



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.5.3.2023

Pani
Joanna Kopczyńska
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 grudnia 2024 r. (znak KPK-KPO.441.187.2024) oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ¹ Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ² , ul. Żelazna 59a, 00-848 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kopczyńska, Prezes PGW WP od 11 stycznia 2024 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili: 1. Krzysztof Woś, Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. Od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP. 2. Przemysław Dąca, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. 3. Mariusz Gajda, Pełnomocnik do spraw organizacji PGW WP wykonujący zadania i kompetencje Prezesa PGW na podstawie art. 525 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³ od 1 stycznia 2018 r. do 16 stycznia 2018 r. 4. Iwona Koza, p.o. Prezes KZGW od 27 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. (akta kontroli str. 1787-1789)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód; 2. Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód; 3. Nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 31 stycznia 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem; w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód oraz prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmuje także lata 2016-2017.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/68/2023 z 13 września 2023 r., nr KSI/34/2024 z 11 stycznia 2024 r. 2. Hubert Komorowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/69/2023 z 13 września 2023 r., nr KSI/7/2024 z 9 stycznia 2024 r. 3. Hubert Dołęgowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/70/2023 z 13 września 2023 r., nr KSI/8/2024 z 9 stycznia 2024 r.

¹ Dalej: „PGW WP”.

² Dalej: „KZGW”.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: „upw”.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

4. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/82/2023 z 13 listopada 2023 r., nr KSI/1/2024 z 8 stycznia 2024 r.
5. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/83/2023 z 23 listopada 2023 r., nr KSI/6/2024 z 9 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6j)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezesa KZGW, Pełnomocnika do spraw organizacji PGW WP a także Prezesa PGW WP w zakresie planowania oraz prawidłowej i skutecznej realizacji działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce w latach 2016-2023. Także negatywnie NIK ocenia działania Prezesa PGW WP w zakresie nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, w tym mające na celu osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, w cyklach planowania w gospodarowaniu wodami, obejmujących: lata 2016-2023 (określone w aktualizacji Programu wodno-środowiskowego kraju⁶ oraz w pierwszej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁷, nie zostały w KZGW w pełni rzetelnie zaplanowane i w pełni zrealizowane. Także nie w pełni rzetelnie zostały zaplanowane przedmiotowe działania w cyklu planistycznym 2023-2027 (określone w drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁸).

Nierzetelne planowanie ww. zadań polegało na:

- nieokreśleniu, w przypadku 14 z 15 jednolitych części wód powierzchniowych⁹ ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym, terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo niewymiarowaniu liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu;
- zaplanowaniu w aPWŚK działań kontrolnych w zakresie oczyszczania ścieków w przypadku 39 JCWP, pomimo braku funkcjonowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można było przeprowadzić kontrolę w tym zakresie;
- niezapewnieniu pozyskania na etapie opracowania projektów IIaPGW informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCWP określonych w aPWŚK na potrzeby analizy i podsumowania przeglądu działań podstawowych i uzupełniających niezrealizowanych w cyklu planistycznym 2016-2021;
- niezapewnieniu wykonawcy projektów IIaPGW kompletnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków;
- błędnym wykazaniu braku możliwości oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych w przypadku 2 z 10 JCWP wymienionych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym;

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „aPWŚK”. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano skrót wprowadzony rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2022 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej, Odry, Wisły.

⁷ Dalej: „aPGW”. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano skrót wprowadzony rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2022 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej, Odry, Wisły.

⁸ Dalej: „IIaPGW”. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano skrót wprowadzony rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2022 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej, Odry, Wisły.

⁹ Dalej: „JCWP”. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano skrót wprowadzony rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2022 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej, Odry, Wisły.

- nieokreśleniu w przypadku 15 z 37 JCWP ujętych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo ilościowego zakresu rzeczowego takich działań;
- nieprzypisaniu w przypadku 65,8% działań zawartych w projektach IIaPGW dla 9 dorzeczy szacowanych kosztów ich realizacji;
- przyjęciu w KZGW opracowanego przez wykonawcę zewnętrznego dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami, pomimo że:
 - pominięto w nim 6 z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych¹⁰;
 - nie wskazano w nim presji znaczących w odniesieniu do 1 substancji priorytetowej dla 14 z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem oraz nie wskazano presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników dla 2 JCWP.

Skutkiem powyższego nie było możliwe dokonanie rzetelnej oceny postępu we wdrażaniu działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, dokonanie rzetelnej oceny szacunkowych kosztów ich realizacji, a sporządzona – w celu identyfikacji działań, na potrzeby opracowania projektów IIaPGW – analiza i podsumowanie przeglądu działań podstawowych i uzupełniających, niezrealizowanych w cyklu planowania w gospodarowaniu wodami w latach 2016-2023, została wykonana na podstawie niekompletnych danych. Ponadto w KZGW ujawnione zostały nieprawidłowości polegające na niezachowaniu wymogu, wynikającego z przepisów wewnętrznych, zatwierdzenia wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego na opracowanie projektów IIaPGW.

Prezes KZGW, a następnie Prezes PGW WP nie podjęli realizacji działania pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”, co było niezgodne z treścią rozdziałów aPGW pn. „Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”, a tym samym niezgodne również z art. 324 ust. 7 upw, bowiem działanie to należało rozpocząć w terminie 3 lat od ogłoszenia aPGW w 2016 r. Z kolei działanie krajowe pn. „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami” zostało zrealizowane w PGW WP nierzetelnie i niecelowo, gdyż Prezes PGW WP nie zapewnił w okresie objętym kontrolą zintensyfikowania działań w zakresie kontroli gospodarowania wodami innych niż przeprowadzone w trybie korespondencyjnym, wskutek czego w latach 2020-2023 takie kontrole były prowadzone na poziomie średniej wartości z dwóch pierwszych lat¹¹ funkcjonowania PGW WP i obejmowały rocznie niewiele ponad 0,7% funkcjonujących w obrocie prawnym pozwoleń wodnoprawnych.

Prezes PGW WP nie zapewnił także adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 528.

¹¹ Lata 2018-2019.

dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, gdyż:

- nie wskazał jednostek PGW WP odpowiedzialnych po 1 stycznia 2018 r. za realizację działań ujętych w aPWŚK;
- nie posiadał pełnej wiedzy o stanie realizacji 97 działań, stanowiących 8% wszystkich działań określonych w aPWŚK, które pozostawały w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP;
- nie wskazał komórki odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań z działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy;
- nie podjął skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań określonych w aPWŚK;
- nie zapewnił zidentyfikowania ryzyk dla realizacji działań zawartych w aPGW i IIaPGW, dla których jako odpowiedzialnych wskazano jednostki organizacyjne PGW WP;
- nie zapewnił weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych;
- nie zapewnił ujęcia w ppi wszystkich inwestycji wskazanych w IIaPGW pomimo zalecenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Prezes PGW WP nie zapewnił także rzetelnego sporządzenia przekazanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji w 2018-2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, gdyż:

- zawarto niekompletne informacje o działaniach jednostek organizacyjnych PGW WP wykazanych w ww. sprawozdaniach;
- ujęto działania, których realizacja nie należała do jednostek organizacyjnych PGW WP.

Negatywnej oceny ogólnej nie zmienia fakt prawidłowej realizacji objętych szczegółowym badaniem 8 działań krajowych i 1 działania innego niż krajowe na rzecz utrzymania dobrego stanu wód; prawidłowej weryfikacji realizowanych inwestycji w zakresie gospodarki wodnej pod kątem ich zgodności z aPGW oraz IIaPGW; prawidłowego i rzetelnego uzgodnienia i opiniowania projektów IIaPGW; zgodnego z przepisami dokonania przeglądu planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach cyklu planistycznego oraz dokonania przeglądu i aktualizacji map zagrożenia powodziowego¹² i map ryzyka powodziowego¹³, stosownie do wymogu określonego w art. 326 ust. 3 upw.

¹² Dalej „mzp”.

¹³ Dalej: „mrp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Program wodno-środowiskowy kraju¹⁵ określający podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy został opracowany w KZGW w 2010 r.

W opracowanej w 2016 r. przez Prezesa KZGW aPWŚK określono katalog działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, obejmujący: 129 działań krajowych¹⁶; 76 działań w odniesieniu do poszczególnych kategorii JCWP¹⁷; 23 działania¹⁸ w odniesieniu do jednolitych części wód podziemnych¹⁹.

W przypadku 14 z 15 JCWP ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym, nie określono terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo nie zwymiarowano liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 772-834, 891-896)

Ponadto w aPWŚK zaplanowano działania kontrolne²⁰ dla 39²¹ JCWP w zakresie oczyszczania ścieków, pomimo braku funkcjonowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można przeprowadzić kontrolę w tym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1131-1153, 1792-1803)

W 2016 r. Rada Ministrów przyjęła aPGW dla 10 obszarów dorzeczy. Wykazy emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości zostały opracowane w KZGW dla 7 obszarów dorzeczy²² ujętych w aPGW. Prezes PGW WP wyjaśnił, że wykazy te w zakresie emisji przygotowywano na podstawie danych pochodzących m.in. z Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz baz opłat korzystania ze środowiska prowadzonych przez marszałków województw. W części dotyczącej stężeń ww. wykazy przygotowano na podstawie danych z państwowego monitoringu

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Dalej: „PWŚK”.

¹⁶ Ujętych w załączniku nr 1 do aPWŚK.

¹⁷ W tym 32 dla JCWP rzecznych, 21 dla JCWP jeziornych i 23 dla JCWP przejściowych i przybrzeżnych ujętych w załączniku nr 2a-c do aPWŚK.

¹⁸ Ujęte w załączniku nr 2d do aPWŚK.

¹⁹ Dalej: „JCWPd”. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano skrót wprowadzony rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2022 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej, Odry, Wisły.

²⁰ Kontrola postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata i Kontrola rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa z częstotliwością raz w roku.

²¹ O kodach: RW2000172611398, RW200017261549, RW200017261589, RW200017261669, RW2000172619449, RW200017262949, RW20001726352, RW200017263949, RW200017265369, RW200017266569, RW2000172666749, RW2000212665533, RW200021266559, RW200021266759, RW20002426349, RW2000212663319, RW2000232664729, RW2000242663479, RW2000242663499, RW200012223189, RW200016226756, RW20001722929, LW30632, LW30591, LW30637, LW30640, LW30676, LW90100, LW30579, LW30588, LW30010, LW30619, LW30689, LW30690, LW30694, LW30698, LW30710, LW30713, LW30728.

²² aPGW na obszarze dorzeczy Wisły, Odry, Dniestru, Dunaju, Łaby, Niemna i Pregoly.

środowiska. Na obszarze pozostałych 3 obszarów dorzeczy²³ nie odnotowano występowania substancji priorytetowych oraz nie zidentyfikowano zakładów odprowadzających takie substancje do wód lub do ziemi, w związku z tym nie sporządzono ww. wykazów. Wykazy emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości zostały przekazane do GIOŚ 27 lutego 2014 r.²⁴

(akta kontroli str. 1274-1275, 1634-1639)

Na potrzeby sporządzenia aPGW opracowano w KZGW geobazę z danymi przestrzennymi obejmującymi m.in. wykaz JCWP, cele środowiskowe i ocenę zagrożenia JCWP ich niespełnieniem, informację o rodzaju i stopniu nasilenia presji oddziałującej na jednolite części wód. P.o. Prezesa KZGW wskazała²⁵, że: „[...] prawnie obowiązującymi dokumentami zawierającymi informacje na temat JCW, celów środowiskowych, obszarów chronionych, presji na JCWP oraz wykazów emisji i stężeń były Plany Gospodarowania Wodami (apgw) opublikowane jako rozporządzenia Rady Ministrów. [...] bazy danych i geobazy, a także wersje zamieszczone na stronie KZGW [...] mają jedynie charakter pomocniczy. [...] wyłączne źródło stanowią apgw opublikowane w Dzienniku Ustaw”.

(akta kontroli str. 1762, 1771-1773, 1776-1779)

Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego pn. „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienie opublikowano 19 grudnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie Urzędu Zamówień Publicznych oraz na stronie podmiotowej zamawiającego – PGW WP. Termin na składanie ofert wyznaczono do 3 lutego 2020 r. Wszystkie oferty zostały złożone w wyznaczonym terminie. Zamawiający, poprzez stronę internetową, informował wykonawców o etapach prowadzonego postępowania, w tym o wszystkich istotnych zmianach warunków zamówienia, mających wpływ na przedłużenie terminu składania ofert.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym w KZGW²⁶ nie zatwierdził wniosku o wszczęcie ww. zamówienia publicznego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 7-160)

Prezes PGW WP o wyborze najkorzystniejszej oferty poinformował każdego z oferentów indywidualnie 11 marca 2020 r. Ponadto informacja ta została opublikowana na stronie internetowej PGW WP. Umowę z wykonawcą projektów IIaPGW na kwotę 21 517,6 tys. zł zawarł 12 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 7-160)

Projekty IIaPGW zostały uzgodnione z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska²⁷, zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁸. W styczniu 2021 r. Zastępca Prezesa PGW WP zwrócił się do GDOŚ z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektu IIaPGW.

(akta kontroli str. 415-441)

²³ Jarftu, Świeży i Ucker.

²⁴ Przy piśmie KZGW/DPIZW-pgw/218/2014/gz z 27 lutego 2014 r.

²⁵ W piśmie DPIZ-pgw.5000.94.2017.2.gz z 4 października 2017 r.

²⁶ Dalej: „DZŚW”.

²⁷ Dalej: „GDOŚ”.

²⁸ Dz. U. z 2021 poz. 247, dalej: „uooś”.

GDOŚ zajął stanowisko w sprawie przedmiotowych prognoz, wskazując m.in.: na potrzebę uwzględnienia innych dokumentów o charakterze strategicznym z zakresu gospodarki wodnej²⁹ oraz informacji zawartych w sporządzonych dla nich prognozach; zastosowanie się do wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie uwzględnienia problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, a także potrzebę uwzględnienia wpływu realizacji IIaPGW na stan i funkcjonowanie obszarów podlegających ochronie. GDOŚ wskazał również na potrzebę opisu stanu środowiska w sposób umożliwiający określenie rodzajów i skali przewidywanych oddziaływań oraz określenie zmian spowodowanych realizacją IIaPGW. W przypadku obszaru dorzecza Odry, GDOŚ zalecił dodatkowo poddać wnikliwej analizie i szczegółowo uzasadnić w przedmiotowej prognozie możliwość wystąpienia oddziaływań na środowisko o charakterze transgranicznym.

(akta kontroli str. 390-391)

W październiku 2021 r. Zastępca Prezesa PGW WP zwrócił się do GDOŚ w trybie art. 54 uoos o wydanie opinii dotyczących projektów IIaPGW wraz z projektami prognoz oddziaływania na środowisko. GDOŚ zaopiniował przedstawione mu projekty IIaPGW składając uwagi dla każdego z projektów planów. Wniesione uwagi zostały uwzględnione w procesie przygotowywania projektów IIaPGW.

(akta kontroli str. 178-293, 404-412)

Prezes PGW WP skierował do 16 wojewodów wnioski o wydanie opinii w zakresie projektów IIaPGW, wyznaczając 9-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi. Na wniosek odpowiedziało 14 wojewodów, z których 4 wniosło uwagi do projektów IIaPGW. Uwagi odnosiły się m.in. do terminu na przedstawienie opinii, błędnych wskazań organów odpowiedzialnych za wypełnianie ustawowych zadań oraz braku czytelności załączników graficznych. Przekazane przez wojewodów stanowiska zostały przeanalizowane przez PGW WP KZGW, a same uwagi uzgodnione na etapie prac projektowych.

(akta kontroli str. 178-293)

W ramach przedsięwzięcia pn. „Opracowanie II aktualizacji Planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” została sporządzona „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”. Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Prace wykonywane w ramach aPWŚK i IIaPGW, w tym metodyki były weryfikowane przez grupę roboczą do spraw planów gospodarowania wodami i programów działań (GR PGW). W pracach grupy brali udział przedstawiciele KZGW (do 2018 r.) oraz PGW Wody Polskie (po 2018 r.), weryfikujący merytoryczną poprawność przyjętych założeń oraz sporządzonych ekspertyz i opracowań [...]”.

(akta kontroli str. 236-293, 641-646, 658-659)

W PGW WP KZGW dla obszarów dorzeczy opracowano zestawy działań przypisanych JCWP, o których mowa w art. 318 ust. 1 pkt 7 upw. W przypadku 15 z 37 JCWP zawartych w projektach IIaPGW, objętych szczegółowym badaniem nie określono dla nich w ww. dokumentach wszystkich elementów niezbędnych dla możliwości dokonania oceny postępu we wdrażaniu działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy w tych JCWP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 178-293, 903-908)

²⁹ W tym planu przeciwdziałania skutkom suszy i planu zarządzania ryzykiem powodziowym.

W aPGW stwierdzono zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych dla 3744 z 5821 jednolitych części wód³⁰ (64%), a w przypadku IIaPGW w 3682 z 4414 JCW (83%).

W IIaPGW w wyniku weryfikacji i aktualizacji granic zlewni JCWP oraz weryfikacji i aktualizacji typologii wód zmniejszono liczbę JCWP z 5821 do 4414, a także zmieniono liczbę (odpowiednio): JCWP rzecznych – z 4586 do 3116; JCWP jeziornych – z 1044 do 1068; JCWP przejściowych – z 9 do 7; JCWP przybrzeżnych – z 10 do 4; JCWPd – z 172 do 174 oraz dodano 45 JCWP zbiornikowych.

(akta kontroli str. 983, 1451-1458)

W ramach przygotowania IIaPGW, w wyniku włączenia obszaru dorzecza Ücker³¹ do obszaru dorzecza Odry, zmniejszono liczbę obszarów dorzeczy z 10 do 9.

(akta kontroli str. 236-293)

Działania z zakresu renaturyzacji wód zostały zaplanowane w Krajowym Programie Renaturyzacji Wód Powierzchniowych³², którego głównym celem było wyznaczenie obszarów wymagających renaturyzacji i obszarów priorytetowych, a także wskazanie kierunków działań dla poszczególnych JCWP w celu osiągnięcia celów środowiskowych. W dokumencie tym zaznaczono, że finalne decyzje w zakresie planowanych działań renaturyzacyjnych zostaną podjęte na etapie opracowywania IIaPGW.

W projekcie IIaPGW działania renaturyzacyjne zaplanowano dla 6 z 15 objętych kontrolą szczegółową JCWP, którym w KPRWP działania takie zostały przypisane. Odnosząc się do działań renaturyzacyjnych dla pozostałych 9 JCWP Prezes PGW WP wyjaśnił, że są to „[...] obszary wymagające renaturyzacji (a nie obszary priorytetowe, w których działania renaturyzacyjne powinny zostać zrealizowane w pierwszej kolejności). [...] z uwagi na aktualne uwarunkowania, stopień przekształcenia oraz zdolności ekosystemów wodnych do samostnej regeneracji, wymagają one doprecyzowania i dalszych szczegółowych analiz w skali lokalnej. Na poziomie IIaPGW, zgodnie z metodyką opracowania zestawu działań, uwzględniając m. in. najnowsze dane pozyskane w ramach projektu: „*Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych*”, zaplanowano dla ww. JCWP działania ukierunkowane na ograniczenie/likwidację presji jakościowej i ilościowej, w tym związane m. in. z ograniczeniem zanieczyszczenia substancjami biogennymi pochodzącego z rolnictwa [...]; ograniczeniem zanieczyszczenia pestycydami pochodzącymi z rolnictwa [...]; budową lub modernizacją oczyszczalni ścieków [...]; wyeliminowaniem emisji, zrzutów i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych lub na rzecz redukcji emisji, zrzutów i strat substancji priorytetowych [...] oraz usprawnieniem w zakresie reżimów przepływu i/lub ustaleniem przepływów środowiskowych [...]”.

(akta kontroli str. 837-851)

W IIaPGW dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry, ustalone zostały wartości graniczne dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP w zakresie wartości wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C – na poziomie 2740 µS/cm. Wartości te były wyższe od wartości granicznych dobrego stanu dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach, argumentując wprowadzenie powyższej wartości „odpowiadaniem na sumaryczną zawartość stężeń chlorków i siarczanów na poziomie 1000 mg/l (na podstawie regresji liniowej), o której mowa w §12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska

³⁰ Dalej: „JCW”.

³¹ W cyklu planistycznym 2016-2021 stanowił odrębny obszar dorzecza.

³² Dalej: „KPRWP”.

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 wodnych³³. Zgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego sztucznych JCWP i silnie zmienionych JCWP „potencjał ekologiczny uznaje się za dobry, jeżeli wartości elementów fizykochemicznych, temperatura, pH oraz stężenia substancji biogennych zapewniają osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego”³⁴.

Projekty IIaPGW przekazane przez Prezesa PGW WP ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, na podstawie art. 319 ust. 4 pkt 3 upw, w celu podania ich do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonych w przepisach uoos nie zawierały w swojej treści wartości granicznych dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP w zakresie wartości wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C, ustalonych na poziomie 2740 µS/cm.

(akta kontroli str. 403-613)

Prezes PGW WP, odnosząc się do sposobu zapewnienia, że wartość graniczna dobrego potencjału ekologicznego na poziomie 2740 µS/cm dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C umożliwi osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego wyjaśnił, że: „[...] Wartość 1000 mg/l odpowiada poziomowi przewodności elektrolitycznej: 2740 µS/cm. W związku z powyższym, zastosowano tę wartość jako wartość graniczną dla jednolitych części wód, którym przyznano odstępstwo artykułu 4.5 w zakresie przewodności elektrolitycznej [...]”.

(akta kontroli str. 1131-1153)

Sposób ustalania kosztów działań ujętych w projektach IIaPGW został określony w dokumencie pn. „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanawianych celów środowiskowych”, w którym wskazano, że koszty należało określić na ten sam moment w czasie (IV kwartał 2020 r.) w wartościach netto oraz na potrzeby oceny skutków regulacji w wartościach brutto po uwzględnieniu podatku VAT. Prezes PGW WP wyjaśnił, że nie otrzymał od ministra właściwego ds. gospodarki wodnej wytycznych dotyczących ustalania kosztów działań ujętych w IIaPGW.

Prezes PGW WP nie przypisał, w przypadku 65,8% działań zawartych w projektach IIaPGW dla 9 dorzeczy, szacowanych kosztów ich realizacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 178-293, 1131-1152)

W ramach prac nad projektami IIaPGW wykonawca w czerwcu 2020 r. opracował dokument pn. „Podsumowanie analiz presji wraz z oceną ich wpływu na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”, oraz dokument pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”³⁵.

(akta kontroli str. 805-835)

³⁴ Opracowany w 2020 r. jako część projektu IIaPGW na podstawie umowy nr KZGW/KZP/2019/097 z dnia 14 sierpnia 2019 r. zawartej pomiędzy PGW WP KZGW a CDM Smith Sp. z o.o.

³⁵ Opracowany w 2020 r. jako część projektu IIaPGW na podstawie umowy nr KZGW/KZP/2019/097 z dnia 14 sierpnia 2019 r. zawartej pomiędzy PGW WP KZGW a CDM Smith Sp. z o.o.

Opracowanie pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami zostało przyjęte od wykonawcy, pomimo że:

- pominięto w nim 6³⁶ z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych;
- nie wskazano w nim dla 2 JCWP³⁷ presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników;
- nie ujęto w nim presji znaczących w zakresie antracenu dla 14³⁸ z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem.

Szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 805-835, 1634-1641)

Prezes PGW WP w ramach prac nad projektami IIaPGW nie zapewnił ich wykonawcy rzetelnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1349-1357, 1397, 1178-1181)

Zgodnie z opracowanymi projektami IIaPGW na obszarze dorzecza Odry oraz dorzecza Wisły, podsumowanie działań zawartych w aPGW przygotowane zostało na podstawie opracowanej w 2018 r. „Oceny postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWŚK”, która syntetycznie przedstawiała informacje na temat stopnia realizacji działań w latach 2016-2018, oraz sprawozdań rocznych z realizacji działań za lata 2018-2020, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw.

Zgodnie z ww. „Oceną postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWŚK” liczba działań, dla których brak było danych dotyczących deklarowanego statusu realizacji wyniosła: 1 968 dla obszaru dorzecza Odry i 2 538 dla obszaru dorzecza Wisły.

(akta kontroli str. 236-293)

Spośród 88 działań przewidzianych do realizacji dla 10 JCW³⁹ ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym Prezes PGW WP, według stanu na 31 grudnia 2019 r., dysponował danymi dotyczącymi 27 działań przypisanych do realizacji rzgw. Przy czym w przypadku: 22 działań – nie posiadał informacji dotyczących kosztów realizacji; 7 działań – harmonogramu ich realizacji; 20 działań – terminu ich realizacji.

W sprawie pozyskania danych dotyczących stanu realizacji wszystkich działań dla JCW, objętych szczegółowym badaniem, Prezes PGW WP wyjaśnił, że PGW WP nie odpowiada za realizację pozostałych 61⁴⁰ działań objętych, szczegółowym badaniem, a realizację działań zawartych m.in. w planach gospodarowania wodami monitoruje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 705-714, 763-771)

³⁶ Antracenu, dioskyn i związków dioksynopodobnych, aktonifenu, cypmetryny, dichlorofo su i terbutymy.

³⁷ O kodach: RW20001026548429 i RW20001026585929 (kody z IIaPGW).

³⁸ O kodach: RW20001025289, RW200010252912, RW600010183129, RW200007218199, RW200004221389, RW200010254839, RW200001214127, RW20001125873, RW2000112651899, RW20001025223, RW2000102654699, RW20001026548429, RW20001026585929, RW200010254649.

³⁹ O kodach: PLGW2000130; PLGW2000146; RW20006216434; RW20006216616; RW20008216437; RW200025292175; RW600019115899; RW7000255844579; RW200017298469; RW20001754929.

⁴⁰ W zakresie właściwości m.in. Inspekcji Ochrony Środowiska i Państwowej Służby Hydrogeologicznej.

W sierpniu 2020 r. Dyrektor DZŚW zwrócił się do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁴¹ o przekazanie danych i materiałów – w tym m.in. rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy przyjętych w 2016 r., o których mowa w art. 328 ust. 2 upw – w celu ich wykorzystania przy opracowaniu projektów IIaPGW.

Zastępca dyrektora DZŚW oświadczyła, że sprawozdania za lata 2018 i 2019 zostały przekazane we wrześniu 2020 r. wykonawcy zamówienia publicznego pn. „Opracowania projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (II aPGW) wraz z metodykami”, bezpośrednio przez przedstawiciela MGMIŻŚ – poprzez serwer udostępniony przez wykonawcę w celu wymiany plików na potrzeby realizacji zamówienia.

(akta kontroli str. 647-653)

Analiza kompletności danych przekazanych przez MGMIŻŚ, z inicjatywy DZŚW, wykonawcy projektów IIaPGW, przeprowadzona w zakresie działań przypisanych w aPWŚK 10 gminom⁴² wykazała, że przekazane dane dotyczyły realizacji działań przypisanych tylko do 2⁴³ z tych gmin.

(akta kontroli str. 666, 808-898)

W IIaPGW na obszarze dorzecza Odry oraz IIaPGW na obszarze dorzecza Wisły stwierdzono, że „Stopień zaawansowania realizacji działań w poszczególnych kategoriach wód wyniósł średnio ok. 10%. Średni stopień zaawansowania realizacji działań w poszczególnych kategoriach odnosi się do uzyskanej informacji co do zaawansowania realizacji w stosunku do wszystkich działań zaplanowanych w aPWŚK (zgodnie z przyjętym sposobem prezentacji danych w opracowaniu Ocena postępu we wdrażaniu działań [...], który zakłada włączenie do grupy działań niezrealizowanych również działań dla których nie uzyskano informacji o statusie zaawansowania). Należy zauważyć, że wartość ta jest pesymistycznym szacunkiem stopnia zaawansowania realizacji działań, gdyż w przypadku braku odpowiedzi na ankiety, działania zostały potraktowane jako niezrealizowane (uzyskany zwrot ankiet dotyczących działań innych, niż działania krajowe, wyniósł 67%, jednakże analiza ankiet wykazała jednak dość znaczny udział ankiet pustych lub bez podawania konkretnych odpowiedzi). Ponadto średni stopień zaawansowania realizacji działań nie uwzględnia działań zrealizowanych od 2019 r.”

(akta kontroli str. 236-293)

Przy opracowywaniu projektów IIaPGW PGW WP nie zapewniło pozyskania pełnych informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCW ujętych w aPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 236-293, 647-653, 666, 705-714, 763-771, 808-898)

Wstępną metodykę określania celów środowiskowych opracowano w 2019 r. w dokumencie pn.: „Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód wraz z opracowaniem rejestru wykazów chronionych”. Przedmiotem ww. opracowania w ramach etapu I była wstępna metodyka określania celów środowiskowych, koncepcja sporządzania wykazu obszarów przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków od wód zależnych oraz sporządzenie samego wykazu tych obszarów.

Zagadnienia celów środowiskowych przedstawione zostały również w rozdziale 3.4 „Metodyki opracowania projektów IIaPGW”, sporządzonej w ramach projektu „Opracowanie II aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” i dotyczyły m.in.: identyfikacji JCWP pod silną

⁴¹ Dalej: „MGMIŻŚ”.

⁴² Jabłonka; Korzena; Miłomłyn; Rojewo; Trąbki Wielkie; Chełmek; Pińczów; Nowy Korczyn; Zawoja; Siepraw.

⁴³ Jabłonka; Rojewo.

presją zasolającą; określenia wartości referencyjnej warunkującej korzystanie z wód dla przewodności oraz opisu sposobu dokonania aktualizacji oceny stopnia osiągnięcia celów środowiskowych.

Zastępca Prezesa PGW WP oświadczył, że: „[...] W opracowaniu *Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód wraz z opracowaniem rejestru wykazów obszarów chronionych* w procesie weryfikacji oraz akceptacji produktów brali udział członkowie grupy roboczej ds. charakterystyk części wód (GR CCW), natomiast w pracy *Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami* członkowie grupy roboczej ds. planów gospodarowania wodami i programów działań (GR PGW) [...]”.

(akta kontroli str. 236-293, 705-714)

W projektach IIaPGW dla 2 z 10 JCWP objętych szczegółowym badaniem wykazano brak możliwości oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 236-293, 899-911)

Przegląd planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach III cyklu planistycznego (lata 2016-2021), został przeprowadzony w PGW WP zgodnie z art. 326 ust. 4 upw, w sposób skoordynowany z przeglądem aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym⁴⁴ i opracowaniem planu przeciwdziałania skutkom suszy⁴⁵. Wykonawca umowy z 12 sierpnia 2020 r. na realizację zadania pn.: „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” na podstawie pkt. VI.4 załącznika nr 1 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁴⁶ stanowiącego załącznik nr 1 do ww. umowy, został zobowiązany do współpracy z wykonawcą apzrp i ppss za pośrednictwem zamawiającego. P.o. Prezes KZGW powołał⁴⁷ grupę roboczą ds. planów gospodarowania wodami i programów działań⁴⁸, grupę roboczą ds. przeglądu i aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym⁴⁹ oraz grupę roboczą ds. planów przeciwdziałania skutkom suszy⁵⁰. W pracach ww. grup brali udział przedstawiciele KZGW, rzgw oraz urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej⁵¹. Prace nad treścią apzrp i IIaPGW oraz konsultacje społeczne obu dokumentów prowadzono równolegle. Zorganizowano 4 wspólne konferencje konsultacyjne⁵², w tym jedną⁵³ podsumowującą oba projekty. Informacje o koordynacji ww. projektów dokumentów zawarto w ich treści. Prace nad ppss zostały zakończone przed opracowaniem ostatecznych wersji IIaPGW, przy czym przedstawiciele zespołu opracowującego ppss uczestniczyli w pracach gr ds. pgw jako członkowie tego zespołu, w celu zapewnienia spójności obu dokumentów.

(akta kontroli str. 7-160, 389-391, 445-613, 731-744, 867-877)

W latach 2016-2021 KZGW przeprowadziło przegląd i aktualizację mzp i mrp zgodnie z art. 326 ust. 3 upw. Informacje zawarte w mzp i mrp były spójne z danymi zawartymi w dokumentacjach planistycznych, o których mowa w art. 317 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 upw

⁴⁴ Dalej: „apzrp”.

⁴⁵ Dalej: „ppss”.

⁴⁶ Dalej: „siwz”.

⁴⁷ Na podstawie zatwierdzonego przez p.o. Prezesa KZGW w dniu 5 października 2016 r. dokumentu pn. „Struktura i organizacja grup roboczych do spraw opracowania dokumentów planistycznych w latach 2016-2021”.

⁴⁸ Dalej: „gr ds. pgw”.

⁴⁹ Dalej: „gr ds. pzp”.

⁵⁰ Dalej: „gr ds. ppss”.

⁵¹ Do 31 grudnia 2017 r. Ministerstwa Środowiska, od 1 stycznia 2018 do 7 października 2020 r. Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a następnie Ministerstwa Infrastruktury – dalej: „Ministerstwo”.

⁵² 11 maja 2021 r. w Szczecinie, 17 maja 2021 r. w Łodzi, 25 maja 2021 r. w Gdańsku i 17-18 listopada 2021 r. w formule online.

⁵³ 17-18 listopada 2021 r. w formule online.

oraz IIaPGW i ppss, zgodnie z art. 326 ust. 2 upw. W celu zapewnienia spójności mzp i mrp z IIaPGW m.in. zweryfikowano dane wejściowe⁵⁴ i produkty powstałe w ramach prac nad IIaPGW oraz uwzględniono hydrograficzną strukturę zarządzania zasobami wodnymi stosowaną w IIaPGW poprzez wykorzystanie w mzp i mrp Mapy Podziału Hydrograficznego Polski w skali 1: 10 000.

(akta kontroli str. 731-744, 877-882)

Plany gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy opracowane w ramach IIaPGW zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw Ministra Infrastruktury w okresie od 23 grudnia 2022 r. do 23 lutego 2023 r.⁵⁵. Ostateczna wersja ww. planów została przekazana PGW WP KZGW 13 grudnia 2022 r. przez ich wykonawcę, a następnie tego samego dnia zaopiniowana i przyjęta w KZGW bez zastrzeżeń⁵⁶. Przewodniczący Komisji odbioru⁵⁷ wyjaśnił, że: „[...] W dniu 25 stycznia 2022 r. projekty [...] zostały umieszczone na serwerze projektowym. Zamawiający miał cały czas wgląd do treści projektu i weryfikował na bieżąco wprowadzane zmiany. W dniu przekazania finalnej wersji produktu do odbioru, Zamawiający znał jego zawartość, dlatego mógł stwierdzić jego wykonanie zgodnie z umową i bez wad. [...] W opiniowaniu brali udział członkowie grupy roboczej ds. planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy [...]”. IIaPGW została odebrana od wykonawcy 13 grudnia 2022 r. z zachowaniem terminów określonych w art. 555 ust. 2 pkt 6 upw⁵⁸ oraz w aneksie nr 12 z 12 grudnia 2022 r.⁵⁹ do umowy nr KZGW/KZP/2020/090 z 12 sierpnia 2020 r. Termin wykonania IIaPGW wskazany w ww. umowie był 7-krotnie przedłużany⁶⁰.

(akta kontroli str. 7-160, 705-715, 883-887, 946-959, 1158-1177)

Opracowany przez KZGW „Harmonogram i program prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (II aPGW - cykl planistyczny 2016-2021)” nie uwzględniał etapu przyjęcia rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Zgodnie z „Harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (II aPGW – cykl planistyczny 2016-2021)” w zadaniu pn. „Opracowanie II aPGW wyróżniono następujące podzadania: 14.1 „Opracowanie zestawu działań koniecznych do realizacji celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych wraz z metodyką” (termin realizacji: lata 2020-2021); 14.2 „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (aPGW) wraz z metodykami” (termin realizacji: od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.); 14.3 „Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko II aPGW wraz z przeprowadzeniem konsultacji” (termin realizacji: od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.); 14.4 „Przeprowadzenie półrocznych konsultacji społecznych

⁵⁴ Dotyczące m.in. wałów przeciwpowodziowych i innych urządzeń wodnych (groble, elektrownie wodne, śluzy, sztuczne zbiorniki wodne), ujęć wód, obszarów chronionych Natura 2000 (pozyskanych z GDOŚ i GIOŚ)

⁵⁵ 23 grudnia 2022 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dniestru (Dz.U. z 2022 r. poz. 2740); 11 stycznia 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Banówki (Dz.U. z 2023 r. poz. 86); 16 stycznia 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Niemna (Dz.U. z 2023 r. poz. 114); 27 stycznia 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Łaby (Dz.U. z 2023 r. poz. 189); 31 stycznia 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju (Dz.U. z 2023 r. poz. 210); Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly (Dz.U. z 2023 r. poz. 207) i Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Świeżej (Dz.U. z 2023 r. poz. 206); 16 lutego 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz.U. z 2023 r. 300); 23 lutego 2023 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz.U. z 2023 r. poz. 335).

⁵⁶ Protokół odbioru produktów etapu III z 13 grudnia 2022 r.

⁵⁷ Dyrektor DZŚW.

⁵⁸ 22 marca 2023 r.

⁵⁹ 15 grudnia 2022 r.

⁶⁰ Aneks nr 6 z 30 listopada 2021 r. (z 22 grudnia 2021 r. na 28 lutego 2022 r.), aneks nr 7 z dnia 1 marca 2022 r. (na 22 marca 2022 r.), aneks nr 8 z 21 marca 2022 r. (na 30 czerwca 2022 r.), aneks nr 9 z 15 lipca 2022 r. (na 16 sierpnia 2022 r.), aneks nr 10 z 16 sierpnia 2022 r. (na 16 września 2022 r.), aneks nr 11 z 19 września 2022 r. (na 21 października 2022 r.) i aneks nr 12 z 12 grudnia 2022 r. (na 15 grudnia 2022 r.).

projektów II aPGW wraz z analizą uwag” (termin realizacji: IV kwartał 2020 r., I i II kwartał 2021 r.); 14.5 „Opracowanie ostatecznych wersji II aPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej” (termin realizacji: III i IV kwartał 2021 r.); 14.6 „Przekazanie raportu do Komisji Europejskiej z II aPGW (termin realizacji: I kwartał 2022 r.)”. W żadnym z ww. zadań nie uwzględniono etapu przyjęcia rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Prezes PGW WP wyjaśnił, że opracowanie ostatecznych wersji aktów prawnych ustanawiających IIaPGW zostało zaplanowane w ramach zadania 14.5 „Opracowanie ostatecznych wersji II aPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej” oraz w ramach etapu III umowy na opracowanie IIaPGW.

(akta kontroli str. 7-160, 705-715, 883-887, 946-959, 1158-1177, 1642-1673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes PGW WP w ramach prac nad projektami IIaPGW nie zapewnił ich wykonawcy rzetelnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków, pomimo że stosownie do art. 240 ust. 2 pkt 10 upw KZGW odpowiedzialne było za opracowanie projektów planów gospodarowania wodami, a tym samym za dołożenie należytej staranności w pozyskaniu kompletnych danych i informacji niezbędnych do ich prawidłowego wykonania.

W opracowanym w czerwcu 2020 r., ramach prac nad projektami IIaPGW, dokumencie pn: „Podsumowanie analiz presji wraz z oceną ich wpływu na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wskazano, że zgodnie z założeniami realizacji przedmiotowej pracy podstawową bazą danych prezentującą niezbędny do przeprowadzenia analiz zakres i jakość danych była baza Projektu „Identyfikacja presji [...]” (bazy presji antropogenicznych - pobory i zrzuty i pozostałe presje antropogeniczne). W trakcie realizacji prac dane te podlegały wielokrotnej weryfikacji w zakresie kompletności, spójności statystycznej, wiarygodności wartości charakteryzujących poszczególne obszary identyfikacji informacji o presjach. W konsekwencji jako rezultat końcowy przyjęto dla tego zbioru danych założenie o ich niskim poziomie ufności ze względu przede wszystkim na kompletność danych, w drugiej kolejności ze względu na wskazane wielkości dla poszczególnych charakterystyk. Przeprowadzona przez NIK kontrola - D/22/505 „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze” NIK wykazała, że 3 z 4 kontrolowanych jednostek PGW WP (KZGW, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Gliwicach i we Wrocławiu nie posiadały w 2022 r. pełnej wiedzy o pozostających w obrocie prawny, na obszarze ich działania pozwoleniach wodnoprawnych wydanych przed 2018 r. Ponadto ww. kontrola przeprowadzona w KZGW wykazała, że w związku z niekompletnym systemem informacyjnym gospodarowania wodami (sigw) projekt IIaPGW został opracowany na podstawie niepełnych danych dotyczących liczby urządzeń wodnych, w tym wylotów oraz pozwoleń zintegrowanych i wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód rzeki Odry i jej dopływów. W konsekwencji nie było możliwe dokonanie ustalenia maksymalnej ilości możliwych zrzutów ścieków do Odry i jej dopływów.

(akta kontroli str. 805-835, 1634-1641, 1790-1791)

Jak wyjaśnił Dyrektor DZŚW: „[...] W opracowaniu tym, przyjęto założenie metodyczne polegające na wykorzystaniu roku 2016 (początek III cyklu planistycznego) jako roku bazowego analiz związanych z oceną wielkości emisji i presji antropogenicznych. [...] Identyfikacja presji [...], rozpoczęła się w 2017 roku, zatem dane z roku 2016 były najbardziej aktualnymi danymi

w momencie rozpoczęcia realizacji opracowania. Ani ustawa prawo wodne ani Ramowa Dyrektywa Wodna nie przewidują, aby czynności związane z identyfikacją i analizą presji wykonywane były częściej niż raz w ciągu całego cyklu planistycznego. [...] W związku z powyższym, w bazie danych identyfikacji presji znajdowały się najbardziej kompletne i najdokładniejsze dane o poborach i zrzutach dostępne w momencie jej opracowania. [...] Opisane powyżej czynności miały miejsce przed powstaniem SIGW [...]”.

(akta kontroli str. 1349-1357)

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „[...] analiza presji oraz IIaPGW bazowały na wszystkich dostępnych w momencie ich opracowania danych o występujących presjach i zidentyfikowanych czynnikach oddziałujących na stan wód powierzchniowych i podziemnych [...]”.

(akta kontroli str. 1178-1180, Hk20)

Stosownie do dokumentu pn. „Harmonogram i program prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (II aPGW - cykl planistyczny 2016-2021)” inwentaryzacja i wykonanie bazy danych presji oraz ich zobrazowanie przestrzenne rozpoczęło się zgodnie z harmonogramem w 2017 roku, ale trwało do połowy 2020 r. a więc rok przed utworzeniem i 2,5 roku od momentu utworzenia PGW WP. Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych została rozpoczęta w 2019 r. i trwała do końca I kwartału 2020 r. a zawarto w niej dane monitoringowe z 2019 r.

(akta kontroli str. 236-293.)

Przekazywanie danych do dawnego katastru wodnego, a obecnego sigw spoczywało na organach administracji publicznych stosownie do art. 155 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁶¹ oraz art. 331 upw. Jednak w przypadku stwierdzenia nieprzekazania danych o pozwoleniach wodnoprawnych przez organy wydające je przed 2018 r. Prezes PGW WP powinien podjąć skuteczne działania mające na celu pozyskania danych od wszystkich organów, które przed 2018 r. wydawały pozwolenia wodnoprawne. Zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 10 oraz pkt 11 upw KZGW opracowuje projekty planów gospodarowania wodami oraz prowadzi system informacyjny gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 329 upw, w związku z powyższym Prezes PGW WP był zobligowany do zapewnienia rzetelnych danych w celu prawidłowej identyfikacji presji antropogenicznej i ustalenia jej wpływu na stan wód na potrzeby opracowania aktualizacji programu gospodarowania wodami. Było to szczególnie istotne ze względu na kluczowe znaczenie takich danych dla właściwego ustalenia zakresu i liczby działań niezbędnych do osiągnięcia dobrego stanu wód, w tym określenia zagrożenia dla nieosiągnięcia w JCW celów środowiskowych dla nich określonych.

Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne

2. Dokument pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”⁶² wraz z załącznikiem pn. „1_Presja_Stan_Chem_2020-06-26” został opracowany wg stanu na 25 czerwca 2020 r. i przyjęty od wykonawcy, pomimo że:

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, dalej: „upw z 2001 r.”.

⁶² Opracowany w 2020 r. jako część projektu IIaPGW na podstawie umowy nr KZGW/KZP/2019/097 z dnia 14 sierpnia 2019 r. zawartej pomiędzy PGW WP KZGW a [...]”.

- pominięto w nim ⁶³ z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych;
- nie wskazano w nim dla 2 JCWP⁶⁴ presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników;
- nie ujęto w nim presji znaczących w zakresie antracenu dla 14⁶⁵ z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem.

PGW WP 25 czerwca 2020 r.⁶⁶ wystąpiło do GIOŚ z prośbą o m.in. przekazanie danych monitoringowych za 2019 r. oraz ocenę stanu JCWP rzek, jezior, wód przejściowych i wód przybrzeżnych za 2019 r. wykonaną w oparciu o dane monitoringowe z lat 2014-2019. Dane te PGW WP pozyskało dopiero 27 sierpnia 2020 r.⁶⁷, a więc dwa miesiące po opracowaniu dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”.

(akta kontroli str. 805-835, 1634-1673)

Prezes PGW WP w odniesieniu do ww. stanów wyjaśnił, że: „[...] Wszystkie wymienione [...] substancje zostały wzięte pod uwagę w opracowaniu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”. Odniesienia do nich można znaleźć m.in.: w załączniku nr 9 do metodyki opracowania [...], w załączniku do opracowania pn.: P3._Metodyka_KartyMetodyczne_pdf [...], w arkuszach wynikowych analizy presji [...]. W związku z powyższym można potwierdzić, że w ww. opracowaniu przeanalizowano wpływ wymienionych substancji oraz wykorzystano ogromną ilość informacji, które na potrzeby analityczne musiały być grupowane do zbiorczych zestawień i tabel. Informacje o liczbie wskaźników stanu chemicznego, które przekraczały środowiskowe normy jakości posłużyły do oceny presji na stan chemiczny [...]”.

(akta kontroli str. 1634-1641)

W sprawie przyczyny nieuwzględnienia 6 substancji priorytetowych⁶⁸ w przeprowadzonej analizie Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Dane wykorzystane w opracowaniu [...] opierały się na badaniach monitoringowych PMS prowadzonych w latach 2014-2018. Wyniki oceny stanu wód za lata 2014-2019 w momencie realizacji „Analizy znaczących presji [...] nie były dostępne [...]”.

(akta kontroli str. 1634-1641)

Od 20 sierpnia 2016 r. tj. dnia wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych⁶⁹ było wiadomo, że dioksyny i związki dioksynopodobne, aklonifen, cypermetryna, dichlorfosa i terbutyma są wskaźnikami wdrożonymi do monitoringu od 22 grudnia 2018 r. (zgodnie z przepisami załącznika nr 4, tabela nr 1 ww. rozporządzenia),

⁶³ Antracenu, dioskyn i związków dioksynopodobnych, aklonifenu, cypermetryny, dichlorfosu i terbutymy.

⁶⁴ O kodach: RW20001026548429 i RW20001026585929 (kody z IIa PGW).

⁶⁵ O kodach: RW20001025289, RW200010252912, RW600010183129, RW200007218199, RW200004221389, RW200010254839, RW200001214127, RW20001125873, RW2000112651899, RW20001025223, RW2000102654699, RW20001026548429, RW20001026585929, RW200010254649.

⁶⁶ pismo znak: KZP.402.815.2019.DB.

⁶⁷ pismo znak: DM/51-01-34/01/20-PB.

⁶⁸ antracenu, dioskyn i związków dioksynopodobnych, aklonifenu, cypermetryny, dichlorfosu i terbutymy.

⁶⁹ Dz. U. poz. 1178.

a wyniki ich klasyfikacji mogły być dostępne najwcześniej do 30 czerwca 2020 r. (zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁷⁰). Tym samym należało podjąć skuteczne działania w celu pozyskania takich danych od GIOŚ przed zakończeniem prac nad opracowaniem dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” w odniesieniu do wyników badań monitoringowych w JCWP pod kątem ww. 5 substancji priorytetowych. Z kolei antracen był substancją priorytetową podlegającą klasyfikacji od 2008 r. (na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych⁷¹), a zatem dane w zakresie wyników badań monitoringowych w odniesieniu do tej substancji były w pełni dostępne.

Opisane wyżej postępowanie świadczy o niedochowaniu należytej staranności ze strony KZGW w procesie zapewnienia rzetelnego opracowania oraz zweryfikowania projektu dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami – przed jego odbiorem od wykonawcy. Zgodnie z art. 560 ust. 4 upw w terminie do dnia 22 grudnia 2027 r. zostanie osiągnięty dobry stan chemiczny wód powierzchniowych w odniesieniu do substancji priorytetowych m.in.: dioskyn i związków dioksynopodobnych, aklonifenu, cypermetryny, dichlorfosu i terbutryny. Brak uwzględnienia wskazanych substancji priorytetowych w przeprowadzonej analizie presji oznacza pozbawienie się wiedzy na temat źródeł pochodzenia tych substancji w środowisku wodnym, a w efekcie – niezaplanowanie właściwych działań z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych, ukierunkowanych na osiągnięcie dobrego stanu chemicznego wskazanych substancji. Sytuacja ta stwarza ryzyko nieosiągnięcia dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych w odniesieniu do substancji priorytetowych określonych w art. 560 ust. 1 upw, w terminie wskazanym w tym przepisie.

3. W przypadku 14 z 15⁷² JCWP objętych szczegółowym badaniem, ujętych w aPWŚK, nie określono terminu zakończenia przewidzianych do realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy (10 JCWP⁷³) lub nie zwymiarowano liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu (7 JCWP⁷⁴).

⁷⁰ Dz.U. poz. 2149.

⁷¹ Dz.U. z 2008 r., Nr 162, poz. 1008.

⁷² O kodach: RW30365; RW120012824229; RW7000175849881; RW700020584789; RW8000186849; RW80001762743; RW600016185469; RW20005212729; RW9000127691; RW5000492229; RW30001757425; RW40001757121; RW120012822219; RW600020185499; RW2000162268929.

⁷³ Dla działań (ID): 5 (JCWP o kodzie RW120012822219); 1686 (JCWP o kodzie RW2000162268929); 4701 (JCWP o kodzie RW20005212729); 13150 (JCWP o kodzie RW30001757425); 13162 (JCWP o kodzie RW40001757121); 13192 (JCWP o kodzie RW5000492229); 21599 (JCWP o kodzie RW7000175849881); 21894 (JCWP o kodzie RW700020584789); 22024 (JCWP o kodzie RW80001762743); 22083 (JCWP o kodzie RW8000186849).

⁷⁴ Dla działań (ID): 1327 (JCWP o kodzie LW30365); 38 (JCWP o kodzie RW120012824229); 4697 (JCWP o kodzie RW20005212729); 13148 (JCWP o kodzie RW30001757425); 13675 (JCWP o kodzie RW600016185469); 19047 (JCWP o kodzie RW600020185499); 21596 (JCWP o kodzie RW7000175849881).

Działania w 10 JCWP, dla których nie określono terminu ich zakończenia, dotyczyły budowy nowych zbiorników bezodpływowych oraz remontu istniejących, a także budowy indywidualnych systemów oczyszczania ścieków. W harmonogramie działań określonym w aPWŚK zidentyfikowano je jako działanie ciągłe. Z kolei w przypadku działań w 7 JCWP polegających na kontroli postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa wskazano przeprowadzenie kontroli z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata w harmonogramie ciągłym, nie wskazując przy tym w poszczególnych JCWP liczby podmiotów w stosunku do których działanie ma mieć zastosowanie, a także nie precyzując, iż warunek – objęcia kontrolą z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata – ma zastosowanie do każdego z tych podmiotów.

Nieokreślenie terminu zakończenia działań w 10 JCWP było postępowaniem niezgodnym z pkt 9 Metodyki opracowania aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju⁷⁵ *Sposób określenia harmonogramu wdrażania/realizacji poszczególnych działań podstawowych i uzupełniających*, w którym wskazano, że działaniom, które nie posiadają określonych terminów realizacji, należy wskazać ten termin, biorąc pod uwagę możliwości techniczne, unormowania prawne i finansowe, wpływające na realność wdrożenia działania w określonym czasie. Natomiast niezwymlarowanie liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP postępowań kontrolnych w przypadku 7 JCWP było postępowaniem nierzetelnym uniemożliwiającym dokonanie oceny postępu we wdrażaniu działania, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 3a do aPWŚK, w którym wskazano, że wskaźnikiem oceny postępu we wdrażaniu działania był „% skontrolowanych obiektów”.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że: „[...] Nie określono terminu zakończenia wymienionych działań, ponieważ są to działania realizowane w sposób ciągły, czyli ich realizacja powinna odbywać się przez cały okres obowiązywania aPWŚK [...]”. Ponadto wyjaśnił, że: „W aPWŚK przyjęto, że wszystkie oczyszczalnie ścieków w danej JCW należałoby objąć kontrolą co najmniej raz w ciągu 3 lat, a więc dwukrotnie w całym cyklu obowiązywania aPWŚK. Określenie wartości maksymalnej wprowadziłoby ograniczenie w liczbie planowanych kontroli, która to liczba powinna wynikać z uwarunkowań lokalnych i mieć odzwierciedlenie w planach kontroli inspekcji ochrony środowiska. Podobna sytuacja dotyczy kontroli rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa.”

(akta kontroli str. 772-834, 891-896, 1226-1229, 1234-1235)

W celu możliwości ustalenia wskaźnika oceny postępu we wdrażaniu działania polegającego na kontroli postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa, powinna zostać wskazana liczba kontroli przynajmniej zgodna z liczbą obiektów podlegających kontroli w danej jednostce czasu. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do aPWŚK ww. ocena obejmuje bowiem procentowy wskaźnik skontrolowanych obiektów. Ponadto zwymiarowanie liczby kontroli było istotne także w sytuacji gdy w metodyce opracowania aPWŚK wskazano, że kontrola postępowania w zakresie gromadzenia i oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa będzie prowadzona z częstotliwością raz w roku.

4. Dyrektor DZŚW nie zatwierdził wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego pn. „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami”, którego wzór stanowił

⁷⁵ Opracowanej na podstawie umowy nr KZGW/DPIZWpgw/POPT/FW/2/2013/agz/os z dnia 29.05.2014 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej a [...]*).

załącznik nr 2 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP, formułując jednocześnie pisemną prośbę o rozpoczęcie procedury przetargowej co było niezgodne z art. 31 ust. 1 zarządzenia Nr 9/2019 Prezesa PGW WP z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

(akta kontroli str. 7-160, 323-324)

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że „[...] zgodnie z art. 31 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, który obowiązywał w momencie prowadzenia procedury przetargowej, dyrektor komórki organizacyjnej w KZGW, nadzorujący daną jednostkę lub komórkę organizacyjną inicjującą postępowanie zatwierdza wniosek będący Załącznikiem Nr 2 do ww. regulaminu. Wniosek nr KZGW/KZP/255/2019 z dnia 11 października 2019 r. o wszczęcie zamówienia publicznego na opracowanie projektów IIaPGW wraz z metodykami nie zawiera podpisu dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym [...]” oraz, że „[...] przekazał Departamentowi Zamówień Publicznych zaakceptowaną i zatwierdzoną dokumentację będącą wkładem merytorycznym do wniosku KZGW/KZP/255/2019, wyrażając jednocześnie prośbę o rozpoczęcie procedury przetargowej przedmiotowego zamówienia [...]”.

(akta kontroli str. 385-387)

5. W projektach IIaPGW dla 2 z 10⁷⁶ JCWP objętych szczegółowym badaniem wykazano brak możliwości oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych, podczas gdy:

- dla JCWP o kodzie LW10656 stan/potencjał ekologiczny (aPGW wg danych za lata 2010-2013) oraz stan/potencjał ekologiczny wg danych za lata 2014-2019, zostały określone jako umiarkowany;
- dla JCWP o kodzie LW10743 stan/potencjał ekologiczny (aPGW wg danych za lata 2010-2013) oraz stan/potencjał ekologiczny wg danych za lata 2014-2019, zostały określone jako słaby.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że „W przypadku wskazanych [...] dwóch JCWP LW rzeczywiście nastąpił błąd określenia postępu, który powinien zostać wskazany jako: brak postępu - cel nieosiągnięty [...]”.

(akta kontroli str. 236-293, 899-911)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

6. Przy opracowywaniu projektów IIaPGW PGW WP nie zapewniło pozyskania pełnych informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCW przewidzianych w aPGW. Analiza i podsumowanie przeglądu działań podstawowych i uzupełniających niezrealizowanych w cyklu planistycznym 2016-2021 wykonana została na podstawie niekompletnych danych, co spowodowało ryzyko, nieuwzględnienia w ww. podsumowaniu wszystkich działań przewidzianych w aPGW, które nie zostały podjęte, i w efekcie niespełnienia wymogu określonego w załączniku VII lit. B pkt 3 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁷⁷ oraz art. 318 ust. 6 pkt 3 upw.

⁷⁶ O kodach: LW10656; LW10743; RW200001214127; RW20000624179; RW600006181159; RW200004218239; TW60001WB2; CW20001WB2; GW60001; GW2000112.

⁷⁷ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., str. 1, ze zm.

Spośród 88 działań przewidzianych do realizacji dla 10 JCW⁷⁸ ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym Prezes PGW WP, według stanu na 31 grudnia 2019 r., dysponował danymi dotyczącymi 27 działań przypisanych do realizacji rzgw. Przy czym w przypadku: 22 działań – nie posiadał informacji dotyczących kosztów realizacji; 7 działań – harmonogramu ich realizacji; 20 działań – terminu ich realizacji.

(akta kontroli str. 705-714, 763-771)

Analiza kompletności danych przekazanych przez MGMIŻŚ, z inicjatywy DZŚW, wykonawcy projektów IIaPGW, przeprowadzona w zakresie działań przypisanych w aPWŚK 10 gminom⁷⁹ wykazała, że przekazane dane dotyczyły realizacji działań przypisanych tylko do 2⁸⁰ z tych gmin.

(akta kontroli str. 666, 808-898)

W IIaPGW na obszarze dorzecza Odry oraz IIaPGW na obszarze dorzecza Wisły stwierdzono, że „Stopień zaawansowania realizacji działań w poszczególnych kategoriach wód wyniósł średnio ok. 10%. Średni stopień zaawansowania realizacji działań w poszczególnych kategoriach odnosi się do uzyskanej informacji co do zaawansowania realizacji w stosunku do wszystkich działań zaplanowanych w aPWŚK (zgodnie z przyjętym sposobem prezentacji danych w opracowaniu Ocena postępu we wdrażaniu działań [...], który zakłada włączenie do grupy działań niezrealizowanych również działań dla których nie uzyskano informacji o statusie zaawansowania). Należy zauważyć, że wartość ta jest pesymistycznym szacunkiem stopnia zaawansowania realizacji działań, gdyż w przypadku braku odpowiedzi na ankietę, działania zostały potraktowane jako niezrealizowane (uzyskany zwrot ankiet dotyczących działań innych, niż działania krajowe, wyniósł 67%, jednakże analiza ankiet wykazała jednak dość znaczny udział ankiet pustych lub bez podawania konkretnych odpowiedzi). Ponadto średni stopień zaawansowania realizacji działań nie uwzględnia działań zrealizowanych od 2019 r.”.

(akta kontroli str. 236-293)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] PGW WP po otrzymaniu danych dotyczących realizacji działań pozyskiwanych na podstawie art. 328 ustawy Prawo wodne posiadało wszystkie dostępne wówczas [...] sprawozdania z realizacji działań zaplanowanych w ramach pierwszej aktualizacji gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy. Dane te zostały wykorzystane na potrzeby opracowania IIaPGW. [...] PGW Wody Polskie zwróciło się do Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (DGWiŻŚ) o przekazanie niezbędnych danych i materiałów w tym m.in. rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy przyjętych w 2016 r. Pismo z prośbą o te dane [...] zostało wysłane do DGWiŻŚ 17 sierpnia 2020 r. [...] Były to wszystkie, dostępne w momencie opracowania projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy dane. W związku z tym, ewentualne wnioski o uzupełnienie danych byłyby bezprzedmiotowe [...]”. W zakresie działań podjętych przez PGW WP KZGW w celu uzupełnienia danych Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Monitorowanie działań wynikających z planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy nie należy do zadań PGW Wody Polskie. Przy opracowaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wykorzystano wszystkie dostępne w momencie opracowania projektów

⁷⁸ O kodach: PLGW2000130; PLGW2000146; RW20006216434; RW20006216616; RW20008216437; RW200025292175; RW600019115899; RW7000255844579; RW200017298469; RW20001754929.

⁷⁹ Jabłonna; Korzena; Miłomłyn; Rojewo; Trąbki Wielkie; Chełmek; Pińczów; Nowy Korczyn; Zawoja; Siepraw.

⁸⁰ Jabłonna; Rojewo.

IlaPGW informacje o stopniu realizacji działań, pochodzące ze sprawozdawczości w ramach artykułu 328 ww. ustawy [upw – przypis kontrolera]) [...]”.

(akta kontroli str. 1131-1150, 1131-1151)

Prezes PGW WP jako kierujący podmiotem odpowiedzialnym za sporządzenie projektów IlaPGW, mając na względzie jego prawidłowe opracowanie, powinien podjąć wszelkie możliwe działania w celu pozyskania informacji o wszystkich działaniach przewidzianych we wcześniejszej wersji planu gospodarowania wodami, które nie zostały zastosowane. W sytuacji nieuzyskania takich informacji od ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, należało podjąć działania w celu ich pozyskania bezpośrednio od podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

7. W przypadku 15 z 37 JCWP ujętych w projektach IlaPGW, objętych szczegółowym badaniem nie określono dla nich wszystkich elementów niezbędnych dla możliwości dokonania oceny postępu we wdrażaniu działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy w tych JCWP. I tak w przypadku:

- ⁸¹ z 37 JCWP (tj. 21,6%) nie określono terminu zakończenia 12 działań⁸² (występujących pod nazwą: *Przekazanie informacji do PGW WP o braku przepływu lub braku wody w korycie cieku przy przeprowadzeniu badań monitoringowych JCWP w ramach strategicznego programu PMS; Kontrole dotyczące stosowania programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność; Kontrola procesów rekultywacji; Opracowanie indywidualnych programów renaturyzacji mających na celu odbudowę słonych mokradeł w strefie brzegowej wód przejściowych zasilanych wodami morskimi; Analiza potrzeb w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury portowej służącej do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków*). Dla przedmiotowych działań zostały wskazane liczbowo wskaźniki określające zakres rzeczowych działań zaś w przypisanym im harmonogramie wskazano ciągłość działania.

Dyrektor DZŚW w PGW WP KZGW wyjaśnił, że „[...] nie został określony termin (...) zakończenia [działań – przypis kontrolera], gdyż są to działania ciągłe, dla których nie określa się takiego terminu: są one realizowane przez cały okres obowiązywania IlaPGW [...]”.

(akta kontroli str. 178-293, 903-908)

Działania zaplanowane w projektach IlaPGW dla poszczególnych JCWP powinny zapewnić osiągnięcie przez nie celów środowiskowych. Ich realizacja w ramach IV cyklu planistycznego (2022-2027), z założenia powinna zakończyć się najpóźniej do końca 2027 roku. Przyjęta ciągłość realizacji zadania bez wskazania daty granicznej, stwarza ryzyko, iż podjęte w danym

⁸¹ O kodach: RW200003212729, CW20001WB1, CW60001WB4, LW20001, RW30001057425, RW30001057445, TW20003WB5 i TW60001WB2.

⁸² ID działania: CW60001WB4__TWCWP_01.01__MO__00397,
TW60001WB2__TWCWP_01.01__MO__00402, CW20001WB1__TWCWP_01.01__MO__00394,
TW20003WB5__TWCWP_01.01__MO__00399, LW20001__LWC_11.01__JE__03409,
RW30001057425__RWP_02.01__FC__03807, RW30001057445__RWP_02.01__FC__03809,
LW20001__LWC_12.01__JE__03411, RW200003212729__RWH_03.02__HY__01337,
RW200003212729__RWH_03.02__HY__01337, CW60001WB4__TWCWC_04.03__MO__00646,
TW60001WB2__TWCWC_04.03__MO__00193, TW20003WB5__TWCWC_04.03__MO__00644.

cyklu planistycznym działanie nie zostanie w całości wdrożone i zrealizowane przed upływem okresu trwania cyklu.

- 7⁸³ z 37 JCWP (tj. 18,9%) nie określono ilościowego zakresu rzeczowego 25 działań⁸⁴ (występujących pod nazwą: *Realizacja działań wynikających z planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych; Analiza możliwości odbudowy/przebudowy systemów melioracyjnych; Opracowanie wniosku na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych (GZWP); Ograniczenie zużycia wody w przemyśle; Dodatkowy przegląd udzielonych pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych*). Zgodnie z podanymi w IIaPGW wartościami ilość działań dla ww. JCWP określono jako „0” oraz „nie dotyczy”.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że „[...] w załączniku do IIaPGW pn.: Katalog działań poszczególnych kategorii wód dla JCWP TWCW [TW – przejściowe; CW – przybrzeżne – przyp. kontrolera] dla działania numer TWCWC_04.02 (nazwa działania: Realizacja działań wynikających z planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych) w warunkach uzupełniających jako ilościowe określenie zakresu rzeczowego działania wskazano: „Zgodnie z założeniami PO/PZO [plan ochrony/plan zadań ochronnych – przyp. kontrolera] [...] Są to dokumenty obszernie i o niejednolitej formie, dlatego szczegółowe powielanie zapisów dotyczących działań w IIaPGW uznano za merytorycznie nieuzasadnione. Przyjęto zatem podejście polegające na nieokreślaniu zakresu rzeczowego dla tych działań”. Zatem zrealizowanie wszystkich zadań wskazanych w PO/PZO (zgodnych z opisem działania) oznacza zrealizowanie danego działania IIaPGW [...]”.

Wskazanie w projektach IIaPGW ilościowego zakres rzeczowego działania jako „0” lub „nie dotyczy” sugerowało, że działanie określone w IIaPGW nie zostanie wykonane w danym cyklu planistycznym. Plany ochrony i plany zadań ochronnych określają działania, w tym również te, które – z uwagi na swój zakres dotyczą innych elementów przyrody niż środowisko wodne – nie realizują celów środowiskowych dla JCW. Z tego powodu, brak szczegółowego określenia w projekcie IIaPGW, które z działań wskazanych w planach ochrony/planach zadań ochronnych służą realizacji celów środowiskowych dla JCW w powiązaniu z brakiem ilościowego zwymiarowania tych działań, skutkowało pozbawieniem organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami możliwości ustalenia wyznaczników do oceny postępu w realizacji działań wynikających z ww. planów, adekwatnych do realizacji celów środowiskowych dla JCW.

(akta kontroli str. 178-293, 903-908)

⁸³ O kodach: PLGW5000137, PLGW700020, PLGW60001, PLGW2000112, CW60001WB4, TW20003WB5 i TW60001WB2.

⁸⁴ ID działania: TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_04001, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_04015, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_00114, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_00117, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03783, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03782, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_01242, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_01173, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_01406, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03787, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03781, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03785, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03786, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_00115, TW20003WB5_TWCWC_04.02_OC_00113, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_00116, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_01407, TW60001WB2_TWCWC_04.02_OC_01172, CW60001WB4_TWCWC_04.02_OC_03780, GW700020_GWC12_0125, GW5000137_GWI1_0027, GW60001_GWI4_0083, GW2000112_GWI4_0097, GW60001_GWI3_0270 i GW2000112_GWI3_0284.

- 7⁸⁵ z 37 JCWP (tj. 18,9%) dla 7 działań⁸⁶ (występujących pod nazwą: *Kontrola przestrzegania warunków określonych w decyzjach ustalających warunki korzystania z wód; Przegląd udzielonych pozwoleń wodnoprawnych dla wód, gdzie jest zagrożone osiągnięcie celów środowiskowych (na podstawie art. 325 upw); Kontrola gospodarowania wodami (na podstawie art. 334 upw); Przegląd pozwoleń wodnoprawnych (na podstawie art. 416 upw) w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, lub do urządzeń kanalizacyjnych*) w pozycji „Ilościowe określenie zakresu rzeczowego działania” wskazano „nd.”.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że „[...]” są to działania ciągłe, bez określonego terminu realizacji (działanie do kontynuacji), czyli zaplanowane do realizacji w sposób ciągły w całym cyklu planistycznym. Ilościowe określenie zakresu rzeczowego działania poprzez wskazanie liczby przeprowadzonych kontroli w danej JCW, nie było możliwe ze względu na zmieniającą się w ciągu cyklu planistycznego liczbę obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych, w wydanych po opracowaniu projektów IIaPGW.”

(akta kontroli str. 178-293, 903-908)

Brak zwymiarowania ww. działań uniemożliwiało dokonanie oceny postępu w ich wdrażaniu.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

8. W aPWŚK dla 39 JCWP⁸⁷ zaplanowano działania kontrolne w zakresie oczyszczania ścieków, pn.: *Kontrola postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata i Kontrola rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa z częstotliwością raz w roku*, pomimo braku funkcjonowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można było przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...]” Zaplanowane w aPWŚK do realizacji przez WIOŚ działania [...] przypisane zostały między innymi do JCWP o stanie chemicznym poniżej dobrego, w których jako czynnik determinujący stan chemiczny została wskazana substancja priorytetowa lub nieznana była przyczyna stanu chemicznego poniżej dobrego. W związku z tym zachowując zasadę przezorności zaplanowano do realizacji ww. kontrole [...].”

(akta kontroli str. 1131-1150, 1792-1803)

Stosowanie zasady przezorności nie uzasadnia zaplanowania w aPWŚK działań dotyczących kontroli w zakresie oczyszczania ścieków w tych JCWP, w których takie podmioty nie funkcjonowały.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

9. Prezes PGW WP przekazał ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej projekty IIaPGW dla 9 dorzeczy, w których dla 65,8% działań na rzecz utrzymania

⁸⁵ O kodach: LW30365, LW10327, LW20001, LW30588, LW30614, LW30616 i RW200003212729.

⁸⁶ ID działania: LW30365_LWP_09.01_JE_07252, LW30614_LWP_09.01_JE_07821, LW30588_LWP_09.01_JE_07750, LW30616_LWP_09.01_JE_07836, LW10327_LWP_09.01_JE_01209, LW20001_LWP_09.01_JE_03406 i RW200003212729_RWP_06.01_CH_10034.

⁸⁷ O kodach: RW2000172611398, RW200017261549, RW200017261589, RW200017261669, RW2000172619449, RW200017262949, RW20001726352, RW200017263949, RW200017265369, RW200017266569, RW2000172666749, RW2000212665533, RW200021266559, RW200021266759, RW20002426349, RW2000212663319, RW2000232664729, RW2000242663479, RW2000242663499, RW200012223189, RW200016226756, RW20001722929, LW30632, LW30591, LW30637, LW30640, LW30676, LW90100, LW30579, LW30588, LW30010, LW30619, LW30689, LW30690, LW30694, LW30698, LW30710, LW30713, LW30728.

dobrego stanu wód lub jego poprawy nie przypisano szacunkowych kosztów ich realizacji. Powyższe postępowanie dotyczyło: 6800 działań (z 10314) w obszarze dorzecza Wisły, 5241 działań (z 7937) w obszarze dorzecza Odry; 160 działań (z 310) w obszarze dorzecza Pregoly; 126 działań (z 180) w obszarze dorzecza Niemna; 22 działań (z 33) w obszarze dorzecza Dunaju; 21 działań (z 26) w obszarze dorzecza Łaby; 6 działań (z 12) w obszarze dorzecza Świeżej; 7 działań (z 8) w obszarze dorzecza Dniestru; 2 działań (z 2) w obszarze dorzecza Banówki. Nieprzypisanie ww. działaniom kosztów ich realizacji uniemożliwiało ustalenie szacunkowych kosztów realizacji wszystkich działań ujętych w IIaPGW, a tym samym zbilansowanie i rzetelne zabezpieczenie dostępności środków przeznaczonych na ten cel.

(akta kontroli str. 178-293, 1131-1152)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Informacje dotyczące kosztów, w tym konkretne kwoty bądź wyjaśnienia, zostały przedstawione w kolumnie pn. „Koszt realizacji”. W przypadku, gdy działanie wynika z innych dokumentów, takich jak np. Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych czy Plany Zadań Ochronnych, szczegółowe dane w tym zakresie znajdują się w tych dokumentach. Jednocześnie należy podkreślić, że część kosztów będzie wskazane dopiero na podstawie wyceny, gdyż ich określenie nie było możliwe na etapie opracowywania IIaPGW. Ponadto niektóre zadania wymagają przeprowadzenia analizy, której wyniki wykażą dopiero szczegółowy zakres działania w danej JCW i umożliwią oszacowanie kosztów [...]”.

(akta kontroli str. 1131-1150)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie postępowanie w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód w latach 2018-2024 (do 31 stycznia).

W zaplanowanych do realizacji w aPWŚK na lata 2016-2021 działaniach dla 14 z 15 JCWP objętych badaniem szczegółowym nie określono terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo nie zwymiarowano liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu. Ponadto dla 39 JCWP nierzetelnie zaplanowano działania kontrolne w zakresie oczyszczania ścieków, w sytuacji braku występowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można przeprowadzić kontrolę w tym zakresie. Z kolei w procesie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy przewidzianych do realizacji w latach 2022-2027 w ramach IIaPGW ustalono, że: nie zapewniono pozyskania, na etapie opracowania projektów IIaPGW, informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCWP określonych w aPWŚK na potrzeby analizy i podsumowania przeglądu działań podstawowych i uzupełniających niezrealizowanych w cyklu planistycznym 2016-2021; nie zapewniono wykonawcy projektów IIaPGW kompletnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków; błędnie wykazano brak możliwości oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych w przypadku 2 z 10 JCWP wymienionych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym; nie określono w przypadku 15 z 37 JCWP ujętych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo ilościowego zakresu rzeczowego takich działań; nie przypisano w przypadku 65,8% działań zawartych w projektach IIaPGW dla 9 dorzeczy szacowanych kosztów ich realizacji; przyjęto opracowany przez wykonawcę zewnętrznego dokumentu pn.

„Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami, pomimo że pominięto w nim 6 z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych, a także nie wskazano w nim presji znaczących w odniesieniu do 1 substancji priorytetowej dla 14 z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem oraz nie wskazano presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników dla 2 JCWP. Ponadto w KZGW stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezachowaniu, wynikającego z przepisów wewnętrznych, wymogu zatwierdzenia wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego na opracowanie projektów IIaPGW.

Takie postępowanie nie pozwalało na dokonanie pełnej i rzetelnej oceny postępu we wdrażaniu działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, a także dokonanie rzetelnej oceny szacunkowych kosztów ich realizacji. Z kolei sporządzona – w celu identyfikacji działań, na potrzeby opracowania projektów IIaPGW – analiza i podsumowanie przeglądu działań podstawowych i uzupełniających, niezrealizowanych w cyklu planowania w gospodarowaniu wodami w latach 2016-2023, została wykonana na podstawie niekompletnych danych.

Prezes PGW WP prawidłowo i rzetelnie uzgodnił projekty IIaPGW z GDOS oraz zasięgnął w związku z ich opracowaniem opinii wszystkich właściwych wojewodów. Przegląd planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach cyklu planistycznego 2016-2021, tj. IIaPGW, został przeprowadzony zgodnie z art. 326 ust. 4 upw, a przegląd i aktualizację mzp i mrp przeprowadzono stosownie do wymogu określonego w art. 326 ust. 3 upw. Powyższe działania nie miały jednak wpływu na sformułowaną negatywną ocenę częściową badanego obszaru.

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

Opis stanu faktycznego

W aPWŚK na lata 2016-2021Z określono 13 działań krajowych⁸⁸ przewidzianych do realizacji przez Prezesa KZGW. Od 1 stycznia 2018 r. 11 z tych działań⁸⁹ przejęło PGW WP KZGW. Analiza 9 działań krajowych⁹⁰, a także 2 działań innych niż

⁸⁸ 1) „Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”; 2) „Kontrola stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych”; 3) „Publikacja wyników oceny stanu chemicznego JCWPd w PGW na obszarach dorzeczy”; 4) „Obowiązek właściwego projektowania pomiarów monitoringowych i prowadzenia sprawozdawczości”; 5) „Zapewnienie środków zapobiegania lub ograniczania wprowadzaniu zanieczyszczeń do wód podziemnych”; 6) „Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody”; 7) „Kampania edukacyjna dotycząca gospodarowania wodami”; 8) „Promowanie rozwiązań mających na celu oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi”; 9) „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami”; 10) „Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo”; 11) „Przeprowadzenie pogłębionej analizy oddziaływań antropogenicznych pod kątem zmian hydromorfologicznych”; 12) „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej”; 13) „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”.

⁸⁹ Z wyłączeniem działań pn. „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej”; „Obowiązek właściwego projektowania pomiarów monitoringowych i prowadzenia sprawozdawczości”.

⁹⁰ Z wyłączeniem wskazanych w aPWŚK działań pn.: 1) „Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”; 2) „Kontrola stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami

krajowe⁹¹ przypisanych do realizacji KZGW, a następnie od 1 stycznia 2018 r. – PGW WP KZGW, wykazała że:

- 1) Działanie pn. „Publikacja wyników oceny stanu chemicznego JCWPd w PGW WP na obszarach dorzeczy” zostało terminowo rozpoczęte i było realizowane od 2018 r. na Hydroportalu w sposób ciągły. Brak było możliwości wyodrębnienia kosztów realizacji tego działania. Oceny stanu chemicznego JCWPd publikowane były na Hydroportalu w zakładce (module) Plany gospodarowania wodami (link do strony: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gmap=gpPGW). Karty charakterystyk JCWPd ustanowionych w aPGW, wraz z informacją o ich stanie jakościowym (chemicznym), były opublikowane na Hydroportalu do momentu wejścia w życie IIaPGW. Karty charakterystyk IIaPGW, które także zawierały tę informację, zastąpiły poprzednie karty charakterystyk i do dnia zakończenia kontroli były dostępne na Hydroportalu. W kartach określono ocenę stanu danej JCWPd (m.in. ocenę stanu chemicznego i ilościowego). Były w nich dostępne również informacje na temat postępu osiągnięcia celów środowiskowych JCWPd w okresie 2011-2019 (porównanie wyników oceny stanu JCWPd z 2012, 2016 i 2019 roku).

(akta kontroli str. 1463-1464, 1511-1515b)

- 2) Działanie pn. „Zapewnienie środków zapobiegania lub ograniczania wprowadzaniu zanieczyszczeń do wód podziemnych” było wykonywane w PGW WP w ramach ustawowego zadania realizowanego w sposób ciągły, tj. w ramach udzielania pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z przepisami upw usługą wodną wymagającą uzyskania pozwolenia wodnoprawnego jest wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych. Jednocześnie zgodnie z art. 75 pkt 1 upw zakazane jest wprowadzanie ścieków bezpośrednio do wód podziemnych.

Dyrektor DZŚW w PGW WP wyjaśnił m.in. „[...] pozwolenia wodnoprawne wydawane są na wprowadzanie oczyszczonych ścieków do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych, co może pośrednio wpływać na jakość wód podziemnych. Jednakże stosownie do art. 403 Prawa wodnego w pozwoleniach wodnoprawnych ustala się warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki. Jednym z warunków ustalanych w pozwoleniach są dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń jakie mogą być wprowadzane w ściekach do ziemi, a wartości te ustalane są na podstawie 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,

azotu ze źródeł rolniczych”; 3) „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej”; 4) „Obowiązek właściwego projektowania pomiarów monitoringowych i prowadzenia sprawozdawczości”.

⁹¹ Pn.: „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW” (Działanie określone dla JCWPd o kodach: PLGW2000101; PLGW2000130; PLGW200014; PLGW2000147; PLGW200015; PLGW2000157; PLGW200017; PLGW200030; PLGW200047; PLGW200086; PLGW200091; PLGW60001; PLGW6000105; PLGW6000127; PLGW6000129; PLGW6000143; PLGW600033; PLGW600034; PLGW600043; PLGW600062; PLGW600071; PLGW600083; PLGW600093; PLGW600094); „Opracowanie sposobu renaturyzacji wyszczególnionych JCWP w ramach krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych” (Działanie określone dla JCWP o kodach: RW200010234939; RW2000122182769; RW2000152435; RW200017217419; RW20001726229869; RW200017265569; RW200019262479; RW200024266829; RW20007213649; RW20007228169; RW200092429; RW600019174599; RW80001864569).

a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych [...]”.

(akta kontroli str.1463-1464, 1513-1515b)

- 3) W ramach 3 działań krajowych polegających na edukacji oraz promowaniu zrównoważonego i oszczędnego wykorzystywania zasobów wodnych, tj. działań pn.: „Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody; „Kampania edukacyjna dotycząca gospodarowania wodami” oraz „Promowanie rozwiązań mających na celu oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi – pierwsze zadania zrealizowano w PGW WP KZGW, w 2018 r. Polegały one m.in. na:

- a) organizacji kampanii „STOP SUSZY!”⁹²; „Wody To Nie Śmietnik”⁹³;
- b) przygotowywaniu i prowadzeniu programów m.in. „Aktywni Błękitni - szkoła przyjazna wodzie”;
- c) organizacji warsztatów i pikników edukacyjnych, zapewnieniu produkcji i emisji spotów radiowych, ulotek i materiałów informacyjnych na potrzeby ww. kampanii i programów⁹⁴.

W ramach działania pn. „Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody” zadania realizowało także 5 RZGW PGW WP⁹⁵.

Dyrektor DZŚW w PGW WP w sprawie programu „Aktywni Błękitni” wyjaśnił m.in., że „[...] W pierwszej, pilotażowej edycji programu uczestniczyło 112 szkół podstawowych z obszaru trzech województw. Dzięki działaniom edukacyjno-informacyjno-promocyjnym z każdym rokiem do programu przystępowała coraz większa liczba placówek oświatowych. W czwartą - ogólnopolską odsłonę projektu (rok szkolny 2022/2023) włączyło się ponad 420 szkół podstawowych [...]”.

Dyrektor Departamentu Komunikacji i Edukacji Wodnej w PGW WP wyjaśniła m.in. „[...] Szeroko rozumiane działania z zakresu edukacji wodnej dotyczące programu edukacyjnego Wód Polskich „Aktywni Błękitni – szkoła przyjazna wodzie” oraz kampanii „Wody To Nie Śmietnik” były ujęte w Planach działania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i Sprawozdaniach z wykonania planu działalności PGW Wody Polskie. Dokumenty te były weryfikowane przez ministerstwo właściwe ds. gospodarki wodnej i podlegały zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej [...]”.

(akta kontroli str. 1511-1515b)

Dyrektor DZŚW wyjaśnił m.in., że „[...] Kampania społeczna pn. „Wody to nie śmietnik”, powstała w odpowiedzi na ogólnopolski, rosnący problem zaśmiecania zbiorników wodnych i terenów nadwodnych. Celem przyświecającym kampanii było zwrócenie uwagi na to niebezpieczne zjawisko oraz wzrost świadomości społecznej na temat skutków zanieczyszczania wód. Kampania obejmowała

⁹² Będącej częścią projektu finansowanego ze środków POIŚ 2014-2020 pn. Opracowanie planu przeciwdziałania skutkom suszy, zrealizowano: półroczne konsultacje społeczne projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy, zorganizowano 3 konferencje ogólnokrajowe, prowadzono stronę internetową projektu, organizowano konferencje prasowe, przygotowano artykuły sponsorowane w mediach, zrealizowano 2 filmy informacyjno-promocyjne, przeprowadzono kampanię z ambasadorem projektu, a także konkurs dla szkół.

⁹³ W ramach kampanii zapewniono m.in. produkcję i dystrybucję 20 zestawów worków na śmieci (3200 rolek po 10 worków w rolce) z nadrukiem #WodyToNieŚmietnik i logotypem Wód Polskich.

⁹⁴ Przykładowo: działania związane z edukacją w zakresie „zrównoważonego wykorzystania wody” obejmowały m.in. produkcję i bezpośrednią dystrybucję materiałów edukacyjno-informacyjno-promocyjnych, a także realizację otwartych wydarzeń (stacjonarnych i online) związanych z programem edukacji wodnej „Aktywni Błękitni”, w tym m. in.: pikniki i inaugurację programu (od ok. 100 do blisko 300 uczestników), spektakl online pn. „Nowa Hydrozagadka” (2000 uczestników online i ponad 1200 komentarzy), spektakl z okazji Światowego Dnia Wody 2021 (1500 uczestników online), spektakl pn. „Rodzaje Błękitu” (200 uczestników na żywo i 500 online), animacje i eksperymenty wodne dla uczniów.

⁹⁵ PGW WP RZGW w: Gdańsku; Gliwicach; Poznaniu; Rzeszowie; Warszawie.

produkcję i emisję w Internecie spotu pt. „Rzeka pamięta kto ją zatruwa” (w serwisie YouTube ponad 18 tysięcy wyświetleń oraz pozytywny odbiór wyrażany w komentarzach internautów, link: <https://www.youtube.com/watch?v=2H-uSqCSinU>), a także emisję spotu na antenie Polskiego Radia. Wspierająco opublikowano w 2021 roku w prasie 25 artykułów informacyjno-edukacyjnych. Kampania spotkała się z szerokim odbiorem medialnym i społecznym, na co wskazuje blisko 500 wzmianek w mediach lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich. W 2021 roku PGW Wody Polskie zorganizowało indywidualnie lub włączyło się w blisko 60 dużych akcji sprzątania i ponad 210 akcji w roku 2022, co było relacjonowane na stronach internetowych i mediach społecznościowych PGW Wody Polskie pod hasztagiem #WodyToNieŚmietnik [...]”⁹⁶.

W ocenie okresowej Prezesa PGW WP za rok 2022 Minister Infrastruktury podał, iż program pn. „Aktywni Błękitni – szkoła przyjazna wodzie” jest realizowany w każdym roku szkolnym pod patronatem urzędów centralnych i jednostek samorządu terytorialnego. W roku szkolnym 2021/2022 Program został objęty patronatem Ministra Infrastruktury, Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministra Klimatu i Środowiska. W roku szkolnym 2022/2023 program uzyskał także patronat Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Zdrowia, a także 115 partnerów lokalnych i medialnych. Partnerem programu „Aktywni Błękitni” było 60 regionalnych instytucji.

(akta kontroli str. 1463-1464)

- 4) Działanie pn. „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami” zrealizowano w zakresie 2 956 kontroli gospodarowania wodami przeprowadzonych w latach 2018 – 2023⁹⁷ w trybie innym niż korespondencyjny. Tym samym średnioroczna liczba takich kontroli kształtowała się na poziomie około 500 kontroli rocznie, co w sytuacji około 70 000 pozwoleń wodnoprawnych funkcjonujących w obrocie prawnym było postępowaniem niewystarczającym, gdyż kontrolami obejmowano jedynie 0,7% pozwoleń rocznie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zastępca dyrektora DZŚW oświadczyła m.in., że „[...] w związku z reformą gospodarki wodnej od 1 stycznia 2018 r. nie opracowano w 2017 r. programu gospodarowania wodami na 2018 r. Kontrole w 2018 r. prowadzono tylko w trybie doraźnym. Ogólna liczba kontroli wynikała z intensywnie prowadzonych kontroli także w trybie korespondencyjnym, w związku z art. 552 ust. 2 pkt 2 upw, tj. kontroli

⁹⁶ Liczba wyświetleń artykułów poświęconych kampanii społecznej „Wody to nie śmietnik” i działań PGW Wody Polskie na rzecz podnoszenia świadomości na temat zanieczyszczania zbiorników wodnych o „Wody to nie śmietnik. Włącz się” Wyświetlenia: 38 662 (<https://www.wody.gov.pl/edukacja/wody-to-nie-smietnik/wlacz-sie>). o „Wody to nie śmietnik. Szczegóły kampanii” Wyświetlenia: 46 545 (<https://www.wodv.gov.pl/edukacja/wodv-to-nie-smietnik/szczegoly-kampanii>) o „Wody to nie śmietnik. W trosce o dobrą jakość wód”. Wyświetlenia: 38 270 (<https://www.wodv.gov.pl/edukacja/wodv-to-nie-smietnik/dobra-jakosc-wod>). o „Wody to nie śmietnik. Nasze akcje i działania. Akcje sprzątania 2020”. Wyświetlenia: 50 103 (<https://www.wody.gov.pl/edukacja/wodv-to-nie-smietnik/nasze-akcje-i-dzialania/akcje-sprzatania-2020>); o „Wody to nie śmietnik. Nasze akcje i działania. Akcje sprzątania 2021”. Wyświetlenia: 37 838 (<https://www.wody.gov.pl/edukacja/wodv-to-nie-smietnik/nasze-akcje-i-dzialania/akcje-sprzatania-2021>); o „Wody to nie śmietnik. Nasze akcje i działania. Akcje sprzątania 2022”. Wyświetlenia: 38 448; (<https://www.wody.gov.pl/edukacja/wody-to-nie-smietnik/nasze-akcje-i-dzialania/akcje-sprzatania-2022>) o „Wody to nie śmietnik. Nasze akcje i działania. Akcje sprzątania 2023”. Wyświetlenia: 14 750 (<https://www.wody.gov.pl/edukacja/wody-to-nie-smietnik/nasze-akcje-i-dzialania/akcje-sprzatania-2023>). Zasięgi wybranych postów na FB Wód Polskich z hasztagiem #WodyToNieŚmietnik: o z dnia: 10 maja 2020 - zasięg: 16 590; o z dnia: 13 października 2021 - zasięg: 1 337; o z dnia: 24 marca 2022 - zasięg: 11 667; o z dnia: 14 kwietnia 2022 - zasięg: 12 442; o z dnia: 12 lipca 2023 - zasięg: 10 177.

⁹⁷ Z tego: 332 kontrole doraźne w 2018 r.; 588 kontroli w 2019 r., w tym 187 kontroli planowych i 401 doraźnych; 472 kontrole w 2020 r., w tym 210 planowych i 262 kontrole doraźne; 503 kontrole w 2021 r., w tym 187 kontroli planowych i 326 kontroli doraźnych; 504 kontrole w 2022 r., w tym 177 kontroli planowych i 427 kontroli doraźnych; 459 kontroli, w tym 185 kontroli planowych i 274 kontroli doraźnych w 2023 r.

mających na celu ustalenie opłaty za usługi wodne. Liczba przeprowadzonych kontroli z tego zakresu wyniosła 32 068. Kontrole te realizowane były zarówno przez komórki organizacyjne właściwe do spraw gospodarowania wodami (RUK), jak i inne komórki organizacyjne PGW WP RZGW lub PGW WP ZZ”. Ponadto oświadczyła, że „[...] powyższe wynikało z faktu, iż była to jedyna dostępna na ten czas możliwość pozyskania informacji dotyczących wielkości korzystania z wód objętych system opłat za usługi wodne [...]”.

(akta kontroli str. 1510)

W trakcie kontroli NIK w PGW WP KZGW brak było możliwości sporządzenia zestawienia pozwoleń wodnoprawnych pozostających w obrocie prawnym w poszczególnych latach objętych kontrolą z podziałem na JCWP.

W sprawie gromadzenia danych o warunkach określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz danych ze sprawozdań, o których mowa w art. 304 upw, dyrektor DZŚW wyjaśnił m.in. „[...] system informacyjny gospodarowania wodami (sigw) jest rejestrem publicznym, w którym gromadzone są m.in. dane określone w §3 pkt 9 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 10 września 2020 r. w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami, przedstawiające „wielkości poboru wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz wielkości zrzutów ścieków i wód opadowych lub roztopowych wprowadzanych albo odprowadzanych do wód lub do ziemi, według informacji z pozwoleń wodnoprawnych. Ustawa[...] jednoznacznie określa w art. 36 parametry, jakie są rejestrowane za pomocą przyrządów pomiarowych [...] Oprócz powyższych przepisów ustawa Prawo wodne nakłada w art. 304 na korzystających z usług wodnych obowiązek przekazywania wyników prowadzonych pomiarów ilości pobieranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, w zakresie określonym w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym. [...] Należy przy tym podkreślić, że ustawa Prawo wodne ani żaden inny akt prawa krajowego, nie określa jednak obowiązku i kompetencji w zakresie prowadzenia ewidencji na podstawie przekazywanych na podstawie tego artykułu sprawozdań. Pomimo powyższego we wdrożonym w Wodach Polskich centralnym systemie ISOK została zaimplementowana funkcjonalność umożliwiająca wprowadzanie nie tylko wartości normatywnych ze zgromadzonych tam pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych, ale także wartości rzeczywistych pochodzących zarówno z przyrządów pomiarowych, jak i sprawozdań, o których mowa w art. 304. Dane gromadzone w systemie ISOK są dostępne dla wszystkich upoważnionych do tego pracowników Wód Polskich. Dotychczasowe prace rozwojowe nad systemem ISOK, obejmujące m.in. prace nad modulem raportowym oraz czasochłonność procesu prowadzenia informacji o rzeczywistych wynikach pomiarów sprawiły, iż dane te były często rejestrowane w systemach lokalnych. Z tego powodu Wody Polskie pracują nad kompleksowym rozwiązaniem, w ramach którego ma zostać stworzony system teleinformatyczny umożliwiający usystematyzowane gromadzenie danych z ww. sprawozdań, za pomocą formularzy elektronicznych wypełnianych i przesyłanych bezpośrednio przez podmioty do tego upoważnione. Użytkownikami tego systemu będą zarówno pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska, korzystający z tych danych na potrzeby kontroli przestrzegania przepisów i decyzji ustalających warunki pobierania wód powierzchniowych lub podziemnych, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych albo pozwoleniach zintegrowanych oraz zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, jak również pracownicy Wód Polskich odpowiedzialni m.in. za wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, czy

też pracownicy starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich, urzędów miast na prawach powiatów i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska - na potrzeby wydawania pozwoleń zintegrowanych. Departament Zarządzania Środowiskiem Wodnym w KZGW samodzielnie opracował wstępny model logiczny bazy danych. W naszej opinii dopiero po opracowaniu i uzgodnieniu właściwego logicznego modelu danych ze wszystkimi potencjalnymi użytkownikami, będącymi pracownikami administracji publicznej, będzie możliwe rozpoczęcie działań prawnych skutkujących przede wszystkim zmianą przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie formy i układu przekazywanych wyników pomiarów ilości pobranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, a także samej ustawy Prawo wodne. Na początku 2024 roku planowane jest nawiązanie współpracy z Naukową i Akademicką Siecią Komputerową - Państwowym Instytutem Badawczym, w ramach której ma powstać szczegółowy opis systemu, umożliwiający rozpoczęcie procesu zmian prawnych oraz zlecenia wykonania i wdrożenia zaprojektowanego systemu. Dodatkowo, w ramach współrealizowanego przez Wody Polskie projektu zintegrowanego IP LIFE PL Pilica Basin CTRL, Nr LIFE19 IPE/PL/000005, pn. „Wdrażanie planu gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły na przykładzie zlewni Pilicy” (LIFE Pilica) planowane jest opracowanie i wdrożenie pilotażowych rozwiązań informatycznych umożliwiających m.in. realizację sprawozdawczości, o której mowa w art. 304 w formie elektronicznej, gromadzenie tych danych, a także ich prezentację i analizę m.in. na potrzeby wsparcia orzeczników w wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych i przyjmowaniu zgłoszeń wodnoprawnych. Należy również wskazać, iż zostały podjęte działania tymczasowe w zakresie gromadzenia pochodzących ze sprawozdań, o których mowa w art. 304, danych o emisji zanieczyszczeń chemicznych, które będą wykorzystane na potrzeby opracowania wykazów emisji i stężeń, a potencjalnie mogą również stanowić wsparcie orzeczników w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych. W tym celu został opracowany uproszczony formularz bazodanowy, który sukcesywnie zasilany jest otrzymywanymi w sprawozdaniach danymi. Ze względu na ujednoliconą strukturę oraz wystandaryzowany sposób opisu wskaźników zanieczyszczeń formularz umożliwia agregację danych z obszaru całego kraju”.

(akta kontroli str. 1476-1487)

- 5) Działanie pn. „Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo”⁹⁸ rozpoczęte zostało terminowo, tj. w terminie do 3 lat od ogłoszenia aPGW. Krajowa baza danych o zmianach hydromorfologicznych była utworzona w ramach projektu: „Identyfikacja presji w regionach wodnych i na obszarach dorzeczy. Część I: Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych”. Odbiór bazy nastąpił 14 grudnia 2017 r., a ostatnia aktualizacja przez wykonawcę miała miejsce 31 marca 2021 r. Łączne koszty działania wyniosły 1 223,9 tys. zł i zostały pokryte ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2014-2020.

Baza danych powstała na potrzeby przygotowania IIaPGW. Jak wyjaśnił dyrektor DZŚW była ona elementem procesu opisanego w art. 318 ust. 1 pkt 2 upw, czyli podsumowania identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i oceny ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz jej wyniki posłużyły do sporządzenia charakterystyki jednolitych części wód ze wskazaniem

⁹⁸ Dalej „krajowa baza”.

sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód opisanej w art. 317 ust. 1 pkt 2 upw. Ponadto dyrektor DZŚW wyjaśnił m.in., że „[...] Aktualizacja bazy HYMO była związana z uzupełnieniem informacji zawartych w niej o obiekty powstałe po jej opracowaniu w 2017, tj. z okresu 2017-2019. Aktualizacja ta była przewidziana w umowie z wykonawcą w ramach bezpłatnej asysty. Oznacza to, że [...] koszty uwzględniały tę aktualizację i nie skutkowało ona wystąpieniem dodatkowych kosztów [...]”.

(akta kontroli str. 1525-1532)

Ogłędziny bazy „HYMO” przeprowadzone 18 stycznia 2024 r. wykazały, że baza ta zawierała dane o 282 926 obiektach (zmianach hydromorfologicznych), z czego 282 070 obiektów było przypisanych do 3 444 JCWP spośród 4 240 JCWP określonych w IIaPGW, a pozostałe obiekty, w liczbie 856, były nieprzypisane do JCWP.

(akta kontroli str. 1521-1524)

Dyrektor DZŚW wyjaśnił m.in., że „(...) Baza danych zawiera informacje o zmianach hydromorfologicznych, które są przypisane do właściwych jednolitych części wód (zgodnie z układem IIaPGW). Te zmiany hydromorfologiczne, które nie są przypisane do żadnej JCWP (posiadają pusty atrybut związany z przypisanemu JCWP) znajdują się poza ciekami wyznaczonymi jako JCWP. [...]. Baza danych HYMO jest bazą o zmianach hydromorfologicznych.[...] Założeniem bazy HYMO było zebranie informacji o wszystkich występujących w Polsce zmianach hydromorfologicznych, niezależnie od tego na jakich ciekach były zlokalizowane. [...].

(akta kontroli str. 1516-1520)

W ramach działania polegającego na utworzeniu krajowej bazy wykonano także inne działanie określone w aPWSK, tj. działanie pn. „Przeprowadzenie pogłębionej analizy oddziaływań antropogenicznych pod kątem zmian hydromorfologicznych”, które jak wyjaśnił dyrektor DZŚW wynikało z ustawowego obowiązku określonego w art. 317 ust. 1 pkt 3 upw.

Rozszerzenie analizy oddziaływań antropogenicznych pod kątem zmian hydromorfologicznych, jak wyjaśnił dyrektor DZŚW: „[...] osiągnięto poprzez opracowanie jednolitej w skali kraju bazy danych o zmianach hydromorfologicznych, która w znacznym stopniu poszerzała posiadany w II cyklu planistycznym zakres danych zastosowanych do opracowania aPGW. Następnie dane te wykorzystano w pracy pn. „Przegląd i weryfikacja metodyk wyznaczania silnie zmienionych (SZCW) i sztucznych części wód powierzchniowych (SCW) wraz ze wstępnym i ostatecznym wyznaczeniem” oraz w pracy pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych”. Zmiany w metodyce wyznaczania SZCW i SCW (względem aPGW) miały na celu m.in. ograniczenie zakresu ocen eksperckich i uwzględnienie nowych wskaźników wykorzystywanych w ocenie stanu hydromorfologicznego. Dla JCWP rzecznych wprowadzono HIR⁹⁹ (Hydromorfologiczny Indeks Rzeczny) jako podstawowy wskaźnik oceny. Zmieniły się wskaźniki dla poszczególnych przekształceń, sposób obliczania wskaźników elementarnych, a także wartości graniczne zbiorczego wskaźnika zmian. Metoda HIR składa się z części kameralnej (celem wstępnej klasyfikacji) oraz terenowej [...]”.

⁹⁹ Metoda HIR została opracowana na potrzeby monitoringu stanu hydromorfologicznego wód płynących w Polsce, na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ). Metoda wykorzystywana jest od roku 2017 w Państwowym Monitoringu Środowiska (PMS).

W analizie oddziaływań antropogenicznych pod kątem zmian hydromorfologicznych wykorzystano dodatkowo m.in. wskaźniki dotyczące: profilu podłużnego (trasy) cieków; aktywności morfodynamicznej rzeki (występowania odsypów i wysp); obecności budowli hydrotechnicznych (z podziałem na kategorie i stopień oddziaływania na środowisko); użytkowania terenu doliny rzecznej; występowania zadrzewień; łączności rzeki z doliną (obwałowania, starorzecza, tereny podmokłe).

Na podstawie wyników badań zostały obliczone, a następnie wykorzystane w analizach, m.in. syntetyczne wskaźniki hydromorfologiczne: Hydromorfologiczny Indeks Rzeczny (HIR); Wskaźnik Trasy Rzeki (WTR); Wskaźnik Modyfikacji Antropogenicznych (WMA) oraz Wskaźnik Eksploatacji Zasobów (WEZ).

Wskaźniki obliczone w ramach pracy pn. „Przegląd i weryfikacja metodyk wyznaczania silnie zmienionych (SZCW) i sztucznych części wód powierzchniowych (SCW) wraz ze wstępnym i ostatecznym wyznaczeniem” zostały wykorzystane w analizie oddziaływań antropogenicznych do wskazania źródeł znaczących presji hydromorfologicznych w poszczególnych JCWP wraz z oceną siły znaczenia presji.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił, że: „[...] pomimo braku realizacji osobnego zadania, wykonanie ww. prac swoim zakresem obejmuje pogłębioną, względem poprzedniego cyklu planistycznego, tj. aPGW, analizę oddziaływań ze względu na poprawę ilości i jakości zgromadzonych danych, jak i wykorzystanie nowych wskaźników do oceny przekształceń hydromorfologicznych [...]”.

(akta kontroli str. 1488-1495)

- 6) Działanie pn. „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych” rozpoczęło 8 sierpnia 2019 r. a zakończono 28 lutego 2020 r. Ponadto w jego ramach zrealizowano również działanie pn. „Opracowanie sposobu renaturyzacji wyszczególnionych JCWP w ramach krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Planowany koszt realizacji ww. zadań określono na 1 000,0 tys. zł¹⁰⁰, a poniesiono koszty w wysokości 941,0 tys. zł. Ponadto opracowano podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych, który sfinansowano z PO LiŚ 2014-2020. Zawierał on informacje nt. renaturyzacji rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych. Odnosił się do teoretycznych aspektów renaturyzacji a także do związanych z nią aspektów praktycznych oraz ogólnych zasad dobrej renaturyzacji.

(akta kontroli str. 1462-1475, 1511-1515b)

- 7) Działanie pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW” nie zostało rozpoczęte, a tym samym nie zachowano wymogu jego rozpoczęcia w ciągu 3 lat od ogłoszenia aPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

(akta kontroli str. 1462-1475, 1511-1515b)

¹⁰⁰ W aPWŚK nie określono kosztów realizacji przedmiotowego zadania. Jako planowany koszt realizacji działania wpisano kwotę zgodną z wnioskiem przetargowym na realizację przedmiotowego zadania.

Wykazane przez PGW WP KZGW łączne koszty realizacji 6 działań krajowych¹⁰¹ i jednego działania innego niż krajowe¹⁰² wyniosły 3 911,55 tys. zł. W przypadku pozostałych działań ujętych w aPWŚK i objętych szczegółowym badaniem PGW WP KZGW wskazało na brak możliwości wyszczególnienia kosztów ich realizacji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PGW WP nie rozpoczęto realizacji ujętego w aPWŚK działania pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”, co było niezgodne z treścią rozdziałów aPGW pn. „Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”¹⁰³, a tym samym niezgodne również z zawartym w art. 324 ust. 7 upw wymogiem rozpoczęcia tego działania nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW¹⁰⁴.

Dyrektor DZŚW wyjaśnił m.in. że „[...] W 2018 r. weszła w życie nowa ustawa Prawo wodne [...], w której ustawodawca nie przewidział realizacji obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/dzień z pojedynczej studni oraz obowiązku prowadzenia monitorowania osłonowego dużych ujęć komunalnych, pomimo zapisów aPWŚK. Wobec powyższego PGW WP nie podjęło działań w tym zakresie. Niemniej jednak należy podkreślić, że w ww. ustawie wprowadzono nowe instrumenty takie jak np. analiza ryzyka. Zgodnie z art. 133

¹⁰¹ 1) Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych; 2) Edukacja w zakresie zrównoważonego wykorzystania wody; 3) Kampania edukacyjna dotycząca gospodarowania wodami; 4) Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych; 5) Promowanie rozwiązań mających na celu oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi; 6) Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo.

¹⁰² „Opracowanie sposobu renaturyzacji wyszczególnionych JCWP w ramach krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”.

¹⁰³ Określono w nich m.in., że: „Program działań zawarty w aPWŚK dla JCWP oraz dla JCWPd obejmuje, zgodnie z art. 113b ustawy – Prawo wodne, działania podstawowe i uzupełniające. Działania podstawowe wskazane są do realizacji we wszystkich JCW niezależnie od ich aktualnego stanu i wyników oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych. Działania te stanowią minimalne wymogi jakie należy podjąć w celu utrzymania wpływu presji na tym samym poziomie i nie pogarszania stanu JCW, a obowiązek ich realizacji wynika z innych przepisów UE oraz przepisów prawa krajowego. [...] Działania uzupełniające obejmują pozostałe środki, które powinny zostać wdrożone dla osiągnięcia przez JCW celów środowiskowych. Nie są one obowiązkowe dla wszystkich części wód. Jeżeli jednak działania te stanowią wpisane do programu działań, staje się ono obowiązkowe do realizacji dla tej części wód, dla której zostało ustanowione. Działania uzupełniające są opracowywane i wdrażane w uzupełnieniu do działań podstawowych i wskazane dla JCW, w których istnieje zagrożenie nieosiągnięcia celów środowiskowych. Są one odpowiedzią na presję będącą przyczyną wystąpienia zagrożenia. [...]”.

Zgodnie z art. 113 upw z 2001 r. planowanie w gospodarowaniu wodami obejmowało dokumenty planistyczne, m.in. były to aPGW i aPWŚK. Zgodnie z art. 38b upw z 2001 r. plan gospodarowania wodami na obszarach dorzecza zawierał cele środowiskowe, a osiągnięciu tych celów służyła realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju. Apwśk określała podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy (art. 113b ust. 1 upw z 2001 r.). Na podstawie art. 113b ust. 9 upw z 2001 r. program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby był aktualizowany. Natomiast działania zawarte w aktualizacjach powinny być wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia – zgodnie z art. 113b ust. 10 upw z 2001 r. 1 stycznia 2018 r. weszła w życie upw, która uchyliła upw z 2001 r. (na podstawie art. 573 upw) Ustawodawca w art. 555 upw postanowił, że zachowują ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje m.in. planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i stają się one planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 niniejszej ustawy i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r. Wraz z uchynieniem całej ustawy upw z 2001 r. uchylone zostały także przepisy dotyczące przeglądu oraz aPWŚK, ale sama aPWŚK nie została uchylona.

¹⁰⁴ Co miało miejsce w 2016 r.

ustawy strefę ochronną, obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, ustanawia się na podstawie analizy ryzyka obejmującej ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. Właściciel ujęcia wody realizujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest obowiązany przeprowadzić analizę ryzyka i przekazać ją do właściwego wojewody.

Dodatkowo w styczniu 2021 r. weszła z życie nowa Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U.UE 23.12.2020.435). Gwarantuje ona dostęp wszystkich Europejczyków do bezpiecznej i wysokiej jakości wody z kranu oraz ustala maksymalne limity dla niektórych substancji zanieczyszczających (takich jak ołów i szkodliwe bakterie) oraz ustala minimalne wymagania higieniczne dla materiałów mających kontakt z wodą pitną (takich jak rury lub krany), aby uniknąć zanieczyszczeń. Dyrektywa (UE) 2020/2184 nie została jeszcze wdrożona do prawodawstwa polskiego. Za transpozycję jej przepisów odpowiada Ministerstwo Infrastruktury, które przewiduje wprowadzenie regulacji ustawowych, w postaci zmiany ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw.

Ministerstwo Infrastruktury przyjęło program Inwestycyjny w zakresie poprawy jakości i ograniczenia strat wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wraz z prognozą oddziaływania na środowisko Programu. Program ten, zawiera opis stanu i wykaz potrzeb polskiego systemu zaopatrzenia w wodę wraz z identyfikacją obszarów priorytetowych i oszacowaniem niezbędnych inwestycji, wymaganych z wdrożeniem nowej dyrektywy.

Ponadto, zgodnie z art. 538 ustawy Prawo wodne - z dniem wejścia jej w życie Kataster wodny został zastąpiony systemem informacyjnym gospodarowania wodami. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określił, w drodze rozporządzenia (Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 10 września 2020 r. w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami):

- szczegółowy zakres informacji gromadzonych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami, zwanym dalej "SIGW";
- organizację, sposób i standardy techniczne prowadzenia SIGW;
- źródła danych dla SIGW oraz częstotliwość i standardy przekazywania danych do SIGW [...]"

(akta kontroli str. 1488-1495, 1511-1515b)

NIK zauważa, że nieuregulowanie przez ustawodawcę w upw kwestii obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d średniorocznie z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego nie było obiektywną przesłanką do odstąpienia od realizacji działania określonego w aPWSK. Realizacja tego działania miała doprowadzić do zmian przepisów we wskazanym zakresie. Natomiast działania wdrożone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wskazane w ww. wyjaśnieniach nie stanowią realizacji tego działania. Ponadto NIK nie podziela stanowiska, że wdrożenie obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka, o której mowa w art. 133 upw, przez właściciela

ujęcia wody stanowi realizację działania z aPWŚK, bowiem zgodnie z ust. 5 ww. przepisu analizę ryzyka prowadzi się dla ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób lub do 10 m³ wody na dobę z indywidualnych ujęć wody lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana, jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. Tym samym nie ma wymogu, aby analiza ryzyka była prowadzona dla wszystkich ujęć wody w ilościach mniejszych niż 5 m³/d oraz nie jest tożsama z raportowaniem samego poboru wody, ponieważ istotą działania określonego w aPWŚK jest zapewnienie raportowania poboru wody bez względu na jej przeznaczenie.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prezes KZGW, a następnie Prezes PGW WP prowadzili działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, prawidłowo realizując 8 z 9 działań krajowych oraz 1 z 2 działań innych niż krajowe – objętych szczegółowym badaniem.

Nie podjęli jednak realizacji działania pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”, co było niezgodne z treścią rozdziałów aPGW pn. „Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”, a tym samym niezgodne również z art. 324 ust. 7 upw, bowiem działanie to należało rozpocząć w terminie 3 lat od ogłoszenia aPGW w 2016 r. Z kolei działanie krajowe pn. „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami” zrealizowano nierzetelnie i niecelowo gdyż Prezes PGW WP nie zapewnił w okresie objętym kontrolą zintensyfikowania działań w zakresie kontroli gospodarowania wodami innych niż przeprowadzone w trybie korespondencyjnym, wskutek czego w latach 2020-2023 takie kontrole były prowadzone na poziomie średniej wartości z dwóch pierwszych lat¹⁰⁵ funkcjonowania PGW WP i obejmowały rocznie niewiele ponad 0,7% funkcjonujących w obrocie prawnym pozwoleń wodnoprawnych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Prezes PGW WP nie przypisał, po 1 stycznia 2018 r., nowo utworzonym jednostkom organizacyjnym PGW WP odpowiedzialności za realizację działań ujętych w aPWŚK, w szczególności gdy za daną JCWP odpowiadał więcej niż jeden rzgw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1451-1458)

Dyrektorzy rzgw corocznie, w okresie objętym kontrolą, przedkładali Prezesowi PGW WP sprawozdania cząstkowe z realizacji działań, zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach, dorzeczy; planach zarządzania ryzykiem powodziowym; programie ochrony wód morskich – za rok poprzedni. Na podstawie tych sprawozdań cząstkowych w KZGW sporządzano sprawozdania zbiorcze PGW

¹⁰⁵ Lata 2018-2019.

WP z realizacji zadań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy o których mowa w art. 328 ust. 2 upw.

W sporządzonych w KZGW i przekazanych przez Prezesa PGW WP ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdaniach z realizacji w 2018-2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw zawarto niekompletne informacje o działaniach jednostek organizacyjnych PGW WP wykazanych w ww. sprawozdaniach; ujęło działania, których realizacja nie należała do jednostek organizacyjnych PGW WP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Prezes PGW WP nie wskazał komórki organizacyjnej w KZGW, odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 617, 632-636, 653, 926 -929, 1408-1417)

Analiza sprawozdań z realizacji zadań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw przedłożonych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej przez Prezesa PGW WP za lata 2018-2022 wykazała, że ujęto w nich wykonanie 5523 działań, z których 1397 (25,3%) było realizowanych z opóźnieniem. Prezesa PGW WP nie podjął skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań określonych w aPWSK (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1057-1063)

W okresie objętym kontrolą w PGW WP zostało przeprowadzonych 27¹⁰⁶ kontroli zewnętrznych dotyczących zadań z zakresu planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. W przypadku 6 (22% przeprowadzonych kontroli w powyższym zakresie tematycznym) wydano łącznie 27¹⁰⁷ zaleceń pokontrolnych, w tym 14 po kontrolach przeprowadzonych w KZGW.

(akta kontroli str. 374-382)

W przypadku 1 (z 27) wniosku NIK, sformułowanego po przeprowadzonej w PGW WP KZGW kontroli „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze” (D/22/505), dotyczącego podjęcia działań w celu uzupełnienia sigw m.in. poprzez pozyskanie od starostów i marszałków województw pełnych danych o pozostających w obrocie prawnym, po 1 stycznia 2018 r., pozwoleniach zintegrowanych i wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód, określających m.in. warunki wprowadzania ścieków do wód – w KZGW nie podjęto działań w celu jego realizacji¹⁰⁸. W przypadku pozostałych 26 (z 27) wniosków w PGW WP KZGW podjęto działania zmierzające do ich realizacji.

(akta kontroli str. 638, 1046-1049, 985)

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) do PGW WP KZGW wpłynęło 600 skarg z czego 25¹⁰⁹ (4,2%) dotyczyło utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym

¹⁰⁶ 5 kontroli NIK, 18 kontroli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), 2 kontrole Komisji Europejskiej (KE), 1 kontrola Ministra Infrastruktury (MI), 1 kontrola wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw).

¹⁰⁷ W tym: KZGW – 14, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Szczecinie – 6, RZGW we Wrocławiu – 3, RZGW w Krakowie – 1, ZZ w Gryficach – 3

¹⁰⁸ Analogiczny wniosek w ramach kontroli D/22/505 wydano dla RZGW we Wrocławiu i RZGW w Gliwicach, jednostki te zrealizowały zalecenie występując do organów, które przed 2018 r. wydawały pozwolenia wodnoprawne, z wnioskiem o przekazanie dokumentów.

¹⁰⁹ 8 dotyczyło nieprzestrzegania instrukcji gospodarowania wodą na urządzeniach wodnych które mogły oddziaływać na dobry stan wód (zachowanie przepływu nienaruszalnego), 11 zanieczyszczenia wód (w tym

osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. W okresie objętym kontrolą do PGW WP KZGW nie wpłynęły skargi związane z planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

(akta kontroli str. 374-382, 402)

W okresie objętym kontrolą PGW WP KZGW przeprowadziło 49 kontroli¹¹⁰ w jednostkach organizacyjnych PGW WP i 14¹¹¹ zadań audytowych. Żadna z kontroli wewnętrznych nie dotyczyła zadań związanych z realizacją działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce.

(akta kontroli str. 748-751, 624-625)

Jedno zadanie audytowe¹¹², rozpoczęte w 2021 r. i zakończone w 2022 r., dotyczyło drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami w obszarze dorzeczy. Jego celem było: 1) dostarczenie kierownikowi jednostki obiektywnych ocen na temat adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze planowania gospodarowania wodami; 2) uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że system kontroli wewnętrznej gwarantuje realizację procesu: zgodnie z wymaganiami (przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi); bez zbędnej zwłoki (minimalizacja ryzyka przekroczenia ustawowych terminów); na odpowiednim poziomie merytorycznym (jakościowym - zadanie wykonywane przez wykwalifikowanych pracowników, optymalna liczba etatów niezbędnych do realizacji zadań).

Na podstawie przeprowadzonej w ramach audytu analizy stwierdzono, zgodność działania z przepisami prawa. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in. zgodności badanego obszaru w zakresie skuteczności i efektywności działania m.in. „zagrożenie terminowej realizacji IIaPGW dot. legislacji rozporządzeń wprowadzających IIaPGW”. W sprawozdaniu z zadania audytowego wskazano: „Powyższa niezgodność stanowią konsekwencję przekładania terminów odbioru prac Wykonawcy zadania wynikających z umowy nr KZGW/KZP/2020/090 z dnia 12 sierpnia 2020 r.”. Audytowanej komórce organizacyjnej zalecono m.in. wzmocnienie nadzoru nad realizacją umowy, egzekwowanie terminów i realizacji produktów określonych w umowie i aneksach oraz dochodzenie należności z tytułu nienależytego wykonania umowy. Zalecenia zostały wykonane.

(akta kontroli str. 624-625)

Pracownicy PGW WP KZGW przeprowadzili w 2021 r. w związku z poleceniem Ministra Infrastruktury¹¹³, kontrolę doraźną dotyczącą gospodarowania wodami w zakresie sposobu wydawania przez jednostki PGW WP¹¹⁴ pozwoleń wodnoprawnych pod kątem zgodności z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza oraz planu zarządzania ryzykiem powodziowym. Kontrola objęła sześć jednostek PGW WP¹¹⁵, w ramach których zbadano łącznie próbę 25 z 4324¹¹⁶ postępowań dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego. Próba

9 nielegalnych zrzutów ścieków), 5 zanieczyszczeń obszarowych i zanieczyszczenia powierzchni ziemi i 1 dotyczyła realizacji inwestycji.

¹¹⁰ 1 w 2018 r., 8 w 2019 r., 7 w 2020 r., 12 w 2021 r., 13 w 2022 r. i 8 w 2023 r. (I połowa roku).

¹¹¹ 1 w 2018 r., 4 w 2019 r., 1 w 2020 r., 3 w 2021 r., 2 w 2022 r. i 3 w 2023 r. (I połowa roku).

¹¹² O charakterze zapewniającym.

¹¹³ Wydane 1 lutego 2021 r. na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 7 upw.

¹¹⁴ Kontrolą objęto RZGW w Gliwicach, Szczecinie, Wrocławiu, Zarządy Zlewni (ZZ) w Gryficach, Nysie, Sieradzu.

¹¹⁵ RZGW Gliwice, RZGW Szczecin, RZGW Wrocław, ZZ Gryfice, ZZ Nysa, ZZ Sieradz.

¹¹⁶ Ze względu na stwierdzoną w trakcie kontroli wewnętrznej niekompletność ewidencji wydanych pozwoleń wodnoprawnych w jednej z kontrolowanych jednostek, liczba ta może być zaniżona.

ta nie obejmowała pozwoleń wodnoprawnych związanych z problematyką zrzutu wody ze stawów hodowlanych¹¹⁷.

(akta kontroli str. 748-751, 624-625, 1381-1383)

Prezes PGW WP zarządzeniem Nr 38/2019 z dnia 14 sierpnia 2019 r wprowadził *Procedury „System kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie”*, zawierające uregulowania dotyczące identyfikacji i analizy ryzyka, reakcji na ryzyko, o których mowa w części B pkt 7-9 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹⁸. Do tego czasu ww. działania nie były w PGW WP prowadzone w sposób sformalizowany¹¹⁹. Baza ryzyk w PGW WP była prowadzona od 2020 r.

W okresie objętym kontrolą w planach działalności PGW WP ujęto zadania obejmujące przygotowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy w ramach celów: „poprawa stanu środowiska”¹²⁰ – w 2018 r.; „poprawa stanu zasobów wodnych” – w 2019 r.; „zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi przy jednoczesnym wysokim stopniu zachowania walorów środowiska wodnego” – w latach 2020-2023. Miernikiem dla powyższego zadania był „stopień zaawansowania prac nad aktualizacją planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności mierniki dla tego zadania osiągnęły zakładane wielkości i w poszczególnych latach wyniosły: w 2018 r. - 53 %, w 2019 r. – 63%, w 2020 r. – 73%, w 2021 r. – 100% i w 2022 r. – 100%.

W PGW WP KZGW nie zidentyfikowano ryzyk dla realizacji działań zawartych w aPGW i IIaPGW, dla których jako odpowiedzialnych wskazano jednostki organizacyjne PGW WP. Nie określono też prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 314-322)

Skuteczność działań, o których mowa w art. 318 ust. 1 pkt 7 upw była oceniana przez PGW WP KZGW, zgodnie z art. 318 ust. 6 pkt 2 upw, w cyklu 6-letnim w ramach przygotowania IIaPGW, na podstawie danych Inspekcji Ochrony Środowiska.

PGW WP KZGW nie prowadził corocznej oceny działań pod kątem ich skuteczności w osiąganiu lub utrzymaniu dobrego stanu wód¹²¹. Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „[...] Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1576), w celu oceny zmian stanu jednolitych części wód powierzchniowych wynikających z realizacji działań określonych w zestawie działań prowadzony jest monitoring operacyjny, za który zgodnie z art. 349 ustawy Prawo Wodne odpowiada Inspekcja Ochrony Środowiska.[...] Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy Prawo wodne,

¹¹⁷ W aPWŚK w katalogu działań krajowych wskazano działanie pn.: „Wymóg każdorazowej analizy przez organ wydający pozwolenie wodnoprawne, w odniesieniu do wszystkich przypadków, w których korzystanie z wód objęte pozwoleniem wodnoprawnym wiąże się z problematyką zrzutu wody ze stawów hodowlanych, konieczności nałożenia obowiązku realizacji niezbędnych przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko”, w związku z powyższym kontrola nie objęła działań wskazanych w aPWŚK.

¹¹⁸ Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

¹¹⁹ W związku z tym NIK w wystąpieniu pokontrolnym P/19/051 „Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” sformułowała nieprawidłowość nr 4 w obszarze 1 Działania w celu zapewnienia utworzenia i funkcjonowania PGW WP.

¹²⁰ Jako cel szczegółowy komórki organizacyjnej wskazano: Strategia BEiŚ Cel 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska Cel 3. Poprawa stanu środowiska, cel szczegółowy 3.1 Zapewnienie dostępu do czystej wody dla społeczeństwa i gospodarki.

¹²¹ Stosownie do zapisów standardów kontroli zarządczej część B Cele i zarządzania ryzykiem pkt 6-8 należy określić cele i zadania oraz mierniki dla ich monitorowania, w co najmniej rocznej perspektywie.

oceny skuteczności programu działań dokonuje Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 110 ustawy Prawo wodne) [...]”.

Ocenę efektywności prowadzonych działań w ramach aPGW przeprowadzono na podstawie weryfikacji i porównania stanu chemicznego wód na początku oraz na końcu cyklu planistycznego¹²² i zestawienia tych danych z informacjami dotyczącymi JCW, w których zrealizowano działania przewidziane w aPWŚK. Analiza ta objęła ocenę postępu w osiąganiu celów środowiskowych – analizę skuteczności działań, analizę efektywności jakościowej i kosztowej zestawu działań i analizę przyczyn wpływających na brak postępu w osiąganiu celów środowiskowych. Szczegółowe wyniki oceny skuteczności działań określonych w aPWŚK dla poszczególnych kategorii wód przedstawiono w IIaPGW.

(akta kontroli str. 624-625, 656, 661-662)

W 2019 r. Ministerstwo Środowiska opublikowało „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania”¹²³, zawierający m.in. szczegółowe macierze potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód. Opracowanie tych wytycznych oraz zasad ich wdrażania zostało zaplanowane aPWŚK, a zasady wdrażania miały zapewnić obligatoryjność ich stosowania¹²⁴.

Stosownie do art. 240 ust. 9 pkt 1 upw, na podstawie informacji otrzymywanych z rzgów w planach częściowych, PGW WP KZGW sporządzał program realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Zawarte w planach częściowych informacje nie umożliwiały weryfikacji zakresu prac zgodnie z macierzą potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód. Prezes PGW WP nie zapewnił weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 759-762, 236-293, 624-625, 656, 661-662)

PGW WP KZGW w latach 2018-2022 sporządził ppi, zgodnie z art. 240 ust. 9 pkt 2 upw, który podlegał zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej¹²⁵.

Ppi na lata 2018-2022 zawierały: 383 inwestycji – w 2018 r. (w tym 138 ujętych w aPGW); 675 – w 2019 r. (w tym 121 ujętych w aPGW); 821 – w 2020 r. (w tym 209 ujętych w aPGW); 1274 – w 2021 r. (w tym 151 ujętych w aPGW); 1792 – w 2022 r. (w tym 230 ujętych w IIaPGW); 1813 – w 2023 r. (w tym 233 ujętych w IIaPGW).

W ppi oznaczano ID inwestycji ujętych w aPGW i IIaPGW oraz w innych dokumentach strategicznych. W przypadku aPGW oznaczenia te dotyczyły zarówno inwestycji ujętych w aPWŚK (związanych z poprawą stanu wód) jak i tych ujętych w załącznikach do aPGW, zgodnie z wymaganiami art. 38j ust. 3 pkt 2 upw z 2001 (inwestycje wymagające odstępstwa od celów Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu

¹²² analizę oparto o wyniki monitoringu wód realizowanego w ramach PMS przez GIOŚ; z 2019 rokiem włącznie (str. 44 Metodyka Opracowania Projektów IIaPGW).

¹²³ <https://www.gov.pl/web/klimat/katalog-dobrych-praktyk-w-zakresie-robot-hydrotechnicznych> dalej: Katalog dobrych praktyk.

¹²⁴ aPWŚK str. 90 (rozdział 11.3 Dobre praktyki w utrzymaniu cieków)

¹²⁵ Stosownie do art. 240 ust 12 upw.

Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹²⁶).

Prezes PGW WP w trakcie sporządzania ppi nie zapewnił stosowania wytycznych ujętych w piśmie Ministra Infrastruktury¹²⁷, w którym Minister zalecił, aby w ppi zostały zawarte wszystkie inwestycje wynikające z IIaPGW, w których inwestorem jest PGW WP. W efekcie przy aktualizacjach ppi sporządzanych w roku 2022 i 2023 nie ujęto wszystkich inwestycji PGW WP wskazanych w IIaPGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1276-1283 1305-1312, 1371-1378)

Szczegółowe badanie 11 inwestycji rozpoczętych w latach 2018-2022, pod kątem ich zgodności z aPGW lub IIaPGW, wykazało, że 4 inwestycje były ujęte w aPGW lub IIaPGW, w tym 3 miały wydaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach¹²⁸, a 1 była w trakcie pozyskiwania takiej decyzji. Z kolei 7 inwestycji nie było ujętych w aPGW ani IIaPGW¹²⁹, z czego 4 miały wydaną dś, 1 była w trakcie uzyskiwania dś, 1 była na etapie prac przygotowawczych do jej uzyskania, 1 nie wymagała dś¹³⁰.

(akta kontroli str. 1017, 1024, 1035-1041)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes PGW WP nie wskazał komórki organizacyjnej w KZGW, odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw.

Na podstawie § 45 ust 3 pkt 13 regulaminu organizacyjnego PGW WP¹³¹ Wydział Programów Wodnych w Departamencie Zarządzania Środowiskiem Wodnym, funkcjonujący w strukturze PGW WP KZGW, był odpowiedzialny m.in. za przygotowanie projektów raportów do Komisji Europejskiej na temat stanu wdrażania wspólnotowego prawa z zakresu Ramowej Dyrektywy Wodnej w zakresie programów działań. Ponadto, § 61 ust. 2 pkt 9 regulaminu organizacyjnego, określił, że do zakresu działania Wydziału Koordynacji Ochrony przed Powodzią i Suszą RZGW należy koordynacja sprawozdawczości związanej z realizacją inwestycji w regionie wodnym na potrzeby ministerstwa właściwego ds. gospodarki wodnej, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz podmiotów zewnętrznych. Regulamin organizacyjny PGW WP nie określał jednostki organizacyjnej PGW WP KZGW odpowiedzialnej za przygotowanie przez Prezesa PGW WP sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, oraz weryfikację sprawozdań cząstkowych sporządzanych przez poszczególne PGW WP RZGW z realizacji działań określonych w aPGW.

W sprawie niewskazania w regulaminie organizacyjnym PGW WP komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że: „[...] Regulamin organizacyjny PGW Wody Polskie

¹²⁶ Dz. Urz. UE .L 2000 Nr 327, str. 1; dalej: „rdw”.

¹²⁷ DGWiŻŚ 4.712.11.2022 z 16 lutego 2022 r.

¹²⁸ Dalej: „dś”. Stosownie do art. 428 upw dś zastępuje ocenę wodnoprawną.

¹²⁹ W ppi z 2022 r.

¹³⁰ Zgodnie z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 25.01.2021 r. znak OS.6220.8.2.2020.

¹³¹ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 41/2023 Prezesa PGW WP z 31 lipca 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (dalej: „regulamin organizacyjny”). Analogiczne zapisy ujęte są w § 40 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 1/2018 Prezesa PGW WP z 2 stycznia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, § 44 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 5/2019 Prezesa PGW WP z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie.

nie wskazuje wprost komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za weryfikację sprawozdań częściowych składanych przez dyrektorów RZGW oraz przygotowanie sprawozdań [...] Niemniej jednak ze względu na fakt, że sprawozdawczość dotyczy realizacji planów gospodarowania wodami to Departament Zarządzania Środowiskiem Wodnym, jako odpowiedzialny m.in. za przygotowanie projektów raportów do Komisji Europejskiej na temat stanu wdrażania wspólnotowego prawa z zakresu Ramowej Dyrektywy Wodnej, zajmował się zbieraniem informacji od poszczególnych rzgw.[...]

(akta kontroli str. 1082-1087, 1102-1116)

Tym samym w PGW WP nie dochowano standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Środowisko wewnętrzne” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Powyższe należy uznać za postępowanie nierzetelne.

2. W sporządzonych w KZGW i przekazanych przez Prezesa PGW WP ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdaniach z realizacji w 2018-2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw:

- zawarto niekompletne informacje o działaniach jednostek organizacyjnych PGW WP wykazanych w ww. sprawozdaniach – co było niezgodne z wymogami wskazanymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie zakresu informacji z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich;
- ujęło działania, których realizacja nie należała do jednostek organizacyjnych PGW WP.

2.1. Prezes PGW WP nie zapewnił uwzględnienia, w sprawozdaniach z realizacji działań, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, pełnego zakresu informacji wymaganych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie zakresu informacji z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich. Łącznie w sprawozdaniach za lata 2018-2022 stwierdzono brak danych w 18 439¹³² polach, wymaganych do wypełnienia zgodnie z zakresem informacji określonym w ww. załączniku:

- a) W odniesieniu do informacji wymaganych w rozdziale II. Informacje dotyczące działania, pkt 1. Ogólne informacje dotyczące działania, ppkt:
 - 1) Obszar dorzecza, którego dotyczy działanie – brak informacji w 45 polach;
 - 2) Nazwa jednolitej/ych części wód objętej/ych działaniem – brak informacji w 50 polach;

¹³² Co stanowiło 14,6 % pól ujętych w kalkulacji, jako niewymagane uznano kolumnę „dodatkowe uwagi”, w kalkulacji nie wliczono też pól których wypełnienie zależało od stanu innej komórki – np. uznano, że nie jest obowiązkowe wypełnianie pola „informacja o przyczynach opóźnień” jeżeli dotyczy rekordu, w którym nie wskazano opóźnienia.

- 3) Kod jednolitej/ych części wód objętej/ych działaniem – brak informacji w 59 polach;
 - 4) Lokalizacja działania, a w przypadku działania o charakterze punktowym - współrzędne geograficzne w układzie WGS84 – brak informacji w 3047 polach;
 - 5) Kategoria działania – brak informacji w 231 polach;
 - 6) Grupa działania – brak informacji w 127 polach;
 - 7) Nazwa działania – brak informacji w 72 polach;
 - 8) Rodzaj działania (podstawowe/uzupełniające) – brak informacji w 227 polach;
 - 9) Opis działania – brak informacji w 261 polach;
 - 10) Wskaźnik stopnia realizacji działania – brak informacji w 542 polach;
 - 11) Planowany koszt realizacji działania (w zł) – brak informacji w 2180 polach;
 - 12) Całkowity koszt realizacji działania według stanu faktycznego w podziale na lata realizacji działania (w zł) – brak informacji w 845 polach;
 - 13) Harmonogram realizacji działania według planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza – brak informacji w 1242 polach;
 - 14) Źródło finansowania działania (środki krajowe/środki europejskie, w tym nazwa programu, jeżeli dotyczy/inne środki - podać jakie) – brak informacji w 53 polach;
 - 15) Kwota dofinansowania realizacji działania ze środków europejskich w podziale na lata realizacji działania – brak informacji w 1570 polach;
 - 16) Status realizacji działania według stanu na dzień 31 grudnia roku, którego dotyczy sprawozdanie (nierozpoczęte, w trakcie przygotowania, w trakcie realizacji, zakończone) – brak informacji w 241 polach;
 - 17) Informacja, czy realizacja działania jest zgodna z harmonogramem realizacji działania – brak informacji w 1264 polach;
 - 18) Informacja, czy występują opóźnienia w realizacji działania – brak informacji w 1241 polach;
 - 19) Informacja o przyczynach opóźnień finansowe /organizacyjne /legislacyjne /inne przyczyny - podać jakie) – brak informacji w 198 polach;
 - 20) Informacja o podjętych działaniach zaradczych – brak informacji w 290 polach;
- b) W odniesieniu do informacji wymaganych w rozdziale II. Informacje dotyczące działania, pkt 2. Status realizacji zadania, ppkt:
 - 1) Zaawansowanie prac w stosunku do harmonogramu realizacji działania (w %) – brak informacji w 1879 polach;
 - 2) Data rozpoczęcia realizacji działania – brak informacji w 11 polach;
 - 3) Termin zakończenia/przewidywany termin zakończenia realizacji działania – brak informacji w 502 polach;
 - 4) Opis stanu realizacji działania według stanu na dzień 31 grudnia roku, którego dotyczy sprawozdanie – brak informacji w 2262 polach.

(akta kontroli str. 617, 926, 1408-1417)

Jak wyjaśniła główny specjalista w Wydziale Programów Wodnych w DZŚW do sprawozdań zbierano „[...]” informacje z wydziałów RZGW, które są w naszym pionie, a w związku z tym, że w RZGW pion usług wodnych jest połączony z pionem zarządzania środowiskiem otrzymywaliśmy informacje na temat działań realizowanych w ramach kompetencji ww. pionów. W związku z tym, że

realizacją inwestycji zajmują się Wydziały Koordynacji Inwestycji RZGW w pionie ochrony przed powodzią i suszą, niektóre sprawozdania cząstkowe RZGW nie zawierały informacji o zrealizowanych inwestycjach ujętych w PGW [...]”. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DZŚW „Wydział Programów Wodnych, który przygotowuje sprawozdania, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego przygotowuje projekty raportów do Komisji Europejskiej na temat stanu wdrażania wspólnotowego prawa z zakresu [...] ramowej dyrektywy wodnej w zakresie programów działań, na podstawie materiałów dostarczonych z jednostek PGW WP, nie analizujemy tych danych, gdyż za poszczególne działania odpowiadają właściwe komórki i jednostki organizacyjne PGW WP. Jest to zadanie polegające na zbieraniu zestawień i przekopiowaniu ich do wymaganych formularzy [...]”.

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP w zakresie braku wypełnienia pola z JCW: „[...] W sprawozdaniu z aPWŚK za rok 2018 błędnie wykazano 1 ciek [...]. W sprawozdaniu za rok 2021 omyłkowo zamieszczono działania związane ze zmianą lub uzupełnieniem pierwotnie wydanych pozwoleń wodnoprawnych. W sprawozdaniu za rok 2022 błędnie wykazano nadmierną liczbę działań dot. przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, dla których nie wprowadzono podstawowych informacji”.

(akta kontroli str. 1052-1063)

Ponadto Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że „[...] specyfika raportów z wdrażania aPWŚK oraz ich struktura często uniemożliwiała precyzyjne wypełnienie danego pola w odniesieniu do konkretnego działania. Stąd też zamiennie stosowano kody „0”, „-”, wpis „nie dotyczy” lub pozostawiano komórkę niewypełnioną [...]”. W pozostałym zakresie nie udzielił wyjaśnień uzasadniając to brakiem możliwości weryfikacji brakujących danych¹³³.

(akta kontroli str. 1052-1063, 1286-1302)

Zakres informacji wymaganych do ujęcia w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 328 ust. 2 upw określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie zakresu informacji z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich. O ile w przypadku braku opóźnienia w realizacji zadania nie jest konieczne podawanie przyczyn opóźnienia i informacji o podjętych działaniach zaradczych, jak również nie jest konieczne podawanie źródła finansowania dla działań, których koszty określono jako „0”, to informacje w pozostałym zakresie są wymagane.

2.2. Prezes PGW WP wykazał w sprawozdaniach, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw działania, których realizacja nie należała do zadań jednostek organizacyjnych PGW WP.

a) W sprawozdaniu za 2018 r. ujęto następujące działania nieprzypisane do jednostek organizacyjnych PGW WP:

- „Wykonanie rocznego raportu i badań z prowadzonych pomiarów dla każdego ujęcia w tym dla każdej jego studni z przekazaniem do organu właściwego do wydania pozwolenia”;
- „Utworzenie bazy danych studni wykorzystywanych do nawodnień rolniczych. Wykonanie rocznego raportu z prowadzonych pomiarów dla każdego ujęcia z przekazaniem do urzędu właściwego do wydania

¹³³ w czasie udzielania wyjaśnień w pozostałym zakresie nie pełnił już funkcji Prezesa PGW WP.

pozwolenia wodnoprawnego oraz RZGW w celu uwzględnienia danych w bilansach wodno- gospodarczych”;

- „Wykonanie sprawozdania z wielkości dopływów wód podziemnych do wyrobisk górniczych oraz wielkości ich wykorzystania na terenie zakładu z przekazaniem do organu właściwego do wydania pozwolenia”;
- „Opracowanie raportu dot. wielkości dopływów do wyrobiska oraz zasięgu leja depresji wraz z oceną wpływu z przekazaniem do WUG, PSH oraz kopia do RZGW”;
- „Wykonanie sieci monitoringu mającej na celu obserwację stanów i chemizmu wód na obszarze zasobowym ujęcia/weryfikacja istniejącego i ewentualne uzupełnienie o nowe punkty oraz prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć, którego wyniki przekazywane są do organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego”;
- „Prowadzenie monitoringu wód podziemnych zrehabilitowanej odkrywki w Machowie oraz nieczynnej kopalni w Jeziórku. Wyniki przekazywane do organu właściwego do wydania pozwolenia, WUG oraz PSH, kopia do RZGW”;
- „Wykonanie rocznego raportu dot. wielkości odwodnienia, jakości odprowadzanych wód sposobu ich zagospodarowania. Wyniki przekazywane do organu właściwego do wydania pozwolenia, WUG oraz PSH, kopia do RZGW”;
- „Wykonanie sieci monitoringu mającej na celu obserwację stanów i chemizmu wód na obszarze zasobowym ujęcia/weryfikacja istniejącego i ewentualne uzupełnienie o nowe punkty oraz prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć, którego wyniki przekazywane są do organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego”.

b) W sprawozdaniu za 2019 r. ujęto następujące działania nieprzypisane do jednostek organizacyjnych PGW WP:

- „Coroczne raportowanie pomiarów ilości eksploatowanych wód podziemnych przez właściciela/użytkownika ujęcia”;
- „Prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć wód podziemnych o poborze przekraczającym 1000 m³/d”;
- „Przekazywanie raz w roku przez zarządcę zakładu górniczego danych o stanie wyrobiska, w którym zaprzestano eksploatacji (prowadzone odwodnienia, stan rekultywacji, prowadzenie monitoringu)”;
- „Inwentaryzacja ujęć wód podziemnych wykorzystywanych do nawodnień rolniczych (dot. studni wykonanych w ramach zwykłego korzystania z wód), kontrola poboru wody z tych ujęć”;
- „Przekazywanie raz w roku przez zarządzających obiektami prowadzącymi odwodnienia w skali regionalnej i lokalnej (kopalnie wgłębne i odkrywkowe) danych dotyczących wielkości odwodnienia i zasięgu leja depresji”;
- „Monitoring badawczy wód”;
- „Budowa nowych zbiorników bezodpływowych oraz remont istniejących”.

c) W sprawozdaniu za 2020 r. ujęto następujące działania nieprzypisane do jednostek organizacyjnych PGW WP:

- „Coroczne raportowanie pomiarów ilości eksploatowanych wód podziemnych przez właściciela/użytkownika ujęcia”;
- „Wykonanie rocznego raportu i badań z prowadzonych pomiarów dla każdego ujęcia w tym dla każdej jego studni z przekazaniem do organu właściwego do wydania pozwolenia”;

- „Inwentaryzacja ujęć wód podziemnych wykorzystywanych do nawodnień rolniczych (dot. studni wykonanych w ramach zwykłego korzystania z wód), kontrola poboru wody z tych ujęć”;
 - „Prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć wód podziemnych o poborze przekraczającym 1000 m³/d”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządzających obiektami prowadzącymi odwodnienia w skali regionalnej i lokalnej (kopalnie węgłowne i odkrywkowe) danych dotyczących wielkości odwodnienia i zasięgu leja depresji”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządcę zakładu górnictwa danych o stanie wyrobiska, w którym zaprzestano eksploatacji (prowadzone odwodnienia, stan rekultywacji, prowadzenie monitoringu)”.
- d) W sprawozdaniu za 2021 r. ujęto następujące działania nieprzypisane do jednostek organizacyjnych PGW WP:
- „Coroczne raportowanie pomiarów ilości eksploatowanych wód podziemnych przez właściciela/użytkownika ujęcia”;
 - „Inwentaryzacja ujęć wód podziemnych wykorzystywanych do nawodnień rolniczych (dot. studni wykonanych w ramach zwykłego korzystania z wód). Kontrola poboru wody z tych ujęć”;
 - „Prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć wód podziemnych o poborze przekraczającym 1000 m³/d”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządzających obiektami prowadzącymi odwodnienia w skali regionalnej i lokalnej (kopalnie węgłowne i odkrywkowe) danych dotyczących wielkości odwodnienia i zasięgu leja depresji”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządcę zakładu górnictwa danych o stanie wyrobiska, w którym zaprzestano eksploatacji (prowadzone odwodnienia, stan rekultywacji, prowadzenie monitoringu)”.
- e) W sprawozdaniu za 2022 r. ujęto następujące działania nieprzypisane do jednostek organizacyjnych PGW WP:
- „Coroczne raportowanie pomiarów ilości eksploatowanych wód podziemnych przez właściciela/użytkownika ujęcia”;
 - „Inwentaryzacja ujęć wód podziemnych wykorzystywanych do nawodnień rolniczych (dot. studni wykonanych w ramach zwykłego korzystania z wód). Kontrola poboru wody z tych ujęć”;
 - „Prowadzenie monitoringu lokalnego wokół ujęć wód podziemnych o poborze przekraczającym 1000 m³/d”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządzających obiektami prowadzącymi odwodnienia w skali regionalnej i lokalnej (kopalnie węgłowne i odkrywkowe) danych dotyczących wielkości odwodnienia i zasięgu leja depresji”;
 - „Przekazywanie raz w roku przez zarządcę zakładu górnictwa danych o stanie wyrobiska, w którym zaprzestano eksploatacji (prowadzone odwodnienia, stan rekultywacji, prowadzenie monitoringu)”.

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „[...] Co do zasady, PGW Wody Polskie sprawozdawało z postępów realizacji działań (zawartych w aPGW) przypisanych do jednolitych części wód zgodnie z właściwością obszarową danej jednostki organizacyjnej. Niemniej, z uwagi na fakt, iż w trakcie cyklu planistycznego (2016-2021) miała miejsce nowelizacja przepisów Prawa wodnego i jednocześnie nie dokonano żadnych zmian w odniesieniu do aPWŚK w wersji z 2016 roku, w przedmiotowych zestawieniach znalazły

się działania, dla których podmiotami odpowiedzialnym za ich wykonanie nie są tylko jednostki organizacyjne PGW Wody Polskie [...]”.

(akta kontroli str. 1117-1124)

W ocenie NIK w upw jednoznacznie określono kompetencje utworzonego w 2018 r. PGW WP oraz przypadki następstwa prawnego PGW WP w odniesieniu do podmiotów wskazanych w aPWŚK jako odpowiedzialnych za wykonanie działań. W związku z powyższym zgodnie z art. 328 ust. 2 upw PGW WP powinno składać sprawozdanie wyłącznie w zakresie swojej kompetencji, a ujmowanie w sprawozdaniach informacji o działaniach innych podmiotów należy uznać za postępowanie nierzetelne.

3. Prezes PGW WP nie posiadał pełnej wiedzy o stanie realizacji 97 działań, stanowiących 8% wszystkich działań określonych w aPWŚK, które pozostawały w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP¹³⁴.

W PGW WP KZGW nie posiadano pełnego rejestru zawierającego informacje, które działania wskazane aPWŚK zostały zrealizowane bądź przyjęte do realizacji przez PGW WP. Łącznie dla 97 działań¹³⁵ nie wskazano, czy zadania te zostały zrealizowane lub czy przyjęto je do realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP.

(akta kontroli str. 717-728)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Za monitoring realizacji działań zawartych m.in. w planach gospodarowania wodami odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, któremu PGW Wody Polskie corocznie przedkładają przedmiotowe sprawozdanie [...]”. Wskazał także: „[...] w ramach przyjętego w PGW Wody Polskie systemu kontroli zarządczej Dyrektor Departamentu merytorycznego odpowiada w zakresie swojej właściwości za sprawowanie nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją zadań [...]”.

(akta kontroli str. 717-728)

Jak wyjaśniła zastępca Dyrektora Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji departament „[...] nie odpowiada za nadzorowanie działań określonych w Planach gospodarowania wodami [...]”.

(akta kontroli str. 1339-1346)

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej monitoruje, w myśl art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, realizację wszystkich działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Jednak zgodnie z art. 241 ust. 2 upw Prezes PGW WP kieruje działalnością PGW WP i powinien monitorować wykonanie wszystkich działań PGW WP określonych w aPWŚK. Tym samym w PGW WP KZGW nie dochowano standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji.

Posiadanie przez Prezesa PGW WP pełnych informacji dotyczących stopnia realizacji działań określonych w aPWŚK przez jednostki organizacyjne PGW WP były niezbędne do rzetelnego przygotowania aktualizacji planów gospodarowania wodami. Wobec powyższego opisanie postępowanie należy uznać za nierzetelne.

¹³⁴ Dla których jako odpowiedzialnych za ich realizację wskazano jednostki, których następcą prawnym były jednostki organizacyjne PGW WP.

¹³⁵ Były to działania zaliczone w aPWŚK do kategorii 5 w grupie 9, oznaczającej prośrodowiskowe działania inwestycyjne związane z przywróceniem drożności cieków.

4. Prezes PGW WP nie podjął skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań określonych w aPWŚK.

W toku kontroli ustalono, że w sprawozdaniach PGW WP z realizacji działań, składanych do ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na podstawie art. 328 ust. 2 upw w latach 2018-2022, zawarto łącznie 5523 rekordów, rozumianych jako informacje o sprawozdawanym działaniu¹³⁶. W przypadku 1397¹³⁷ (25,3%) rekordów PGW WP raportowało opóźnienie realizacji działania w stosunku do harmonogramu określonego w aPWŚK, przy czym w przypadku 1018¹³⁸ rekordów pomimo opóźnienia nie wskazywano podjęcia działań zaradczych. W 58 przypadkach, w których wskazano, że nie podjęto działań zaradczych nie wskazano szczegółowego opisu przyczyn opóźnienia.

(akta kontroli str. 617, 626)

Prezes PGW WP wyjaśnił, że „[...] w sprawozdaniach PGW Wody Polskie z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, [...] poza informacją dotyczącą podejmowanych działań zaradczych wprowadzono również dodatkowe uwagi (kolumna „AO”) oraz informacje o przyczynach opóźnień (kolumny „AI” oraz „AJ”) – tym samym wyjaśniono, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby dane działanie zostało wdrożone [...]”.

(akta kontroli str. 1052-1063)

Zdaniem NIK wskazanie w sprawozdaniu przyczyn opóźnienia nie jest tożsame z podejmowaniem działań zaradczych. Prezes PGW WP w przypadkach materializacji ryzyk polegających na opóźnieniach w wykonaniu działań określonych w aPWŚK powinien podejmować w każdym przypadku możliwe działania zaradcze, polegające chociażby na kierowaniu do właściwych jednostek monitów zawierających informacje o wynikających z aPWŚK zobowiązaniach. Tym samym w PGW WP KZGW nie dochowano standardu określonego w pkt 9 „Reakcja na ryzyko” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

5. Prezes PGW WP nie przypisał, po 1 stycznia 2018 r., nowo utworzonym jednostkom organizacyjnym PGW WP odpowiedzialności za realizację działań ujętych w aPWŚK, w szczególności gdy za daną JCWP odpowiadał więcej niż jeden rzgw.

W zestawieniu działań inwestycyjnych określonych w aPWŚK do realizacji przez rzgw funkcjonujące do 31 grudnia 2017 r. spośród 84 inwestycji w 21 przypadkach (25,0%) nie wskazano PGW WP rzgw odpowiedzialnego za realizację tych inwestycji po 1 stycznia 2018 r.

Nieprzypisanie zadań poszczególnym jednostkom organizacyjnym PGW WP w zakresie realizacji działań określonych w aPWŚK świadczy o niezapewnieniu rzetelnego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PGW WP w zakresie realizacji przez nie działań określonych w aPWŚK. Tym samym w PGW WP KZGW nie dochowano standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy

¹³⁶ W tym przypadki raportowania działania więcej niż jeden raz w latach 2018-2022.

¹³⁷ W tym: 879 w dorzeczu Odry, 444 w dorzeczu Wisły, 45 w dorzeczu Pregoly, w 29 przypadkach nie wskazano dorzecza.

¹³⁸ W tym 915 działań, dla których jako jednostkę odpowiedzialną wskazano jednostki, których następcą prawnym jest PGW WP. Różnica ta wynika z ujęcia w sprawozdaniach działań nieprzypisanych do PGW WP (co opisano w nieprawidłowości nr 2 pkt c).

kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji.

(akta kontroli str. 1451-1458)

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „Zaplanowane w ramach aPWŚK działania realizowane były zgodnie z podziałem zlewniowym, mając na względzie wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy – Prawo wodne oraz ze statutu PGW Wody Polskie”.

(akta kontroli str. 173-174)

Wskazanie zadań w podziale zlewniowym (przestrzennym) nie umożliwiało rzetelnego monitoringu w ramach nadzoru nad realizacją działań określonych w aPWŚK, gdyż w aPWŚK działania były przypisane do JCW, a 28 JCWP rzecznych wg danych przestrzennych było przypisanych do dwóch rzgw¹³⁹.

6. W PGW WP KZGW nie zidentyfikowano ryzyk dla realizacji działań zawartych w aPGW i IIaPGW, dla których jako odpowiedzialnych wskazano jednostki organizacyjne PGW WP. Nie określono też prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków. W konsekwencji w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 22 grudnia 2023 r. nie zaplanowano ani nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych.

(akta kontroli str. 314-322)

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP: „[...] Zgodnie z procedurą dot. systemu kontroli zarządczej za zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w PGW Wody Polskie jest odpowiedzialny Prezes. Natomiast w ramach posiadanych kompetencji dyrektor Departamentu lub Biura w KZGW odpowiada za zapewnianie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, m.in. za monitorowanie realizacji celów i zadań ujętych w planie działalności PGW Wody Polskie oraz zarządzanie ryzykiem w zakresie swojej właściwości. [...] Koordynator kontroli zarządczej przekazuje Prezesowi PGW WP m.in. rejestr ryzyk oraz propozycje planów postępowania z ryzykami nieakceptowalnymi [...]”.

(akta kontroli str. 1082-1087)

Jak wyjaśniła Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego departament „[...] koordynuje i wspiera procesy w obszarze kontroli zarządczej (m.in. koordynuje proces zarządzania ryzykiem), ale nie ingeruje w działalność operacyjną poszczególnych departamentów i biur. Ryzyka są identyfikowane przez właściciela ryzyka czyli dyrektora departamentu lub biura w KZGW, odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem zidentyfikowanym w jego obszarze zarządzania i rozliczanego z tego zarządzania [...]”.

(akta kontroli str. 748-751)

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Kontroli Zarządczej „[...] wydział [...] realizuje zadania związane z koordynowaniem procesów w obrębie kontroli zarządczej. Za zarządzanie ryzykiem [...] odpowiada właściciel ryzyka czyli Dyrektor Departamentu [...]”.

¹³⁹ PLRW2000192329; PLRW200062414; PLRW20001921899; PLRW20001924999; PLRW20002126599; PLRW200012218589; PLRW200017219299; PLRW200019219699; PLRW200019219899; PLRW200025292175; PLRW20000292989; PLRW2000172654869; PLRW2000172658529; PLRW2000172658569; PLRW6000231786; PLRW6000174424; PLRW60001711989; PLRW600017118149; PLRW60002117999; PLRW600019174799; PLRW6000181884329; PLRW20002122999; PLRW6000174417; PLRW60002113337; PLRW20001727839; PLRW200021266979; PLRW2000212339; PLRW20002127911.

(akta kontroli str. 1324-1327)

Jak wyjaśniła zastępca Dyrektora Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji departament „[...] nie odpowiada za nadzorowanie działań określonych w Planach gospodarowania wodami [...]”.

(akta kontroli str. 1230, 1342-1343)

Ponadto Prezes PGW WP wyjaśnił, że: „[...] Zarządzanie ryzykiem w zakresie działań wskazanych w planach gospodarowania wodami odbywało się pośrednio poprzez realizację działań inwestycyjnych, utrzymaniowych i planistycznych [...]”.

(akta kontroli str. 1438-1441)

Stosownie do § 54 ust.4 pkt. 6 Regulaminu organizacyjnego PGW WP do zadań Wydziału Kontroli Zarządczej w Departamencie Kontroli i Audytu Wewnętrznego należało nie tylko koordynowanie procesu zarządzania ryzykiem, ale także przeprowadzanie procesu identyfikacji, oceny i monitorowania ryzyk. Ponadto stosownie do § 4 ust. 4 zarządzenia nr 38/2019 Prezesa PGW WP z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „system kontroli zarządczej w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie” Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego w PGW WP dokonuje systematycznej, niezależnej i obiektywnej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej oraz podejmuje czynności doradcze dotyczące adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w PGW WP. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

(akta kontroli str. 162)

Od 1 stycznia 2018 r. PGW WP, jest odpowiedzialne za realizację 3074¹⁴⁰ (12,5%) działań spośród 24 525 określonych w aPWŚK oraz 3277 (14%) działań spośród 23935 określonych w IIaPGW. Mając na względzie liczbę działań leżących w zakresie odpowiedzialności PGW WP szczególny nacisk powinien być położony w PGW WP na rzetelną analizę ryzyka dla działań istotnych z punktu widzenia zapewnienia dobrego stanu wód, w sytuacji gdy zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych stwierdzono w 3744 z 5821¹⁴¹ JCW (64%) w aPGW oraz w 3682 z 4414¹⁴² JCW (83%) w IIaPGW.

Pomimo wystąpienia w PGW WP nieprawidłowości w latach 2020 – 2022 w zakresie planowania i realizacji działań ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy nie zidentyfikowano w PGW WP materializacji żadnego ryzyka wystąpienia tych stanów nieprawidłowych. Niepełna lub nieterminowa realizacja działań wynikających z aPWŚK, pozostających po 1 stycznia 2018 r. we właściwości jednostek organizacyjnych PGW WP, powinna zostać w PGW WP KZGW zidentyfikowana, rzetelnie przeanalizowana i monitorowane w ramach procesu identyfikacji i zarządzania ryzykiem w działalności PGW WP. W sprawozdaniach, o których mowa w art. 328 upw, Prezes PGW WP raportował dane o nieterminowości realizacji w ponad 25% działań ujętych w tych sprawozdaniach, a pomimo tego nie stanowiło to przesłanki do identyfikacji i monitorowania zmaterializowanego istotnego ryzyka dotyczącego realizacji działań niezgodnie z wymogami rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji planów gospodarowania wodami.

¹⁴⁰ Działania, dla których jako jednostkę odpowiedzialną lub współodpowiedzialną wskazano w aPWŚK jednostki, których następcą prawnym było PGW WP.

¹⁴¹ W tym JCWPd.

¹⁴² W tym JCWPd.

Tym samym w PGW WP nie dochowano standardu określonego w pkt 7 „Identyfikacja ryzyka”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tym standardem m.in. nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

W związku z powyższym niezidentyfikowanie ryzyk dla planowania i realizacji działań zawartych w aPWŚK, aPGW i IIaPGW należy uznać za postępowanie nierzetelne.

7. Prezes PGW WP nie zapewnił weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych.

W 2019 r. Ministerstwo Środowiska opublikowało „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania”¹⁴³, zawierający m.in. szczegółowe macierze potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód.

Opracowanie tych wytycznych oraz zasad ich wdrażania zostało zaplanowane w aPWŚK, a zasady wdrażania miały zapewnić obligatoryjność ich stosowania¹⁴⁴.

Stosownie do art. 240 ust. 9 pkt 1 upw na podstawie informacji otrzymywanych z rzgów w planach częściowych w PGW WP KZGW sporządzano program realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Zawarte w planach częściowych informacje nie umożliwiały weryfikacji zakresu prac zgodnie z macierzą potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód. Prezes PGW WP nie posiadał dokumentów rewizyjnych dotyczących weryfikacji planowanych prac utrzymaniowych.

(akta kontroli str. 666)

Jak wyjaśnił Prezes PGW WP „[...] nie korzystano z macierzy potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód [...], opracowany „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” [...] stanowi źródło wiedzy i narzędzie do promowania dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego oraz oszczędnego gospodarowania zasobami środowiska [...] nie stanowi obligatoryjnego aktu prawnego, a jest opracowaniem przedstawiającym zalecenia w zakresie działań w ramach prac utrzymaniowych [...]”.

(akta kontroli str. 759-762)

„Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” nie został wprowadzony jako akt normatywny, to jednak z treści aPWŚK wynika, że jego stosowanie powinno być obligatoryjne przez jednostki ustawowo odpowiedzialne za działania związane

¹⁴³ <https://www.gov.pl/web/klimat/katalog-dobrych-praktyk-w-zakresie-robot-hydratechnicznych>.

¹⁴⁴ Jak wskazano w aPWŚK (str. 90).

z osiągnięciem lub utrzymaniem dobrego stanu wód¹⁴⁵. Zgodnie z załącznikiem E¹⁴⁶ do ww. Katalogu dobrych praktyk Katalog ten jest adresowany „do osób planujących zarządzanie ciekami” a aktualizacja planów utrzymania wód z wykorzystaniem „Katalogu” pozwoliłaby zrewidować i zracjonalizować diagnozy zagrożeń oraz identyfikację potrzeb wykonania działań stosownie do art. 226 ust 1. upw.

W związku z powyższym brak weryfikacji w PGW WP KZGW zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wpływu na środowisko zgodnie z macierzami potencjalnych oddziaływań na stan wód, należy uznać za postępowanie nierzetelne.

8. Prezes PGW WP nie zapewnił ujęcia w ppi wszystkich inwestycji wskazanych w IIaPGW pomimo zalecenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

W piśmie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2022 r.¹⁴⁷ wskazano „[...] aby w PPI zostały zawarte wszystkie inwestycje wynikające z aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym, II aktualizacji planów gospodarowania wodami, planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz Programu Przeciwdziałania Niedoborowi Wody, w których inwestorem jest PGW WP. Wszystkie inwestycje w PPI, wynikające z dokumentów planistycznych i strategicznych, powinny zawierać informację o numerze pod którym znajdują się w danym dokumencie oraz nazwę, pod którą są do niego wpisane. Z założenia inwestycje zawarte w PZRP, IIaPGW i PPSS powinny być możliwe do realizacji w perspektywie najbliższych 6 lat, co nie wykracza poza ramy czasowe planowania w ramach PPI i nie jest długim okresem z punktu widzenia przygotowania i realizacji inwestycji hydrotechnicznych. Zaznaczam, że na etapie przygotowania dokumentów planistycznych i ich aktualizacji Ministerstwo Infrastruktury wymagało spójności między dokumentami, a także unikania uwzględniania w PZRP, IIaPGW i PPSS inwestycji, których realnie nie planuje się do realizacji w ciągu najbliższych 6 lat. Nieuwzględnienie w PPI poszczególnych inwestycji ujętych w dokumentach planistycznych wymaga każdorazowego i indywidualnego wyjaśnienia [...]”.

Pismem z 7 lutego 2023 r.¹⁴⁸ Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji w KZGW poinformował jednostki organizacyjne PGW WP o konieczności zgłoszenia do Programu zadań odpowiadających zobowiązaniom wskazanym w dokumentach strategicznych dla Wód Polskich, w szczególności IIaPGW, apzrp oraz ppss. W zestawieniu sporządzonym w PGW WP na potrzeby kontroli NIK, dotyczącym IIaPGW wskazano 1877 inwestycji, dla których jednostką odpowiedzialną jest PGW WP, natomiast ppi w latach 2022-2023 zawierało:

- w 2022 r.: 1792 inwestycji, z których 230 zawierało adnotację, że była ujęta w IIaPGW, w tym 61 inwestycji mających na celu utrzymanie i poprawę stanu wód;
- w 2023 r.: 1813 inwestycji, z których 233 zawierało adnotację, że była ujęta w IIaPGW w tym 55 inwestycji mających na celu utrzymanie i poprawę stanu wód.

Stosownie do § 42 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego przygotowanie ppi należało do zakresu działania Wydziału Planowania i Sprawozdawczości - Krajowe Źródła Finansowania, którego Kierownik wyjaśniła: „[...] przy aktualizacjach PPI sporządzanych w roku 2022 i 2023 zastosowano się do zalecenia związanego

¹⁴⁵ Stosownie do art. 318 ust.1 pkt 15 upw Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza zawiera informacje o sposobie prowadzenia działań polegających na utrzymywaniu wód uwzględniających cele środowiskowe określone w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61.

¹⁴⁶ <https://www.gov.pl/attachment/83286156-d08f489a-8700-40d7d8ac139b>

¹⁴⁷ znak: DGWiŻS-4.712.11.2022

¹⁴⁸ znak: KNK.540.1.1.2023.

z włączeniem wszystkich zadań z IIaPGW do PPI i nałożono na jednostki obowiązek ich zgłoszenia w przekazanych materiałach. W PPI ujęte zostały wszystkie wskazane przez jednostki organizacyjne zadania wynikające z dokumentów planistycznych [...]”.

(akta kontroli str. 1305-1307)

Dyrektor Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji w KZGW wyjaśnił, że: „[...] Na etapie uzgadniania kształtu PPI z Ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej wskazano dokumenty do jakich należy się odnieść przy wprowadzaniu zadań do PPI. PWŚK i jego aktualizacje nie były wzięte pod uwagę, gdyż ich opracowanie leży poza kompetencjami Pionu Ochrony przed Powodzią i Suszą.”

(akta kontroli str. 1451-1458)

Ponadto odnośnie ujęcia inwestycji z IIaPGW wyjaśnił: „[...] przy aktualizacjach PPI sporządzanych w roku 2022 i 2023 zastosowano się do zalecenia związanego z włączeniem wszystkich zadań z IIaPGW do PPI i nałożono na jednostki obowiązek ich zgłoszenia w przekazanych wsadach. W PPI ujęte zostały wszystkie wskazane przez jednostki organizacyjne zadania wynikające z dokumentów planistycznych takich jak: [...] Plan gospodarowania wodami (PGW) i jego aktualizacje [...]”.

(akta kontroli str. 1278-1283)

NIK zauważa, że o ile opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami nie należy do zadań Pionu Ochrony Przed Powodzią i Suszą w KZGW to sporządzenie ppi i realizacja inwestycji w nim zawartych, w tym określonych w IIaPGW, była przypisana do tego pionu. Stosownie do zapisów § 42 ust.2 pkt 2 regulaminu organizacyjnego PGW WP sporządzanie ppi znajdowało się w kompetencji Wydziału Planowania i Sprawozdawczości. Zakres ten obejmował działania inwestycyjne określone w planach gospodarowania wodami, gdyż są one koordynowane przez Wydziały Koordynacji Inwestycji rzgw¹⁴⁹, a realizowane przez Działy Inwestycji na poziomie zz w Pionie Ochrony Przed Powodzią i Suszą¹⁵⁰. Ponadto w latach 2022-2023 zamieszczenie w ppi wszystkich inwestycji ujętych w IIaPGW wynikało wprost z wytycznych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Plany gospodarowania wodami są, stosownie do art. 315 pkt 1 upw, jednym z podstawowych dokumentów planistycznych w gospodarowaniu wodami w związku z powyższym nieuwzięcie w ppi wszystkich inwestycji wynikających z tego dokumentu należy uznać za postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 162, 1025-1026)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Prezesa PGW WP w zakresie nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. Prezes PGW WP nie zapewnił adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie gdyż:

- nie wskazał jednostek PGW WP odpowiedzialnych po 1 stycznia 2018 r. za realizację działań ujętych w aPWŚK;
- nie posiadał pełnej wiedzy o stanie realizacji 97 działań, stanowiących 8% wszystkich działań określonych w aPWŚK, które pozostawały w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP;
- nie wskazał komórki odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań z działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy;
- nie podjął skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań określonych w aPWŚK;

¹⁴⁹ Co wynika z § 61 ust 2 regulaminu organizacyjnego.

¹⁵⁰ Co wynika z § 64 regulaminu organizacyjnego.

- nie zapewnił zidentyfikowania ryzyk dla realizacji działań zawartych w aPGW i IIaPGW, dla których jako odpowiedzialnych wskazano jednostki organizacyjne PGW WP;
- nie zapewnił weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych;
- nie zapewnił ujęcia w ppi wszystkich inwestycji wskazanych w IIaPGW pomimo zalecenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Prezes PGW WP nie zapewnił także rzetelnego sporządzenia przekazanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji w 2018-2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, gdyż:

- zawarto niekompletne informacje o działaniach jednostek organizacyjnych PGW WP wykazanych w ww. sprawozdaniach;
- ujęto działania, których realizacja nie należała do jednostek organizacyjnych PGW WP.

Negatywnej oceny nie zmienia fakt prawidłowej weryfikacji realizowanych inwestycji w zakresie gospodarki wodnej pod kątem ich zgodności z aPGW oraz IIaPGW.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone w PGW WP mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do planowania i prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód oraz nadzoru nad planowaniem i realizacją tych działań były nieskuteczne. Mechanizmy te nie zapewniły rzetelnego zaplanowania, zrealizowania działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy oraz nadzorowania tych zadań.

Zdaniem NIK, system kontroli wymaga usprawnienia poprzez wprowadzenie mechanizmów zapewniających:

1. Wykorzystanie rzetelnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków, w ramach prac nad kolejnymi projektami aktualizacji planów gospodarowania wodami.
2. Określanie terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy oraz zwymiarowanie liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków w jednostce czasu wskazanej w zadaniu.
3. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji w zakresie udzielania zamówień publicznych w PGW WP.

4. Planowanie działań kontrolnych w zakresie oczyszczania ścieków jedynie na obszarze JCWP, gdzie funkcjonują podmioty u których można przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.
5. Pozyskiwanie na etapie opracowania projektów aktualizacji planów gospodarowania wodami informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań określonych w kolejnych aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.
6. Wykazywanie oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych dla JCWP zgodnie ze stanem faktycznym.
7. Określenie w projektach aktualizacji planów gospodarowania wodami terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy lub jego poprawy i ilościowego zakresu rzeczowego takich działań.
8. Przypisanie wszystkim działaniom zawartych w projektach planów gospodarowania wodami kosztów ich realizacji.
9. Uwzględnianie wszystkich substancji priorytetowych oraz presji znaczących w analizie znaczących presji antropogenicznych.
10. Podejmowanie przez Prezesa PGW WP skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy określonych w kolejnych aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.
11. Bieżące identyfikowanie ryzyk dla realizacji działań zawartych w aktualizacjach planów gospodarowania wodami wraz z określaniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych skutków.
12. Ujmowanie rzetelnych informacji w sprawozdaniach z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, sporządzanych w KZGW i przekazywanych, przez Prezesa PGW WP ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej.

Wnioski

1. Zapewnienie przypisania jednostkom organizacyjnym PGW WP odpowiedzialności za realizację działań ujętych w obowiązującej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w szczególności gdy dana JCWP jest położona na obszarze właściwości terytorialnej więcej niż 1 rzgw.
2. Niezwłoczne pozyskanie pełnej wiedzy o stanie realizacji wszystkich działań określonych w obowiązującej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, będących w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP.
3. Zintensyfikowanie działań w zakresie kontroli gospodarowania wodami innych niż przeprowadzone w trybie korespondencyjnym.
4. Wskazanie w strukturze organizacyjnej PGW WP KZGW komórki odpowiedzialnej za sporządzenie i weryfikację sprawozdań PGW WP, o których mowa w art. 328 ust 2 upw, i przypisanie jej realizacji ww. zadań w regulaminie organizacyjnym PGW WP.
5. Dokonanie identyfikacji ryzyk dla realizacji działań zawartych w IIaPGW będących we właściwości PGW WP.
6. Zapewnienie przeprowadzenia weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie

pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych.

7. Zapewnienie ujęcia w ppi wszystkich inwestycji wynikających z IIaPGW, w których inwestorem jest PGW WP.

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 dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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 uwag 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 6 września 2024 r.

Kontrolerzy

Damian Pazio

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Paula Szast

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Hubert Komorowski

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Hubert Dołęgowski

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

p.o. Dyrektor

Departament Środowiska

z up.

Paweł Trzaskowski

p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

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

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