



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

LLU.410.006.01.2015
P/15/083

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/083 – Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami (kontrola sprawdzająca)

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy:

1. Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94481 z dnia 15 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94500 z dnia 8 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

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

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ministrem Środowiska jest Maciej Grabowski (od 27 listopada 2013 r.). Poprzednio, Ministrem Środowiska byli: Marcin Korolec (od 18 listopada 2011 r.), Andrzej Kraszewski (od 1 lutego 2010 r.), Maciej Nowicki (od 16 listopada 2007 r.) oraz Jan Szyszko (od 31 października 2005 r.).

Nadzór na pracą komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska, realizujących zadania w zakresie gospodarki wodnej, sprawował Stanisław Gawłowski – Sekretarz Stanu w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 371 i 528)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny
ogólnej

Ocenę negatywną uzasadniają stwierdzone w działalności Ministerstwa Środowiska, w zakresie ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, następujące nieprawidłowości:

- 1) Minister Środowiska nie podjął żadnych działań celem ustanowienia przez Radę Ministrów RP Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy na Wodach Granicznych, w związku z realizacją umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, sporządzonej w Kijowie 10 października 1998 r.², do czego zobowiązywały Ministra m.in. przepisy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³. Sekretarz Stanu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

² Dz. U. z 1999 r., Nr 30, poz. 282.

³ Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

w Ministerstwie Środowiska, nie będąc ww. Pełnomocnikiem Rządu powierzał funkcję Przewodniczącego polskiej części Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych innym osobom, nie mając do tego uprawnień;

- 2) Minister Środowiska nie przekazał stronie ukraińskiej, białoruskiej oraz Komisji Europejskiej projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu⁴, której głównym celem było zapewnienie współpracy w zakresie zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi międzynarodowej zlewni Bugu. W rezultacie, ww. wspólna Komisja nie została ustanowiona i tym samym strona polska nie zapewniła właściwej koordynacji działań z Białorusią i Ukrainą, do czego zobowiązywały postanowienia Ramowej Dyrektywy Wodnej⁵.
- 3) Minister Środowiska nie wyznaczył współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, na podstawie art. 4 ust. 1 porozumienia podpisanego 12 września 2009 r. w Białowieży między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska⁶, w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych pomimo, że strona białoruska wyznaczyła swojego współprzewodniczącego Komisji. W rezultacie, Komisja ta nie rozpoczęła swojej działalności.

NIK ocenia, że ww. nieprawidłowości były m.in. skutkiem dokonania przez kolejne osoby pełniące funkcję Ministra Środowiska zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, niezapewniających ciągłości realizacji zadań w zakresie ochrony zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, a także braku właściwego nadzoru Sekretarza Stanu nad komórkami organizacyjnymi Ministerstwa realizującymi zadania z zakresu gospodarki wodnej. Zadania te nie były również przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego Ministerstwa.

Minister Środowiska zrealizował w pełni trzy wnioski sformułowane po kontroli NIK przeprowadzonej w 2006 r. Natomiast w przypadku czwartego wniosku, zrealizowany został projekt pn. *Budowa Polsko-Białorusko-Ukraińskiej Polityki Wodnej w Zlewni Bugu*, ale nie osiągnięto głównego celu, jakim miało być ustanowienie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu.

⁴ Obowiązek ten wynikał z ustalonego harmonogramu prac związanych z podpisaniem umowy Międzynarodowej Komisji Bugu, w związku z realizacją projektu *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu*.

⁵ Dyrektywa 2000/60WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, zwana Ramową Dyrektywą Wodną („RDW”), reguluje sprawy związane m.in. z planowaniem w gospodarowaniu wodami oraz poprawą jakości rzek (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r.

⁶ M.P. z 2011 r., Nr 74, poz. 737 i 738.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrażanie wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej dotyczących ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami

Opis stanu faktycznego

1. Międzynarodowa zlewnia Bugu o powierzchni 39,4 tys. km² należy do zlewiska morza Bałtyckiego i stanowi 20,3% dorzecza Wisły, z czego 49,2% powierzchni zlewni znajduje się w Polsce, 23,4% na obszarze Białorusi oraz 27,4% na Ukrainie. Całkowita długość rzeki Bug wynosi 772 km. Jej źródła i górny odcinek o długości 185 km znajdują się na Ukrainie. W środkowym biegu, na odcinku 363 km, Bug stanowi naturalną granicę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą (185 km) i Białorusią (178 km). Pozostałe 224 km znajdują się na terytorium Polski, gdzie Bug wpada do Narwi w rejonie Zalewu Zegrzyńskiego, na którym zlokalizowane jest ujęcie wody pitnej dla Warszawy. Polska część zlewni Bugu położona jest na obszarze województw: lubelskiego, podlaskiego i mazowieckiego; białoruska w całości znajduje się w obwodzie brzeskim, a ukraińska w granicach obwodu lwowskiego oraz wołyńskiego. Największe aglomeracje miejskie w zlewni Bugu to Lwów na Ukrainie (ok. 760 tys. mieszkańców), Brześć na Białorusi (ok. 300 tys. mieszkańców) oraz Chełm w Polsce (ok. 69 tys. mieszkańców). Zlewnia rzeki Bug posiada wysokie i różnorodne walory przyrodnicze. Ok. 14% powierzchni zlewni Bugu objęto ochroną prawną. Występują tam obszary prawnie chronione o charakterze międzynarodowym, państwowym i regionalnym. Najważniejsze z nich to: polsko-ukraiński Międzynarodowy Rezerwat Biosfery Polesie Zachodnie oraz 18 obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 utworzonej na terenie polskiej zlewni Bugu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

2. W II kw. 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska kontrolę *Ochrony wód zlewni rzeki Bug w latach 2003-2006 (I kw.)*⁸, w wyniku której stwierdzono m.in., że Minister Środowiska nie wydał czterech rozporządzeń określonych w art. 38a ust. 1-4 i w art.155b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁹, w tym dotyczących sposobu klasyfikacji i oceny wód powierzchniowych oraz sposobu i form prowadzenia ich monitoringu. W skierowanym do Ministra Środowiska wystąpieniu pokontrolnym¹⁰, NIK wniosowała o wydanie aktów wykonawczych zgodnie z delegacjami zawartymi w ww. przepisach ustawy Prawo wodne. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych¹¹, Minister Środowiska poinformował NIK, że przygotowany w 2005 r. projekt rozporządzenia w sprawie elementów jakości i definicji klasyfikacji stanu ekologicznego wód powierzchniowych został poddany konsultacjom społecznym i zewnętrznym uzgodnieniom, m.in. z Rządowym Centrum Legislacji w zakresie stopnia wypełnienia delegacji ustawowej. Natomiast projekty rozporządzeń dotyczących ustalenia kryteriów i sposobu oceny stanu wód powierzchniowych oraz form i sposobu prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych były w trakcie opracowywania,

⁷ Zob. Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu. Raport z realizacji projektu (2009 r.) – www.bugriverbasin.eu/opis-projektu.

⁸ Nr kontroli P/06/137.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 469, („ustawa Prawo wodne”).

¹⁰ Nr KSR-41017-1/06 z dnia 31 sierpnia 2006 r.

¹¹ Nr BKiAW/kks-091/3-5/758/06.

a ich przedstawienie do wewnątrzresortowych uzgodnień zaplanowano na 31 października 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-10 i 11-15)

2.1. Ust. 4 art. 38a ustawy Prawo wodne został uchylony z dniem 16 października 2007 r. przez art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹², a ust. 2 i 3 art. 38a otrzymał nowe brzmienie. Na podstawie art. 38a ust. 3 ustawy Prawo wodne Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych¹³, które zostało uchylone z dniem 14 grudnia 2011 r. przez art. 1 pkt 15 lit. a i art. 24 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹⁴. Na podstawie art. 38a ust. 2 ustawy Prawo wodne Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych¹⁵, które zostało uchylone 14 grudnia 2011 r. przez § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych¹⁶, które z kolei zostało uchylone przez § 10 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych¹⁷. Zmiany ww. rozporządzeń z dnia 20 sierpnia 2008 r. i 22 lipca 2009 r. spowodowane były koniecznością transpozycji do polskiego systemu prawnego przepisów dyrektywy 2008/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej i zmieniającej m.in. niektóre przepisy RDW¹⁸. Mocą ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych ustaw rozszerzone zostało zawarte w art. 38a ust. 3 upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do wydania aktu wykonawczego określającego sposób klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych. Natomiast ww. rozporządzenie z 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych uwzględniło zgłoszoną przez Komisję Europejską wadę polegającą m.in. na niewłaściwym włączeniu elementów hydromorfologicznych do procedury oceny stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego (dotyczy uchylenia rozporządzenia z dnia 9 listopada 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 60-67)

2.2. Na podstawie art. 155b ust. 1 ustawy Prawo wodne Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 13 maja 2009 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych¹⁹, które zostało uchylone z dniem 14 grudnia 2011 r., przez § 19 rozporządzenie Ministra

¹² Dz. U. Nr 181, poz. 1286 – ustawa jednorazowa.

¹³ Dz. U. Nr 162, poz. 1008

¹⁴ Dz. U. Nr 32, poz. 159.

¹⁵ Dz. U. Nr 122, poz. 1018.

¹⁶ Dz. U. Nr 258, poz. 1549.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1482.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008.

¹⁹ Dz. U. Nr 81, poz. 685.

Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych²⁰. Celem nowego rozporządzenia było poprawienie zapisów dotyczących wyżej uchylonego rozporządzenia, na wadliwość których zwróciła uwagę Komisja Europejska oraz budzących wątpliwości interpretacyjne zapisów w załącznikach nr 1-5 tego rozporządzenia. Najważniejsze zmiany dotyczyły m.in. wyodrębnienia monitoringu obszarów chronionych i określenia szczegółowych zasad jego prowadzenia oraz zwiększenia częstotliwości pomiarów elementów fizykochemicznych i chemicznych.

(dowód: akta kontroli str. 50-59)

2.3. Na przełomie II i III kw. 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska kontrolę *Wykonywania zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry*²¹. NIK stwierdziła m.in., że w latach 2010-2013 podejmowano działania dla dokonania transpozycji i wdrożenia RDW, tj.: opracowano projekt ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustaw – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 12 lipca 2014 r.²²; opracowano dokumenty o charakterze planistycznym; wydano cztery rozporządzenia; sporządzono wykaz zadań dla wdrożenia RDW i harmonogram ich realizacji. Stwierdzone w toku ww. kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na niewdrożeniu RDW w zakresie postanowień zawartych w art. 9. *Zwrot kosztów za usługi wodne i załączniku IV. Obszary chronione, pkt 1 ii.* Z ustaleń ww. kontroli wynikało m.in., że 3 listopada 2010 r. Minister Środowiska zatwierdził *Wykaz zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymaganiami RDW i ustawy Prawo wodne w latach 2010-2015* opracowany w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej („KZGW”). Dokument ten zawierał informacje m.in. o: zadaniach zrealizowanych w latach 2006-2009 oraz planowanych na lata 2010-2015 i dotyczących m.in. aktualizacji planów gospodarowania wodami i programu wodno-środowiskowego kraju; finansowania opracowania dokumentów planistycznych. Uchwałami Rady Ministrów z 22 lutego 2011 r. przyjęto plany gospodarowania wodami w obszarach 10 dorzeczy²³, opublikowane 27 maja 2011 r. Zapis art. 13 ust. 6 RDW zobowiązywał państwa członkowskie UE do opublikowania planów gospodarowania wodami najpóźniej w ciągu dziewięciu lat od wejścia w życie ww. dyrektywy, tj. do 22 grudnia 2009 r. Według omawianej kontroli NIK, „prawie półtoraroczne opóźnienie w publikacji tych planów było spowodowane przedłużoną procedurą ich zatwierdzania przez Radę Ministrów oraz koniecznością przygotowania dodatkowego opracowania dla potrzeb Ministra Finansów dotyczącego źródeł finansowania działań zawartych w planach gospodarowania wodami”. W piśmie z 28 grudnia 2012 r. Komisja Europejska poinformowała, że polskie plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy są niezgodne z wymogami RDW oraz przedstawiła wątpliwości, co do zgodności realizowanych i planowanych przedsięwzięć przeciwpowodziowych. Komisja poinformowała o konieczności podjęcia dodatkowych działań w procesie planowania strategicznego w gospodarowaniu wodami. W wyniku rozpatrzenia uwag KE opracowano *Plan działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej*, przyjęty uchwałą Nr 118/2103 Rady Ministrów²⁴. Bieżącej oceny stanu realizacji zadań ujętych w ww. planie dokonywano w miesięcznych raportach przesyłanych do KE.

²⁰ Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm.

²¹ Nr kontroli P/14/120 (KSI-4101-005-01/2014).

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 850.

²³ W tym *Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły*.

²⁴ Nie publikowana.

MasterPlany²⁵ dla dorzecza Odry i Wisły przyjęte przez Radę Ministrów 26 sierpnia 2014 r. stanowiły uzupełnienie obowiązujących planów gospodarowania wodami do czasu ich aktualizacji w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-41)

2.4. Zgodnie z art. 15 ust. 3 RDW, tj. w terminie do 22 grudnia 2012 r., Polska przekazała do Komisji Europejskiej *Tymczasowe sprawozdanie z realizacji programów środków* wymaganych na podstawie ramowej dyrektywy, tj. *działań wynikających z planów gospodarowania wodami oraz Programu Wodno-Środowiskowego Kraju*. W dniu 14 listopada 2012 r. Komisja Europejska przyjęła ww. sprawozdanie oraz *Dokument Roboczy Służb Komisji towarzyszący dokumentowi – Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) plany gospodarowania wodami w dorzeczu*. W sprawozdaniu Komisji sformułowano m.in. następujące uwagi i zalecenia:

- konieczne są dalsze działania służące temu, aby monitoring, ocena i klasyfikacja stanu wód powierzchniowych i podziemnych osiągnęły pełną zgodność z wymogami RDW. Monitorowanie substancji priorytetowych należy prowadzić w wystarczającym zakresie, aby umożliwić ustalenie stanu chemicznego dla dużo większej liczby jednolitych części wód;
- oczekuje się, że do roku 2015 nastąpi jedynie nieznaczna poprawa stanu wód, a cele kolejnych planów nie zawsze są jasne. Cele powinny zostać wyraźnie określone i być przejrzyste tak, aby móc osiągnąć dobry stan wód w rozsądnych ramach czasowych;
- wyłączenia dotyczące osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego do 2015 r. są w Polsce szeroko stosowane, w większości na podstawie art. 4 ust. 4. RDW. Choć w RDW w istocie przewiduje się wyłączenia, muszą być spełnione określone kryteria uzasadniające zastosowanie wyłączeń. Stosowanie wyłączeń musi być przejrzyste, a ich powody należy w sposób wyraźny uzasadnić w planach;
- na terenie Polski znajduje się 10 obszarów dorzeczy i wszystkie mają charakter międzynarodowy. Nie znaleziono żadnych szczegółowych informacji dotyczących międzynarodowej współpracy i koordynacji. Każdy plan gospodarowania wodami w dorzeczu zawierał rozdział, w którym wymienione były umowy międzynarodowe; nie wymieniono jednak żadnego międzynarodowego planu gospodarowania wodami w dorzeczu. Zgodnie z informacjami przekazanymi niedawno przez władze polskie, Polska jest członkiem trzech międzynarodowych komisji obejmujących szereg różnych grup roboczych, zajmujących się Odrą, Łabą i Dunajem. Ponadto Polska jest członkiem szeregu komisji: polsko-słowackiej, polsko-czeskiej, polsko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej, które współpracują w zakresie gospodarowania wodami transgranicznymi / międzynarodowymi.

Ww. uwagi i zalecenia Komisji zostały uwzględnione m.in. w wydaniu nowych rozporządzeń na podstawie art. 38a i art. 155b ustawy Prawo wodne, wymienionych w pkt 2.1 i 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z art. 13 ust. 7 RDW, Polska, jak i inne kraje członkowskie UE zobowiązana jest do dokonania ostatecznej aktualizacji planów gospodarowania wodami, najpóźniej do końca 2015 r. W stanowisku Rządu RP z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie uwag

²⁵ Masterplan jest dokumentem o nadrzędnym znaczeniu dla wszystkich istniejących w Polsce krajowych i regionalnych planów i programów sektorowych, w których planowane są działania lub inwestycje mające wpływ na stan zasobów wodnych oraz cele ochrony wód wynikające z Ramowej Dyrektywy Wodnej.

i zaleceń Komisji zapisano m.in., że zgodnie z opinią Komisji konieczne jest właściwe koordynowanie działań z krajami sąsiednimi na międzynarodowych dorzeczach. Polska zgadza się z tym postulatem i wypełnia go aktywnie uczestnicząc w pracach szeregu międzynarodowych komisji oraz dwustronnych komisji ds. spraw współpracy na wodach granicznych z Republiką Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką, Ukrainą i Republiką Litwy.

(dowód: akta kontroli str. 361-370 i 372)

2.5. W skierowanym do Ministra Środowiska wystąpieniu pokontrolnym z 31 sierpnia 2006 r. NIK wniosowała o ogłoszenie w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych („KPOŚK”) oraz jego aktualizacji. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, Minister Środowiska poinformował NIK m.in., że planował kolejną aktualizację zapisów KPOŚK w roku 2007 i, że po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów aktualizacji tego Programu zapewni jego ogłoszenie zgodnie z przepisami art. 43 ust. 4d ustawy Prawo wodne. W dniu 17 sierpnia 2010 r. w Monitorze Polskim zostało zamieszczone obwieszczenie Ministra Środowiska z 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 9 i 13)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

2. Wdrażanie rekomendacji sformułowanych w projekcie „Pilotowym monitoringu i oceny jakości wód w zlewni rzeki Bug” oraz współpracy międzynarodowej na rzece Bug

Opis stanu
faktycznego

1. Z ustaleń przeprowadzonej w 2006 r. przez NIK kontroli *Ochrony wód zlewni rzeki Bug w latach 2003-2006 (I kw.)* wynikało m.in., że w celu wdrażania wymogów *Konwencji o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych*, sporządzonej w Helsinkach w dniu 17 marca 1992 r. i ratyfikowanej przez Polskę 17 lutego 2000 r.²⁷ („Konwencja wodna”), w latach 1998-2003 na zlecenie ówczesnego Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych został zrealizowany *Projekt pilotowy monitoringu i oceny jakości wód w zlewni rzeki Bug* („Projekt pilotowy”) o wartości 910 tys. zł. Za szczególnie ważne uznano to, że system monitoringu w Polsce, na Ukrainie i Białorusi jest zróżnicowany pod względem strategii rozmieszczenia miejsc i częstotliwości poboru prób wody, list badanych parametrów, sposobów klasyfikacji, metod analitycznych i oceny jakości wód, co prowadziło do różnej interpretacji czystości wód w zlewni Bugu i nie dawało podstaw do stworzenia trwałego i rzetelnego źródła informacji o stanie wód w całej zlewni, niezbędnego do

²⁶ M.P. Nr 58, poz. 775. Trzecia aktualizacja KPOŚK została ogłoszona w Monitorze Polskim w drodze obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r.- M.P. Nr 62, poz. 589.

²⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 702 ze zm.

wspólnego i efektywnego zarządzania tymi wodami. Sformułowano dwie najważniejsze rekomendacje dotyczące wdrażania wyników zrealizowanego Projektu pilotowego i mające na celu zapewnienie prawidłowego zarządzania gospodarką wodną w zlewni rzeki Bug poprzez budowę polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu, w tym utworzenia trójstronnej polsko-białorusko-ukraińskiej Komisji Użytkowania i Ochrony Zasobów Wodnych Zlewni Bugu, a także budowy wspólnego systemu monitoringu i oceny zasobów wód powierzchniowych i podziemnych w Polsce, na Białorusi i Ukrainie. Pomimo upływu trzech lat od zrealizowania Projektu pilotowego, Minister Środowiska nie zapewnił wdrożenia jego rekomendacji. W skierowanym do Ministra Środowiska wystąpieniu pokontrolnym, NIK wniosowała o zintensyfikowanie działań mających na celu wdrożenie rekomendacji sformułowanych w Projekcie pilotowym. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, Minister Środowiska poinformował NIK, że „Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie przygotował propozycje projektu pn. *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu*, którego celem generalnym jest utworzenie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu. W ramach projektu przewidywano przygotowanie dokumentów prawnych niezbędnych dla powołania ww. Komisji. Projekt ten miał mieć fundamentalne znaczenie dla rozwoju współpracy trójstronnej w dziedzinie wspólnej polityki wodnej w zlewni Bugu oraz wypełnienia przez Polskę, Ukrainę i Białoruś postanowień Konwencji wodnej, a dla Polski wymogów RDW”.

(dowód: akta kontroli str. 5-15)

2. W latach 2007-2009 zrealizowano międzynarodowy projekt pt. *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni rzeki Bug* („Projekt PL-BY-UA”). Głównym Finansowym Partnerem Wiodącym był Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie, a partnerem zwykłym Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie. Partnerami zwykłymi ze strony białoruskiej był Brzeski Obwodowy Komitet Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska, a ze strony ukraińskiej Wołyński Zarząd Urządzeń i Gospodarki Wodnej w Łucku. Głównym celem realizowanego projektu, w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 było wzmocnienie transgranicznej polsko-białorusko-ukraińskiej współpracy instytucjonalnej w zarządzaniu zasobami wodnymi zlewni Bugu. Jednym z celów pośrednich miała być budowa podstaw do zintegrowania działań pomiędzy instytucjami zajmującymi się gospodarką wodną zlewni Bugu w Polsce, na Białorusi i Ukrainie. Wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację ww. projektu po stronie polskiej wyniosły ogółem 221,2 tys. zł. Instytucją Pośredniczącą w jego realizacji był Wojewoda Lubelski²⁸.

W ramach realizacji Projektu PL-BY-UA: opracowano *Uwarunkowania prawne tworzenia i funkcjonowania międzynarodowych komisji rzecznych*; przygotowano *Projekt trójstronnej umowy o utworzeniu polsko-białorusko-ukraińskiej Komisji Zlewni Bugu*; sporządzono *Mapę hydrograficzną zlewni Bugu w formie elektronicznej*; opracowano *Wytyczne dotyczące typologii wód powierzchniowych dla zlewni rzeki Bug* i *Wytyczne dotyczące identyfikacji części wód powierzchniowych dla zlewni rzeki Bug*; sporządzono *Raport z inwentaryzacji baz danych w zlewni Bugu*.

W części wstępnej projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Bugu zapisano m.in., że: jej postanowienia uwzględniają wymagania RDW, Konwencji

²⁸ Zob. www.bugriverbasin.eu/opis-projekty.

wodnej z 17 marca 1992 r., Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Bałtyckiego z 9 kwietnia 1992 r.²⁹; Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim³⁰. Ponadto Rząd RP, Białorusi, Ukrainy i Wspólnota Europejska przekonani byli o: potrzebie współpracy w zakresie zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi międzynarodowej zlewni Bugu i płynących z niej korzyści dla racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi, ochrony ekosystemów wodnych i rozwoju społeczno-gospodarczego jej obszarów; konieczności poprawy stanu wód i stanu ekologicznego Bugu; potrzebie ograniczenia ryzyka powodziowego i zmniejszenia następstw na obszarze międzynarodowej zlewni Bugu. Strony ww. projektu umowy uznały także, że ochrona i racjonalne użytkowanie zasobów wodnych Bugu jest możliwe tylko poprzez wdrożenie skutecznych i skoordynowanych działań i że osiągnięcie dobrego stanu wód i stanu ekologicznego Bugu jest priorytetowym zadaniem z punktu widzenia poprawy standardu życia ludności w tym regionie.

W końcowym raporcie z realizacji Projektu PL-BY-UA zestawiono rekomendacje dalszych prac i działań w ramach współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej w zlewni Bugu. Rekomendacje opracowano przy współudziale ekspertów projektu z Polski, Białorusi i Ukrainy. Przyjęto, że mają one wskazywać kierunki działań zarówno organizacyjno-prawnych, jak i merytoryczno-technicznych celem usprawnienia zarządzania zasobami wodnymi oraz przygotowania się do współpracy trójstronnej z chwilą powstania Międzynarodowej Komisji Bugu. Rekomendacje zostały zatwierdzone, pod kątem ich zgodności z politykami oraz strategiami państw i regionów w dziedzinie gospodarki wodnej w kontekście polsko-białorusko-ukraińskiej współpracy transgranicznej przez Międzynarodowy Komitet Sterujący Projektu PL-BY-UA w Brześciu 23 kwietnia 2009 r. W raporcie końcowym z realizacji ww. Projektu sformułowano również rekomendacje związane ze współpracą w międzynarodowej zlewni Bugu z poprzednich działań oraz projektów, w tym niezrealizowanych rekomendacji z Projektu pilotowego. Dotyczyły one przede wszystkim zalecenia rozpoczęcia regularnej współpracy polsko-białorusko-ukraińskich instytucji zajmujących się ochroną wód w tej zlewni, zmierzającej do stworzenia wspólnego systemu monitoringu i oceny jakości wód powierzchniowych.

(dowód: akta kontroli str. 50-51 i 373)

2.1. Harmonogram prac związany z podpisaniem umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Bugu przewidywał następujące działania: w marcu 2009 r. partnerzy projektu mieli przekazać projekt przedmiotowej umowy do KZGW; w sierpniu 2009 r. projekt umowy miał być przekazany przez Ministra Środowiska (organem współpracującym był KZGW), za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, do białoruskiego Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska, ukraińskiego Państwowego Komitetu Gospodarki Wodnej oraz Komisji Europejskiej, z zaproszeniem do podjęcia właściwych procedur wewnętrznych mających na celu zawarcie umowy międzynarodowej; od sierpnia do grudnia 2009 r. powinny odbyć się negocjacje wewnętrzne w każdym z państw i Komisji Europejskiej; w ciągu całego 2010 r. przewidywano prowadzenie czterech rund negocjacji międzynarodowych, po jednej w każdym z państw negocjujących oraz

²⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 34. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę dnia 8 października 1999 r. i weszła w życie dnia 17 stycznia 2000 r. Konwencja ta, zastąpiła Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzoną w Helsinkach dnia 22 marca 1974 r. - Dz. U. z 1980 r. Nr 18, poz. 64.

³⁰ Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007 r.

w siedzibie Komisji Europejskiej przez przedstawicieli rządów i Komisji Europejskiej (wykonawcy/przedstawiciele rządów i KE); w styczniu i lutym 2011 r. miały być przygotowane pełnomocnictwa do podpisania umowy; w marcu 2011 r. powinno było nastąpić podpisanie umowy; od kwietnia 2011 r. miał rozpocząć się proces ratyfikacyjny w każdym z państw oraz we Wspólnocie Europejskiej oraz powinna być powołana tymczasowa komisja działająca do czasu formalnego wejścia w życie umowy.

Do czasu niniejszej kontroli (15 czerwca 2015 r.) Minister Środowiska nie przekazał stronie ukraińskiej, białoruskiej oraz Komisji Europejskiej projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu.

(dowód: akta kontroli, str. 50)

2.2. Pismem z 1 września 2009 r. koordynator projektu *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu* przekazał Prezesowi KZGW m.in. Raport z realizacji projektu – podsumowanie i rekomendacje oraz wersję elektroniczną z raportów z realizacji poszczególnych komponentów projektu. W ww. piśmie wskazano także, że „rezultaty projektu, a w szczególności wypracowany w jego ramach projekt *Umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu* przyczynią się do powołania i funkcjonowania Komisji Bugu.”

W Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2008-2009 przedłożonej przez Ministra Środowiska, Radzie Ministrów i Sejmowi RP, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy Prawo Wodne zapisano m.in., że „w 2009 r. zakończyła się realizacja trójstronnego projektu *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu*. Jednym z rezultatów tego przedsięwzięcia był projekt umowy międzynarodowej w sprawie powołania Międzynarodowej Komisji Bugu. Taka umowa byłaby korzystna dla Polski z uwagi na większe możliwości wspólnego decydowania o wodach Bugu, ponieważ Polska jest odbiorcą sposobu gospodarowania wodami tej rzeki przez Białoruś i Ukrainę, dzielące z Polską zlewnię tej rzeki. Byłoby to również powielenie udanie funkcjonującego modelu Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniami. Projekt umowy został poddany konsultacjom wewnątrzresortowym. Do końca 2010 r. planowano przeprowadzenie konsultacji wewnątrzresortowych. Formalne rozpoczęcie negocjacji uzależnione byłoby od procedur i zaangażowania pozostałych stron umowy”. Z kolei, w opracowanych przez Ministra środowiska w ww. trybie dokumentach w latach 2010-2011 i 2012-2013 nie podano żadnej informacji dotyczącej przebiegu powołania Międzynarodowej Komisji Bugu.

W sprawozdaniu z wykonania planu pracy w 2011 r. Grupy Roboczej ds. Planowania Wód Granicznych działającej w ramach Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych (szerzej o pracy Komisji w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono m.in., że podstawowa rekomendacja projektu *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu*, tj. utworzenie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu nie jest realizowana. W sprawozdaniu nie podano przyczyn i powodów braku realizacji ww. rekomendacji.

W złożonym wyjaśnieniu, Lucjan Goś (pracownik Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Zarząd Zlewni w Puławach) – Kierownik grupy roboczej PL podał m.in., że *wcześniejsze propozycje, aby zapytać w sprawozdaniu z wykonania planu pracy w 2011 r. o przyczyny niepowołania Międzynarodowej Komisji Bugu zostały odrzucone ze względu na szereg*

argumentów, tj. występowanie o informację na temat niepowołania ww. Komisji byłoby próbą rozliczenia swoich przełożonych oraz to, że znane są okoliczności utrudniające jej powołanie – kryzys gospodarczy, kłopoty polityczne w kontaktach z Białorusią i osłabienie dążeń integracyjnych z UE na Ukrainie, oszczędności budżetowe we wszystkich zainteresowanych krajach.

(dowód: akta kontroli str. 204-206, 375-376, 377-398 i 399-406)

2.3. Według ustaleń kontroli NIK zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Środowiska 31 sierpnia 2006 r., od 2000 r. prowadzone były pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi negocjacje dotyczące zawarcia umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, które nie zakończyły się jej uzgodnieniem. NIK wniosowała o wznowienie działań zmierzających do zawarcia z Rządem Białorusi ww. umowy. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, Minister Środowiska poinformował NIK m.in., że „do tekstu projektu umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych podczas II rundy negocjacji w Grodnie (21-23 marca 2005 r.) uwagi zgłosiła strona polska i białoruska. W związku z ówczesnymi stosunkami politycznymi między Polską a Białorusią, prace nad projektem tej umowy zostały wstrzymane.”

Według „Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2012-2013” przedłożonej przez Ministra Środowiska Sejmowi na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy Prawo wodne, na przełomie 2010 i 2011 roku została wznowiona współpraca oraz rozmowy nad projektem omawianej umowy. W 2011 roku podjęto działania w celu przedłożenia stronie białoruskiej zaktualizowanego projektu umowy. Po analizie zgłoszonych uwag przez stronę białoruską i wprowadzeniu stosownych zmian, projekt został skierowany do konsultacji międzyresortowych. W styczniu 2013 r. projekt umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów RP. Minister Spraw Zagranicznych („MSZ”) upoważnił Prezesa KZGW do prowadzenia negocjacji tekstu przedmiotowej umowy. W sierpniu 2013 r. projekt umowy został przekazany stronie białoruskiej wraz z zaproszeniem do odbycia pierwszej rundy negocjacji. W listopadzie 2014 r. strona białoruska przekazała własny projekt umowy. Z tego względu, w marcu 2015 r. za pośrednictwem MSZ wystosowano zaproszenie dla Wiceministra ds. Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Republiki Białorusi w celu dalszego omówienia sposobu prowadzenia negocjacji w tym zakresie. Do dnia 15 maja 2015 r. strona polska nie otrzymała w tym względzie odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 6,15 i 68-71)

2.4. W dniu 12 września 2009 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi zostało podpisane w Białowieży porozumienie o współpracy w dziedzinie środowiska. Współpraca miała być prowadzona w zakresie m.in. monitoringu środowiska i ochrony wód powierzchniowych i podziemnych. Według art. 4 ust. 1 – 4 tego porozumienia, strony dla osiągnięcia celów porozumienia powołały Polsko-Białoruską Komisję do spraw współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. W ciągu dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie porozumienia³¹, kompetentne organy państw powinny powiadomić się wzajemnie w drodze dyplomatycznej o wyznaczeniu współprzewodniczących ww. Komisji, a jej pierwszy skład powinien być określony przez współprzewodniczących w terminie nie

³¹ Porozumienie weszło w życie 13 września 2010 r.

dłuższym niż sześć miesięcy od dnia ostatniego powiadomienia o wyznaczeniu tych współpracujących.

Do czasu zakończenia kontroli NIK (19 czerwca 2015 r.) nie został określony skład ww. Komisji i nie rozpoczęła ona działalności.

(dowód: akta kontroli str. 497-501)

3. Z ustaleń przeprowadzonej w 2006 r. przez NIK kontroli ochrony wód zlewni rzeki Bug wynikało m.in., że w 1999 r. po wejściu w życie umowy między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, sporządzonej w Kijowie 10 października 1998 r. („umowa w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych”), powołano pięć międzynarodowych grup roboczych, w tym dwie zajmujące się m.in. problematyką ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, tj. Polsko-Ukraińską Grupę Roboczą ds. Planowania Wód Granicznych („grupa robocza PL”), której kierownikiem polskiej części został przedstawiciel Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Inspektorat w Lublinie i Grupę Roboczą do spraw Ochrony Wód Granicznych przed zanieczyszczeniami („grupa robocza OW”), którą kierował przedstawiciel Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie („WIOŚ”). Grupy te, po zatwierdzeniu regulaminów, rozpoczęły swoją działalność od 2000 r., poprzez spotkania odbywające się na przemian. Grupa robocza PL zajmowała się m.in. przygotowaniem propozycji nowych projektów do realizacji w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERRREG IIIA/TACIS CBS, w tym przygotowania dwóch projektów dotyczących *Budowy polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu oraz Wdrożenia Projektu pilotowego EKG/ONZ monitoringu i oceny jakości wód w zlewni rzeki Bug*. Na roboczych spotkaniach grupy roboczej OW zajmowano się m.in. ustalaniem zasad wspólnego pobierania próbek na wodach granicznych w wybranych punktach kontrolno-pomiarowych oraz wymianą informacji o stanie czystości wód granicznych. NIK oceniła wówczas, że posiedzenia grupy roboczej OW, w większym zakresie, dotyczyły problematyki wód granicznych województwa podkarpackiego z Ukrainą, niż międzynarodowej zlewni rzeki Bug. Sprzyjał temu fakt, iż od początku powołania grupy OW, jej pracami kierował Podkarpacki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, podczas gdy zlewnia rzeki Bug nie znajduje się na obszarze działalności WIOŚ w Rzeszowie. Na posiedzeniach ww. grupy zajmowano się przede wszystkim międzynarodowymi zlewniami - rzek Sanu i Dniestru, tj. objętych działaniem WIOŚ w Rzeszowie. Stan i zakres współpracy z Ukrainą, dotyczący zlewni rzeki Bug, uwarunkowany był m.in. udziałem w pracach grupy roboczej OW - przedstawiciela WIOŚ w Lublinie, jako członka stałego tej grupy. WIOŚ w Lublinie corocznie, raz w kwartale, przysyłał do Państwowego Urzędu Ekologii i Zasobów Naturalnych w Łucku i we Lwowie informacje o wynikach badań rzeki Bug. W latach 2003-2006 (I półrocze) takie informacje przekazano 14 razy, a od strony ukraińskiej otrzymano w tym zakresie tylko dwie informacje o wynikach badań w zlewni Bugu. Według omawianej kontroli, niezadowolająca jakość wód transgranicznej rzeki Bug ukształtowana była, od wielu już lat, w pierwszym punkcie badawczym, tj. w miejscu, gdzie rzeka zaczyna stanowić naturalną polsko-ukraińską granicę państwową. Wpływ aglomeracji miejskich i przemysłu ukraińskiej części Bugu uzewnętrzniał się nie tylko pod postacią najsilniejszego na całym odcinku transgranicznym zanieczyszczenia wód, lecz miał również wpływ na jakość wód dolnego biegu tej rzeki.

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

3.1. W latach 2008-2014 odbyło się siedem posiedzeń Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych („Komisja ds. Wód Granicznych”), na których przedstawiano realizację przez poszczególne grupy robocze zadań (za lata 2007-2013). Sporządzony protokół ze spotkania ww. Komisji w 2008 r. zatwierdził ówczesny Minister Środowiska Maciej Nowicki, a pozostałe sześć Stanisław Gawłowski - Sekretarz Stanu w ww. Ministerstwie.

W wymienionym okresie grupa robocza PL zajmowała się m.in. następującymi zagadnieniami: stanem prac w dziedzinie planowania gospodarki zasobami wodnymi w Polsce i na Ukrainie oraz zmianami w przepisach prawnych w tym zakresie; zbieraniem danych o wielkościach poborów wód i zrzutach ścieków w Polsce i na Ukrainie; przygotowaniem i wykonaniem projektu *Budowa polsko-białorusko-ukraińskiej polityki wodnej w zlewni Bugu* oraz omawianiem rekomendacji sformułowanych w raporcie końcowym z realizacji tego projektu.

W informacji o wielkości zrzutu ścieków w zlewniach granicznych w latach 2010-2012 (protokół z XIV posiedzenia Komisji ds. Wód Granicznych z lipca 2013 r.), podano m.in., że w zlewni Bugu granicznego ilość ścieków odprowadzonych do tych wód wyniosła ok. 190 mln m³, z czego 92% ścieków pochodziło z Ukrainy, a 8% z terenów przygranicznych Polski. Głównym źródłem zagrożenia dla czystości rzek po obu stronach granicy były zakłady gospodarki komunalnej odprowadzające ok. 94% wszystkich ścieków (w różnym stopniu oczyszczonych).

(dowód: akta kontroli str. 74-267)

3.2. We wszystkich sprawozdaniach z prac wykonanych przez grupę roboczą OW w latach 2007-2013 przedstawiano głównie działania WIOŚ w Rzeszowie, dotyczące ochrony wód zlewni rzek graniczących w woj. podkarpackim z Ukrainą oraz zakres prowadzonej przez ten Inspektorat współpracy międzynarodowej z odpowiednimi instytucjami ze strony ukraińskiej. W informacjach dotyczących oceny jakości wód rzek granicznych z Ukrainą, które stanowiły załączniki do protokołów z posiedzeń Komisji ds. Ochrony Wód Granicznych prezentowano ogólną ocenę jakości rzeki Bug badanej wyłącznie po stronie polskiej w punktach pomiarowo-kontrolnych zlokalizowanych na granicy z Ukrainą (Kryłów, Zosin, Horodło i Dorohusk). W informacjach tych podawano, że rzeka Bug na odcinku granicznym prowadziła wody nadmiernie zanieczyszczone. Głównymi wskaźnikami obniżającymi jakość tych wód były azot azotynowy i fosforany. Przekroczenia w odniesieniu do rekomendowanych przez Komisję ds. Wód Granicznych limitów występowały we wszystkich badanych punktach pomiarowo-kontrolnych i wynosiły maksymalnie 220% w przypadku azotu azotynowego i 240% dla fosforanów. We wszystkich sporządzonych informacjach dotyczących oceny jakości Bugu nie podano, jakie były przyczyny przekroczeń tych wskaźników i jakie działania podejmowała w tym zakresie strona polska w celu uzyskania od strony ukraińskiej stosownych informacji o podejmowanych działaniach mających na celu zmniejszanie zanieczyszczeń Bugu. W omawianych informacjach nie prezentowano ocen jakości Bugu płynącego po stronie ukraińskiej. Według art. 6 umowy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych właściwe organy lub instytucje państw umawiających się stron powinny m.in. realizować kontrolę jakości wód przygranicznych poprzez wspólne pobieranie próbek, analizę i ocenę wyników na podstawie uzgodnionych kryteriów; współpracować w celu zapobiegania, zmniejszania i eliminowania transgranicznych zanieczyszczeń wód oraz udzielać wzajemnej pomocy przy usuwaniu tych zanieczyszczeń na uzgodnionych zasadach. W latach 2007-2014 nie odbywały się narady grupy roboczej OW, które zgodnie

z § 7 regulaminu pracy tej grupy, powinny odbywać się na przemian na terytorium państwa każdej ze stron - nie mniej niż dwa razy do roku.

Od 13 lipca 2009 r. Kierownikiem grupy roboczej OW jest Ewa Jadwiga Lipińska – Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Od 29 lipca 2010 r. członkiem ww. grupy jest Małgorzata Skwarek – Kierownik Delegatury w Zamościu WIOŚ w Lublinie. Według § 8 regulaminu grupy roboczej OW, jej kierownik zobowiązany jest m.in. do bieżącego informowania Przewodniczącego swojej części Komisji, bądź jego Zastępcy o aktualnych problemach.

(dowód: akta kontroli str. 268-360)

W złożonym wyjaśnieniu Kierownik grupy roboczej OW podała m.in., że *kierownicy polskiej i ukraińskiej części grupy roboczej OW kontynuowali współpracę w trybie roboczym korespondencyjnie, w formie e-mail, papierowej i telefonicznej. Z tego powodu nie były zwoływane narady tej grupy. Oceny jakości wód granicznych z Ukrainą opracowywane były na podstawie wyników uzyskanych z badań monitoringowych prowadzonych w laboratoriach WIOŚ w Rzeszowie i Lublinie. Z informacji uzyskanych z WIOŚ w Lublinie wynika, że strona ukraińska nie przekazywała do tamtejszego Inspektoratu kwartalnych i rocznych opracowań dotyczących rzeki Bug. Przed przekazaniem do KZGW projektów dokumentów, zwracano się do Kierownika części grupy roboczej OW o tłumaczenie projektów dokumentów i uzupełnienie o własne dane. Strona ukraińska do przedmiotowych dokumentów nie dołączała wyników dotyczących stanu czystości wód granicznych. Ze sprawozdań grupy roboczej OW wynika jednoznacznie, że materiały na posiedzenia Komisji przygotowywane były tylko przez polską część grupy OW, strona ukraińska ich nie uzupełniała, tylko akceptowała i tłumaczyła na język ukraiński. Nieobecność na niektórych posiedzeniach Komisji Kierownika ukraińskiej części grupy roboczej OW była przeszkodą w omówieniu wspólnych problemów wynikających z realizacji współpracy. Strona ukraińska nie zwracała się w latach 2007-2014 o pomoc w sprawie poprawy gospodarki wodno-ściekowej w zlewni rzeki Bug na swoim terytorium.*

Zarówno w protokołach z posiedzeń Komisji ds. Wód Granicznych, jak i w sprawozdaniach z prac wykonanych przez grupę roboczą OW, w latach 2007-2013, nie formułowano uwag, że strona ukraińska nie wywiązuje się z zobowiązań zawartych w art. 6 umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, dotyczących m.in. wspólnego zachowania czystości rzeki Bug, zmniejszenia jej zanieczyszczenia i nieodprowadzania ścieków nienależycie oczyszczonych i nie zwracano się do strony ukraińskiej o przestrzeganie realizacji postanowień tej Umowy.

Kierownik grupy roboczej OW nie odpowiedział na pytanie kontrolera NIK, „czy Kierownik grupy roboczej OW informował Przewodniczącego Komisji o ww. problemach dotyczących współpracy z Ukrainą w zlewni Bugu?”.

(dowód: akta kontroli str. 407-417)

3.3. W Informacjach o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2008-2009, 2010-2011 i 2012-2013 w części dotyczącej współpracy międzynarodowej na wodach granicznych i realizacji umów w tym zakresie przedstawiono m.in. następujący stan współpracy z Republiką Białorusi i Ukrainą. Porozumienie między Rządem PRL a Rządem ZSRR o gospodarce wodnej na wodach granicznych z dnia 17 lipca 1964 r. nie obowiązywało w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białorusi ze względu na brak sukcesji. Współpraca z tym partnerem nie była praktycznie prowadzona i ograniczała się jedynie do uzgadniania jednostkowych wspólnych lub jednostronnych projektów, które w różnym stopniu

dotyczyły wód granicznych. Odnośnie współpracy z Ukrainą, w ww. informacjach podano m.in., że jej podstawę stanowiła umowa między Rządem RP a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, podpisana w Kijowie 10 października 1996 r. Realizację tej umowy powierzono Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych. Problemem dla wód granicznych (rzeka Szкло) były sprawy związane z koniecznością rekultywacji terenów po kopalniach złóż siarki w Jaworowie na terytorium Ukrainy. Najbardziej zagrożonymi komponentami środowiska były wypływające z Ukrainy wody powierzchniowe granicznych rzek Wisznia, Szкло i Lubaczówka.

(dowód: akta kontroli str. 377-398)

3.4. W latach 2009-2015 (do 25 maja 2015 r.) Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie nie przeprowadziło kontroli, ani audytów wewnętrznych dotyczących realizacji zadań związanych z ochroną wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami. Dyrektor ww. Biura wyjaśnił, że *komórki organizacyjne Ministerstwa nie zgłaszały tematów kontrolnych, które dotyczyłyby ww. zagadnień.*

(dowód: akta kontroli str. 555-558)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak efektywnej współpracy z Ukrainą na rzece Bug spowodowany był m.in. tym, że od początku powołania grupy roboczej OW, jej pracami kierował Podkarpacki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, podczas gdy zlewnia rzeki Bug nie znajduje się na obszarze działalności WIOŚ w Rzeszowie, na co NIK zwracała uwagę już w trakcie poprzedniej kontroli przeprowadzonej w 2006 r. Nadal grupa OW zajmowała się przede wszystkim międzynarodowymi zlewniami rzek Sanu i Dniestru, tj. objętych działaniem WIOŚ w Rzeszowie.

Zdaniem NIK, Minister Środowiska powinien podjąć działania celem zapewnienia Wojewodzie Lubelskiemu możliwości większego wpływu na realizację zobowiązań międzynarodowych określonych w ww. umowie. Uzasadnieniem podjęcia takich działań jest fakt, że na obszarze województwa lubelskiego znajduje się ok. 45% polskiej części zlewni rzeki Bug, a jej długość na terytorium tego województwa wynosi prawie 374 km (65,4% całkowitej jej długości), w tym 185 km stanowi naturalną granicę z Ukrainą.

NIK zwraca uwagę, że w informacjach o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2008-2009, 2010-2011 i 2012-2013 przedkładanych przez Ministra Środowiska Sejmowi RP, w części dotyczącej współpracy międzynarodowej na wodach granicznych z Ukrainą i Białorusią, nie przedstawiano stanu czystości zlewni rzeki Bug i działań podejmowanych w zakresie zmniejszenia jej zanieczyszczeń. Wskazywano jedynie, że problemem dla wód granicznych z Ukrainą były głównie sprawy związane z rekultywacją terenów po kopalniach złóż siarki w Jaworowie, a najbardziej zagrożonymi komponentami środowiska wypływającymi z Ukrainy były wody powierzchniowe rzek Wisznia, Szкло i Lubaczówka – prawobrzeżne dopływy rzeki San.

Odnośnie współpracy z Białorusią informowano, że współpraca z tym partnerem nie była praktycznie prowadzona, ze względu na brak bilateralnej umowy, podczas gdy przedstawiciele WIOŚ w Lublinie czynnie uczestniczyli w pracach Polsko-Białoruskiej Podkomisji ds. Współpracy Przygranicznej w zakresie ochrony zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami. Nie informowano również o stanie wdrażania postanowień porozumienia podpisanego w Białowieży między Polską a Białorusią o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska.

Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych (DZW) wyjaśnił, że *informacje o gospodarowaniu wodami w latach 2008-2009, 2010-2011 i 2012-2013 były przygotowane przez pracowników KZGW. Informacja o gospodarowaniu wodami 2008-2009 powinna zostać zweryfikowana przez pracowników Departamentu Instrumentów Środowiskowych, który w okresie od 15 października 2008 r. do 31 sierpnia 2010 r. obsługiwał zadania Ministra Środowiska w zakresie działu gospodarka wodna, natomiast DZW (który powstał w 2012 r.) przedmiotowe informacje za lata 2010-2011 i 2012-2013 przesłał do konsultacji wewnątrzresortowych. Ponieważ uwag nie zgłoszono zostały one przekazane Sejmowi RP.*

(dowód: akta kontroli str. 535-554)

W ocenie NIK, ww. dokumenty przedkładane przez Ministra Środowiska Sejmowi RP, powinny zawierać pełne informacje o stanie współpracy międzynarodowej na rzece Bug z uwzględnieniem stanu jej czystości i działań podejmowanych w celu zmniejszenia jej zanieczyszczeń.

NIK zwraca uwagę, że według rozporządzenia nr 5/2015 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły³², stan jednolitych części wód Bugu oceniony został, jako zły, a osiągnięcie celów środowiskowych tj., co najmniej dobrego stanu ekologicznego oraz utrzymanie, co najmniej dobrego stanu chemicznego, uznane zostało za zagrożone i przesunięte w czasie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) w latach 2007-2015 Minister Środowiska nie podjął żadnych działań celem ustanowienia przez Radę Ministrów RP³³ Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy na Wodach Granicznych, w związku z realizacją umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych³⁴. Minister nie wykonał tym samym obowiązku wynikającego z postanowień art. 20 ust.1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, oraz z przepisów § 3 uchwały Rady Ministrów Nr 32/98 z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie ratyfikacji umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych³⁵. W ocenie NIK, niepowołanie ww. Pełnomocnika Rządu utrudniało egzekwowanie od strony ukraińskiej zobowiązań określonych w art. 6 umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych, dotyczących m.in. wspólnego zachowania czystości rzeki Bug, zmniejszenia jej zanieczyszczenia i nieodprowadzania ścieków nienależycie oczyszczonych. W rezultacie, współpraca na wodach granicznych Bugu miała charakter jednostronny i nie była efektywna, na co NIK zwracała uwagę już w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2006 r.

³² Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r., poz. 1284.

³³ Na podstawie art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

³⁴ Według art. 15 ust. 1, każda umawiająca się strona tejże umowy powołuje Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy na Wodach Granicznych i jego zastępcę.

³⁵ Uchwała niepublikowana. Według § 3 nadzór i zapewnienie wykonywania tejże umowy powierza się Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

W złożonym wyjaśnieniu działający z upoważnienia Ministra Środowiska Janusz Ostapiuk - Podsekretarz Stanu nie podał przyczyny niepowołania Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy na Wodach Granicznych. Z kolei, według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, *funkcję tę mógł pełnić Minister Środowiska lub właściwy sekretarz/podsekretarz stanu, jednakże do Departamentu Prawnego nie trafiła we wskazanym okresie żadna informacja ani pełnomocnictwo w tej sprawie.*

Stanisław Gawłowski - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, nie będąc ww. Pełnomocnikiem Rządu ds. Współpracy na Wodach Granicznych, powierzył w latach 2009-2014 funkcję Przewodniczącego polskiej części Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych kolejno Prezesowi KZGW, Zastępcy Prezesa KZGW oraz Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, mianując ich jednocześnie zastępcami ww. Pełnomocnika Rządu. Mianowany przez ww. Sekretarza Stanu Prezes KZGW powołał, z kolei, w 2009 r. m.in. kierowników polskiej części dwóch grup roboczych, tj. do spraw Ochrony Wód oraz Planowania Wód działających w ramach Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych. Mianowane przez Stanisława Gawłowskiego osoby na funkcje przewodniczącego ww. Komisji, podpisywały międzynarodowe protokoły z ich posiedzeń.

Janusz Ostapiuk wyjaśnił, m.in., że *7 grudnia 2007 r. Minister Środowiska upoważnił Stanisława Gawłowskiego do zastępowania go we wszystkich sprawach w czasie jego nieobecności, z wyłączeniem spraw personalnych oraz innych należących, ze względu na ich charakter lub wyraźny przepis ustawy, do wyłącznej właściwości Ministra. Dnia 14 kwietnia 2008 r. weszło w życie zarządzenie Nr 39 Ministra Środowiska w sprawie zakresów czynności w Kierownictwie Ministerstwa³⁶. Zgodnie z § 3 pkt 1 Stanisław Gawłowski - Sekretarz Stanu pełnił funkcję stałego zastępcy Ministra Środowiska we wszystkich sprawach podczas jego nieobecności, natomiast na podstawie § 3 pkt 19 tego zarządzenia sprawował w imieniu Ministra nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Wobec powyższego St. Gawłowski mianował osoby na funkcje: Przewodniczącego polskiej części Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych oraz zastępców do spraw współpracy na wodach granicznych z Republiką Ukrainy na podstawie zarządzeń Ministra Środowiska określających zakres czynności w Kierownictwie Ministerstwa w latach 2008-2015.*

W ocenie NIK, w świetle powyższych ustaleń, udzielone przez Ministra Środowiska St. Gawłowskiemu pełnomocnictwa do realizacji statutowych działań Ministerstwa nie upoważniały ww. Sekretarza Stanu do podejmowania działań zastrzeżonych dla Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy na Wodach Granicznych, stosownie do art. 15 ust. 3 umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych.

(dowód: akta kontroli str. 110-250, 257, 353, 494-501 i 531-534)

- 2) Minister Środowiska nie przekazał stronie ukraińskiej, białoruskiej oraz Komisji Europejskiej projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu, z zaproszeniem do podjęcia właściwych procedur wewnętrznych mających na celu podpisanie w terminie do końca marca 2011 r. umowy międzynarodowej, a następnie

³⁶ Dz. Urz. Min. Środ. I GIOŚ z 2008 r. Nr 4, poz. 62, ze zm.

rozpoczęcie jej procesu ratyfikacyjnego, co skutkowało nieustanowieniem wspólnej Międzynarodowej Komisji Bugu.

Działający z upoważnienia Ministra Środowiska Janusz Ostapiuk - Podsekretarz Stanu nie wyjaśnił, dlaczego nie została ustanowiona ww. Międzynarodowa Komisja, wskazując jedynie, że zgodnie z *informacją przekazaną przez Departament Prawny Ministerstwa za wykonanie rekomendacji zawartych w raporcie z realizacji Projektu, w tym za utworzenie Międzynarodowej Komisji Bugu (zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej) odpowiedzialna mogła być komórka organizacyjna Ministerstwa zapewniająca obsługę zadań Ministra Środowiska w zakresie działu gospodarka wodna. Na podstawie statutów Ministerstwa Środowiska funkcje tę pełniły kolejno: Departament Globalnych Problemów Środowiska i Zmian Klimatu (od 1.01.2007 r. do 24.03.2008 r.), Departament Zmian Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju (od 25.03.2008 r. do 14.10.2008 r.), Departament Instrumentów Środowiskowych (od 15.10.2008 r. do 31.08.2010 r.), Biuro Gospodarki Wodnej (od 1.09.2010 r. do 6.04.2012 r.) oraz Departament Zasobów Wodnych (od 7.04.2012 r. do chwili obecnej).*

Mateusz Balcerowicz - Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych wyjaśnił, że KZGW, jako organ współpracujący z Ministerstwem nie prowadził dalszych prac zmierzających do przekazania projektu ww. umowy międzynarodowej do białoruskiego Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska, ukraińskiego Państwowego Komitetu Gospodarki Wodnej oraz Komisji Europejskiej z zaproszeniem do podjęcia właściwych procedur wewnętrznych mających na celu podpisanie tej umowy. Dodał, że do DZW do dnia dzisiejszego nie wpłynęła żadna informacja wskazująca na potrzebę podjęcia/wznowienia dalszych działań zmierzających do zawarcia przedmiotowej umowy, dlatego też Departament nie podejmował żadnych prac w tym zakresie.

Osobą odpowiedzialną w Ministerstwie Środowiska za nadzór nad realizacją zadań związanych z gospodarką wodną był od 14 kwietnia 2008 r. do 15 czerwca 2015 r. Stanisław Gawłowski – Sekretarz Stanu.

St. Gawłowski na pytanie kontrolerów NIK (z 27 maja 2015 r.) dotyczące przyczyny niewyegzekwowania od nadzorowanych komórek organizacyjnych oraz od KZGW realizacji zadań związanych z utworzeniem Międzynarodowej Komisji Bugu nie udzielił odpowiedzi, ani w wyznaczonym terminie, tj. do 8 czerwca 2015 r., ani później, tj. do dnia odwołania przez Prezesa Rady Ministrów ze stanowiska w dniu 15 czerwca 2015 r. Odpowiedzi natomiast w tym zakresie udzielił Maciej Grabowski - Minister Środowiska, który powtórzył treść wyżej cytowanych wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez Dyrektora DZW.

NIK ocenia, że zaniechanie działań dotyczących ustanowienia Międzynarodowej Komisji Bugu, której głównym celem było zapewnienie współpracy w zakresie zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi międzynarodowej zlewni Bugu wskazuje na to, że Polska, jako członek Unii Europejskiej nie wypełniała w pełni postanowień art. 3 pkt 5 RDW, dotyczących zapewnienia właściwej koordynacji działań z Republiką Białorusi i Ukrainą dla osiągnięcia celów ww. dyrektywy.

(dowód: akta kontroli str. 495-534)

- 3) Minister Środowiska wbrew art. 4 porozumienia podpisanego 12 września 2009 r. w Białowieży między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej

a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych, nie wyznaczył dotychczas współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji do spraw współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, pomimo, że strona białoruska wyznaczyła swojego współprzewodniczącego Komisji. W rezultacie, Komisja ta nie rozpoczęła swojej działalności, w terminie ustalonym w porozumieniu tj. najpóźniej w maju 2011 r.

Działający z upoważnienia Ministra Środowiska Janusz Ostapiuk - Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *po podpisaniu przedmiotowego Porozumienia strona białoruska poinformowała, że wyznaczyła swojego współprzewodniczącego Komisji (tj. pierwszego Zastępcę Ministra Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Republiki Białorusi), natomiast po stronie polskiej nie wyznaczono współprzewodniczącego Komisji. Powodem było pogorszenie się relacji na linii UE (w tym Polska) – Republika Białorusi. W wyniku niewywiązywania się Białorusi z zobowiązań w zakresie praw człowieka, demokratyzacji, wolności mediów oraz prawa do zrzeszania się. Wyjaśnił, że była to decyzja polityczna na postępującą opresyjność białoruskich władz a kontakty dwustronne z Białorusią zostały ograniczone do szczebla roboczego. Spotkania dwustronne na szczeblu Ministrów Środowiska w ostatnich latach nie odbywały się. Podsekretarz Stanu wyjaśnił także, że 28 kwietnia 2015 r. Departament Zrównoważonego Rozwoju wystosował pismo do Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Republiki Białorusi z zaproszeniem do udziału w polsko-białoruskim spotkaniu ekspertów, którego głównym celem będzie omówienie i wskazanie tematów współpracy, którymi powinna zająć się Polsko-Białoruska Komisja ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, w tym wypracowanie jej regulaminu. W piśmie tym poinformowano stronę białoruską, że podjęto działania w celu ustalenia współprzewodniczącego polskiej części Komisji.*

(dowód: akta kontroli str. 495-501)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wykorzystanie środków publicznych na realizację zadań związanych z ochroną wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami

1. W analizowanym okresie Ministerstwo Środowiska nie planowało i nie wydatkowało środków finansowych na realizację zadań związanych z ochroną zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami.

(dowód: akta kontroli str. 418-420)

2. Minister Środowiska działając na podstawie art. 410d ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska³⁷, wyraził natomiast zgodę na dofinansowanie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie („NFOŚiGW”) dwóch przedsięwzięć związanych z ochroną wód rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, które realizowane były na terenie Republiki Białorusi³⁸, tj.:

³⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

³⁸ Zgodnie przepisami art. 410d Prawa ochrony środowiska, środki Narodowego Funduszu można przeznaczać za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska na wspieranie projektów i inwestycji z zakresu ochrony

- w dniu 26 marca 2009 r. na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Zmniejszenie zagrożenia ekologicznego wywołanego nagromadzeniem się osadu w lagunach osadowych, położonych na terenie zalewowym rzeki Bug w brzeskiej komunalnej oczyszczalni ścieków”. Umowa z dotowanym, którym było Komunalne Unitarne Przedsiębiorstwo Produkcyjne „Brestwodokanal” z siedzibą w Brześciu (KUPP „Brestwodokanal”) została zawarta przez NFOŚiGW w dniu 26 października 2009 r., a kwota dofinansowania wynosiła 1.662,6 tys. zł;
- w dniu 23 września 2011 r. na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Modernizacja wtórnych osadników w brzeskiej oczyszczalni ścieków”. Umowa z ww. beneficjentem, tj. KUPP „Brestwodokanal” została zawarta przez NFOŚiGW 21 listopada 2011 r., a kwota dofinansowania wynosiła 3.860 tys. zł.

Wyrażenie ww. zgód odbyło się w związku z pismami Prezesa NFOŚiGW, do których załączone były pozytywne decyzje Zarządu i Rady Nadzorczej NFOŚiGW o dofinansowanie ww. przedsięwzięć oraz wnioski złożone przez beneficjenta, tj. KUPP „Brestwodokanal”.

(dowód: akta kontroli str. 421-456)

Beneficjent zakładał osiągnięcie następujących efektów ekologicznych:

- zmniejszenie zagrożenia ekologicznego w wyniku bieżącego odwadniania nadmiernych osadów ściekowych powstających na oczyszczalni oraz usunięcie zalegających osadów ściekowych w pierwszej kolejności z dwóch lagun przyległych do wału przeciwpowodziowego wzdłuż rzeki Bug wraz z likwidacją tych lagun (w przypadku pierwszego przedsięwzięcia);
- zmniejszenie zagrożenia ekologicznego w wyniku modernizacji wtórnych osadników, wyrażonego osiągnięciem stężeń na wylocie każdego z osadników wtórnych, tj.: BZT₅ - max 6,0 mg O₂/l, zawiesina ogólna – max 20,0 mg/l, azot ogólny – max 40,0 mg N/l i fosfor ogólny – max 7,5 mg P/l (w przypadku drugiego przedsięwzięcia).

W trakcie realizacji ww. inwestycji NFOŚiGW przeprowadził sześć kontroli w miejscu lokalizacji oczyszczalni ścieków w Brześciu, podczas których sprawdzał terminowość i jakość wykonywanych prac. Zakres rzeczowy ww. przedsięwzięć został wykonany w terminie i zgodnie z warunkami zawartymi w umowach dotacji. Rozliczenie rzeczowo-finansowe obu przedsięwzięć zostało zaakceptowane przez Zarząd NFOŚiGW. W przypadku pierwszego przedsięwzięcia zalegające osady ściekowe powstające na brzeskiej oczyszczalni zostały usunięte w terminie ustalonym w umowie, tj. do 31 marca 2010 r., natomiast w przypadku drugiego przedsięwzięcia zakres rzeczowy zrealizowano do 27 listopada 2014 r. Osiągnięcie efektu ekologicznego przesunięto (aneksem nr 1/93 z 3 marca 2015 r.³⁹) o rok, tj. do dnia 15 grudnia 2015 r. Przedmiotowym aneksem zobowiązano również KUPP „Brestwodokanal” do dostarczenia do NFOŚiGW:

- dwóch sprawozdań potwierdzających wartość stężeń następujących zanieczyszczeń: BZT₅, zawiesina ogólna, fosfor ogólny oraz azot ogólny, w ściekach oczyszczonych, pochodzących ze zmodernizowanych osadników, w terminach odpowiednio do 31 lipca 2015 r. oraz do 31 października 2015 r.;

środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju, jeżeli ma to związek z bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem art. 410e.

³⁹ Aneks nr 1/93 do umowy dotacji nr 517/2011/Wn-50/OW-OK/D z dnia 21 listopada 2011 r. o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia pn. „Modernizacja wtórnych osadników na brzeskiej oczyszczalni ścieków”, zawarty w Warszawie 30 marca 2015 r. pomiędzy NFOŚiGW a KUPP „Brestwodokanal”.

- analiz wody wykonanych zgodnie z prawem białoruskim przez akredytowane laboratorium.

Przedmiotowy aneks zawarto w związku z wnioskiem KUPP „Brestwodokanał” z 9 grudnia 2014 r. oraz na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW z 19 lutego 2015 r. Wniosek uzasadniono koniecznością przeprowadzenia dalszych prac modernizacyjnych celem osiągnięcia zakładanych w umowie parametrów oczyszczonych ścieków, które przewidziano do realizacji w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 457-493)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie działań celem powołania przez Radę Ministrów RP Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy na Wodach Granicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych;
- 2) przekazanie stronie ukraińskiej, białoruskiej oraz Komisji Europejskiej projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu oraz podjęcie właściwych procedur wewnętrznych mających na celu zawarcie ww. umowy międzynarodowej;
- 3) wyznaczenie współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i powiadomienie w drodze dyplomatycznej o tym fakcie strony białoruskiej;
- 4) zapewnienie ciągłości realizacji zadań związanych z ochroną wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz właściwego nadzoru nad ich pracą.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia lipca 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
Podpis