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_CHEM oraz wartości „puste” w MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁶⁶ W poszczególnych latach odpowiednio: 1581, 1498, 1397, 1798, 1387 JCWP.

⁶⁷ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1225 JCWP niezagrażonych oraz 6436 JCWP zagrażonych osiągnięciem celów środowiskowych.

⁶⁸ W poszczególnych latach odpowiednio: 595, 694, 1087, 1509, 1433 JCWP.

⁶⁹ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1154 JCWP niezagrażonych oraz 4164 JCWP zagrażonych osiągnięciem celów środowiskowych.

⁷⁰ Dla wszystkich zagrażonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych, wskazanych w aPGW.

⁷¹ Badaniem objęte były JCWP dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁷² Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_CHEM oraz wartości „puste” w MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁷³ W poszczególnych latach odpowiednio: 1156, 1354, 1183, 1409, 1249 JCWP.

⁷⁴ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1158 JCWP niezagrażonych oraz 5193 JCWP zagrażonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

⁷⁵ W poszczególnych latach odpowiednio: 586, 690, 1069, 1242, 1219 JCWP.

oraz w projekcie IIaPGW⁷⁶ – raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP. W latach 2019-2022 GIOŚ nie wykonał zaplanowanego monitoringu wód łącznie dla 1388⁷⁷, tj. dla 12,8% JCWP (z czego dla 335⁷⁸, tj. 15,1%⁷⁹ JCWP niezagrożonych oraz 1053, tj. 12,3%⁸⁰ JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych), ujętych w programach wykonawczych monitoringu wód.

Jako przyczyny niewykonania monitoringu wód w latach 2019-2022 GIOŚ wskazał w przypadku 250⁸¹ JCWP, dla których niewykonanie wynikało z przyczyn niezależnych od GIOŚ m.in.: ciek okresowy, teren niedostępny (bagienny/ogrodzony), budowa śluzy na kanale lub suche jezioro. Łącznie w 1138 w przypadkach w odniesieniu do 768 kodów JCWP GIOŚ – jako przyczynę niewykonania monitoringu wód w latach 2019-2022⁸² – wskazał „brak przyjęcia do badań/realizacji przez CLB”, „braki kadrowe w CLB” lub „braki kadrowe”. Tym samym w przypadku ww. JCWP nie wykonano w latach 2019-2022 pełnego zakresu zaplanowanych w programach wykonawczych badań elementów niezbędnych dla dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w zaplanowanej częstotliwości w ramach mo, co było niezgodne z zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora programami wykonawczymi na poszczególne lata (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2280-2285)

Szczegółowa kontrola dla 15 JCWP⁸³ potwierdziła wykonanie pełnych zakresów monitoringu wód zaplanowanych w programach wykonawczych. W przypadku weryfikacji ww. JCWP od 2022 r. JCWP nr LW10557 (jez. Żuczek) zmieniła status na niezagrożony względem aPGW, a dla 2⁸⁴ JCWP w bazie JWODA⁸⁵ brak było wyników badań za grudzień 2023 r.

(akta kontroli str. 1579-1586)

W cyklu gospodarowania wodami 2010-2015 oceniono stan 2123 JCWP, z czego stan 15,5% JCWP oceniono jako dobry, zaś 84,5% jako zły. W przypadku 340 JCWP nie było możliwości wykonania oceny, co stanowiło 13,8% ogólnej liczby JCWP. W cyklu gospodarowania wodami 2016-2021 oceniono stan 4344 JCWP, z czego stan 0,5% JCWP oceniono jako dobry, zaś 99,5% jako zły. W przypadku 251 JCWP wskazano „brak możliwości wykonania oceny”, co stanowiło 5,5% ogólnej liczby JCWP.

W cyklu gospodarowania wodami 2016-2021 oceniono stan 3500 JCWP z 3685 JCWP rzecznych objętych monitoringiem, z czego stan 13 JCWP (0,4%) oceniono jako dobry, 3487 JCWP (94,6%) oceniono jako zły, w przypadku 185 JCWP (5,0%) dokonanie oceny nie było możliwe z różnych przyczyn, np. braku wody. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były elementy fizykochemiczne (51%) i biologiczne (45%). Stan chemiczny prawie wszystkich rzecznych JCWP był zły, przy czym jedną z przyczyn był podwyższony poziom bromowanych difenyloeterów w tkankach ryb.

⁷⁶ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 987 JCWP niezagrożonych oraz 3819 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

⁷⁷ W poszczególnych latach odpowiednio: 148, 232, 656, 352 JCWP. Dla 2022 r. przyjęto wykaz JCWP według projektu IIaPGW.

⁷⁸ W poszczególnych latach odpowiednio: 9, 24, 155, 147 JCWP. Dla 2022 r. przyjęto wykaz JCWP według projektu IIaPGW.

⁷⁹ W poszczególnych latach odpowiednio: 2,0%, 4,3%, 19,2% oraz 35,4%.

⁸⁰ W poszczególnych latach odpowiednio: 7,9%, 10,8%, 20,0%, 8,5%.

⁸¹ W poszczególnych latach odpowiednio: 77, 73, 67, 33 JCWP.

⁸² W poszczególnych latach odpowiednio: 71, 159, 589, 319 JCWP – na podstawie danych przekazanych 26 stycznia 2024 r.

⁸³ RW9000127691, RW120012822219, RW120012824229, RW40001757121, RW5000492229, RW700020584789, RW30001757425, RW20005212729, CWIWB2, TWIIIWB3, LW10137, LW30588, LW10557, LW10195 i RW60001918171.

⁸⁴ RW8000186849, RW60001918171. Brak danych wynikał z braku wprowadzenia i zweryfikowania wyników, na co CLB ma 2 miesiące.

⁸⁵ System informatyczny GIOŚ zawierający dane w zakresie m.in. planowania i realizacji monitoringu wód powierzchniowych.

W cyklu gospodarowania wodami 2010-2015 dobry stan wód oceniono w przypadku 151 (30,6%) JCWP jeziornych spośród 474 JCWP poddanych ocenie, natomiast stan zły dla 323 (65,5%) JCWP. Dla 19 (3,9%) JCWP jeziornych nie było możliwości wykonania oceny. W cyklu gospodarowania wodami 2016-2021 oceniono 825 JCWP jeziornych. W dobrym stanie było 8 JCWP (0,9%), zaś stan 817 JCWP (91,7%) oceniono jako zły. W przypadku 66 JCWP (7,4%) nie było możliwości wykonania oceny. Głównymi elementami przyczyniającymi się do złego stanu JCWP były czynniki biologiczne w przypadku 51% JCWP jeziornych oraz czynniki fizykochemiczne w przypadku 44% JCWP jeziornych.

W przypadku wód przejściowych i przybrzeżnych stan wszystkich JCWP w cyklach gospodarowania wodami 2010-2015 oraz 2016-2021 oceniono jako zły.

(akta kontroli str. 132-302, 674-749, 2003, 2004)

W zakresie porównywalności wyników między pgw, a aPGW zastępca dyrektora DMŚ wyjaśniła m.in., że: „[...] W zestawieniach tych wskazane zostały różnice w ocenach i co było ich przyczyną, w tym zmiany w systemie monitoringu i ocen stanu wód. Porównywalność wyników klasyfikacji i oceny stanu JCWP jest dyskusyjna z kilku powodów. Na najwyższym poziomie ogólności można porównać stan (ogólny) oraz jego stany składowe ekologiczny i chemiczny [...]. Natomiast szczegółowe kryteria wykonania klasyfikacji stanu ekologicznego i chemicznego zmieniły się między cyklami 2010-2015 i 2016-2021. Zmiany te objęły w szczególności zwiększenie liczby klasyfikowanych wskaźników (np. azotyny w klasyfikacji stanu ekologicznego rzek, bezkręgowce bentosowe w klasyfikacji stanu ekologicznego jezior, substancje priorytetowe badane w biocie w klasyfikacji stanu chemicznego). Zaktualizowane zostały również granice klas dla części wskaźników badanych w obu cyklach (np. praktycznie wszystkie wskaźniki fizykochemiczne, wskaźnik IBI_PL, benzo(a)piren w wodzie). Należy zauważyć, że między okresem 2016-2021, a 2022-2027 nastąpiła zmiana układu jednolitych części wód powierzchniowych, co w znacznej mierze uniemożliwi dalsze porównanie ocen.”.

(akta kontroli str. 1977)

GIOŚ nie dokonał na potrzeby opracowania IIaPGW oceny stanu wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych według podziału jcw przyjętego w IIaPGW. Główny Inspektor⁸⁶ wyjaśnił, że: „Główny Inspektorat Ochrony Środowiska nie dokonywał oceny stanu wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych według podziału przyjętego w IIaPGW, gdyż nie byłoby to zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Klasyfikacje i oceny stanu wykonywane są przez GIOŚ zgodnie z zapisami rozporządzenia ministra właściwego ds. gospodarki wodnej 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. Opracowanie zostało wykonane na zlecenie PGW WP.”.

(akta kontroli str. 555)

W cyklu gospodarowania wodami 2016-2021 dokonano dwukrotnej (w 2016 r. i 2019 r.) oceny stanu wód podziemnych, z podziałem na 172 JCWPd. W dobrym stanie w 2016 r. znajdowało się 150 JCWPd, natomiast w 2019 r. 151 JCWPd, natomiast w złym odpowiednio 22 JCWPd oraz 21 JCWPd. W 2019 r. względem danych z 2016 r. zmianie uległa ocena 13 JCWPd, z czego w przypadku 7 JCWPd stan został określony jako dobry, natomiast 6 JCWPd określono jako słaby.

(akta kontroli str. 1864-1881)

⁸⁶ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

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

1. Sposób zatwierdzania przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020-2023 w części zawierającej szczegółowy zakres monitoringu wód dla poszczególnych JCWP nie eliminował możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu. Postępowanie takie było niezetelne.

W latach 2020-2023 Główny Inspektor zatwierdzał programy wykonawcze na poszczególne lata poprzez złożenie podpisu na części tekstowej ww. programów zawierających założenia monitoringu wód dla każdego województwa. Część tekstowa była podpisywana przez Głównego Inspektora każdorazowo w grudniu roku poprzedzającego. Do części tekstowej dołączone były płyty DVD zawierające 16 plików w formacie Excel (dla każdego województwa) ze szczegółowym zakresem monitoringu wód dla poszczególnych JCWP, określających formy i sposób prowadzenia monitoringu, w tym lokalizacje ppk, nazwy i kody JCWP, w których zaplanowano monitoring, rodzaje monitoringu, zakres i częstotliwość prowadzonych badań dla poszczególnych elementów klasyfikacji stanu lub potencjału ekologicznego i stanu chemicznego. Główny Inspektor nie podpisywał plików Excel na płytach DVD, a pliki te nie były zabezpieczone przed ich modyfikacją. Przekazane na żądanie kontrolera NIK oryginalne programy wykonawcze zatwierdzone przez Głównego Inspektora wraz z płytami DVD w przypadku: programu wykonawczego na 2020 r. – posiadały datę ostatniego zapisu plików od 21 stycznia 2020 r. do 13 marca 2020 r., programu wykonawczego na 2021 r. – zawierały daty modyfikacji od 10 listopada 2020 r. do 18 marca 2021 r., programu wykonawczego na 2022 r. – zawierały daty modyfikacji od 26 listopada 2021 r. do 17 grudnia 2021 r., programu wykonawczego na 2023 r. – zawierały daty modyfikacji od 13 stycznia 2023 r. do 1 lutego 2023 r.

Za opracowywanie i realizację programów wykonawczych odpowiedzialny był DMS, zgodnie z regulaminem organizacyjnym GIOŚ.

Podczas kontroli NIK GIOŚ przekazał dane dotyczące programów wykonawczych z płyt DVD stanowiących załącznik do programów wykonawczych monitoringu wód⁸⁷, ujednolicone pliki WODY z 18 stycznia 2024 r. oraz pliki z bazy JWODA. Dodatkowo analizie poddano programy wykonawcze umieszczone na stronie internetowej⁸⁸. Poszczególne zbiory danych w latach 2018-2023 zawierały dla mo⁸⁹ odpowiednio: 9255, 9097, 11 502 oraz 9070 programów wykonawczych, natomiast dla MO_CHEM⁹⁰: 7014, 7025, 8327 oraz 7030 programów wykonawczych. Zestawienie w zakresie rozbieżności zostało sporządzone przez pracowników GIOŚ.

(akta kontroli str. 2267-2274, 2280-2285)

Zastępca dyrektora DMS zeznała m.in., że: „Programy były przekazywane z płytami. Nie wiem jaka płyta została przekazana do podpisu. Dokumentację dla Państwa ja osobiście nie przekazywałam. Zatwierdzone płyty służyły do zatwierdzenia zlecenia dla CLB. Program w części tekstowej i elektronicznej był przekazywany w trybie natychmiastowym w ramach zlecenia do CLB. Nie wiem, czy pracownicy modyfikowali pliki lub płyty po tym terminie. Wiem, że z jakiegoś programu płyta została uszkodzona i nagrana ponownie. Nie wiem w jaki sposób płyty zostały przygotowane na potrzeby kontroli. Osobiście tych plików nie modyfikowałam. Nie jestem w stanie udzielić wyjaśnienia, dlaczego pliki mają późniejszą datę zapisu. Zastanawiamy się nad

⁸⁷ Dalej: „pliki WODY”.

⁸⁸ <https://wody.gios.gov.pl/piwp/publication/RIVERS/88>.

⁸⁹ Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁹⁰ Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_CHEM oraz wartości „puste” w MO_BIOL w programach wykonawczych.

przekazywaniem plików w wersji elektronicznej od tego roku za pomocą EZD. Dotychczas sprawa była prowadzona papierowo [...]”, a w zakresie zabezpieczenia na płycie: „W samej treści Programu przekazywanej do ministra jest jakby esencja Programu. Wiedzę ogólną GIOŚ posiadał zatwierdzając część tekstową. Wersja elektroniczna jest jakby rozszerzeniem. Nie mamy procedur, które wskazują na sposób zabezpieczenia plików elektronicznych. Gdyby były takie procedury to by się tak to odbywało. Do tej pory nikt nie zwrócił na to uwagi.”.

(akta kontroli str. 2296)

Główny Inspektor⁹¹ wyjaśnił, m.in., że pytania skierowane do niego przez NIK są na poziomie mocno eksperckim i bez dostępu do materiałów źródłowych (o które wystąpił do GIOŚ) nie potrafił po tak długim okresie, tj. 4-5 lat przypomnieć sobie zdarzeń związanych z realizacją tego projektu. Przekazany przez kontrolera wyciąg z akt kontroli były Główny Inspektor określił jako „niewielki fragment, tj. 6 stron wyciągniętych z kontekstu całości materiałów”.

(akta kontroli str. 2329)

P.o. Główny Inspektor⁹² w zakresie dołączenia do programu wykonawczego monitoringu wód na rok 2020 płyty z plikami Excel zawierającej 16 plików, wyjaśnił: „Niestety nie pamiętam czy do programu była dołączona płyta”, natomiast w zakresie podpisania jedynie części tekstowej wyjaśnił: „Płyta DVD zawierająca 16 załączników, w których znajdują się programy monitoringu wód dla każdego z 16 województw stanowi integralną część dokumentu pn. *Program wykonawczy monitoringu wód na rok 2020*. W związku z powyższym podpis odręczny złożony został na stronie tytułowej.”.

(akta kontroli str. 2293-2294B)

P.o. Główny Inspektor⁹³ wyjaśniła, że: „Płyta DVD zawierająca 16 załączników, w których znajdują się programy monitoringu wód dla każdego z 16 województw stanowi integralną część dokumentu pn. *Program wykonawczy monitoringu wód na rok 2022*. Podpis złożony na stronie tytułowej dokumentu odnosi się do jego całości, w tym do załączników (które są integralną częścią dokumentu).”.

(akta kontroli str. 2034C)

Główny Inspektor⁹⁴ wyjaśnił, że: „Z tego co sobie przypominam, przedłożone do mojego podpisu dokumenty zawierały płytę DVD. To wynika również z mojej praktyki niepodpisywania dokumentów niekompletnych. Każdy dokument, który trafiał do mojego podpisu musiał być kompletny i parafowany przez wszystkie osoby wytwarzające i akceptujące na poszczególnych szczeblach podległości służbowej. Dopiero taki dokument, po zapoznaniu i wyjaśnieniu ewentualnych wątpliwości przez dyrektora przedkładającego, zostawał przeze mnie podpisywany.”.

(akta kontroli str. 2031E)

Pliki zawierające szczegółowy zakres monitoringu wód powinny być podpisywane przez Głównego Inspektora lub przedstawione do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora w postaci uniemożliwiającej ich modyfikację, a tym samym w sposób dający gwarancję braku możliwości wprowadzenia zmian w dokumentach zatwierdzonych przez Głównego Inspektora. Nie bez znaczenia jest fakt występowania rozbieżności pomiędzy 4 źródłami danych o zakresie i częstotliwości badań monitoringowych. Wskutek czego niemożliwe jest ustalenie jaki program został

⁹¹ Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

⁹² Od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

⁹³ Od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I zastępca Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.

⁹⁴ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

ostatecznie zatwierdzony przez Głównego Inspektora, a także czy był on realizowany zgodnie z jego decyzjami w poszczególnych latach 2020-2023. Niezabezpieczenie szczegółowego zakresu monitoringu wód w programach wykonawczych przed dokonywaniem jego zmian po zatwierdzeniu programu przez Głównego Inspektora należy uznać za postępowanie nierzetelne.

2. W GIOŚ nie zapewniono pozyskania danych z prowadzonego przez wioś monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu od 16 wioś, w celu weryfikacji poprawności oraz kompletności przekazanych do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 oraz programów wykonawczych sporządzonych na potrzeby aPGW. Postępowanie takie było nierzetelne.

Zgodnie z informacją podaną w notatce ze spotkania pracowników GIOŚ z pracownikami KZGW z 30 października 2017 r. pracownicy 16 wioś mieli przy sporządzaniu aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020, wykorzystywać „[...] wyniki pomiarów własnych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska oraz (jeżeli takie będą dostępne) informacji własnych o emisjach.”.

(akta kontroli str. 668-670)

W wytycznych⁹⁵ przekazanych do 16 wioś w zakresie aneksowania wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 GIOŚ wskazał, m.in.: „Do monitoringu operacyjnego wyznacza się bezwzględnie obligatoryjnie JCWP, dla których spełniony jest co najmniej jeden z wymienionych poniżej warunków: [...] 4. Do JCWP odprowadzana jest któraś z substancji z listy substancji priorytetowych^[20].”. W przypisie nr 20 wymienionym w ww. cytacie wskazano m.in.: „Jak wynika z informacji przekazanych przez przedstawicieli KZGW, w czasie spotkania pomiędzy przedstawicielami KZGW i GIOŚ z dnia 30.10.2017 r., w geobazie aPGW brak jest wykazu emisji, zrzutów i strat substancji priorytetowych, z tego powodu dane własne wioś z prowadzonego monitoringu na temat stężeń substancji priorytetowych i innych zanieczyszczeń mogą zostać potraktowane jako tożsame z informacjami, które mogłyby, w przypadku jego istnienia w aPGW, płynącymi z ww. wykazu.”.

Dalej w wytycznych podano m.in.: „[...] JCWP monitorowane operacyjnie wyznacza się na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów - aktualizacji planów gospodarowania wodami. Informacja z aPGW nie opisuje szczegółowo przyczyn zagrożenia, które należy zdefiniować w celu prawidłowego zaplanowania zakresu monitoringowego. Aby to zrealizować, można posilkować się wynikami badań monitoringowych, wykazami emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz substancji innych, powodujących zanieczyszczenie, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości^[23], EPRTTR oraz w ograniczonym zakresie analizą presji i innymi dostępnymi źródłami informacji na temat oddziałujących na JCWP presji.”. W przypisie nr 23 wymienionym w ww. cytacie wskazano: „Z informacji przekazanych podczas spotkania z przedstawicielami Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 30.10.2017 r. wynika, że zawarte w obecnie obowiązującej aPGW informacje na temat emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz substancji innych, powodujących zanieczyszczenie, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości zostały opracowane na podstawie badań monitoringowych realizowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, z tego powodu wioś mogą, na potrzeby planowania monitoringu operacyjnego, przyjąć, że informacje z prowadzonego przez nie monitoringu oraz

⁹⁵ Wytyczne do planowania monitoringu wód powierzchniowych na potrzeby aneksowania wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 przekazane do wioś pismem znak: DM/5103-19/01/2017/TZ z 3 listopada 2017 r.

wykaz emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz substancji innych, powodujących zanieczyszczenie, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości są identyczne pod względem zawartości merytorycznej służącej planowaniu mo.”.

(akta kontroli str. 1878-1881)

Po zwróceniu się przez kontrolera NIK o przekazanie wykazu substancji priorytetowych Główny Inspektor⁹⁶ wyjaśnił m.in., że: „[...] Dokumentacja planistyczna obowiązująca na lata 2016-2021 nie zawierała wykazu substancji priorytetowych odprowadzanych do JCWP. Zgodnie z notatką ze spotkania przedstawicieli KZGW oraz GIOŚ [...] w październiku 2017 r. pracownicy zajmujący się monitoringiem wód w ówczesnych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska mieli projektować zakres badań dla JCWP na podstawie dotychczasowych pomiarów wykonanych w ramach pmś oraz informacji własnych o emisjach, jeśli były dostępne. Wobec czego nie istnieje wykaz substancji priorytetowych odprowadzanych dla JCWP z tego okresu. [...]”.

(akta kontroli str. 550-673)

P.o. Główny Inspektor⁹⁷ – w zakresie potwierdzenia kompletności programów wykonawczych (oraz aneksów do wojewódzkich programów) monitoringu wód na rok 2021, pomimo braku opracowania lub pozyskania przez DMS z 16 wioś wykazu emisji substancji priorytetowych – wyjaśnił: „Kompletność programów wykonawczych została potwierdzona przez DMS na podstawie rozporządzeń PGW, rozporządzenia monitoringowego i oficjalnych wykazów wód z wyłączeniem informacji własnych wioś w zakresie emisji do wód. Nie było i nie ma podstawy prawnej do opracowania przez wioś wykazu emisji substancji priorytetowych.”.

(akta kontroli str. 2293-2295)

Zastępca dyrektora DMS – w zakresie wykazu emisji substancji priorytetowych – wyjaśniła m.in., że: „GIOŚ wielokrotnie sygnalizował od roku 2014 KZGW brak wykazów emisji substancji priorytetowych w aPGW. Oprócz uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych aPGW, po opublikowaniu aPGW zostało wysłane pismo z dnia 22.06.2017 [...], w którym PGW WP zostało poproszone o przekazanie wersji elektronicznych baz danych, zgodnych z opublikowanymi rozporządzeniami ze wskazaniem, gdzie w dokumentacji znajdują się m.in. wykazy emisji substancji priorytetowych. Odpowiedź KZGW z dnia 25.07.2017 r. zawierała jedynie informacje o przekazaniu elektronicznych baz danych i aplikacji, bez dodatkowych wyjaśnień [...]. Następnie pismami z dnia 31.07.2017 r. DM/5103-09/02/2017/TZ, z dnia 08.09.2017 r. DM/5103-09/03/2017/TZ, GIOŚ ponawiał prośby o wskazanie lokalizacji wykazów. Ostatecznie KZGW przekazało pismem z 04.10.2017 r. DPiZW-pgw.5000.94.2017.2.gz odpowiedź ze wskazaniem lokalizacji omawianych wykazów. W związku z niesatysfakcjonującą odpowiedzią GIOŚ wystąpił pismem z dnia 12.10.2017 r. DM/5103-09/04/2017/MD do KZGW o pilne spotkanie, które ostatecznie odbyło się 30.10.2017 r. [...]. GIOŚ w tamtym czasie nie informował ministra właściwego ds. gospodarki wodnej o braku wykazu emisji substancji priorytetowych w aPGW. Niemniej jednak w roku 2017 r. Ministerstwo Środowiska pismem z dnia 25.08.2017 r., znak DZW-I.014.21.2017.MSz wystąpiło z prośbą do GIOŚ o ocenę funkcjonowania KZGW. [...]”.

(akta kontroli str. 1981-1983)

Zastępca dyrektora DMS – w zakresie pozyskania od 16 wioś wykazu emisji substancji priorytetowych – wyjaśniła, że: „Nie, ówczesny Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku nie stworzył własnego ani nie pozyskał z wioś wykazu emisji substancji priorytetowych, ponieważ nie ma podstaw prawnych na tworzenie przez

⁹⁶ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

⁹⁷ Od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

GIOŚ wykazu emisji substancji priorytetowych. Pracownicy wioś na podstawie analiz posiadanych pozwoleń wodnoprawnych zaplanowali badanie substancji priorytetowych, które były emitowane do wód powierzchniowych na lata 2018-2021.”. (akta kontroli str. 1976)

DMŚ powinien pozyskać od 16 wioś dane o emisjach i stężeniach substancji priorytetowych przyjętych przez wioś na potrzeby przygotowania programów monitoringu środowiskowego. Dane te były niezbędne do rzetelnej weryfikacji przez pracowników DMŚ poprawności oraz kompletności przekazanych projektów aneksów wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020, przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia Głównemu Inspektorowi. Brak zapewnienia pozyskania ww. danych w formie wykazu, tabel lub zestawień należy uznać za działanie nierzetelne i świadczy o niezapewnieniu niezbędnych mechanizmów kontrolnych. NIK, nie kwestionując merytorycznej zawartości wykazów emisji i stężeń substancji priorytetowych zawartych w aPGW, zauważa, że Główny Inspektor do zatwierdzania (do 31 grudnia 2018 r.) lub opracowania i prowadzenia badań monitoringowych jcw zagrożonych nieosiągnięciem spełnienia celów środowiskowych dla nich określonych powinien był uwzględniać te wykazy, weryfikując projekty ww. programów pod kątem ich zgodności z przepisami prawa.

3. W GIOŚ nie wykonano w latach 2019-2022 pełnego zakresu zaplanowanych badań elementów niezbędnych dla dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w zaplanowanej częstotliwości w ramach mo dla wskazanych w danym programie wykonawczych JCWP – łącznie 1138 przypadków w odniesieniu do 768 kodów JCWP, co było niezgodne z zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora programami wykonawczymi na poszczególne lata. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 18 ustawy o IOŚ, zgodnie z którym zakres zadań państwowego monitoringu środowiska jest określony w wieloletnich strategicznych programach państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programach państwowego monitoringu środowiska.

Programy wykonawcze monitoringu wód na lata 2020-2023 zatwierdzane były przez Głównego Inspektora w grudniu roku poprzedzającego realizację programu na dany rok, a następnie przekazywane w postaci zlecenia centralnego do CLB⁹⁸. Po dokonaniu analizy CLB przekazywało informację o przyjęciu/lub braku przyjęcia do realizacji monitoringu (wskazując zakres – liczbę ppk przyjętych do realizacji, oraz stopień przyjęcia do realizacji ppk wyrażony w procentach z podziałem dla poszczególne kategorie⁹⁹ i sumarycznie). Jako przyczyny braku przyjęcia do realizacji wskazano m.in.: czasochłonność stosowanych metod badawczych związanych z poborem próbek i wykonywaniem pomiarów na jeziorach, brak możliwości dotarcia do części punktów, znikomy przepływ lub brak wody w ciekach, niewystarczająca ilość pracowników (biologów i sternotorzystów).

(akta kontroli str. 2044-2049)

CLB nie zrealizowało w latach 2019-2022 zakresu badań elementów oceny stanu wód powierzchniowych w zaplanowanej częstotliwości w ramach mo dla wskazanych w danym programie wykonawczym JCWP – łącznie 1138 przypadków w ramach MO_BIOL¹⁰⁰ (68 przypadków w 2019 r., 148 przypadków w 2020 r., 330 przypadków

⁹⁸ Daty pierwszych pism przekazujących do CLB dla poszczególnych programów wykonawczych monitoringu wód: 14 stycznia 2019 r. na rok 2019, 31 grudnia 2019 r. na rok 2020, 7 grudnia 2020 r. na rok 2021, 23 grudnia 2021 r. na rok 2022, 28 grudnia 2022 r. na rok 2023.

⁹⁹ Jeziorne, rzeczne, przybrzeżne i przejściowe.

¹⁰⁰ Badaniem objęte były JCWP dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_BIOL w programach wykonawczych.

w 2021 r., 112 przypadków w 2022 r.) oraz MO_CHEM¹⁰¹ (3 przypadki w 2019 r., 11 przypadków w 2020 r., 259 przypadków w 2021 r., 207 przypadków w 2022 r.). Jako przyczynę braku wykonania ww. badań wskazano: „brak przyjęcia do badań/realizacji przez CLB”, „braki kadrowe w CLB” oraz „braki kadrowe”. Natomiast w 2023 r. CLB nie przyjęło do realizacji badań w 515 ppk¹⁰².

(akta kontroli str. 2044-2069, 2280-2285)

Dyrektorzy CLB przekazywali głównym inspektorom ochrony środowiska informację o trudnościach w realizacji monitoringu wód m.in. w notatkach służbowych¹⁰³, wskazując na niepełne wykonanie, wzrost liczby ppk oraz problemy kadrowe. Ponadto dyrektorzy CLB zwracali się do dyrektora generalnego w GIOŚ¹⁰⁴ oraz dyrektora administracyjno-finansowego w GIOŚ o zwiększenie zatrudnienia w CLB.

(akta kontroli str. 2011-2028)

Dyrektor generalny w GIOŚ wystąpiła do Departamentu Instrumentów Środowiskowych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska¹⁰⁵ oraz dwukrotnie do Departamentu Budżetu¹⁰⁶ w tym ministerstwie o zwiększenie liczby etatów w GIOŚ, m.in. w CLB.

(akta kontroli str. 2085-2116)

Dyrektor CLB – w zakresie braku wykonania w pełnym zakresie monitoringu wód – wyjaśniła: „DMS corocznie przekazuje do CLB zlecenie wykonania programu pmś w zakresie m.in. wód powierzchniowych. CLB dokonuje oceny możliwości przyjęcia do realizacji zlecenia, biorąc pod uwagę przede wszystkim możliwości kadrowe i finansowe, jak również techniczne możliwości pobrania próbek ze wskazanego punktu (m.in. dojazd do punktu, suche koryta, tereny bagienne). Głównym powodem braku przyjęcia do realizacji JCWP przez CLB były ograniczenia kadrowe (w szczególności niewystarczająca liczba próbkobiorców, biologów) i finansowe. Od 2019 r. (po wejściu laboratoriów w struktury GIOŚ) zauważono bardzo dużą fluktuację kadr, co spowodowane było nie tylko przechodzeniem pracowników na emerytury, ale również rezygnacją z pracy ze względów finansowych. Należy również zaznaczyć, że nabory nowych pracowników wymuszają konieczność przyuczania na danym stanowisku, co dodatkowo angażuje pracowników merytorycznych CLB i opóźnia realizację rutynowych zadań. Bezpośredni wpływ na procent niewykonania programu pmś mają również uwarunkowania hydrograficzne niektórych oddziałów CLB, jak na przykład Olsztyn, Szczecin czy Gdańsk, z dużą ilością rzek, jezior oraz wodami przejściowymi i przybrzeżnymi Bałtyku, przy niewystarczającej liczbie próbkobiorców z uprawnieniami sternotorzystów, czy biologów.”.

(akta kontroli str. 1978A)

Dyrektor CLB w zakresie niedoborów finansowych wyjaśniła m.in., że: „[...] Centralne Laboratorium Badawcze przyjmuje do realizacji zlecenie centralne Departamentu Monitoringu Środowiska w zakresie możliwym do wykonania, uwzględniając posiadane zasoby kadrowe i przydzielane środki finansowe pozwalające na jego realizację przy założonym stanie osobowym.”.

(akta kontroli str. 2288)

¹⁰¹ Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_CHEM oraz wartości „puste” w MO_BIOL w programach wykonawczych.

¹⁰² GIOŚ nie przekazał danych dotyczących wykonania w 2023 r., dane na podstawie pisma CLB do DMS z 17 stycznia 2023 r.

¹⁰³ Notatki służbowe z: 6 grudnia 2019 r., 28 kwietnia 2022 r., 17 marca 2023 r.

¹⁰⁴ Pisma z 12 września 2022 r., 29 sierpnia 2022 r., 20 stycznia 2020 r.

¹⁰⁵ Pismo DAF-WB.311.1.2023 z 9 lutego 2023 r.

¹⁰⁶ Pismo DAF-WB.311.46.2022 z 13 października 2022 r. oraz DAF-WB.311.1.2023 z 12 stycznia 2023 r.

Główny Inspektor¹⁰⁷ wyjaśnił m.in., że pytania są na poziomie mocno eksperckim i bez dostępu do materiałów źródłowych (o które były Główny Inspektor wystąpił do GIOŚ) nie potrafił po tak długim okresie, tj. 4-5 lat przypomnieć sobie zdarzeń związanych z realizacją tego projektu. Przekazany przez kontrolera wyciąg z akt kontroli były Główny Inspektor określił jako „niewielki fragment tj. 6 stron wyciągniętych z kontekstu całości materiałów”.

(akta kontroli str. 2329)

P.o. Główny Inspektor¹⁰⁸ – w zakresie braków organizacyjno-finansowych w CLB – wyjaśnił: „GIOŚ zapewnił właściwe zasoby kadrowe, organizacyjne i finansowe. GIOŚ posiadał zapewnienie uzyskania środków na monitoring wód jak i wprowadzanie ścieków do wód. Przewidziane środki finansowe przekazywane zarówno z NFOŚ, jak i z Wód Polskich. GIOŚ pomimo stosownych zapisów w rzeczywistości otrzymywał około 70%-80% przewidzianych środków. GIOŚ na piśmie występował do ww. o przekazanie całkowitej kwoty środków oraz w każdym roku budżetowym planował kwotę właściwą. Dodatkowo GIOŚ ustawą został zobowiązany do utworzenia w 2020r. laboratorium referencyjnego ds. wód i pomimo rozpoczęcia prac od września 2020r., laboratorium zostało utworzone, wyposażone i uruchomione w ramach posiadanych środków w 2020 r.”.

(akta kontroli str. 2293-2294B)

Główny Inspektor¹⁰⁹ w przedmiotowej sprawie zeznał m.in., że: „W tamtym okresie były dwa problemy dotyczące CLB. Problemy kadrowe wynikały z dużej liczby zachorowań na COVID-19. CLB notorycznie cierpiał na brak stermotorzystów. Osoby, które nabyły uprawnienia w GIOŚ, zmieniały pracę na lepiej płatną. Niestety mimo podwyżek, nie byliśmy w stanie konkurować z wynagrodzeniami na rynku. Będąc Głównym Inspektorem dbałem o to by więcej ludzi nabywało uprawnienia stermotorzystów. Jeśli chodzi o finanse to limit 100 mln był niewystarczający. Jeździłem z zastępcą do NFOŚiGW w celu zwiększenia finansowania ze względu na galopującą inflację. Nasze rozmowy dotyczyły lat przyszłych. Spotkania odbywały się w siedzibie NFOŚiGW, w tym z Prezesem Ligenzą. Mieliśmy problem, żeby uzyskać finansowanie na poziomie 60 mln zł ze względu na COVID-19, dopiero po długich rozmowach uzyskaliśmy możliwość korzystania z pełnego limitu 100 mln zł. [...] Środki które wskazano jako zwracane wynikały głównie z niewykonania części zadań zakontraktowanych z firmami zewnętrznymi.”.

(akta kontroli str. 2291-2292)

P.o. Główny Inspektor¹¹⁰ wyjaśniła m.in., że: „Kierownictwo GIOŚ, w tym ja, podejmowało wszelkie możliwe działania w celu pozyskania dodatkowych środków budżetowych i etatów na wzmocnienie CLB. [...]. Główny Inspektor Ochrony Środowiska może o takie wzmocnienie wnioskować, ale decyzje o przyznaniu takiego wzmocnienia nie leżą w gestii tego organu.”.

(akta kontroli str. 2034D)

Główny Inspektor¹¹¹ wyjaśnił m.in., że: „O ile dobrze pamiętam kierownictwo GIOŚ (dyrektor generalny oraz GIOŚ – zarówno ja jak i osoby zajmujące wcześniej to stanowisko) podejmowało szereg działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych i etatów mających na celu wzmocnienie GIOŚ. Pamiętam, że kierowano

¹⁰⁷ Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Głównego Inspektora od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

¹⁰⁸ Od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

¹⁰⁹ Sprawujący funkcję od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. oraz p.o. Głównego Inspektora od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.

¹¹⁰ P.o. Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I zastępcy Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.

¹¹¹ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

co najmniej kilka pism do Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w których wskazywano na potrzeby zwiększania liczby etatów w celu właściwego realizowania zadań statutowych, w tym w CLB i DMŚ. Pamiętam, że w porozumieniu z ówczesną dyrektorką generalną opracowywałem jako ówczesny p.o. ZGIOŚ wystąpienie z października 2022 r. gdzie w sposób konkretny wskazano na potrzeby wzmocnienia CLB i DMŚ. Pamiętam również, że takie pisma kierowane były w 2023 r., m. in. w zakresie zwiększenia środków budżetowych na rok 2024. Wielokrotnie wnioskowano również o wzmocnienie etatowe, finansowe i sprzętowe w trakcie zgłaszania uwag do różnego rodzaju zmian legislacyjnych. Pamiętam, że takie potrzeby były zgłaszane na etapie prac nad nowelizacją ustawy – Prawo wodne. Niezależnie od ww. wniosków, o ile dobrze pamiętam starałem się optymalizować obecne możliwości GIOŚ poprzez wnioskowanie o czasowe wspieranie CLB przez inne komórki organizacyjne np. przez DMŚ, czy DZPS z zakresie transportu próbek. [...]”.

(akta kontroli str. 2031E)

P.o. Główny Inspektor¹¹² – w zakresie finansowania CLB – wyjaśnił: „Główny Inspektor Ochrony Środowiska zapewnił finansowanie CLB zgodnie ze zgłaszanymi przez CLB potrzebami na realizację zadań PMŚ w ramach umowy z NFOŚiGW nr 50/2019/Wn50/MN-po/D na realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska. Podkreślić należy, że środki w wysokości 100 mln zł zawarte w regule finansowej określonej przepisami art. 29 ust 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw są przeznaczone na finansowanie wszystkich zadań PMŚ realizowanych przez GIOŚ oraz zadań związanych z modelowaniem zanieczyszczeń powietrza realizowanych jako obowiązek ustawowy przez IOŚ-PIB. Powodem niewykonania monitoringu wód powierzchniowych w pełnym zakresie nie był brak środków z umowy 50/2019/Wn50/MN-po/D finansowanej przez NFOŚiGW, a brak odpowiednich zasobów kadrowych.”. W zakresie podjętych działań w celu pełnej realizacji monitoringu wód wyjaśnił: „DMŚ zleca CLB zakres badań w zakresie wskaźników, w których CLB się specjalizuje. Pozostałe wskaźniki jakości wód w zakresie badań, których CLB nie jest w stanie realizować DMŚ zleca regularnie wykonawcom zewnętrznym tj.: monitoring ichtiofauny w rzekach, jeziorach, wodach przejściowych, monitoring makrofitów w jeziorach przybrzeżnych, monitoring makroglonów i okrytozależkowych w wodach przejściowych i przybrzeżnych, monitoring 12 substancji priorytetowych w tkankach ryb i mięczaków, monitoring osadów dennych, monitoring substancji określonych tzw. listą obserwacyjną. CLB, po otrzymaniu zlecenia DMŚ na realizację programu PMŚ w zakresie wód powierzchniowych na dany rok, poddaje go analizie pod kątem możliwości wykonawczych biorąc pod uwagę posiadane zasoby. CLB wykonuje badania w ramach przyjętego zlecenia we własnym zakresie. W celu przeprowadzenia pełnej oceny jakości wód w ramach przyjętego zlecenia CLB podzleca wykonawcom zewnętrznym badania biologiczne oraz usługi stermotorzysty. Ponadto zawarto porozumienia na pobieranie próbek wód przejściowych i przybrzeżnych przez m.in. urzędy morskie i Straż Graniczną.

Dodatkowo informuję, że rok 2019 był rokiem przejściowym, w którym przeprowadzano niezbędne zmiany organizacyjne związane z włączeniem laboratoriów wioś w struktury GIOŚ. Skala zmian była bardzo istotna – stan osobowy GIOŚ zwiększył się z około 200 osób do około 1400, dodatkowo nastąpiła zmiana specyfiki zakresu działania ze względu na działalność laboratorium, której towarzyszyła ogromna infrastruktura niezbędna do prowadzenia zlecanych badań w ramach pmś i kontroli inspekcyjnych wioś. Przed przygotowaniem programu wykonawczego RWMS we współpracy z CLB dokonują wstępnej weryfikacji punktów

¹¹² Od 18 stycznia 2024 r.

pomiarowo-kontrolnych pod kątem ich dostępności w celu pobrania próbek do badań (np. suche koryta, tereny bagienne itp.).”.

(akta kontroli str. 2076-2078)

Główny Inspektor, jako kierownik jednostki, winien zapewnić taką organizację CLB oraz GIOŚ, aby umożliwić pełne wykonanie programu monitoringu wód w danym roku. Na brak pełnego wykonania monitoringu wód w danym roku – zdaniem NIK – mogło mieć wpływ także zbyt późne zatwierdzanie programów wykonawczych, co uniemożliwiało zlecanie części monitoringu nieprzyjętej przez CLB do realizacji podmiotom zewnętrznym.

4. W GIOŚ nie zapewniono weryfikacji dla 18 JCWP¹¹³ informacji z 2018 r. o braku przepływu wody w cieku w latach 2019-2021, co było działaniem niezgodnym z załącznikiem nr 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu JCWP i JCWPd¹¹⁴, zgodnie z którym brak wody należy potwierdzić i udokumentować co najmniej raz na kwartał w każdym roku.

We wszystkich 18 JCWP, w roku 2018 stwierdzono brak przepływu wody w cieku. W przypadku 6 JCWP¹¹⁵ aneksami¹¹⁶ odstąpiono od przeprowadzenia badań monitoringowych. W przypadku pozostałych 12 JCWP nie wyłączono ich z monitoringu na lata 2019-2021 aneksem.

(akta kontroli str. 2052)

Zastępca dyrektora DMS w sprawie 18 JCWP wyjaśniła m.in., że: „[...] na lata 2019-2021 odstąpiono od badań [...] 18 JCWP ze względu na stwierdzony brak wody w korycie w roku 2018 [...]”, natomiast w zakresie 12 JCWP wyjaśniła: „Brak stałego przepływu wody w 2018 roku potwierdzone pismem do rzgw, omyłkowo nie wstawiono do aneksu nr 9 do *Programu Państwowego Monitoringu Środowiska Województwa Świętokrzyskiego na lata 2016-2020* z informacją, że ze względu na brak wody nie będzie planowana do badań”.

(akta kontroli str. 2050-2069)

Główny Inspektor¹¹⁷ wyjaśnił m.in., że pytania są na poziomie mocno eksperckim i bez dostępu do materiałów źródłowych (o które były Główny Inspektor wystąpił do GIOŚ), nie potrafił po tak długim okresie, tj. 4-5 lat przypomnieć sobie zdarzeń związanych z realizacją tego projektu. Przekazany przez kontrolera wyciąg z akt kontroli były Główny Inspektor określił jako „niewielki fragment tj. 6 stron wyciągniętych z kontekstu całości materiałów”.

(akta kontroli str. 2329)

P.o. Główny Inspektor¹¹⁸ wyjaśnił: „Nie było przepisów prawa mówiących o wykonywaniu kontroli przepływu cieków. Zostały one wprowadzone dopiero rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych

¹¹³ PLRW200017253694, PLRW200017255874, PLRW2000172665932, PLRW200017266856, PLRW2000172668732, PLRW200017298472, PLRW2000262191169, PLRW20002621932, PLRW20002621952, PLRW2000262334, PLRW20006219169, PLRW20006219349, PLRW2000623474, PLRW20006234912, PLRW200062349149, PLRW20006234954, PLRW20006234956, PLRW20006234969.

¹¹⁴ Dz. U. poz. 1576; poprzednio zgodnie z przepisem załącznika nr 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 2147).

¹¹⁵ Jeden w województwie pomorskim i 5 w województwie mazowieckim.

¹¹⁶ Aneks nr 6 do „Programu Państwowego Monitoringu Środowiska Województwa Mazowieckiego na lata 2016-2020” oraz aneks nr 6 do „Programu Państwowego Monitoringu Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2016-2020”.

¹¹⁷ Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Głównego Inspektora od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

¹¹⁸ Od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

i jednolitych części wód podziemnych. Na podstawie zapisów w aneksach do wojewódzkich programów monitoringu środowiska wioś odstąpiono od objęcia monitoringiem tych JCWP w 2021 roku.”.

(akta kontroli str. 2293-2294B)

NIK nie podziela stanowiska p.o. Głównego Inspektora, Warunek wykonywania monitoringu operacyjnego w danej JCWP po potwierdzeniu występowania w niej wody w każdym kwartale został określony już w 2019 r. w załączniku nr 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych.

Dyrektor CLB w sprawie weryfikacji przepływu wody w ciekach w latach 2019-2021 wyjaśniła m.in., że: „Centralne Laboratorium Badawcze nie dokonywało weryfikacji 18 JCWP wskazanych w załączniku z uwagi na ich brak w zleceniach centralnych przekazywanych przez DMS na lata 2019-2021. [...]”.

(akta kontroli str. 2288)

Pracownicy GIOŚ powinni weryfikować, czy w JCWP występuje woda, bowiem reprezentatywnego ppk nie wyznacza się w suchej, epizodycznej lub okresowej wyznaczonej JCWP, przy czym brak wody należy potwierdzić i udokumentować co najmniej raz na kwartał w każdym roku, w którym dany reprezentatywny ppk jest objęty monitoringiem operacyjnym zgodnie z załącznikiem nr 5 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Dodatkowo należy zauważyć, że z powyższego obowiązku nie zwalnia wyłączenie na podstawie zatwierdzonych przez Głównego Inspektora aneksów, na podstawie których odstąpiono od przeprowadzenia badań monitoringowych. Brak kontroli przepływu wody w ciekach dla 18 JCWP przez 3 lata (2019-2021) należy uznać za postępowanie niezgodne z prawem.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie planowanie i prowadzenie w okresie objętym kontrolą monitoringu wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.

Uzasadnienie

Sposób zatwierdzania przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020-2023 w części zawierającej szczegółowy zakres monitoringu wód dla poszczególnych JCWP nie eliminował możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu, gdyż dołączone do części opisowej programów płyty DVD zawierające pliki w formacie Excel ze szczegółowym zakresem monitoringu wód nie były zabezpieczone przed modyfikacją. Skutkiem tego były ujawnione w trakcie kontroli NIK rozbieżności dotyczące zakresu i częstotliwości planowanych zadań, uniemożliwiające ustalenie jaki zakres monitoringu wód został zatwierdzony przez Głównego Inspektora do realizacji w danym roku. W GIOŚ na etapie planowania zadań monitoringu wód nie zapewniono pozyskania danych z prowadzonego przez wioś monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu od 16 wioś, w celu weryfikacji poprawności oraz kompletności przekazanych do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016-2020 oraz programów wykonawczych sporządzonych na potrzeby aPGW.

Główny Inspektor nie zapewnił w latach 2019-2022 odpowiedniej organizacji CLB co skutkowało brakiem wykonania pełnego zakresu zaplanowanych badań elementów niezbędnych dla dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w zaplanowanej częstotliwości w ramach mo dla wskazanych w danym programie wykonawczych JCWP – łącznie w 1138 przypadkach w odniesieniu do 768 kodów JCWP. W latach 2019-2020 nie wykonano łącznie zakresu mo dla 12,8% zaplanowanych JCWP, przy

czym w 2021 r. nie wykonano takich działań w odniesieniu do 20,0% zaplanowanych JCWP zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że prezentowane w trakcie kontroli przez przedstawicieli GIOŚ stanowisko, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie jest uprawniony do stwierdzania przekroczenia warunków pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego – w odniesieniu do jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi – na podstawie pomiarów własnych nie ma oparcia w obowiązujących w tym zakresie przepisach ustawy – Prawo wodne. Brak dokonywania przez wioś oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o pomiary własne – wykonywane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w rozporządzeniach w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi – skutkuje niemożnością sprawowania, przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa, rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnieniem w tym okresie jakiegokolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

Wnioski

1. Zapewnienie przez Głównego Inspektora pełnej realizacji zaplanowanego zakresu monitoringu wód.
2. Zatwierdzanie przez Głównego Inspektora pełnej treści programów wykonawczych, w tym częstotliwości i zakresu monitoringu wód (w tym załączanych na płytach DVD w postaci plików Excel do części tekstowej programów wykonawczych monitoringu wód lub przekazywanych do zatwierdzenia w innej formie) w sposób uniemożliwiający modyfikację treści ww. programów po ich zatwierdzeniu.
3. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu zapewnienia:
 - rzetelnego opiniowania projektów dokumentów dotyczących gospodarowania wodami w zakresie zasadności obowiązków przypisanych w nich GIOŚ do realizacji;
 - rzetelnego odbierania zleconych prac;
 - prawidłowej weryfikacji informacji o braku przepływu wody w cieku – na etapie planowania zadań monitoringu wód;
 - posiadania informacji o działaniach wioś podejmowanych po stwierdzeniu przez CLB przekroczeń w próbkach ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi;
 - dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.

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
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 2 września 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał p.o. Dyrektor Departamentu
Paweł Trzaskowski