NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Wiceprezes NIK
Jacek Kozłowski

DOO.410.6.1.2026

Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00 920 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/075 - Zapobieganie i reagowanie na zagrożenia związane z jakością wód powierzchniowych płynących

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury[1], ul. Chałubińskiego 4/6, 00-920 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak[2], Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.[3] oraz Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury, od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.[4]
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie na zagrożenia związane z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących 2. Reagowanie w sytuacji wystąpienia zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2023 r. do dnia zakończenia kontroli[5] z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[6]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Opolska Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Rafał Marynowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/71/2025 z 3 czerwca 2025 r., nr LOP/82/2025 z 23 czerwca 2025 r., nr DOO/15/2026 z 2 stycznia 2026 r. Przemysław Sperczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/70/2025 z 3 czerwca 2025 r. oraz nr LOP/81/2025 z 23 czerwca 2025 r. (akta kontroli str. 1-5)

[1] Dalej: Ministerstwo lub MI.
[2] Na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. (M.P. poz. 1383).
[3] Na podstawie Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2019 r. (M.P. poz. 1092).
[4] Na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2023 r. (M.P. poz. 1288).
[5] 24 lutego 2026 r.
[6] Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[7] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Ministra Infrastruktury[8], podejmowane w ramach realizacji zadań w zakresie kształtowania kierunków polityki wodnej państwa oraz koordynowania realizacji zadań publicznych w gospodarce wodnej wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[9], nie były ukierunkowane na wypracowanie rozwiązań systemowych umożliwiających ograniczanie zagrożeń związanych ze złą jakością wód powierzchniowych płynących poprzez inteligentne (aktywne) zarządzanie zlewniami[10]. Celowość wprowadzenia takich rozwiązań wskazywana była w rekomendacjach sformułowanych na poziomie struktur Komisji Europejskiej, jak również przez krajowe zespoły, w tym na podstawie diagnozy przyczyn katastrofy ekologicznej na rzece Odrze z 2022 r.

Przedstawiciele Ministra uczestniczyli w pracach zespołu powołanego m.in. w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym i zagrożeniom środowiskowym na rzece Odrze, którego rekomendacje kierowane były m.in. do Ministra i nadzorowanego przez niego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie[11].

W Ministerstwie opracowano projekty aktów prawnych dotyczące gospodarki wodnej, przewidujących w zakresie ograniczania ww. zagrożeń m.in. zwiększenie częstotliwości dokonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych w dorzeczu Odry, czy też intensyfikację przez wybrane podmioty, pomiarów ilości i jakości ścieków oraz jakości wód, do których są wprowadzane zanieczyszczenia. Prace te nie zostały jednak zakończone, a do zaproponowanych rozwiązań, na etapie opiniowania i uzgadniania tych projektów, zgłoszone zostały liczne uwagi. Przygotowane propozycje zmian nie obejmowały jednak m.in. mechanizmu umożliwiającego Wodom Polskim uzyskanie dostępu do bieżących danych o ilości i jakości ścieków, założeń ram funkcjonalnych, organizacyjnych i prawnych dla budowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach opartego o automatyczny monitoring wybranych parametrów jakościowych wód, a także czasowego ograniczenia uprawnień podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie odprowadzania ścieków.

Minister sprawował nadzór nad Wodami Polskimi, w tym nad sporządzaniem planów kontroli gospodarowania wodami. Nie wykonał jednak obowiązku dokonania oceny Prezesa PGW za 2023 r., a ocena działalności PGW za 2024 r. nie była kompletna. Nie podjął też skutecznych działań na rzecz zapewnienia prawidłowego i rzetelnego prowadzenia przez PGW systemu informacyjnego gospodarowania wodami, terminowej realizacji okresowych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, a także przeprowadzenia przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, przewidzianego w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry, na terenie właściwości miejscowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

---

[7] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[8] Dalej: Minister.

[9] Dz. U. z 2025 r. poz. 960, ze zm.

[10] Istotnymi elementami takiego systemu powinno być bieżące monitorowanie ilości i jakości wprowadzanych ścieków oraz wybranych parametrów fizykochemicznych wody, modelowanie - na podstawie ww. danych – wpływu wprowadzanych ścieków na stan wody, a także reagowanie na przewidywane zagrożenia poprzez wstrzymanie lub ograniczenie zrzutów ścieków.

[11] Dalej: Wody Polskie lub PGW.

W Ministerstwie nie wprowadzono też mechanizmów zapewniających dokonywanie analiz wyników monitoringu jakości wód prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych określonych planach gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy.

Minister podjął działania mające na celu zapewnienie prawidłowego reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących. W opracowanych dokumentach planistycznych zidentyfikował zagrożenie związane z zanieczyszczeniem wód i określił zasady postępowania. Skuteczność organizacji i przyjętych procedur potwierdzono podczas przeprowadzonego w kontroli treningu decyzyjnego[12].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[13] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie na zagrożenia związane z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie zarządzeń[14] Ministra, w okresie objętym kontrolą, z upoważnienia Ministra Sekretarz Stanu Marek Gróbarczyk[15], a następnie Podsekretarz Stanu Przemysław Koperski[16] podejmowali decyzje i zajmowali stanowiska w sprawach gospodarki wodnej oraz sprawowali nadzór nad Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie[17] oraz Wodami Polskimi.

W okresie objętym kontrolą zadania Ministra związane z gospodarką wodną oraz nadzorem nad Wodami Polskimi i IMGW realizował w Ministerstwie[18] Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej[19] (do 21 marca 2024 r.), a następnie Departament Gospodarki Wodnej[20]. Zadania te polegały m.in. na tworzeniu i wdrażaniu polityki Ministra w zakresie gospodarki wodnej; uzgadnianiu i opiniowaniu programów przygotowanych przez PGW, dotyczących planowanych inwestycji w gospodarce wodnej; realizacji działań związanych

---

[12] Trening decyzyjny, przeprowadzony z udziałem biegłego, został oparty o symulowane zdarzenia występujące na terenie czterech województw i objawiające się masowym śnięciem ryb o narastającej skali, przypadkami śmierci zwierząt dziko żyjących oraz przypadkami dolegliwości zdrowotnych występujących u osób zaangażowanych w odławianie padłych ryb, jak również osób korzystających rekreacyjnie z dostępu do rzeki.

[13] 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.

[14] § 6 zarządzenia nr 25 Ministra z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 37), § 6 zarządzenia nr 1 Ministra z dnia 19 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 4) i § 8 zarządzenia nr 29 Ministra z dnia 2 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 41).

[15] Do 19 stycznia 2024 r.

[16] Od 20 stycznia 2024 r.

[17] Dalej: IMGW.

[18] Zadania departamentów określił Regulamin organizacyjny Ministerstwa ustalony zarządzeniem Ministra z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 4), dalej: Regulamin MI.

[19] Dalej: DGWiŻŚ.

[20] Dalej: DGW.

z przygotowywaniem i aktualizacją planu przeciwdziałania skutkom suszy, planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; prowadzeniu spraw związanych z ochroną wód, w szczególności związanych z przygotowaniem i aktualizacją krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu.

Ponadto Departament Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami, realizował zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych udzielanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie[21], prowadzeniem spraw z zakresu kontroli gospodarowania wodami w stosunku do tej jednostki i prowadzeniem przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez nią realizowanych.

(akta kontroli str. 140-179)

1.2. Minister korzystał ze wsparcia Państwowej Rady Gospodarki Wodnej[22] oraz innych podmiotów w zakresie diagnozy sytuacji i rekomendacji działań odnoszących się do zagrożeń związanych z jakością wód powierzchniowych płynących.

1.2.1. Minister otrzymał od PRGW m.in.:

a/ stanowisko dotyczące eksperymentu z użyciem perhydrolu do eliminacji lub zmniejszenia liczebności glonów *Prymnesium parvum*[23] trafiających do wód rzeki Odry z Kanału Gliwickiego[24], które zostało przekazane[25] do Ministerstwa Klimatu i Środowiska[26];
b/ opinię w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Programu ochrony wód morskich[27];
c/ opinię w sprawie zrzutu nieoczyszczonych ścieków do rzeki Kamienna w Szklarskiej Porębie[28];
d/ stanowisko w sprawie projektów Planów utrzymania wód w regionach wodnych, na obszarach działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej[29] oraz sporządzonych dla tych dokumentów Prognoz oddziaływania na środowisko[30];
e/ stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających bezpieczeństwo rzeki Odry w zakresie gospodarki wodnej

[21] Zgodnie z art. 397 ust. 2 ustawy Prawo wodne - organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie.
[22] Dalej: PRGW.
[23] *Prymnesium parvum* – złota alga, to glon eukariotyczny należący do gromady haptofitów charakterystyczny dla środowisk słonych i słonawych, który występuje naturalnie w morzach, w strefie przybrzeżnej, estuariach i słonawych deltach rzek. Jest to jednak gatunek inwazyjny, którego obecność notuje się również w wodach śródlądowych, wtórnie zasolonych. Toksyny wytwarzane przez ten organizm spowodowały śmierć ryb w trakcie katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r. Źródło: Wstępny raport Zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, https://ios.edu.pl/wp–content/uploads/2022/10/Wstepny–raport–zespolu–ds.–sytuacji–na–rzece–Odrze.pdf.
[24] Stanowisko z 31 lipca 2024 r.
[25] Pismo z 1 sierpnia 2024 r., znak: DGWiŻŚ–6.2620.3.2024.PP.
[26] Dalej: MKiŚ.
[27] Uchwała nr 3/2025 i opinia z 16 stycznia 2025 r.
[28] Opinia z 28 stycznia 2025 r.
[29] Dalej: RZGW.
[30] Uchwała nr 4/2025 i stanowisko z 31 stycznia 2025 r.

(UD96)[31], w którym przedstawiono analizę proponowanych zmian w ustawie o rewitalizacji Odry i wnioski dotyczące poprawy stanu ekologicznego wód Odry, w tym poszukiwanie rozwiązań w kierunku ograniczania zrzutów i lepszego zarządzania tym procesem, prowadzenie działań związanych z renaturyzacją i retencją w zlewniach, rozwijanie systemu monitoringu jakości wód i przepływów, poszukiwanie i wprowadzanie rozwiązań mogących zapobiegać występowaniu zagrożeń dla ekosystemów. Wskazano także na konieczność doprecyzowania: metodyki przeglądów pozwoleń wodnoprawnych określającej sposób przeprowadzenia przeglądów i dostarczania wiarygodnych informacji o skumulowanym wpływie zrzutów na daną Jednolitą Część Wód Powierzchniowych[32], wytycznych do postępowania przy kontroli i nakładaniu obowiązku ograniczenia zrzutu zanieczyszczeń na czas wystąpienia niskich przepływów, w tym określenia wskaźnikowych punktów odniesienia objętości zrzutu zanieczyszczeń do przepływu, narzędzi do karania za nielegalne korzystanie z wód, delegacji ustawowej poprzez określenie wszystkich kategorii działań renaturyzacyjnych oraz jednoznaczne wskazanie katalogu rodzajów tych działań, pojęć związanych z renaturyzacją i retencją;
f/ opinię dotyczącą konieczności wprowadzenia regulacji celem dostosowania infrastruktury sanitarnej w destynacjach turystycznych dla ochrony przed degradacją jezior na terenie Polski[33];
g/ opinię w sprawie celowości priorytetyzacji zadań ujętych w aktualizacji Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej na rok 2025[34].

(akta kontroli str. 52, 58-59, 749-817)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *Ministerstwo po otrzymaniu opinii PRGW do konkretnych projektów aktów normatywnych analizuje zgłoszone uwagi i stanowiska oraz w sytuacji ich akceptacji uwzględnia w toku dalszych prac legislacyjnych nad danym projektem aktu normatywnego.*

(akta kontroli str. 1825)

1.2.2. Minister otrzymał 20 grudnia 2023 r. do wiadomości pismo przekazujące wnioski[35] Fundacji Frank Bold[36] adresowane do Prezesa Rady Ministrów, zawierające w szczególności postulaty dotyczące zmian w gospodarce wodnej, w tym przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie wodami z Ministerstwa do MKiŚ oraz wycofania się ze zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry[37]. Wśród proponowanych rozwiązań wymieniono m.in. zapewnienie efektywnego i stałego monitoringu wód oraz systemu reagowania kryzysowego, wprowadzenie obowiązku uwzględniania skumulowanego wpływu istniejących i planowanych przedsięwzięć przy wydawaniu oraz przy okresowych przeglądach pozwoleń wodnoprawnych, opracowanie i wdrożenie systemu koordynacji zrzutu ścieków oraz zmianę przepisów dotyczących zrzutów wód kopalnianych poprzez urealnienie stawek opłat, wprowadzenie obowiązku posiadania systemów retencyjno-dozujących

[31] Uchwała nr 7/2025 i stanowisko z 11 marca 2025 r.
[32] Dalej: JCWP.
[33] Uchwała nr 8/2025 i opinia z 26 maja 2025 r.
[34] Uchwała nr 9/2025 i opinia z 4 lipca 2025 r.
[35] Pismo z 14 grudnia 2023 r. przekazane do wiadomości Ministerstwa przy piśmie z 20 grudnia 2023 r. skierowanym do MKiŚ.
[36] Organizacja pozarządowa zrzeszająca prawników i ekspertów zaangażowanych w działania na rzecz ludzi i środowiska, https://frankbold.pl.
[37] Dz. U. poz. 1963.

i ustalenie limitów na wprowadzanie chlorków i siarczanów. Na ww. pismo nie została udzielona odpowiedź, gdyż zostało potraktowane jako informacyjne.

(akta kontroli str. 52, 58, 460-470, 515-517, 3681-3682)

1.2.3. Sekretarz Stanu[38], a od stycznia 2024 r. Podsekretarz Stanu i/lub Dyrektor DGW albo inni pracownicy Ministerstwa brali udział w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze[39] powstałego w 2023 r. na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów[40]. Pracami tego gremium kierował Minister Klimatu i Środowiska lub przedstawiciel tego organu. Do zadań Zespołu należało m.in.: 1/ bieżące monitorowanie i analiza sytuacji panującej na rzece Odrze; 2/ wypracowywanie propozycji działań, rekomendacji oraz rozwiązań, w tym prawnoorganizacyjnych oraz technicznych, mających na celu przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym i zagrożeniom środowiskowym na rzece Odrze oraz reagowanie na nie. Zgodnie z ww. zarządzeniem zadania realizowane przez Zespół mogły dotyczyć pozostałych rzek i zbiorników wodnych.

(akta kontroli str. 1194-1196, 1057-1063, 1236-1251, 1719-1720)

Rekomendacje Zespołu kierowane do Ministra dotyczyły: 1/ przeglądu i aktualizacji ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, 2/ bieżącej obserwacji danych z monitoringu oraz komunikatów GIOŚ, jak też danych pochodzących z automatycznych stacji pomiarowych.

PGW otrzymało rekomendacje dotyczące m.in.: 1/ bieżącej obserwacji danych, 2/ ograniczenia zrzutów zasolonych wód, w tym w przypadku wykrycia przekroczeń parametrów – utrzymania cyklicznej i bieżącej współpracy pomiędzy użytkownikami wód – koordynowania prac grupy roboczej, powołanej w celu ograniczenia kumulacji ładunków zanieczyszczeń wprowadzanych do wód, poprzez retencjonowanie, ograniczenie zrzutów oraz wykorzystanie możliwości gospodarki wodnej[41], 3/ realizacji projektów renaturyzacyjnych w dorzeczu Odry, 4/ weryfikacji formalnoprawnej wylotów służących do odprowadzania do rzek ścieków lub wód opadowych i roztopowych.

IMGW otrzymał rekomendacje: 1/ rozpoczęcia prac nad operacyjnym modelem przewidywania zasolenia Odry, 2/ zapewnienia członkom Zespołu danych na temat uwarunkowań hydrologicznych i meteorologicznych w celu bieżącej koordynacji działań w dorzeczu Odry.

(akta kontroli str. 52-69, 203-280)

Ponadto Zespół sformułował rekomendacje związane z zagrożeniami dla Wisły, dotyczące: 1/ wprowadzenia monitoringu interwencyjnego związanego

---

[38] Pan Marek Gróbarczyk jako Pełnomocnik Rządu do spraw gospodarki wodą oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej, na podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw gospodarki wodą oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej (Dz. U. poz. 2015).

[39] Dalej również: Zespół lub MZdsO.

[40] Zarządzenie nr 256 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2023 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze* (M.P. z 2023 r., poz. 696 ze zm.). Dalej: zarządzenie powołujące Zespół.

[41] Dalej: Grupa robocza.

z zagrożeniami wynikającymi z obecności złotej algi w dorzeczu rzeki Wisły[42]; 2/ rozszerzenia zakresu prac Grupy roboczej o rzekę Wisłę oraz włączenia w prace tego gremium użytkowników wód znacząco wpływających na zasolenie wód tej rzeki[43]. Zaprosił także do udziału w pracach Zespołu przedstawicieli m.in. Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie oraz RZGW w Warszawie[44].

(akta kontroli str. 1201-1206, 1214-1233)

W sprawie charakteru rekomendacji Zespołu oraz weryfikacji ich realizacji, Sekretarz Stanu w MKiŚ wskazała, że *Zespół opracowuje propozycje działań, rekomendacje oraz rozwiązania prawno-organizacyjne i techniczne, których celem jest przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym oraz zagrożeniom środowiskowym na rzece Odrze. Rekomendacje wydawane przez Zespół nie mają charakteru wiążącego, jednak są wypracowywane podczas posiedzeń Zespołu w drodze konsensusu i jako takie są wdrażane przez właściwe instytucje (chyba, że zachodzą uzasadnione obiektywne przesłanki do ich nie wdrożenia). (...) W celu wdrożenia, następnie weryfikacji wykonania rekomendacji Zespołu, po każdym posiedzeniu Zespołu sporządzane jest zestawienie rekomendacji, które przekazywane jest członkom Zespołu, wraz z prośbą o aktualizację informacji dotyczących statusu realizacji poszczególnych zadań, celem skutecznego monitorowania. Monitorowanie realizacji rekomendacji odbywa się również podczas posiedzeń na wniosek Przewodniczącej Zespołu lub członków.* Zbieżne z powyższym stanowisko przedstawił Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[45].

(akta kontroli str. 1197-1213, 1234-1260)

1.2.4. Realizując rekomendację Zespołu, w Ministerstwie w 2024 r. opracowano propozycje zmian do ustawy o rewitalizacji rzeki Odry oraz niektórych innych ustaw, a także Ocenę skutków regulacji tego projektu[46], w których przewidywano m.in.: podwyższenie maksymalnych stawek opłat za wprowadzanie chlorków i siarczanów do wód, likwidację niektórych zwolnień z opłat za usługi wodne, wprowadzenie podwyżek opłat za odprowadzanie chlorków i siarczanów do wód w przypadku przekraczania poziomów określonych w aktach wykonawczych do ustawy Prawo wodne, zwiększenie częstotliwości przeglądów pozwoleń wodnoprawnych w dorzeczu Odry oraz odstąpienie od utworzenia Inspekcji Wodnej. Podsekretarz Stanu w wyjaśnieniach podał, że *w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się robocze spotkanie w sprawie wniosku Ministra na temat nowych propozycji* (...) *Głównym celem proponowanych regulacji było zachęcenie przedsiębiorców do podjęcia działań inwestycyjnych w systemy retencyjno-dozujące oraz systemy podczyszczania i oczyszczania wód zasolonych, które miały doprowadzić do obniżenia opłat za usługi wodne. (...) Na spotkaniu nie zaakceptowano zaproponowanych zmian. (...) W celu rozpoczęcia prac legislacyjnych*

---

[42] M.in. podczas posiedzenia 8 kwietnia 2025 r. Zespół rekomendował prowadzenie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska badań pod kątem obecności złotej algi w 5 punktach pomiarowo–kontrolnych w dorzeczu rzeki Wisły.

[43] Podczas posiedzenia 19 lutego 2025 r.

[44] W związku ze zjawiskiem śnięcia ryb w rzece Wkrze w sierpniu 2025 r.

[45] Pismo nr DNK.WN.1781.13.2025 z 17 października 2025 r. Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[46] Dokument z 23 maja 2024 r.

wymagane jest uzyskanie zgody innych ministrów, w szczególności tych, których propozycje legislacyjne dotyczą.

(akta kontroli str. 1907-1908, 1928)

Po częściowej zmianie proponowanych rozwiązań, 15 lipca 2024 r. *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających bezpieczeństwo rzeki Odry w zakresie gospodarki wodnej* został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów[47]. Finalnie w projekcie założono m.in.: 1/ wspieranie ochrony przeciwpowodziowej na rzece Odrze poprzez dofinansowanie z budżetu państwa i uproszczenie procedur administracyjnych niezbędnych inwestycji; 2/ określenie katalogu działań renaturyzacyjnych; 3/ przeprowadzenie cyklicznych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych oraz pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód na terenie dorzecza Odry – co najmniej raz na dwa lata; 4/ likwidację Inspekcji Wodnej jako wyodrębnionej formacji na rzecz wzmocnienia potencjału personalnego i finansowego kontroli w gospodarowaniu wodami. Projekt ustawy (UD96) od 15 stycznia 2025 r. został poddany konsultacjom społecznym, uzgodnieniom międzyresortowym i opiniowaniu.

Propozycje podmiotów konsultujących, uzgadniających i opiniujących zgłoszone do projektu ustawy (UD96) dotyczyły zarówno zmiany rozwiązań zawartych w tym projekcie, jak i wprowadzenia nowych, dodatkowych zapisów.

I tak m.in.: 1/ Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz Ministerstwo Przemysłu zgłosiły m.in. uwagi dotyczące ułatwień inwestycyjnych i przeglądu pozwoleń, 2/ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego z uwagi na brak kompleksowej analizy problemów wyraziło trudność w zrozumieniu celów i priorytetów projektu oraz wskazało na możliwe kolidowanie działań renaturyzacyjnych z planowanymi inwestycjami przeciwpowodziowymi, jak też na możliwe negatywne skutki uproszczenia procedur administracyjnych, 3/ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosiło m.in. uwagi dotyczące przejęcia przez Państwową Straż Rybacką części zadań Inspekcji Wodnej, 4/ MKiŚ zgłosiło liczne uwagi, koncentrujące się na zasoleniu, złotej aldze oraz przeglądach pozwoleń, w tym zaproponowano sukcesywne podnoszenie stawek opłat za zrzuty chlorków i siarczanów, uwzględnianie przy przeglądzie pozwoleń ładunków zanieczyszczeń oraz ich łącznego oddziaływania na stan wód odbiornika i osiągnięcie celów środowiskowych, 5/ Rządowe Centrum Legislacji zgłosiło szereg uwag legislacyjnych i redakcyjnych, w tym wskazywano na częściowe powielenie proponowanych przepisów z innymi już obowiązującymi, 6/ samorządy województw zgłosiły uwagi dotyczące m.in. nowego obowiązku przeglądu pozwoleń, a Marszałek Województwa Opolskiego wyraził dodatkowo obawę, że projekt nie uwzględnia potrzeb ograniczenia masy ścieków oczyszczonych i nieoczyszczonych zrzucanych do Odry, 8/ organizacje pozarządowe przedstawiły krytyczne uwagi, koncentrując się na konieczności radykalnych działań w zakresie zasolenia i renaturyzacji, w tym wskazywano, że

[47] Początkowo pod nazwą *projekt ustawy o zmianie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry oraz niektórych innych ustaw.* Dostęp do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: https://www.gov.pl/web/premier/wplip–rm oraz do projektu i dokumentów z nim związanych: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393451/katalog/13105501#13105501 (m.in. 8 października 2025 r., 20 stycznia 2026 r. i 27 lutego 2026 r.). Dalej: projekt ustawy (UD96).

celem przeglądów powinna być weryfikacja adekwatności pozwoleń do stanu rzeki i analiza skumulowanego wpływu zrzutów na JCWP, a nie tylko sprawdzanie, czy zakład stosuje się do warunków, co ich zdaniem dotychczas powodowało, że przesłanka cofnięcia pozwolenia z powodu zagrożenia celów środowiskowych nie była stosowana; postulowano też rozszerzenie zakresu przeglądu na dorzecze Wisły (województwa śląskie i małopolskie) ze względu na wysokie zasolenie i obecność złotej algi w tym rejonie, a także zalecono urealnienie stawek za zrzut zasolonych wód (podniesienie ich już od 2026 r.) zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci, zniesienie zwolnienia kopalń z opłat za pobór wód w ramach odwadniania; premiowanie znacznie dłuższych okresów retencji (minimum 30 dni), 9/ podmioty gospodarcze i organizacje branżowe postulowały ochronę interesów produkcyjnych, w tym negowano zasadność powiązania emisji ścieków z aktualnym przepływem wody w Odrze, postulowano zmniejszenie częstotliwości przeglądu pozwoleń wodnoprawnych oraz dookreślenie przesłanek cofnięcia lub ograniczenie pozwolenia zintegrowanego; 10/ Wody Polskie w stanowisku wskazały m.in. na brak zasadności zwiększania częstotliwości przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i brak możliwości odniesienia ilości odprowadzanych ścieków do przepływów wód w Odrze.

(akta kontroli str. 2325-2400)

Stanowiska i opinie[48] uzyskane w trakcie procesu legislacyjnego, publikowane były na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji umożliwiając zainteresowanym osobom i podmiotom dostęp do ich treści. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych sporządzono i opublikowano na ww. stronie internetowej jedynie odniesienie się do uwag zgłoszonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[49]. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie rządowy proces legislacyjny nie został ukończony[50].

(akta kontroli str. 10-59, 539-540, 1282-1283)

Odnosząc się do przyczyn długotrwałego procedowania (wewnątrz Ministerstwa) nad ww. projektem ustawy, Podsekretarz Stanu wskazał na *powódź, która wystąpiła we wrześniu 2024 r. wymusiła przesunięcie ciężaru prac legislacyjnych z projektu ustawy (UD96) na konieczność pilnego opracowania przepisów prawnych związanych z sytuacją powodziową. Tym samym od wystąpienia powodzi w Ministerstwie zasoby osobowe (zajmujące się pracami nad ww. ustawą) przekierowano na pilne wdrożenie niezbędnych rozwiązań pozwalających jak najszybciej przeciwdziałać skutkom powodzi.* Ponadto wskazał na *konieczność weryfikacji zakresu procedowanej ustawy pod względem zapewnienia także wsparcia istotnym inwestycjom przeciwpowodziowym. W tym zakresie podjęto ponowne analizy dotyczące uzupełnienia zakresu merytorycznego projektu ustawy o niezbędne przepisy. Wprowadzone w tym zakresie zmiany skutkowały uzupełnieniem projektu, w tym zmianą tytułu tej ustawy, co wymusiło konieczność aktualizacji wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*. *Dodatkowo, do projektu na etapie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji*

[48] Do 11 marca 2025 r. wpłynęło 27 stanowisk.
[49] Pismo nr DGE–3.0210.6.2026.PK z 21 listopada 2025 r.
[50] Stan na 26 lutego 2026 r. Przedłożenie projektu pod obrady Rady Ministrów planowane było na IV kwartał 2025 r.

publicznych i opiniowania zgłoszono dużo uwag, w tym zawierających nowe propozycje rozwiązań, które wymagały szczegółowej analizy.

(akta kontroli str. 1810-1816, 1828-1829)

1.2.5. Minister powołał Zespół doradczy do spraw przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną[51], który przedłożył w czerwcu 2025 r. Ministrowi raport końcowy. W raporcie zidentyfikowano problemy występujące w systemie gospodarki wodnej, w tym brak skuteczności i spójności działania Wód Polskich, których rezultatem miały być wydarzenia o charakterze kryzysowym, takie jak kryzys ekologiczny na Odrze w 2022 r. oraz powódź w 2024 r. W kontekście sytuacji na Odrze zwrócono uwagę na brak realnych mechanizmów szybkiego reagowania, niedostateczne monitorowanie jakości wód i całkowity brak współpracy między kluczowymi instytucjami na etapie wykrywania zagrożeń i przeciwdziałania ich skutkom. W raporcie przedstawiono propozycje zmian organizacyjnych i kompetencyjnych o charakterze kierunkowym. Nie sformułowano skonkretyzowanych propozycji rozwiązań legislacyjnych odnoszących się wprost do zagrożeń związanych z jakością wód powierzchniowych płynących.

(akta kontroli str. 874-1056)

Do zakończenia kontroli w Ministerstwie nie powstał projekt zmian organizacyjnych lub przepisów wprowadzających rozwiązania kierunkowo wskazane przez ww. zespół doradczy. Dyrektor DGW wyjaśniła, że ww. *raport stanowił jeden z elementów wykorzystywanych do analizy obszarów problemowych związanych z gospodarką wodną. (...) W 2025 r. DGW analizował propozycje zmian przepisów ujęte w m.in. petycjach, interpelacjach i innych sygnałach obywatelskich. Przedmiotem analizy były również propozycje zmian legislacyjnych wskazywane przez PGW i wnioski pokontrolne NIK otrzymywane w okresie obowiązywania nowej ustawy Prawo wodne, tj. od 2018 r. Na podstawie analiz wszystkich propozycji i zastrzeżeń, mając na uwadze potrzebę priorytetyzacji zadań Rządu – wybrano najważniejsze zagadnienia problemowe i rozpoczęto prace nad wnioskiem o wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.* (...) *Należy jednak podkreślić, że przedmiotowy wniosek będzie podlegał jeszcze uzgodnieniom w ramach Zespołu ds. Programowania Prac Rządu działającym w ramach KPRM. Dopiero po ww. uzgodnieniach będzie możliwe rozpoczęcie oficjalnej procedury legislacyjnej i opracowanie konkretnych rozwiązań prawnych*.

Ponadto Dyrektor DGW wskazała, że w opracowanym i przekazanym[52] w styczniu 2026 r. wniosku o wpis do ww. wykazu ujęto *rozwiązania zgrupowane w pięciu filarach, obejmujących obszary tematyczne: 1/ finansowanie gospodarki wodnej; 2/ zgody wodnoprawne; 3/ inwestycje w gospodarce wodnej oraz utrzymanie wód i pozostałego mienia gospodarki wodnej; 4/ melioracje wodne i wody opadowe; 5/ zmiany w strukturze organizacyjnej Wód Polskich*. Dyrektor DGW wyjaśniła, że *formularz zgłoszenia do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów stanowi dokument roboczy w związku z niezakończonymi pracami Zespołu do spraw*

[51] Zarządzenie nr 7 Ministra z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 9).
[52] Pismem z 27 stycznia 2026 r.

Programowania Prac Rządu[53] *działającego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotowy wniosek ulega ciągłym zmianom w związku z uwagami poszczególnych resortów zgłaszanych na etapie ZPPR. Do czasu zatwierdzenia wniosku przez ZPPR dokument ten nie stanowi oficjalnego Stanowiska Rządu, a ma wyłącznie charakter roboczy. Stąd na chwilę obecną z uwagi na zgłaszane uwagi Ministerstwo nie dysponuje ostateczną, oficjalną wersją wniosku o wpis.*

(akta kontroli str. 1919, 3320-3333)

1.2.6. Minister otrzymał do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska[54] cztery raporty z cykli kontrolnych przeprowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska: 1/ kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną[55], 2/ kontroli podmiotów odprowadzających ścieki przelewami burzowymi komunalnej kanalizacji ogólnospławnej do śródlądowych wód powierzchniowych[56], 3/ kontroli podmiotów odprowadzających ścieki bezpośrednio do rzeki Wisły, które w pozwoleniach wodnoprawnych albo zintegrowanych posiadają określone dopuszczalne stężenia chlorków i siarczanów oraz związków biogennych[57], 4/ kontroli realizacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[58] dotyczących nieczystości ciekłych powstających na terenie gminy[59].

(akta kontroli str. 1523, 1528-1529, 1539-1599)

1.2.7. W Ministerstwie nie sporządzono analiz, podsumowań i ocen działań związanych z katastrofą ekologiczną na Odrze z 2022 r. Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że przyczyną tego było opracowanie takich dokumentów *przez specjalnie powołane w tym celu zespoły*. Wraz z wyjaśnieniami Podsekretarz Stanu przedłożył *Raport kończący prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze*[60].

(akta kontroli str. 539-543, 661-670)

W *Raporcie kończącym prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze* z 2023 r., jak i we *Wstępnym raporcie zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze*[61] z 2022 r., nie oceniano działań MI i jednostek mu podległych lub nadzorowanych, podejmowanych w związku z katastrofą ekologiczną na Odrze. Nie formułowano także szczegółowych wniosków mających na celu usprawnienie tych działań. W ww. raporcie zaprezentowano m.in. wyniki pomiarów, badań i analiz w zakresie stanu środowiska w rzece i jej dopływach, powiązania danych i interpretację zjawiska występowania *Prymnesium parvum* oraz konsekwencji dla ekosystemu Odry. W dokumencie tym odwołano się do rekomendacji sformułowanych we Raporcie wstępnym, które dotyczyły[62] m.in.:

---

[53] Dalej: ZPPR.
[54] Dalej: GIOŚ.
[55] Pismo z 5 lipca 2024 r. nr DI–KKW.410.103.2022.
[56] Pismo z 30 kwietnia 2024 r., nr DI–KKW.410.103.2022.
[57] Pismo z 30 czerwca 2025 r., DI–KKW.410.189.2023.
[58] Dz. U. z 2025 r., poz. 733.
[59] Pismo z 30 czerwca 2025 r., znak: DI–KKW.410.75.2024.
[60] Raport opublikowany 31 marca 2023 r. https://ios.edu.pl/wp–content/uploads/2022/12/raport–konczacy–prace–zespolu–ds–sytuacji–w–odrze–2.pdf.
[61] ios.edu.pl/wp–content/uploads/2022/10/Wstepny–raport–zespolu–ds.–sytuacji–na–rzece–Odrze.pdf. Raport opublikowany 30 września 2022 r. Dalej: Raport wstępny.
[62] Rozdział: Wnioski i rekomendacje, strony 252–259.

1/ stworzenia systemu ciągłego pomiaru jakości wód w zakresie wybranych parametrów, z dostępem do danych online dla wszystkich zainteresowanych,
2/ kontynuacji trwających kontroli podmiotów prowadzących zrzut wód zanieczyszczonych do Odry i jej dopływów, celem m.in. ustalenia podmiotów odpowiedzialnych w największym stopniu za stan jakości wód Odry,
3/ niezwłocznej likwidacja nielegalnych wylotów zrzutów ścieków,
4/ przeglądu i weryfikacji obowiązujących pozwoleń na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry, systemowego zarządzania legalnymi zrzutami poprzez uzależnienie parametrów i intensywności zrzutu od aktualnych wyników badań wody, wprowadzenie obowiązku czasowego wstrzymywania bądź ograniczania zrzutów w sytuacji zagrożenia,
5/ wspierania inwestycji z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych,
6/ usprawnienia przepływu informacji, wdrożenie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania, usprawnienia procedur w obrębie zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 661-670)

Zalecenia zbieżne z ww. rekomendacjami sformułowane zostały także w lutym 2023 r. przez służby Komisji Europejskiej. W opracowaniu *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r*.[63], zwrócono uwagę na potrzebę m.in.: 1/ poszerzenia wiedzy i poprawy monitorowania, w tym opracowywanie modeli i podawania (do wiadomości publicznej) informacje na temat czasu przepływu wody od źródła do ujścia w przypadku wszystkich rzek transgranicznych, 2/ poprawy komunikacji, 3/ poprawy reagowania (w sytuacjach kryzysowych) i zarządzania ryzykiem, w tym wprowadzenie usprawnień w zakresie identyfikacji i monitorowania z dużą częstotliwością zrzutów wód słonych do zlewni oraz wdrożenie systemu umożliwiającego reaktywne zarządzanie, uwzględniające w czasie rzeczywistym ładunki zrzutów w całej zlewni, przepływ rzeki, czas przemieszczania się wody i wynikające z tego stężenia zanieczyszczeń, 4/ poprawy regulacji, w tym przeglądu i weryfikacji istniejących pozwoleń na odprowadzanie ścieków oraz wprowadzenie obowiązku czasowego zawieszenia lub ograniczenia zrzutów w sytuacjach kryzysowych, 5/ dalszych badań, aby ustalić źródło zdarzenia, 6/ zarządzania środowiskiem naturalnym, 7/ odbudowy, 8/ badań naukowych, w tym przeprowadzenia zaktualizowanej oceny ryzyka zasalania wód gruntowych z uwzględnieniem zmiany klimatu i toksycznych glonów oraz rozważenia, czy trendy zasolenia wynikające z zanieczyszczeń górniczych i przyszłego poboru wody do nawadniania stanowią zagrożenie dla Odry i innych rzek europejskich, a także zbadania wpływ wielu czynników stresowych, takich jak zasolenie, substancje biogenne, zmiany hydromorfologiczne i zmiana klimatu na stan ekologiczny.

(akta kontroli str. 2291-2324)

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *w pracach DGW korzystano z Raportu wstępnego, Raportu kończącego prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze, raportu Komisji Europejskiej (Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r.), informacji o wynikach*

[63] https://op.europa.eu/pl/publication–detail/–/publication/acae85a4–ae18–11ed–8912–01aa75ed71a1. Analiza opublikowana 17 lutego 2023 r.

kontroli NIK D/22/505. Nie udało się jednak dotychczas wprowadzić rozwiązań w nich rekomendowanych. Analiza katastrofy odrzańskiej była podstawą prac MZdsO. W zasadzie analiza zagrożeń trwa permanentnie. Na bieżąco podejmowane są działania mające na celu ograniczenie zasolenia. Zespół spina działania podejmowane w celu poprawy stanu wód. Premier wskazał Ministra Klimatu i Środowiska jako kierującego pracami Zespołu. Wyniki jego prac oraz ustalenia podjęte w trakcie jego posiedzeń zostały odzwierciedlone w propozycjach legislacyjnych zgłaszanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 3273)

Podsekretarz Stanu wskazał, że *część rekomendacji z Raportu wstępnego Zespołu ds. Sytuacji na Odrze dotyczyła działań o charakterze organizacyjnym, finansowym lub planistycznym, które mogły być zrealizowane w ramach posiadanych kompetencji organów administracji publicznej (np. z pkt 3) – bez konieczności wprowadzania zmian przepisów ustawowych. Natomiast część z ww. rekomendacji mogła być zrealizowana lub wsparta przez działania legislacyjne na poziomie ustawowym. Przedmiotowe rekomendacje w znacznym stopniu przewidywano zrealizować przez wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry. Tym samym Ministerstwo korzystało i wdrażało uzyskane rekomendacje. Należy także wskazać, że część z ww. rekomendacji dotyczy zakresu działania także innych organów, w tym MKiŚ. Należy więc wskazać, że Ministerstwo nie było zobowiązane do wdrożenia wszystkich rekomendacji wskazanych w ww. raporcie. Dodatkowo Ministerstwo podjęło działania zmierzające do uwzględnienia w nowelizacji ustawy o rewitalizacji rzeki Odry propozycji rozwiązań mających na celu zmniejszenie zasolenia polskich rzek.* (...).

(akta kontroli str. 1825-1828)

Brak skutecznej realizacji rekomendacji i wniosków sformułowanych na podstawie analiz dotyczących katastrofy ekologicznej na rzece Odrze w 2022 r., opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

1.3. Departament Prawny Ministerstwa otrzymał w maju 2024 r. z Departamentu Prawnego MKiŚ informację[64] o planowanym spotkaniu z przedstawicielami tzw. wydziału naruszeń Komisji Europejskiej (DG ENV) w celu omówienia prowadzonych spraw naruszeniowych przeciwko Polsce. Spotkanie zaplanowane było na 28 czerwca 2024 r. Wraz z informacją przekazano agendę spotkania oraz szczegółowe pytania sformułowane przez Komisję Europejską (DG ENV). Część z pytań dotyczyła zagadnień związanych z właściwością rzeczową Ministra, w tym a/ organizacji gospodarki wodnej w Polsce, b/ przedłużania pozwoleń bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko i oceny wpływu na obszary Natura 2000, c/ sprawy Odry – przeglądu pozwoleń i projektów infrastrukturalnych. W sprawie przeglądu pozwoleń poproszono m.in. o przedstawienie aktualnych informacji na temat przeglądu wymaganego przez art. 22 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, poddano też w wątpliwość czy realizowane kontrole i inspekcje spełniały wymogi przeglądu zgodnie z art. 11 ust. 5 ramowej dyrektywy wodnej[65], który skutkowałby

[64] Pismo nr DP–WOPIII.0723.8.2024.JRS z 10 maja 2024 r.

[65] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z

aktualizacją pozwoleń i ich warunków, jeśli byłoby to konieczne do osiągnięcia celów środowiskowych. Wskazała też na wcześniejsze zalecenia, zgodnie z którymi przegląd i potencjalna aktualizacja pozwoleń powinny uwzględniać zmieniające się warunki klimatyczne i środowiskowe danych jednolitych części wód. Ponadto Komisja Europejska (DG ENV) zwróciła się z pytaniem *czy polski rząd planuje dodatkowe, bardziej systemowe działania w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony polskich rzek przed kumulacją zrzutów i negatywnych warunków klimatycznych.*

(akta kontroli str. 2200-2217, 2272-2279)

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *nie formułowaliśmy zaleceń w sprawie potencjalnego zapewnienia przeprowadzania przeglądów pozwoleń pod kątem łącznych presji i oddziaływań zakładów korzystających z usług wodnych na JCWP i zlewnię, z uwzględnieniem zmian klimatycznych i środowiskowych objawiających się m.in. zmianą chłonności odbiornika ścieków w stosunku do wynikającej z informacji przedstawionych we wniosku o udzielenie pozwolenia*. *Pozyskiwaliśmy informacje o liczbie przeprowadzonych przeglądów oraz pozwoleniach, które należy cofnąć*. Ustalenia dotyczące braku podjęcie skutecznych działań na rzecz wdrożenia celowych rozwiązań wynikających z rekomendacji struktur Komisji Europejskiej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3282-3283)

Minister otrzymał w grudniu 2024 r. pismo[66], w którym Komisja Europejska (DG ENV) przekazała zastrzeżenia w związku z działaniami podjętymi przez Polskę w reakcji na katastrofę na rzece Odrze w 2022 r. Przedmiotowy dokument został udostępniony MKiŚ oraz Wodom Polskim. Komisja Europejska (DG ENV) stwierdziła m.in., że zastosowane środki były niewystarczające, aby przywrócić rzekę do poprzedniego stanu oraz zwróciła uwagę na wystąpienie w lecie 2024 r. w kilku zbiornikach i JCWP w dorzeczu Odry kolejnych zakwitów złotej algi. Wskazała też na wątpliwości czy unijne prawo ochrony środowiska, w tym ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych[67], zostało odpowiednio zastosowane. Podniesione argumenty dotyczyły m.in. wysokiego poziomu zasolenia, wątpliwości co do przeprowadzanego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych i aktualizacji lub wycofania pozwoleń jako działań wystarczających do zapewnienia osiągnięcia celów określonych w ramowej dyrektywie wodnej w odpowiednich jednolitych częściach wód, powolnego postępu w likwidacji nielegalnych zrzutów (wylotów) i działania dużej liczby nielegalnych instalacji mimo ich zidentyfikowania, braku programu odbudowy środowiska ichtiofauny rzeki Odry, nieosiągnięcia celów środowiskowych ramowej dyrektywy wodnej w jednolitych częściach wód, przypadków podniesienia wartości granicznych przewodności wody (wskaźnik zasolenia) i pH wody pomimo dostępnej wiedzy na temat negatywnego wpływu wysokiego zasolenia na ekosystem rzeki oraz na dane siedliska i gatunki, przyjęcia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza bez dodatkowej lub

22.12.2000, str. 1, ze zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, ze zm.). Dalej: RDW lub ramowa dyrektywa wodna.

[66] Pismo z 3 grudnia 2024 r., znak: Ares(2024)8614022.

[67] Dyrektywa 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17, ze zm.).

zaktualizowanej oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i bez jakiekolwiek wzmianki o katastrofie Odry, a także braku zakładania uaktualnienia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry przed kolejną cykliczną aktualizacją w 2027 r., czyli 5 lat po katastrofie.

(akta kontroli str. 1747-1809, 1904)

Ministerstwo we wrześniu 2025 r. ustosunkowało[68] się do zastrzeżeń Komisji Europejskiej (DG ENV), uzyskując uprzednio stanowiska MKiŚ oraz Wód Polskich oraz wskazując, że *szereg poruszonych zagadnień dotyczących głównie ochrony zasobów środowiskowych znajduje się poza właściwością Ministerstwa.* W odpowiedzi wskazano m.in. 1/ na prace MZdsO i wdrożenie zarówno doraźnych środków w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i rozpoczęcie prac nad systemowymi rozwiązaniami mającymi na celu eliminację pierwotnych przyczyn katastrofy, w tym nadmiernego zasolenia wód – plan inwestycyjny sektora górniczego, 2/ działania Grupy roboczej ds. ograniczenia zrzutów zasolonych wód przez zakłady przemysłowe mające na celu retencjonowanie wód, 3/ monitorowanie interwencyjne *Prymnesium parvum*, 4/ przeprowadzony przegląd pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych na podstawie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry. Odnośnie planu gospodarowania wodami wskazano, że został on sporządzony w formie projektu rozporządzenia w grudniu 2021 r., a procedura legislacyjna prowadzona była latem 2022 roku. Zdaniem udzielającego odpowiedzi Podsekretarza Stanu zmiany do projektu planu w połowie 2022 r. powodowałoby konieczność powtórzenia półrocznych konsultacji społecznych, procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która również wymaga udziału społeczeństwa. W odpowiedzi podniesiono również, że w postanowieniach ramowej dyrektywy wodnej brak jest przepisów wymagających powtarzania określonych czynności w ramach tego samego cyklu planistycznego, nawet jeśli już po ich dokonaniu wystąpiły określone okoliczności, a sama zawartość planu gospodarowania wodami (monitoring, analiza presji i oddziaływań) nie pozwoliła na etapie opracowania projektu planu przewidzieć sytuacji, która wystąpiła latem 2022 r. Podsekretarz Stanu zadeklarował, że sytuacja związana z wystąpieniem złotej algi na obszarze dorzecza Odry powinna zostać odpowiednio przeanalizowana i zaadresowana w kolejnej aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

(akta kontroli str. 1747-1748, 1756-1809, 1904)

Komisja Europejska w listopadzie 2025 r. przedstawiła Polsce zarzuty formalne[69], wystosowane w trybie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[70], w związku z nieprawidłową w jej ocenie transpozycją RDW. W piśmie[71], przygotowanym przez Ministerstwo w styczniu 2026 r., odniesiono się do sformułowanych zarzutów twierdząc, że są bezpodstawne. I tak, w stosunku do zarzutu dotyczącego:

---

[68] W piśmie z 10 września 2025 r., znak: DGW–4.75.60.2025.

[69] Pismo nr INFR(2025)2160 z 21 listopada 2025 r. Numer naruszenia wg ewidencji Komisji: 2025/2160.

[70] Dz. U. z 2024 r. Nr 90 poz. 864/2.

[71] Pismo nr DP–4.0261.164.2020 z 14 stycznia 2026 r. stanowiące propozycję Ministra do odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej.

1) braku okresowego przeglądu środków kontrolnych dla określonych rodzajów działalności, tj.: piętrzenia; zanieczyszczenia ze źródeł punktowych, innych niż wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych; wprowadzania zanieczyszczeń z rozproszonych źródeł zanieczyszczeń; innego szkodliwego wpływu na stan wód – wskazano m.in. na funkcjonujące w polskim prawie rodzaje przeglądów pozwoleń wodnoprawnych zapewniających odpowiednią implementację przepisów RDW, wprowadzenie innych instrumentów kontroli określonych działań – ograniczenie okresu ważności pozwoleń wodnoprawnych, zakaz wprowadzania zanieczyszczeń i odpadów do wód, działania w ramach planów gospodarowania wodami i kontrole w ramach kontroli gospodarowania wodami,

2) zbyt długiego okresu na dokonanie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, wynoszącego 30 lat w przypadku pozwoleń wodnoprawnych wydawanych na taki okres – argumentowano, że *prawodawca Europejski (...) nie określił wprost częstotliwości przeglądów* oraz stwierdzono, że *zgodnie przepisem art. 11 ust. 3 lit. e RDW państwa członkowskie UE mogą zwolnić właściwe organy z tych kontroli [systematycznego przeglądu] dla piętrzenia, które nie mają znaczącego wpływu na stan wód,*

3) braku przepisu w prawie polskim, który wymagałby od właściwego organu zmiany, ograniczenia lub cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego w wyniku dokonania przeglądu, o którym mowa w art. 416 ustawy Prawo wodne – stwierdzono, że *postępowanie w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego powinno być wszczynane z urzędu gdy tylko organ PGW otrzyma informację, którą potwierdzi, o wystąpieniu którejkolwiek z przesłanek cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego – niezależnie od źródła takiej informacji*, w tym w sytuacji *gdy z przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa w art. 416 ustawy – Prawo wodne wynika, że jest podstawa do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego,*

4) sprzecznej z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) interpretacji art. 416 ustawy Prawo wodne, dokonanej przez Prezesa Wód Polskich, gdyż przepisy nie wymagają wyraźnie „aby właściwe organy ograniczyły lub cofnęły pozwolenie wodnoprawne, jeżeli okresowy przegląd wykaże, że takie pozwolenie nie jest adekwatne do zakładanych celów jako środek kontrolny korzystania z wód, aby osiągnąć cele dotyczące wody, zgodnie z wymogami art. 11 ust. 3 RDW" – wskazano na: brak możliwości dokonywania przez Prezesa PGW wiążącej interpretacji przepisów, przebieg postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, w tym przesłanki odmowy jego wydania, ustalanie w jego treści m.in. obowiązków niezbędnych ze względu na ochronę zasobów środowiska, a także na możliwość nałożenia obowiązków, zmiany pozwolenia, wezwania do usunięcia zaniedbań w gospodarce wodnej i wstrzymania działalności zakładu w przypadku ich nieusunięcia, jak też na przypadki obowiązku cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 1746-1767)

1.4. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło w PGW trzy kontrole, z których żadna nie była ukierunkowana na ocenę realizacji przez PGW działań na rzecz ograniczenia zagrożeń związanych z jakością wód. Dwie kontrole planowe dotyczyły prawidłowości realizacji zadań przez organy

regulacyjne w zakresie zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz wykorzystania dotacji z budżetu państwa, a jedna kontrola doraźna dotyczyła działań podejmowanych przez PGW w związku z powodzią we wrześniu 2024 r. PGW poinformowało Ministerstwo o sposobie wykorzystania wniosków.

(akta kontroli str. 59, 86-120)

Ponadto, 1 sierpnia 2023 r. przekazano[72] do Wód Polskich wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej, w dniach od 10 listopada 2022 r. do 10 stycznia 2023 r., której tematem była: *Realizacja działalności statutowej przez PGW*. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia do 10 listopada 2022 r. oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli. Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności realizacji zadań statutowych w szczególności w zakresie udzielania pozwoleń wodnoprawnych i kontroli gospodarowania wodami oraz ocena podjętych działań w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej na rzece Odrze. W zakresie pozwoleń wodnoprawnych oceniono, że czynności związane z ich wydawaniem realizowane były zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane przez przepisy elementy. Stwierdzono równocześnie, że Wody Polskie nie prowadziły żadnej weryfikacji czy sposób działania instalacji jak również ilość odprowadzanych wód określonych w pozwoleniach wodnoprawnych i pozwoleniach zintegrowanych nie wpłynie znacząco na prawidłowe działanie ekosystemu rzecznego, w szczególności mając na uwadze ochronę przed suszą i zmianami klimatycznym. Wskazano też, że ustawa Prawo wodne zobowiązuje PGW do gospodarowania wodami w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając jednak do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód, a także że Wody Polski nie cofnęły ani nie ograniczyły pozwoleń wodnoprawnych w związku z katastrofą ekologiczną na Odrze. Stwierdzono m.in., że Wody Polskie: 1/ otrzymywały informacje o ilości i jakości wprowadzonych ścieków raz do roku do dnia 1 marca za rok poprzedni, 2/ nie posiadały innego systemu monitoringu wydanych pozwoleń wodnoprawnych, 3/ nie posiadały bieżącej informacji o ilości i jakości dokonywanych zrzutów przed podmioty, którym udzielono pozwolenia wodnoprawnego, 4/ nie posiadały systemu/planu/harmonogramów przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne, 5/ analizy prowadzone w związku z przygotowywaniem planów kontroli gospodarowania wodami miały charakter roboczy i nie były dokumentowane. W zakresie sytuacji kryzysowej na rzece Odrze ustalono, że informacja o sytuacji kryzysowej zawarta w raportach została przekazana do Ministerstwa z opóźnieniem. Działania wewnętrzne PGW oceniono jako spóźnione. W celu usprawnienia funkcjonowania jednostki zalecono podjęcie działań lub przygotowanie rozwiązań m.in.: 1/ umożliwiających bieżące gromadzenie i monitorowanie przez PGW danych o ilości i jakości dokonywanych zrzutów przez podmioty, którym udzielono pozwolenia wodnoprawnego (w tym pozwoleń zintegrowanych); 2/ zobowiązujących jednostki terenowe PGW do niezwłocznego przekazywania informacji do

[72] Pismo nr DK–1.0812.18.2022.

systemu ISOK (moduł SIGW); 3/ zapewniających tworzenie harmonogramu/planów przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne w celu zwiększenia nadzoru nad wydanymi pozwoleniami; 4/ prowadzących do zintensyfikowania działań w zakresie identyfikacji nielegalnych wylotów; 5/ w zakresie opracowania i wdrożenia mechanizmu szybkiego reagowania na sytuacje nietypowe występujące w środowisku wodnym.

Prezes PGW w informacji[73] skierowanej do Ministerstwa w sierpniu 2023 r. w sprawie wykonania wniosków pokontrolnych zadeklarował działania mające na celu m.in.: 1/ uruchomienie procesu legislacyjnego dotyczącego 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[74], 2/ opracowanie wskaźników zanieczyszczeń, zmian pomiarów, metod kodowania punktów sieci pomiarowych oraz uzgodnienia ich z Inspekcją Ochrony Środowiska i organami samorządu terytorialnego właściwymi do wydawania pozwoleń zintegrowanych; 3/ opracowanie koncepcyjnego modelu danych umożliwiającego: gromadzenie danych o emisjach do wód i ziemi oraz pomiarów tłowych i immisji oraz zautomatyzowanie analiz, 4/ modyfikację i ulepszenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego prawidłowe gromadzenie i udostępnianie danych, 5/ planowanie przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, 6/ analizy cząstkowych planów kontroli gospodarowania wodami, 7/ intensyfikację identyfikacji nielegalnych wylotów, 8/ likwidację nielegalnych wylotów, 9/ reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożenia.

(akta kontroli str. 542-543, 650-678)

Do dnia zakończenia kontroli w Ministerstwie nie zweryfikowano stopnia realizacji ww. wniosków i deklaracji działań na rzecz ich wdrożenia przedstawionych przez Prezesa PGW. W trakcie kontroli NIK, pismem[75] z 4 lutego 2026 r., Dyrektor DGW zwróciła się do Prezesa Wód Polskich o przekazanie informacji o sposobie wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych. Prezes Wód Polskich w odpowiedzi w lutym 2026 r.[76] stwierdził, że m.in.: 1/ Wody Polskie, w ramach prac nad systemem ISOK, przeprowadziły mapowanie wskaźników składników wód oraz ocen jakości wód, a dalsza standaryzacja przepisów w tym zakresie nie została jednak przeprowadzona, 2/ konieczność regularnego i terminowego wprowadzania danych do SIGW została wskazana jednostkom organizacyjnym PGW w 2023 r., pismem ze stycznia 2025 r. zwrócono się z prośbą o przedstawienie aktualnego stanu realizacji obowiązku wprowadzania danych do SIGW, a w grudniu 2025 r. weszło w życie zarządzenie nr 73/2025 Prezesa PGW *w sprawie wprowadzania danych do systemu informacyjnego gospodarowania wodami i ich udostępniania* regulujące kwestie odpowiedzialności jednostek organizacyjnych oraz komórek organizacyjnych za wprowadzanie danych, 3/ od marca 2023 r. pracownicy Wód Polskich prowadzą

[73] Pismo nr KKK.091.217.2022(9) z 16 sierpnia 2023 r.
[74] Dz. U. poz. 144.
[75] Pismo nr DGWiŻŚ–6.75.100.2023.WP.
[76] Pismo nr KKK.091.217.2022(10) z 18 lutego 2026 r.

akcję czopowania nielegalnych urządzeń wodnych (wylotów do rzek)[77]; od marca 2023 r., do 12 stycznia 2026 r., zamknięto w całej Polsce 1703 szt. urządzeń wodnych w tym w dorzeczu Odry 503 szt.

(akta kontroli str. 3268, 3277-3278, 3286-3296)

1.5. Minister dokonywał rocznych ocen działalności PGW za lata okresu 2022-2024 oraz okresowych ocen Prezesa PGW za 2022 r. i 2024 r., o których mowa w art. 358 ust. 1 i art. 359 ust. 1 ustawy Prawo wodne w terminach ustalonych w tych przepisach. Oceny działalności PGW oparte były o analizę sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego, wyniki bieżącego monitoringu realizacji zadań, wyniki kontroli resortowej i zewnętrznych organów kontroli oraz okresową ocenę przyjmowania i załatwiania skarg. Minister ocenił działalność PGW za 2022 r. i za 2023 r. pozytywnie z zastrzeżeniami, a za 2024 r. negatywnie. W ocenach sformułowane zostały zalecenia, do których odniosło się PGW informując o sposobie ich realizacji. Okresowe oceny Prezesa PGW uwzględniały oceny działalności PGW za poszczególne lata. Minister ocenił Prezesa PGW za 2022 r. pozytywnie z zastrzeżeniami, a za 2024 r. negatywnie. Okresowa ocena Prezesa PGW za 2023 r. nie została dokonana, a ocena działalności PGW za 2024 r. nie spełnia wszystkich wymogów wynikających z przepisów ustawy Prawo wodne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W okresowych ocenach Prezesa PGW zobowiązano Prezesa m.in. do realizacji zaleceń NIK oraz zaleceń opisanych w ocenie działalności PGW. Prezes PGW terminowo informował o sposobie realizacji zaleceń sformułowanych w ocenach prezesa PGW.

(akta kontroli str. 1428-1478)

1.6. Minister – stosownie do art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy Prawo wodne – zatwierdził plany kontroli gospodarowania wodami opracowane przez Wody Polskie i nadzorował realizację tych planów. Podejmował działania nadzorcze na etapie zatwierdzania oraz zmian planów (m.in. dotyczące uzupełnienia zakresu przedmiotowego planu), jak i w trakcie ich realizacji. W planach ujmowane były m.in. kontrole, których zakres dotyczył ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami. Minister otrzymywał od Wód Polskich kwartalne sprawozdania z realizacji planów kontroli gospodarowania wodami zwierające dane o liczbie kontroli zaplanowanych oraz wykonanych na obszarze właściwości poszczególnych RZGW. Ponadto Minister otrzymał sprawozdania roczne, które zwierały zbiorcze informacje na temat zakresu przedmiotowego kontroli, wydanych zarządzeń pokontrolnych, przekazania spraw do właściwych organów oraz nałożenia grzywien.

Sprawozdania były analizowane przez pracowników Wydziału Nadzoru i Mienia DGW, a notatki sporządzone z ich analizy przekazywano Dyrektorowi DGW. W latach 2023-2025 Minister wydał Prezesowi PGW jedno polecenie przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, wykonywania urządzeń wodnych

[77] Działania podjęte w związku z pismem Zastępcy Prezesa Wód Polskich znak: KUM.4218.2.2022 z 27 marca 2023 r.

i utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, o wynikach której został poinformowany.

(akta kontroli str. 1266-1267, 1277-1278, 1342-1369, 1504-1513)

1.7. Zagadnienie związane z gromadzeniem danych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami na obszarze państwa[78] były przedmiotem kontroli *Realizacja działalności statutowej przez PGW*, co opisano w punkcie 1.4 wystąpienia. Minister był informowany przez PGW m.in. o wystosowaniu w lipcu i grudniu 2024 r. pism[79] do marszałków województw, starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu w sprawie przekazania Wodom Polskim pozwoleń wydanych przez te organy. Zastępca Prezesa PGW zwróciła się w czerwcu 2025 r.[80] do dyrektorów RZGW o podjęcie działań zmierzających do pozyskania wszystkich pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 329 ust. 2 pkt 10 ustawy Prawo wodne od organów administracji publicznej, które były właściwe do ich wydawania przez powstaniem PGW, a następnie uzupełnienie o brakujące decyzje rejestru SIGW prowadzonego w systemie teleinformatycznym ISOK.

(akta kontroli str. 52-70)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w myśl art. 11 pkt 5 ustawy Prawo wodne, SIGW stanowi instrument zarządzania zasobami wodnymi, podobnie jak planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności, a także kontrola gospodarowania wodami. Dla jego działania oraz możliwości skutecznego wykorzystywania w zarządzaniu wodami niezbędne jest zapewnienie m.in. aktualności i kompletności danych, które opisują m.in. stan i jakość wód oraz ilość i skład chemiczny ścieków. Ustalenia prowadzonej równolegle kontroli w Wodach Polskich wskazują, że w lutym 2026 r.: w SIGW (w tym prowadzonym w ISOK) brak było kompletnych i aktualnych danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez organy Wód Polskich, które gromadzono w odrębnych, niepowiązanych ze sobą lokalnych bazach prowadzonych przez jednostki organizacyjne PGW. Brakowało też pełnych danych dotyczących pozwoleń wydanych przez część organów samorządowych przed 1 stycznia 2018 r. Powyższe, zwłaszcza w kontekście zaleceń pokontrolnych Ministerstwa sformułowanych w 2023 r., świadczy o ograniczonej skuteczności nadzoru Ministra nad Wodami Polskimi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2846-2854)

1.8. Minister nie wypracował założeń ram funkcjonalnych, organizacyjnych i prawnych dla budowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach wspierającego skuteczność gospodarowania wodami przez PGW i opartego o automatyczny monitoring wybranych parametrów jakościowych wód, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie prac Zespołu ustalono potrzebę utworzenia systemu, który służyłby ciągłemu – w czasie rzeczywistym – monitorowaniu jakości wód

[78] Dalej: SIGW.
[79] Pismo nr KZI.4600.70.2024 z 2 lipca 2022 r. i nr KZI.4600.70.2.2024 z 19 grudnia 2024 r.
[80] Pismo nr KZI.4600.48.2025 z 13 czerwca 2025 r.

powierzchniowych w Polsce, z uwzględnieniem określonych parametrów. M.in. już w lutym 2024 r. na posiedzeniu Zespołu wskazywano na planowane przez IMGW wdrożenie projektu w zakresie monitoringu automatycznego.

(akta kontroli str. 3160-3175)

W związku z rekomendacją Zespołu, sformułowaną na posiedzeniu 20 lutego 2024 r., nadzorowany przez Ministra IMGW prowadził prace nad modelowaniem zasolenia wód Odry (model IMGW AD), w których wykorzystywane były dane o przewodności elektrolitycznej dostarczane z 30 stacji pomiarowych Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie - Państwowego Instytutu Badawczego[81] i dwóch Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego oraz o wielkości przepływu i średniej prędkości wody. Dyrektor IMGW[82] poinformował, że *od dnia 29 lipca 2024 r. wyniki modelu IMGW AD były publikowane w serwisie hydrologicznym IMGW hydro.imgw.pl (prace zrealizowane w trybie pilnym w Centrum Hydrologicznej Osłony Kraju IMGW)*. Z uwagi na zakończenie projektu realizowanego przez IRŚ, funkcjonowanie modelu IMGW AD zostało w grudniu 2024 r. zawieszone.

(akta kontroli str. 52-69, 1065, 1068-1076, 1822-1823)

1.9. Minister nie podjął działań w celu zapewnienia mechanizmu umożliwiającego Wodom Polskim uzyskanie dostępu do bieżących danych o ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód powierzchniowych przez podmioty posiadające pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia zintegrowane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na konieczność identyfikacji i monitorowania z dużą częstotliwością zrzutów wód słonych do zlewni wskazano w zaleceniach służb Komisji Europejskiej[83] z 2023 r. Zagadnienie związane z bieżącym gromadzeniem i monitorowaniem danych o ilości i jakości dokonywanych zrzutów ścieków było przedmiotem kontroli *Realizacja działalności statutowej przez PGW*, w wyniku której zalecono podjęcie działań lub przygotowanie rozwiązań w tym zakresie, co opisano w punkcie 1.4 wystąpienia.

(akta kontroli str. 544-576, 2291-2324)

W Ministerstwie trwały prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. *w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych*[84]. Projekt został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych Ministra, z przewidywanym terminem jego wydania – I/II kw. 2025 r. W przygotowanym projekcie przewidziano dla części podmiotów (w tym odprowadzających wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych) obowiązek ciągłego pomiaru ilości i jakości ścieków oraz jakości wód w miejscu ich zrzutu bez powiązania go z koniecznością zapewnienia PGW dostępu do

[81] Dalej: IRŚ.
[82] W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
[83] Dokument: *Unijna analizie katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r.*, str. 27.
[84] Dz. U. poz. 1311. Dalej: rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych.

bieżących wyników tych pomiarów. Okoliczność tą wskazywały także Wody Polskie w ramach opiniowania tego projektu (pismo z 31 października 2024 r.). Prace legislacyjne związane z projektowanym rozporządzeniem według stanu na 26 lutego 2026 r. nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1283, 1360-1375, 3673-3680)

Odnosząc się do przyczyn braku zakończenia prac nad przygotowaniem ww. projektu rozporządzenia zmieniającego, Podsekretarz Stanu stwierdził, że *zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych, prace legislacyjne nad projektem (...) zostały przerwane w związku zakończeniem IX kadencji Sejmu. Ministerstwo wznowiło prace nad nowelizacją.* Podsekretarz Stanu wskazał też, że odpowiadający za przygotowanie i procedowanie projektu ww. rozporządzenia Wydział Ochrony Wód DGW *mierzy się z narastającymi wyzwaniami kadrowymi. Sytuacja ta wynika z rotacji kluczowych pracowników oraz wiąże się ze znaczącym obciążeniem pracą pozostałych pracowników. W obecnych warunkach priorytetem MI w obszarze właściwości w/w Wydziału są: 1/ prace związane z transpozycją dyrektywy UE 2024/3019 (oczyszczanie ścieków komunalnych) oraz obsługą toczącego się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (dot. dyrektywy 91/271/EWG); 2/ realizacja zadań wynikających wprost z przepisów prawa, w tym sprawozdawczość z realizacji i wykonania Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych za lata 2022, 2023 i 2024 (art. 91 i 94 ustawy – Prawo wodne) oraz prace nad dokumentacją VII aktualizacji KPOŚK (art. 96).* Ponadto Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *prowadzone są działania mające na celu opracowanie stosownych propozycji legislacyjnych i organizacyjnych m.in. w zakresie zawartości chlorków i siarczanów w wodach odprowadzanych z działalności górniczej (...),* które powinny zostać wykorzystane *w dalszych pracach legislacyjnych, zarówno w przedmiotowej nowelizacji rozporządzenia, jak i ustawie Prawo wodne*. (...).

(akta kontroli str. 1604, 1810-1816, 1828-1830)

1.10. Minister nie przygotował propozycji rozwiązań umożliwiających czasowe ograniczenie uprawnień podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie odprowadzania ścieków, uzasadnione koniecznością zapobiegania negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych. Na potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań wskazano w Raporcie wstępnym, a także w uwagach zgłoszonych przez Ministra Klimatu i Środowiska do projektu ustawy (UD96). Ustalenia te opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1368-1375)

1.11. Nadzorowane przez Ministra PGW prowadziło weryfikację formalno-prawną urządzeń wodnych, służących do odprowadzania ścieków w celu identyfikacji nielegalnych zrzutów. Obejmowała ona dwa aspekty legalności: korzystania z wód oraz wykonania urządzenia wodnego (wylotu).

Pierwsze wytyczne dotyczące działań weryfikacyjnych zostały opracowane w 2021 r. przez Departament Usług Wodnych KZGW i przekazane do RZGW.

Wytyczne te stanowiły przedmiot roboczego spotkania w 1 października 2021 r. Następnie, 1 czerwca 2022 r., dodatkowe wytyczne wydał Prezes PGW[85].

(akta kontroli str. 52-89, 168-178)

W wyniku podejmowanych działań liczba zidentyfikowanych wylotów wykonanych bez pozwolenia wzrosła z 4477 wg stanu na 30 czerwca 2023 r. do 7214 – na 30 czerwca 2025 r. Dyrektor DGW wskazała, że *zakres działań związanych z weryfikacją formalno-prawną urządzeń wodnych służących do odprowadzenia oczyszczonych ścieków lub wód opadowych i roztopowych obejmuje kilkadziesiąt tysięcy urządzeń wodnych, a sama weryfikacja prowadzona jest na kilku płaszczyznach przez wszystkie jednostki PGW. Z uwagi na charakter podejmowanych działań oraz objęcie nimi cieków na terenie całego kraju, nadal identyfikowane są „nowe" urządzenia wodne. Jest to proces ciągły. (...) Ministerstwo nie zidentyfikowało potrzeby dokonania osobnej oceny PGW w zakresie prowadzonej weryfikacji formalno-prawnej urządzeń wodnych. Realizacja zadań przez PGW, w tym działań z zakresu weryfikacji formalno-prawnej urządzeń wodnych, jest elementem dokonywanej corocznie oceny działalności PGW.*

(akta kontroli str. 1504-1513)

1.12. Minister nie podjął skutecznych działań na rzecz wdrożenia celowych rozwiązań wynikających z rekomendacji sformułowanych po katastrofie ekologicznej na Odrze przez struktury Komisji Europejskiej oraz PRGW, koniecznych dla zapewnienia właściwej kontroli korzystania z wód przez podmioty odprowadzające do nich ścieki. Rekomendacje te dotyczyły dokonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych według ujednoliconych zasad, zobowiązujących organy je przeprowadzające do uwzględnienia zmian stanu odbiornika i wpływu łącznego ładunku zanieczyszczeń określonego w tych pozwoleniach na całą JCWP. Ustalenia te opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dokumencie z 2021 r.[86] pn. Przeglądy pozwoleń wodnoprawnych – wytyczne, opracowanym przez PGW, przywołano podstawy prawne, wymieniono zakres podmiotowy i przedmiotowy przeglądu, opisano sposób powiadomienia o planowanym przeglądzie, przedstawiono wykaz warunków wskazany w art. 403 ust. 2 ustawy Prawo wodne dotyczący parametrów możliwych do ustalenia w pozwoleniu (np. ilość ścieków wprowadzanych do ziemi lub wód, stan i skład ścieków, sposób i zakres prowadzenia pomiarów). W zaktualizowanych w styczniu 2024 r.[87] wytycznych, sformułowano oczekiwanie, że przeglądu pozwolenia wodnoprawnego należy dokonać również pod kątem tego, czy warunki w nim określone zapewniają możliwość oceny (organom przeprowadzającym kontrolę gospodarowania wodami), czy to korzystanie z wód nie powoduje wystąpienia szkód w środowisku wodnym bądź nie utrudnia korzystania z wód przez innych użytkowników, a także czy urządzenie wodne służące do korzystania z wód jest właściwie utrzymywane.

[85] Pismo nr KUM.4218.2.2022 z 1 czerwca 2022 r.
[86] Przekazanym przy piśmie z 30 czerwca 2021 r. nr KUZ.022.30.2021.
[87] Pismo nr KUZ.032.2.2024 z 4 stycznia 2024 r.

Nie określono jednak metodyki prowadzenia weryfikacji umożliwiającej dokonanie oczekiwanej oceny.

(akta kontroli str. 52-67, 108-123)

Wody Polskie przekazywały do Ministerstwa kwartalne sprawozdania z realizacji okresowych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych prowadzonych na podstawie art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Z dokumentów tych wynikało, że organy PGW zaplanowały na poszczególne lata okresu 2023-2025 przeprowadzenie łącznie 11 864 przeglądów, z których wykonano jedynie 7117 (60%) z dochowaniem zakładanych terminów, co świadczy o ograniczonej skuteczności nadzoru Ministra nad Wodami Polskimi i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 3032-3092)

W listopadzie 2022 r. Prezes PGW polecił[88] organom właściwym do udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, na obszarze działania RZGW w: Gliwicach, Szczecinie oraz we Wrocławiu, a następnie Rzeszowie, Krakowie, Lublinie, Warszawie, Bydgoszczy oraz w Gdańsku, przeprowadzenie w trybie pilnym przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, w szczególności w zakresie wprowadzania ścieków do wód, w tym wprowadzania ścieków do urządzeń wodnych, pod kątem warunków ustalonych w przedmiotowych pozwoleniach wodnoprawnych w zakresie wskaźników świadczących o zasoleniu wód. Z podsumowania tego działania przedłożonego Ministrowi przez PGW w czerwcu 2023 r.[89] wynikało, że zidentyfikowano łącznie 188 takich pozwoleń wodnoprawnych a ich przeglądy wykazały, że w 175 przypadkach zakłady dotrzymywały ustalonych warunków. Ponadto, w stosunku do 13 zakładów uchybiających warunkom posiadanego pozwolenia wodnoprawnego, organy PGW uznały, że nieprawidłowości te nie dawały podstaw do zastosowania art. 415 ustawy Prawo wodne, tj. cofnięcia lub ograniczyć bez odszkodowania pozwolenia wodnoprawnego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na przekroczeniu średniodobowej ilości oczyszczonych ścieków wprowadzanych do wód, przekroczeniu dopuszczalnych wartości chlorków, azotu i siarczanów. Przekroczenia te nie wystąpiły u podmiotów prowadzących działalność górniczą.

(akta kontroli str. 124-126, 1504-1513, 3147, 2910-2913)

Nadzorowane przez Ministra PGW realizowały także przegląd pozwoleń wodnoprawnych przewidziany w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry. Przegląd miał być zrealizowany w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. do 7 kwietnia 2025 r.). Przeprowadzono go na obszarze właściwości RZGW w Gliwicach, Wrocławiu i Szczecinie. Przeglądem nie objęto pozwoleń wodnoprawnych na obszarze właściwości miejscowej RZGW w Poznaniu, co nie zostało zakwestionowane przez Ministra. Ustalenie te opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1736-1738, 3141-3146, 3240-3266)

[88] Pisma z 8 i 9 listopada 2022 r.
[89] Pisma z 28 i 30 czerwca 2023 r., znak: KUZ.4215.1.2022.

Ww. przeglądem objęte zostały 824 pozwolenia wodnoprawne[90], z czego:
1/ w przypadku 46 pozwoleń stwierdzono ich wygaśnięcie,
2/ cofnięto lub ograniczono 14 pozwoleń,
3/ w przypadku 32 pozwoleń stwierdzono ich realizację niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu,
4/ 731 pozwoleń było realizowanych prawidłowo.
Ponadto w informacji o wynikach przeglądu z lipca 2025 r.[91] PGW przedstawiło listę dziewięciu pozwoleń wodnoprawnych realizowanych niezgodnie z warunkami, które powinny zostać cofnięte lub ograniczone w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych na podstawie art. 415 lub art. 417 ustawy Prawo wodne oraz 15 pozwoleń realizowanych zgodnie z warunkami korzystania z wód, w przypadku których zasadne jest rozważenie cofnięcia lub ich ograniczenia w wyniku przeprowadzenia dodatkowej analizy w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie[92], w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych z ustalonym sumarycznym poziomem stężenia chlorków i siarczanów powyżej 5000 mg/l.

(akta kontroli str. 1266-1478, 3141-3146, 3240-3266)

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *nie zna metod jakie PGW zastosowało przy typowaniu pozwoleń wodnoprawnych*, które powinny zostać cofnięte lub ograniczone lub w przypadku których zasadne jest rozważenie cofnięcia lub ich ograniczenia. Ponadto Dyrektor DGW wyjaśniła, że *organ miał swobodę przy przeprowadzaniu przeglądu i miało to być przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.* Dodała też, że *nie ma wiedzy czy pozwolenia zostały cofnięte, ani też informacji, ile pozwoleń zostało cofniętych. Nie było oficjalnej informacji, że Wody Polskie mają zamiar cofnąć te pozwolenia. Taka informacja skutkowałaby przeprowadzeniem analizy przyczyn zagrożenia celów środowiskowych.*

(akta kontroli str. 3281-3283)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *Wody Polskie nie ustaliły metodyki typowania przedmiotowych pozwoleń wodnoprawnych. (...) Pozwolenia/decyzje wybrano poprzez przyjęcie parametru o kwalifikacji wynoszącej 5000 mg/l sumarycznego poziomu stężenia chlorków i siarczanów. Poziom ten wynikał z propozycji zmiany przepisów przedstawionej przez Wody Polskie[93] (...)* a także w *celu zwrócenie uwagi na potrzebę rozważenia ustalenia maksymalnego limitu zanieczyszczeń występujących w odprowadzanych wodach dołowych, w rozporządzeniu w sprawie substancji szczególnie szkodliwych*. Podsekretarz Stanu wskazał też, że *wraz ze zmianami przepisów rozporządzenia można byłoby wprowadzić przepis umożliwiający dostosowanie obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych do nowych regulacji mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych*.

(akta kontroli str. 3312-3313)

---

[90] Przeprowadzono i zakończono przegląd 823 pozwoleń wodnoprawnych (przegląd jednego pozwolenia nie został zakończony z uwagi na przekazane akta sprawy do prokuratury).
[91] W tym pismo z 7 lipca 2025 r., znak: KUW.4215.1.2025.
[92] Dalej: KZGW.
[93] W piśmie z 31 października 2024 r., znak: KBW.0800.273.2024.

Z informacji dotyczącej aktualnego stanu spraw związanych z ww. przeglądem[94] przedstawionej przez dyrektorów RZGW w Gliwicach, Wrocławiu i Szczecinie wynika, że:
1/ cofnięto lub ograniczono 14 pozwoleń wodnoprawnych, w tym jedno na podstawie art. 415 ust. 5 ustawy Prawo wodne z uwagi na brak korzystania z uprawnień wynikających z tego pozwolenia, 12 z uwagi na niewywiązywanie się z obowiązków określonych w art. 304 ustawy Prawo wodne lub z obowiązków nałożonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub w związku z korzystaniem z wód z przekroczeniem lub niespełnieniem warunków wykonywania uprawnień, w tym odprowadzania ścieków, których parametry przekraczały dopuszczalne wartości określone w pozwoleniu oraz jedno pozwolenie wodnoprawne - na podstawie art. 415 ust. 1 ustawy Prawo wodne z uwagi na znaczne podwyższenie stężenia azotu i fosforu w oczyszczonych ściekach odprowadzanych do rzeki Bytomki,
2/ wszczęto osiem postępowań w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych, które na dzień udzielenia odpowiedzi były w toku,
3/ jedno pozwolenie zostało wygaszone na wniosek strony z uwagi na złożenie wniosku o wydanie nowego pozwolenia wodnoprawnego,
4/ trwała ponowna analiza i weryfikacja 16 pozwoleń wskazanych do ograniczenia lub cofnięcia.

(akta kontroli str. 1672-1718)

Ministerstwo pozyskało też informacje o wynikach przeglądów pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód na obszarze zlewni rzeki Odry, przeprowadzonych przez marszałków województw, do którego zobowiązała ustawa o rewitalizacji rzeki Odry w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 7 kwietnia 2025 r.). Z otrzymanych informacji wynikało, że na terenie siedmiu województw do przeglądu wytypowano 47 pozwoleń. W przypadku jednego pozwolenia stwierdzono, że warunki wprowadzania ścieków do wód wynikające z eksploatacji instalacji wymagają podjęcia działań w zakresie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia zintegrowanego w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych.

(akta kontroli str. 1266-1478)

W sierpniu 2025 r., do DGW zwrócił się Departament Strategii i Analiz MKiŚ[95] z prośbą o dokonanie pogłębionej analizy wyników przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych z obszaru zlewni Odry w celu identyfikacji odpowiednich rozwiązań systemowych na rzecz poprawy jakości wód w dorzeczu Odry. W odpowiedzi[96], Dyrektor DGW stwierdziła, że w wyniku dokonanego przez marszałków województw przeglądu pozwoleń zintegrowanych, nie cofnięto żadnego pozwolenia, co jej zdaniem wskazywało na brak podstaw do dokonania pogłębionej analizy wyników tego przeglądu. Odnosząc się do przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przeprowadzonego przez

[94] Pisma nr S.RUZ.4218.69.2025.KW z 26 listopada 2025 r., nr V.RUZ.091.5.2025.ID z 26 listopada 2025 r. i nr C.RUZ.091.1.2025.1 z 26 listopada 2025 r. pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
[95] Pismo z 20.08.2025 r., znak: DSA–WBE.002.14.2025.AJ.
[96] 30 września 2025 r.

PGW, Dyrektor DGW wskazała na zestawienie pozwoleń wodnoprawnych, w których stwierdzono naruszenia, w tym przesłanki do cofnięcia bądź ograniczenia pozwolenia oraz zestawienie wniosków ogólnych – podsumowanie zidentyfikowanych problemów na podstawie analizy oraz propozycji zmian organizacyjnych i legislacyjnych wynikających z przeprowadzonego przeglądu. Wskazano w nim na: 1/ sprzeczność rozporządzenia w sprawie substancji szczególnie szkodliwych z rozporządzeniem Ministra z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry[97] w zakresie ustalenia maksymalnych parametrów zasolenia dla ścieków oraz odnoszenie parametrów zasolenia do różnych wskaźników[98], 2/ konieczność doprecyzowania zapisów rozporządzenia w sprawie substancji szczególnie szkodliwych w zakresie określenia górnej granicy do jakiej można dopuścić wzrost sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów, poniżej miejsca wprowadzania ścieków lub wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, przy zastosowaniu zwolnienia wynikającego z § 12 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie substancji szczególnie*, a także wprowadzenie definicji: „szkody w środowisku wodnym" oraz „nieuzasadnione ekonomicznie zmiany w procesie produkcji", 3/ konieczność zmiany przepisów ustawy Prawo wodne w kontekście wprowadzenia obowiązku stosowania przez zakłady systemów retencyjno-dozujących, 4/ konieczność zmiany przepisów ustawy w zakresie jednoznacznego wskazania, kiedy organ powinien cofnąć pozwolenie wodnoprawne, 5/ brak danych i narzędzi umożliwiających określenie chłonności odbiornika (np. w zależności od przepływu wód, stężeń substancji zanieczyszczających w cieku) oraz ustalenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczających jakie mogą być wprowadzane do danego odbiornika mając na uwadze jakość wód w nim płynących, jak też brak danych dotyczących skumulowanych oddziaływań ścieków na odbiornik, 6/ brak określenia konkretnej wartości sumarycznej stężenia chlorków i siarczanów w odprowadzanych ściekach z kopalń, jaka bezwzględnie nie może być przekraczana oraz m.in. problemy z ustaleniem czy zachowane są warunki w sytuacji kiedy jest zła jakość wód odbiornika - stężenia zanieczyszczeń w wodach cieku przekraczają najwyższe wartości dopuszczalne substancji zanieczyszczających w wprowadzanych do niego ściekach, 7/ utrudnioną współpracę z zakładami posiadającymi pozwolenia wodnoprawne oraz brak konsekwencji takiej współpracy, 8/ brak sytemu umożliwiającego weryfikację przeglądów pozwoleń wodnoprawnych wykonywanych dla całego regionu wodnego przez wszystkie organy dokonujące przeglądów.

(akta kontroli str. 1266-1478)

W sprawie działań podejmowanych przez Ministerstwo w celu przygotowania propozycji rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych stanowiących odpowiedź na zidentyfikowane w trakcie przeglądu problemy, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *przekazana przez Ministerstwo tabela zawierała propozycje legislacyjne przedstawione przez Wody Polskie i nie stanowiła oficjalnego stanowisko Ministerstwa w przedmiotowej sprawie.* Stwierdził też, że *sprawa jest cały czas*

[97] Dz. U. z 2023 r. poz. 335.

[98] Wskaźnik przewodności elektrolitycznej właściwej (w jednostce µS/cm) oraz ilość ładunku chlorków i siarczanów (w mg).

procedowana, między innymi trwają uzgodnienia przedstawionych propozycji wewnątrz resortu infrastruktury.

(akta kontroli str. 1899, 1919-1920)

Odpowiadając na pismo[99] Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dotyczące przeprowadzenia przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez organy PGW w zakresie 1/ uwzględnienia rekomendacji Komisji Europejskiej (DG ENV) z 28 czerwca 2024 r. oraz wcześniejszych zaleceń, zgodnie z którymi przegląd i potencjalna aktualizacja pozwoleń powinny uwzględniać zmieniające się warunki klimatyczne i środowiskowe danych jednolitych części wód, 2/ weryfikacji ustalonych w pozwoleniach warunków oraz dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń, w szczególności w zakresie chlorków i siarczanów, które m.in. mogą mieć wpływ na rozwój *Prymnesium parvum*, przez pryzmat dynamiki poziomów wody i przepływu wody w odbiorniku, a także 3/ łącznych presji i oddziaływań na odbiornik pochodzących z zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP, Ministerstwo powołało się[100] na stanowisko PGW. Wskazano, że w ustawie Prawo wodne oraz w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry nie został określony szczegółowy sposób ani zakres przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych. Wypracowane w PGW wewnętrzne zasady określające sposób oraz zakres wykonywania czynności dotyczyły weryfikacji m.in., czy warunki i obowiązki określone w pozwoleniu wodnoprawnym były przestrzegane przez zakłady, w szczególności w zakresie ilości i jakości odprowadzanych ścieków, w tym zawartości chlorków i siarczanów.

Odnosząc się do kwestii uwzględnienia w trakcie przeglądu rekomendacji służb Komisji Europejskiej, PGW wskazało, że przegląd ten został przeprowadzony na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, weryfikację pozwoleń wodnoprawnych rozpoczęto w 2023 r., a rekomendacje zostały wydane 28 czerwca 2024 r., tj. w trakcie trwania procesu przeglądu. Powołując się na art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[101] – podniesiono, że nie było możliwe zastosowanie rekomendacji służb Komisji Europejskiej do przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przeprowadzonego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, który został wszczęty jeszcze przed dniem publikacji tych rekomendacji. Wskazano dodatkowo, że rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczą wdrożenia niezbędnych systemów, procedur oraz mechanizmów mających na celu zapewnienie pełnego stosowania i egzekwowania prawa ochrony środowiska oraz wskazują przede wszystkim działania planowane na przyszłość, które powinny zostać wdrożone, takie jak m.in. systemy monitorowania. Odnosząc się do weryfikacji warunków oraz dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych – w szczególności dotyczących chlorków i siarczanów, które mogą wpływać m.in. na rozwój *Prymnesium parvum*, dynamiki poziomów wody i przepływu wody w odbiorniku, a także łącznych presji i oddziaływań na odbiornik pochodzących z zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP, PGW wskazało, że m.in.:

[99] Pismo z 10 września 2025 r., znak: DI–KKW.415.22.2025.
[100] Pismo z 30 września 2025 r.
[101] Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

1/ wydanie pozwolenia wodnoprawnego poprzedzone jest postępowaniem administracyjnym, a w trakcie postępowania organ jest uprawniony do podejmowania wszelkich czynności oraz gromadzenia dokumentów wynikających z przepisów prawa, które są niezbędne do wyjaśnienia sprawy;
2/ ustawa Prawo wodne w art. 409 ust. 1 pkt 7 wskazuje, że operat wodnoprawny załączony do wniosku powinien określać m.in. wpływ planowanego korzystania z wód na wody powierzchniowe oraz wody podziemne, ze szczególnym uwzględnieniem stanu tych wód oraz realizacji dla nich określonych celów środowiskowych;
3/ przepis art. 409 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy nie nakłada obowiązku określania skumulowanego efektu odprowadzanych zanieczyszczeń, w tym łącznych presji i oddziaływań na odbiornik pochodzących z zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP;
4/ zgodnie z art. 396 ustawy Prawo wodne, organ wydający pozwolenie wodnoprawne jest zobowiązany stwierdzić, czy wnioskowane korzystanie z wód nie narusza ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Dodatkowo, organ uwzględnia wymagania ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody oraz dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, a także wymogi wynikające z przepisów ustawy i przepisów odrębnych. Wskazano, że żaden z branych pod uwagę dokumentów ani przepisów nie nakłada obowiązku badania skumulowanego efektu odprowadzanych zanieczyszczeń, ani łącznych presji i oddziaływań na odbiornik pochodzących od zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP;
5/ skoro obowiązujące przepisy nie zobowiązują do badania skumulowanego efektu odprowadzanych zanieczyszczeń na etapie postępowań o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych, branie tych aspektów pod uwagę na etapie dokonywania przeglądów pozwoleń byłoby sprzeczne z dotychczasowymi działaniami organów na etapie udzielania pozwoleń.

Ponadto Ministerstwo w odpowiedzi wskazało na stanowisko PGW, zgodnie z którym weryfikacja ustalonych w pozwoleniach warunków oraz dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń, uwzględniająca dynamikę poziomów i przepływu wody w odbiorniku, a także łączne presje i oddziaływania pochodzące od zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP, byłaby możliwa jedynie pod warunkiem zmiany obowiązujących przepisów prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1268-1479, 1504-1513)

1.13. Minister nie wydawał wytycznych dla jednostek odpowiedzialnych za udzielanie pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych dotyczących zasad weryfikacji informacji podmiotu wnioskującego o wydanie lub zmianę pozwolenia dotyczących przesłanek wskazanych w § 12 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie substancji szczególnie szkodliwych*. Prezes Wód Polskich przekazał natomiast do organów PGW pisma[102], w których m.in. zwrócił uwagę na konieczność rzetelnej weryfikacji spełnienia warunków przy prowadzeniu postępowań w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych z zastosowaniem odstępstwa dotyczącego dopuszczenia wzrostu stężenia chlorków i siarczanów

[102] Pisma KUZ.032.179.2022 z 15 listopada 2022 r. i KUZ.032.179.2.2022 z 15 grudnia 2023 r.

do wartości większej niż 1000 mg/l oraz uwzględnienia skutków środowiskowych i społeczno-gospodarczych oraz oddziaływania na innych użytkowników wód, a nie jedynie kwestie ekonomiczne zakładu. Wskazał także, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *weryfikacja informacji podmiotu wnioskującego o wydanie lub zmianę pozwolenia wodnoprawnego, dotyczących przesłanek wskazanych w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, jest częścią postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Tym samym w ramach prowadzonego postępowania organy PGW samodzielnie oceniają zgodność przedmiotu wniosku z przepisami, w tym z przepisami zawartymi w aktach wykonawczych. (...) narzucanie przez Ministra, czy też Prezesa PGW sposobu oceny przedstawionych przez wnioskodawców informacji w ramach prowadzonych postępowań stanowiłoby zignorowanie tak przepisów o właściwości, jak również (w przypadku Prezesa PGW) przepisów statuujących dwuinstancyjność postępowania.*

(akta kontroli str. 52-62, 124-129, 1819-1820)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że na ujednolicenie przepisów, doprecyzowanie zapisów, wprowadzenie definicji i ogólnie na konieczność zmian § 12 rozporządzenia w sprawie substancji szczególnie szkodliwych wskazano w trzech z ośmiu wniosków ogólnych sformułowanych przez PGW w wyniku dokonanego we wrześniu 2025 r. podsumowania przeprowadzonego na podstawie art. 22 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry przeglądu pozwoleń - opisanego w punkcie 1.12 niniejszego wystąpienia.

1.14. Do Ministerstwa wpływały Sprawozdania z działalności PGW oraz kwartalne sprawozdania z realizacji Planu kontroli gospodarowania wodami. Z dokumentów tych wynikał istotny wzrost aktywności Wód Polskich w tym obszarze - w 2023 r. przeprowadzono 517 takich kontroli, w 2024 r. - 708, a w 2025 r. – 1093.

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *w celu zwiększenia liczby kontroli gospodarowania wodami Prezes PGW podjął działania skutkujące zwiększeniem zatrudnienia w Wydziałach Kontroli Gospodarowania Wodami. Powyższe działanie w sposób istotny wpłynęło na realizację działań kontrolnych, a efekty widoczne były już w roku 2024*.

(akta kontroli str. 52-68, 1504-1513)

1.15. W 2024 r. w Ministerstwie podejmowane były działania mające na celu realizację sformułowanego przez NIK w informacji o wynikach kontroli D/22/505 *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze* wniosku dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych w celu zapewnienia wykonywania przez organy wydające pozwolenie wodnoprawne/pozwolenia zintegrowane w toku prowadzonych postępowań obowiązkowej oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków objętych wnioskami o wydanie ww. pozwoleń na stan odbiornika tych ścieków. Zastępca Dyrektora DGW wystąpił do PGW[103], MKiŚ oraz urzędów marszałkowskich[104], z prośbą o przedstawienie

[103] Pismo z 11 lipca 2024 r., znak: DGW–3.0212.3.2024.
[104] Pismo z 10 października 2024 r., znak: DGW–3.0212.3.2024.

stanowiska wobec ww. wniosku NIK, w tym przekazanie informacji czy organy te dokonują takiej oceny.

(akta kontroli str. 52-69, 1112-1193)

W stanowisku Wód Polskich[105] wskazano na brak określenia przez przepisy ustawy Prawo wodne tego, co należy rozumieć pod pojęciem „oceny skumulowanej", brak podstawy prawnej do jej przeprowadzenia przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach udzielenia pozwoleń wodnoprawnych i prowadzenie odrębnych postępowań w sprawie wydania poszczególnych pozwoleń wodnoprawnych. Jednocześnie wskazano na badanie na podstawie operatu wodnoprawnego oraz dowodów zgromadzonych w toku postępowania, dokumentów i informacji, czy zachodzi konieczność ustalenia w pozwoleniu wodnoprawnym obowiązku wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania tego pozwolenia wodnoprawnego, a w przypadku naruszenie interesów osób trzecich na możliwość nałożenia obowiązku wykonania ekspertyzy zawierającej w szczególności analizę i wyjaśnienie jaki wpływ miały wprowadzane do wód ścieki przez ten zakład na stan jakości wód w zasięgu oddziaływania korzystania z wód. Okoliczności te miały powodować, że nie można było jednoznacznie stwierdzić, że nie była dokonywana „ocena skumulowana" przez organy PGW przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach udzielenia pozwoleń wodnoprawnych. W przedstawionym Ministerstwu stanowisku Wód Polskich wskazano też na: 1/ prowadzone w związku z art. 393 ust. 1 ustawy Prawo wodne analizy kolidujących ze sobą wniosków o udzielenie zgody na korzystanie z wód, 2/ wynikającą z art. 409 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy Prawo wodne możliwość nakładania na ubiegających się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego obowiązków wobec osób trzecich narażonych na szkody w związku z wykonywaniem tego pozwolenia, 3/ dokonywanie w trakcie przeglądów pozwoleń wodnoprawnych: weryfikacji: wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania pozwoleń; spełnienia przez zakład warunków dotyczących odbiorników ścieków określone w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie substancji szczególnie szkodliwych. W piśmie Wód Polskich stwierdzono, że obowiązujące przepisy ustawy Prawo wodne umożliwiają dokonanie przez organy PGW oceny wpływu planowanego wprowadzania ścieków na stan odbiornika tych ścieków przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego w tym zakresie, bądź ewentualnej odmowy udzielenia takiego pozwolenia, jak również wtórnej analizy wpływu odprowadzanych ścieków na odbiornik w trakcie obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego. Zauważono także, że SIGW jest wystarczającym źródłem informacji z zakresu gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 1112-1135)

W uzyskanym przez Ministerstwo stanowisku MKiŚ[106] w ww. sprawie odniesiono się do przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[107]

---

[105] Pismo Dyrektora Biura Prezesa Wód Polskich nr KBW.0800.154.2024 z 23 lipca 2024 r.
[106] Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych MKiŚ nr 3434768.13574527.10925557 z 21 października 2024 r. oraz pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nr DOOŚ–WDŚIII.400.3.2024.AL z 17 października 2024 r.
[107] Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

wskazując, że w *pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych m.in. dla pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód i ziemi* (...) a *pozwolenie zintegrowane musi spełniać wymagania* [dla pozwolenia wodnoprawnego] *określone w ustawie Prawo wodne*, dodając jednocześnie, że *przepisy* ustawy *Prawo ochrony środowiska nie przewidują obowiązku przeprowadzania oceny skumulowanych zrzutów ścieków na jakość wód odbiornika*. Przywołano natomiast obowiązek analizy oddziaływań skumulowanych w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia wynikający z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[108]. Poinformowano też, że 15 lipca 2024 r., opublikowana została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1785 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych i dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, obligująca kraje członkowskie do zapewnienia jeszcze większej dbałości w zakresie przestrzegania standardów jakości środowiska oraz monitorowania wpływu emisji z instalacji przemysłowych na stan środowiska. W dołączonej opinii Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dodatkowo wskazano na istotność uzgodnień warunków realizacji przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wyrażanych przez ten organ opinii, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko[109].

(akta kontroli str. 1112-1141)

Stanowiska marszałków województw otrzymane przez Ministerstwo wskazywały na niejednolite podejście tych organów do kwestii dokonywania oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków objętych wnioskami o wydanie ww. pozwoleń na stan odbiornika tych ścieków oraz uwzględniania wielkości wcześniej dopuszczonych emisji w ramach prowadzonych postępowań w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego. W pismach 14 marszałków stwierdzono, że taka ocena nie była dokonywana, lecz przy tym: zwracano się do Wód Polskich o opinię co do zakresu złożonego wniosku (w jednej odpowiedzi), sprawdzano ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza pod kątem wpływu zrzutu ścieków na JCWP (w jednej odpowiedzi), na potrzeby oceny wpływu odprowadzanych ścieków na osiągnięcie celów środowiskowych dokonywane było porównanie stężeń zanieczyszczeń występujących w rzece oraz stężeń po uwzględnieniu planowanego zrzutu (w jednej odpowiedzi[110]), wskazano na dołączanie do wniosku oceny wodnoprawnej wydawanej przez dyrektora RZGW (w jednej odpowiedzi) lub operatu wodnoprawnego zawierającego m.in. charakterystykę wód objętych pozwoleniem i odbiornika

[108] Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.

[109] Art. 77 ust. 1 pkt 1 i art. 77 ust. 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

[110] Pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego nr PZ–OP–II.7222.4.65.2024.AS z 18 października 2024 r., w którym wskazano na posłużenie się przy analizie danymi monitoringowymi GIOŚ dla wybranych parametrów zanieczyszczeń w rzece, na które wpływ mogą mieć ścieki przemysłowe pochodzące z instalacji.

ścieków oraz określenie wpływu planowanego korzystania z wód na wody powierzchniowe oraz wody podziemne, w szczególności na stan tych wód i realizację celów środowiskowych dla nich określonych (w trzech odpowiedziach), a także dokonywanie oceny powiązań danego przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami w zakresie oddziaływań mogących prowadzić do skumulowania oddziaływań - na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w jednej odpowiedzi).

(akta kontroli str. 1112-1193)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *pozyskane informacje będą stanowić podstawę do analizy przedmiotowego zagadnienia oraz ewentualnych dalszych prac nad wdrożeniem ww. wniosku pokontrolnego*. Wskazał też, że *trwa analiza zabranych informacji w tym zakresie. Po zakończeniu analizy będzie możliwe określenie kierunków ewentualnych zmian legislacyjnych.*

(akta kontroli str. 52-69, 1112-1193)

1.16. Minister, na podstawie art. 342 ust. 1 Prawa wodnego, współdziałał w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, organami administracji publicznej, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi. Dyrektor DGW wskazała, że *współdziałanie obejmuje w szczególności: 1) rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli; 2) bezpłatne udzielanie informacji lub udostępnianie dokumentów lub danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli; 3) przekazywanie innym organom kontroli, właściwym organom administracji publicznej oraz organom obrony cywilnej informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz działaniach pokontrolnych; 4) wymianę informacji o wynikach kontroli; 5) współpracę ze Strażą Graniczną w wykonywaniu kontroli w strefie nadgranicznej*. Dyrektor wyjaśnia też, że *departament prowadzący kontrole gospodarowania wodami (Departament Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami) nie otrzymał (innych niż ustawowe) wytycznych co do zasad realizacji obowiązku współdziałania z innymi organami.*

(akta kontroli str. 52-69)

Minister nie zawierał porozumień dotyczących współdziałania w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, organami administracji publicznej, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi.

(akta kontroli str. 64)

Minister współdziałał w wykonywaniu czynności kontrolnych związanych z gospodarowaniem wodami: w 2023 r. z Towarzystwem Przyjaciół Rzek Iny i Gowienicy; Polskim Stowarzyszeniem na rzecz Ochrony Środowiska i Praw Człowieka Kiełczów – w zakresie prac realizowanych w ramach zadania pn. „2B.2/1 - Ochrona przeciwpowodziowa doliny rzeki Biała Lądecka i potoku Morawa (ochrona bierna) - Obiekt Stronie Śląskie, w miejscowości Stronie Śląskie, gm. Stronie Śląskie, pow. kłodzki, woj. dolnośląskie oraz z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu w ramach tego samego zadania, a w 2024 r. z Nadodrzańskim Oddziałem Straży Granicznej – w kwestii piętrzenia wód rzeki Odry na jazie w miejscowości Widuchowa (strefa nadgraniczna).

(akta kontroli str. 52-69)

1.17. Pracownicy Ministerstwa uczestnicząc w pracach MZdsO, a nadzorowane Wody Polskie m.in. w ramach prac w MZdsO i Grupy roboczej, podejmowali działania doraźne na rzecz ograniczenia presji zakładów odprowadzających ścieki do wód lub ziemi na stan JCWP. Odnosząc się do wdrożenia przez Ministra lub zapewnienia wdrożenia przez Prezesa PGW skutecznych rozwiązań systemowych i działań (mechanizmów) na rzecz ograniczenia ww. presji Dyrektor DGW wskazała przepisy ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, którymi m.in. w art. 415 ustawy Prawo wodne dodano przesłankę cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania w brzmieniu: dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub stan zagrażający powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym, a także zastąpiono opłatę podwyższoną za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, administracyjną karą pieniężną. Ponadto Dyrektor DGW stwierdziła, że *kwestia skorzystania z uprawnień Ministra wynikających z art. 161 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, do uchylenia lub zmiany w niezbędnym zakresie decyzji – pozwolenia lub art. 415 ustawy Prawo wodne do cofnięcia pozwolenia bez odszkodowania – pozostaje we właściwości Wód Polskich.*

(akta kontroli str. 52-69)

Od 1 stycznia 2024 r. korzystanie z wód polegające na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego objęte zostało sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 472aa ustawy Prawo wodne, której podstawę wymierzenia stanowi 500% opłaty zmiennej za tę usługę wodną. Organy PGW wymierzyły w 2024 r. 947 administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne wprowadzanie ścieków w łącznej kwocie 1 167,2 tys. zł, których średnia wysokość wynosiła 1,2 tys. zł[111]. W pierwszym półroczu 2025 r. nałożono 396 kar w łącznej wysokości 1 885,7 tys. zł. Przeciętna kwota wymierzonej kary wzrosła o 3,5 tys. zł.[112]

(akta kontroli str. 1504-1513, 3339-3346)

Dyrektor DGW w wyjaśnieniu stwierdziła, że *w celu zapewnienia jednolitego działania jednostek Wód Polskich przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia przepisów, o których mowa w art. 472aa ustawy Prawo wodne, Prezes Wód Polskich Zarządzeniem nr 40/2024 z dnia 13 września 2024 r. wprowadziła Instrukcję postępowania w przedmiocie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Zarządzenie to zastąpiło zarządzenie nr 21/2025 Prezesa Wód Polskich z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji postępowania w przedmiocie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych*. Ponadto Dyrektor DGW wyjaśniła, że *informacje o nakładaniu kar otrzymywane są od Wód Polskich. Kwestia wysokości stawek jednostkowych za wprowadzanie wód zasolonych była przedmiotem analiz, a ich wynik stanowił punkt wyjścia propozycji legislacyjnych w zakresie zwiększenia wysokość kar i skrócenia okresu zwolnienia SRK. Podjęliśmy działanie legislacyjne w celu podwyższenia takich kar. Będziemy*

[111] Wysokość kar wynosiła od 0,05 zł do 130 755 zł.
[112] Wysokość kar wynosiła od 0,15 zł do 1 008 355 zł.

podejmować działania w celu ujednolicenie sposobu naliczania kar i ustalenia minimalnej wysokości kwoty kary.

(akta kontroli str. 52-69, 3280-3281)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *PGW zgłosiło propozycje w zakresie zmiany jednostkowych stawek opłat za usługi wodne*, które zostały poddane analizie w Ministerstwie, *a następnie omówione na spotkaniu Kierownictwa Ministerstwa i uzyskały wstępną akceptację*. Podsekretarz Stanu stwierdził, że *kary administracyjne nie realizują zasady zanieczyszczający płaci (...), a mają przede wszystkim cel prewencyjny i sankcyjny.* Wskazał też, że *przy ustalaniu wysokości kar bierze się pod uwagę między innymi okoliczności konkretnych spraw, podstawy miarkowania lub odstąpienia od wymierzenia takich kar w konkretnych przypadkach, (...)* i *może zostać nałożona kara w niskiej wysokości od maksymalnej a nawet organ może odstąpić od wymierzenia kary. (...) Minister nie analizuje indywidualnych spraw w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych prowadzonych przez Wody Polskie – gdyż nie ma podstaw prawnych do takiego działania (które mogłoby naruszyć zasadę bezstronności postępowania administracyjnego). Tym samym MI nie zna podstaw ustalenia w konkretnych przypadkach określonych wysokości kar.*

(akta kontroli str. 3310-3312)

1.18. Minister otrzymał od PGW informacje zbiorcze w sprawie pozwoleń, które zostały ograniczone lub cofnięte w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięcia celów środowiskowych ustalonych dla wód powierzchniowych płynących (w tym silnie zmienionych) w terminie określonym w art. 416 ust. 3 ustawy Prawo wodne. Z informacji tych wynikało, że w latach 2022-2024 nie było takich przypadków.

(akta kontroli str. 52-69, 135-137)

1.19. W Informacji o wynikach kontroli D/22/505 *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, do Ministra skierowanych zostało siedem wniosków.

W sprawie realizacji wniosku dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych w celu zapewnienia wykonywania przez organy wydające pozwolenie wodnoprawne/pozwolenia zintegrowane w toku prowadzonych postępowań obowiązkowej oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków objętych wnioskami o wydanie ww. pozwoleń na stan odbiornika tych ścieków, Podsekretarz Stanu wskazał na podjęte działania, w tym trwającą analizę dokumentów otrzymanych w lipcu, październiku i listopadzie 2024 r., które opisano w punkcie 1.15 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

W sprawie wniosku o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zapewnienie, aby Wody Polskie otrzymywały wyniki pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, Podsekretarz Stanu wskazał, że *odpowiedzialność za przekazywanie danych spoczywa na organach wydających pozwolenia zintegrowane, natomiast PGW w ramach swoich kompetencji agreguje i analizuje informacje, wspierając proces monitoringu i planowania gospodarowania wodami. Podejście to umożliwia osiągnięcie celów wskazanych przez NIK w sposób*

praktyczny, wykonalny i proporcjonalny, przy ograniczeniu kosztów administracyjnych i nadmiernej legislacji.

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

W sprawie wniosku dotyczącego porozumienia, o którym mowa w art. 349 ust. 12 ustawy Prawo wodne[113], Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *wobec licznych problemów związanych z modyfikacją tego przepisu, a także z uwagi, że działania w zakresie nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz gospodarowaniem wodami są realizowane na podstawie innych przepisów, w ramach współpracy pomiędzy organami (...), aktualnie najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem branym pod uwagę jest usunięcie art. 349 ust. 12 ustawy Prawo wodne. Propozycje zmiany przepisów w tym zakresie będą procedowane przy kolejnej nowelizacji ustawy Prawo wodne.*

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

W sprawie wniosku dotyczącego działań zmierzających do uzyskania przez organy administracji publicznej odpowiedzialne za gospodarowanie wodami pełnych informacji o dopuszczalnych ilościach substancji zanieczyszczających wynikających z udzielonych pozwoleń wodnoprawnych/pozwoleń zintegrowanych w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym ustalenia skumulowanego wpływu dopuszczalnych ilości substancji zanieczyszczających na stan i potencjał ekologiczny JCWP, Podsekretarz Stanu stwierdził, że *SIGW jest źródłem informacji z zakresu gospodarowania wodami w omawianym zakresie. (...) obowiązujące przepisy prawa dają możliwość organom wydającym pozwolenia zintegrowane zwrócenie się do PGW o udostępnienie danych do przeprowadzenia oceny na temat efektu skumulowanego dopuszczalnych ilości substancji zanieczyszczających na stan i potencjał ekologiczny JCWP. (...)* Ponadto, Podsekretarz Stanu przedstawił stanowisko zbieżne z prezentowanym w korespondencji otrzymanej z PGW w lipcu 2024 r., opisanej w punkcie 1.15 wystąpienia, zgodnie z którym obowiązujące przepisy zapewniają organom w sprawach pozwoleń wodnoprawnych możliwość dokonania niezbędnej oceny wpływu planowanego wprowadzania ścieków na stan odbiornika tych ścieków przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego oraz wtórnej analizy wpływu odprowadzanych ścieków na odbiornik w trakcie obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego. Podsekretarz Stanu zadeklarował[114], że *mając na uwadze potrzebę usprawnienia wymiany informacji Ministerstwo podejmie odpowiednie działania nadzorcze w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania SIGW i odpowiedniej wymiany informacji z wykorzystaniem tego systemu.* W trakcie kontroli nie przedłożono dowodów deklarowanych działań nadzorczych w ww. zakresie. Jednocześnie ustalenia kontroli prowadzonej równolegle w KZGW wskazują, że SIGW nie zawiera kompletnych i aktualnych danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych, a także nie spełnia wymogu interoperacyjności.

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

---

[113] Porozumienie określające rodzaj, zakres i sposób nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz gospodarowaniem wodami zawierane pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, właściwym organem Inspekcji Ochrony Środowiska, właściwym organem ochrony przyrody oraz Główny Inspektorem Sanitarnym.

[114] W piśmie nr DGW–4.0810.12.2025.WP z 19 grudnia 2025 r.

W sprawie wniosku dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie w przepisach ustawy Prawo wodne rozwiązań umożliwiających wyegzekwowanie sprawozdań z realizacji działań przewidzianych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy[115], Podsekretarz Stanu nie odniósł się merytorycznie do powyższej kwestii. Stwierdził natomiast na *doświadczenie zdobyte przy Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, które pokazuje, że skuteczna sprawozdawczość wymaga systemowego wsparcia jednostek wykonawczych i wdrożenia procedur operacyjnych – mechanizmy te mogą być adaptowane także do planów gospodarowania wodami*. Stwierdził, że *odpowiedzialność za terminowe i kompletne sprawozdania spoczywa na PGW oraz jednostkach zobowiązanych, co pozwala osiągnąć cele wskazane przez NIK w sposób praktyczny, wykonalny i proporcjonalny, przy ograniczeniu kosztów administracyjnych i nadmiernej legislacji.*

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

Odnosząc się do wniosku dotyczącego działań mających na celu ograniczenie możliwości wzrostu zasolenia wód Odry i jej dopływów, w tym wynikających ze złagodzenia celów środowiskowych w rozporządzeniu w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, Podsekretarz Stanu wskazał na obowiązujący Plan gospodarowania wodami, określoną w nim górną wartość referencyjną korzystania z wód (wartość graniczną dla przewodności elektrolitycznej), zasady wynikające z Ramowej Dyrektywy Wodnej i trwające prace nad III aktualizacją planów gospodarowania wodami. Podsekretarz Stanu wskazał także na: 1/ plan inwestycyjny dla sektora górniczego opracowany przez Zespół przy udziale przedstawicieli Ministerstwa w celu ograniczenia zasolenie wód Odry, dotyczący m.in. pilotażu innowacyjnej technologii umożliwiające odsalanie wód, inwestycji w zarządzanie wodami kopalnianymi, w tym poprzez zwiększenie retencji wód dołowych przez kopalnie mające na celu ograniczenie zrzutów podczas niskiego poziomu wód i stabilizację zasolenia Odry; 2/ prace Rady Ministrów nad projektem ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (UD167), w ramach których w II kwartale 2025 r. Ministerstwo zgłosiło uwagi postulujące: a/ rezygnacje z nowych zwolnień z opłat podwyższonych; b/ usunięcie obecnie obowiązujących zwolnień z opłat za usługi wodne likwidowanych zakładów górniczych oraz 3/ podjęcie współpracy z PGW w zakresie ustalenia prawidłowej wysokości jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, w tym analizę dotyczącą opłat za usługi wodne ponoszone przez zakłady odprowadzające wody zasolone.

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

Minister otrzymał[116] z MKiŚ uzgodniony na szczeblu międzyresortowym dokument pn. Plan inwestycyjny sektora górniczego mający na celu obniżenie zasolenia wód rzeki Odry – Etap I do 2030 r. W piśmie przekazującym ten dokument Sekretarz Stanu zwróciła się o uwzględnienie działań przewidzianych

[115] Dodatkowo – zapewnienie monitorowania w pełnym zakresie realizacji działań, zawartych w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy oraz dokonywania bieżących analiz pozwalających na ocenę stopnia realizacji działań wynikających z tych aktualizacji, a także podjęcie działań w celu zapewnienia możliwości skutecznego egzekwowania kompletnych rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przedkładania – zostało objęte wnioskami sformułowanymi przez NIK w wystąpieniu KSI.411.001.2022 z kontroli D/22/505.

[116] Przy piśmie nr DSA–WBE.030.31.2025.AJ 4064991.16367984.13362840 z 13 listopada 2025 r.

w tym opracowaniu na etapie opracowywania przez PGW III aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz o uwzględnienie w tej aktualizacji dodatkowego działania, polegającego na opracowaniu przez Zespół *Etapu II Planu inwestycyjnego sektora górniczego mającego na celu obniżenie zasolenia wód rzeki Odry (termin realizacji - 2027 r.).*

(akta kontroli str. 3347-3355)

W sprawie realizacji wniosku dotyczącego niezwłocznego zakończenia prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych Podsekretarz Stanu wskazał na podjęte działania oraz na wpis[117] do Wykazu prac legislacyjnych Ministra projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych, który nastąpił 9 października 2024 r. Aktualny stan prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych opisano powyżej w punkcie 1.9.

(akta kontroli str. 1115-1117, 1719-1735)

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/24/058 *Wprowadzanie do rzek zasolonych wód z kopalń węgla kamiennego województwa śląskiego,* której celem było ustalenie czy wprowadzanie do wód powierzchniowych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny realizowano zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz w sposób zapewniający ograniczenie negatywnych skutków dla środowiska naturalnego. W informacji o wynikach tej kontroli do Ministra skierowane zostały dwa wnioski[118], które do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie zostały zrealizowane.

1.20. W Ministerstwie nie wprowadzono mechanizmów zapewniających dokonywanie analiz wyników monitoringu jakości wód prowadzonego przez GIOŚ lub innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych ustalonych w rozporządzeniach w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Minister, w okresie objętym kontrolą nie otrzymał od PGW oceny stopnia osiągnięcia celów środowiskowych, o której mowa w art. 349 ust. 16 ustawy Prawo wodne. Przed ww. okresem otrzymał natomiast:
a/ w 2019 r. opracowanie pn. *Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód wraz z opracowaniem rejestru wykazów obszarów chronionych* sporządzonego na potrzeby drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, zawierające m.in. ocenę postępu w osiąganiu celów środowiskowych[119],
b/ w 2021 r. projekty drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, zawierające m.in. ocenę postępu w osiąganiu celów środowiskowych[120],

---

[117] Pozycja nr 89.
[118] https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/058/LKA/
[119] Opracowanie przekazane do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej pismem znak: KZP.400.107.2.2019 z 29 listopada 2019 r.
[120] Projekty przekazane ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej w celu przeprowadzenia półrocznych konsultacji społecznych – pismo znak: KZP.4000.32.2021 z 8 kwietnia 2021 r., a także po zakończeniu konsultacji – pismo znak: KZP.4000.80.2021 z 21 grudnia 2021 r.

co zdaniem Dyrektor DGW, jak też Podsekretarza Stanu, świadczy, że *ocena stopnia osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 349 ust. 16 ustawy Prawo wodne jest przekazywana ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej przez PGW.*

(akta kontroli str. 1522, 1525, 1850, 1861-1862, 1914)

1.21. W odniesieniu do oceny zaawansowania wdrażania działań przewidzianych w ustawie *o rewitalizacji Odry* dotyczących zapobiegania zagrożeniom związanym z jakością wód, Dyrektor DGW wskazała na zrealizowanie przez PGW przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, a przez marszałków województw przeglądu pozwoleń zintegrowanych.

(akta kontroli str. 1278-1282)

Dyrektor DGW wskazała również na działania i wprowadzone rozwiązania, które bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do zapobiegania zagrożeniom związanym z jakością wód, w tym m.in.: 1/ możliwość uzyskania wsparcia finansowego i proceduralnego (uproszczonych procedur administracyjnych) dla tzw. inwestycji dla Odry; 2/ pierwszeństwo działań analityczno-planistycznych dla rzeki Odry i jej dopływów; 3/ usprawnienie inwestycyjne na etapie procesu uzyskiwania odpowiednich zgód i pozwoleń związanych z Prawem budowlanym i Prawem wodnym na wykonanie urządzeń pomiarowych służących monitoringowi ścieków i wody, stanowiącej odbiornik ścieków; 4/ dofinansowanie doposażenia laboratoriów Inspekcji Ochrony Środowiska; 5/ dodatkowe środki finansowe w celu doposażenia w niezbędnym zakresie jednostek straży pożarnej na terenie województw: opolskiego, śląskiego, dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego. Ponadto, Dyrektor DGW poinformowała, że *działania zaplanowane w II aPGW dotyczące oceny wpływu budowli poprzecznych na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe JCWP, a także analizy możliwości przebudowy budowli piętrzących w celu zapewnienia ciągłości biologicznej oraz spełnienia celów środowiskowych będą realizowane w ramach prac związanych ze sporządzeniem III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (III aPGW), której uchwalenie planowane jest na 2027 r. W chwili obecnej przygotowywana jest dokumentacja przetargowa dla zadania „Ocena wpływu budowli poprzecznych na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe jcwp".*

Dyrektor DGW wskazała, że *w ocenie Ministerstwa działaniami niesłużącymi ochronie wód ujętymi w ustawie o rewitalizacji były: 1) powołanie Inspekcji Wodnej w ramach struktury PGW (...); 2) zmiany w zakresie systemu opłat za usługi wodne i opłaty podwyższonej poprzez dostosowanie przepisów do występujących okoliczności i eliminacji lub ograniczenia uchylenia się od ponoszenia opłat w przypadku odprowadzanie wód lub ścieków do wód; 3) wsparcie proekologicznej działalności w zakresie pomp ciepła i akumulatorów ciepła warstwy wodonośnej; 4) brak w katalogu działań, które mogą uzyskać finansowanie lub dofinansowanie ze środków NFOŚiGW, działań w szczególności w zakresie działań planistycznych, programowych i strategicznych z obszaru gospodarki wodnej.*

(akta kontroli str.1266-1267, 1278-1284, 1364-1478, 1522-1530, 1605-1607, 1849-1851, 1854-1861)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Pomimo przypisania Ministrowi, w art. 353 ust. 1 ustawy Prawo wodne roli naczelnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach gospodarowania wodami oraz powierzenia w art. 354 ust. 1 i 2 ww. ustawy zadań i kompetencji dotyczących kształtowania kierunków polityki wodnej państwa oraz koordynowania realizacji zadań publicznych w gospodarce wodnej, Minister nie podjął rzetelnych i skutecznych działań zapewniających wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych umożliwiających ograniczenie zagrożeń wynikających ze złej jakości wód powierzchniowych poprzez inteligentne (aktywne) zarządzanie zlewniami. Minister nie podjął bowiem działań w celu: zapewnienia mechanizmu umożliwiającego Wodom Polskim dostęp do bieżących danych o ilości i jakości wprowadzanych ścieków (a) oraz wypracowania założeń dla budowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach na podstawie wyników zautomatyzowanego pomiaru wybranych parametrów fizykochemicznych wody (b)[121]. Ponadto Minister nie wypracował propozycji rozwiązań prawnych umożliwiających czasowe ograniczenie uprawnień w korzystaniu z wód, uzasadnione koniecznością zapobiegania negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych (c).

Miało to miejsce w sytuacji zidentyfikowanego braku uregulowania lub nieskuteczności wykorzystywanych narzędzi i rozwiązań prawnych w zakresie ochrony jakości wód powierzchniowych, której objawem była m.in. katastrofa na Odrze z 2022 r., a także utrzymujące się zanieczyszczenie wód powierzchniowych[122]. Celowość wprowadzenia takich rozwiązań została przedstawiona w Raporcie wstępnym, jak też w *Unijnej analizie katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r.*

(akta kontroli str. 2291-2324)

Ad. a. Minister nie podjął działań w celu zapewnienia mechanizmu umożliwiającego Wodom Polskim uzyskanie dostępu do bieżących danych o ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód powierzchniowych przez podmioty posiadające pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia zintegrowane.

Dyrektor DGW wyjaśniła, że w ramach wstępnych prac nad projektem ustawy o rewitalizacji rzeki Odry formułowano propozycje obejmujące m.in.: *stworzenie Centralnego Systemu Monitoringu i Ochrony Wód, który miałby zawierać wszystkie informacje wynikające z wydanych pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych związanych z emisją ścieków do wód oraz do ziemi, a także wyniki w zakresie kontroli dotyczących ilości prób ścieków oraz jakości ścieków odnoszące się dla tych pozwoleń (...). Propozycje te nie zostały jednak wzięte pod uwagę podczas dalszego procedowania projektu ustawy.*

Podsekretarz Stanu w wyjaśnieniach stwierdził, że wskazanym powyżej mechanizmem jest system informacyjny gospodarowania wodami (SIGW), w którym gromadzi się m.in. dane w zakresie poboru wód powierzchniowych lub

[121] Dane takie stanowią element konieczny do modelowania wpływu wprowadzanych ścieków na stan wody w celu przewidywania zagrożeń oraz podejmowania adekwatnych działań.
[122] O czym świadczą m.in. wyniki Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonego przez GIOŚ (https://wody.gios.gov.pl/pjwp/publication/RIVERS/88, dostęp 25 lutego 2026 r.).

wód podziemnych oraz wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Dyrektor DGW wyjaśniła, że *nie wpłynęły postulaty PGW lub innych właściwych jednostek, wskazujące na problemy z realizacją obowiązków ustawowych oraz wnioskujących o podjęcie stosownych działań legislacyjnych*.

(akta kontroli str. 52-69, 1818-1819, 3320-3333)

W nawiązaniu do ww. wyjaśnienia należy stwierdzić, że dane gromadzone w SIGW mają charakter historyczny i przez to nie umożliwiają podejmowania bieżących decyzji dotyczących działań stanowiących reakcję na zaistniałe zagrożenia związane z jakością wód.

Wprawdzie w art. 36 ust. 2 ustawy Prawo wodne przewidziano obowiązek stosowania przez podmioty korzystające z usług wodnych wprowadzające ścieki do wód – od 1 stycznia 2027 r. przyrządów pomiarowych lub systemów pomiarowych[123] – umożliwiających pomiar ilości i temperatury ścieków (z pomięciem ich jakości), to jednak obowiązujące przepisy[124] nie przewidują rozwiązań zapewniających dostęp PGW do bieżących danych w tym zakresie.
Ponadto w przygotowanym w 2024 r. przez Ministerstwo projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych, pomimo że przewidziano dla części podmiotów (w tym odprowadzających wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych) obowiązek ciągłego pomiaru jakości ścieków w miejscu ich zrzutu, to nie powiązano go z koniecznością zapewnienia PGW dostępu do bieżących wyników tych pomiarów.

Ad. b. Minister nie wypracował założeń ram funkcjonalnych, organizacyjnych i prawnych dla budowy systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach wspierającego skuteczność gospodarowania wodami przez PGW i opartego o automatyczny monitoring wybranych parametrów jakościowych wód. Takie działania nie zostały podjęte zarówno na etapie prowadzenia w 2024 r. przez IRŚ projektu takiego monitoringu, jak i powierzeniu w 2025 r. realizacji takiego zadania – w związku z fiaskiem ww. projektu – GIOŚ. Pozyskiwane w ramach takiego monitoringu dane powinny być wykorzystywane w bieżącym gospodarowaniu wodami, jak też w ramach realizacji zadań z zakresu zarządzenia kryzysowego. W przypadku natomiast włączenia takiego monitoringu do PMŚ, to zgodnie z art. 350 ust. 1 ustawy Prawo wodne Minister będzie zobowiązany do ustalenia – w drodze rozporządzenia – jego formy i sposobów prowadzenia.

Powyższe stanowi również kluczowy element dla zapewnienia oczekiwanej funkcjonalności modelu prognostycznego służącego przewidywaniu zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia wód i umożliwiającego adekwatne reagowanie. Prace nad takim modelem prowadził nadzorowany przez Ministra IMGW, jednakże z uwagi na brak danych z monitoringu realizowanego przez IRŚ funkcjonowanie tego modelu zostało zawieszone.

---

[123] Przepis ten wejdzie w życie 1 stycznia 2027 r.

[124] Ustawa Prawo wodne jak i rozporządzenie 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.

Wyjaśniając przyczyny braku ww. działań, Podsekretarz Stanu wskazał na to, że *zgodnie z art. 349 ust. 3 ustawy Prawo wodne podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie monitoringu JCWP są organy Inspekcji Ochrony Środowiska, nadzorowane przez Ministra Klimatu i Środowiska,* który *nadzoruje także realizację projektu pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania".*

(akta kontroli str. 1818, 3306-3308)

Odnosząc się do powyższego stwierdzenia należy zwrócić uwagę, że głównym adresatem danych z automatycznego monitoringu powinny być Wody Polskie i Minister jako podmiot wiodący w zarządzaniu kryzysowym w odniesieniu do zagrożeń wynikających ze złego stanu wód. Dlatego też to na Ministrze ciąży obowiązek ustalenia ram organizacyjnych, funkcjonalnych i prawnych budowy takiego systemu. Faktycznie działania na rzecz uruchomienia systemu monitoringu ciągłego jakości wody prowadzone były w latach 2023-2024 w ramach projektu pn. „Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania" realizowanego przez IRŚ. Projekt ten został jednak wstrzymany i ostatecznie w grudniu 2024 r. zakończony. Z prowadzonej korespondencji Ministerstwa z MKiŚ wynika, że działania w tym obszarze miały być kontynuowane przez GIOŚ. Równocześnie Minister i podległy mu IMGW w 2024 r. deklarowali gotowość realizacji takiego zadania.

(akta kontroli str. 1614-1652, 2128-2199)

Dyrektor DGW wyjaśniła, że projekt realizowany przez IRŚ *był finansowany przez NFOŚiGW, który wyasygnował środki finansowe na poprawę monitoringu wód po katastrofie na Odrze*. (...) *projekt nie był kontynuowany i dlatego nie podejmowaliśmy działań w celu osadzenia go w przepisach. Nie otrzymaliśmy żadnych informacji od GIOŚ wskazujących, że należy coś w regulacjach zmieniać. Uzyskaliśmy informację, że aktualnie prowadzony jest wyłącznie projekt o charakterze pilotażu przez GIOŚ. Prawdopodobnie po jego zakończeniu otrzymamy informację o konieczności zmian.* Dyrektor DGW wyjaśniła ponadto, że *system regulowania zrzutów wykorzystywał modelowanie oraz informacje z systemu retencjonowania wód kopalnianych. Modelowanie prowadzone przez IMGW dotyczyło faktycznie ilości wód, ponieważ danych z monitoringu prowadzonego przez IRŚ prawie nie było.* Dyrektor stwierdziła też, że *ustalanie ram prawnych nie było konieczne na tak wstępnym etapie realizacji projektu (...)* a *wyniki projektu miały wspierać działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a następnie pośrednio trafiać do Wód Polskich*.

(akta kontroli str. 3378-3280)

Ad. c. Minister nie przygotował propozycji rozwiązań umożliwiających czasowe ograniczenie uprawnień podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie odprowadzania ścieków, uzasadnione koniecznością zapobiegania negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych.

Na potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań – umożliwiających realny wpływ na poziom zanieczyszczeń – zwróciła uwagę też Minister Klimatu i Środowiska. W uwagach do przygotowanego w Ministerstwie projektu ustawy (UD96) wskazano na konieczność modyfikacji art. 31 ust. 5 ustawy Prawo wodne

poprzez uzupełnienie przesłanek wprowadzenia przez wojewodę czasowego ograniczenia korzystania z wód o zapobieżenie negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych. Ponadto w załączniku nr 4 do Planu przeciwdziałania skutkom suszy[125] przewidziano dla Ministra zadanie dotyczące przygotowania procedur umożliwiających czasowe ograniczenie uprawnień zakładów do wykonywania usług wodnych innych niż zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Zadanie to nie zostało jednak zrealizowane[126].

(akta kontroli str. 3030-3092)

W sprawie przygotowania propozycji rozwiązań umożliwiających czasowe ograniczenie uprawnień podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie odprowadzania ścieków, uzasadnione koniecznością zapobiegania negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych, Dyrektor DGW stwierdziła, że *dotychczas nie było takiej propozycji. Nie ma wypracowanej definicji takiego zagrożenia. Są jednak przepisy, które tylko częściowo takie kwestie regulują. W ramach prowadzonej pracy nad projektem ustawy uzyskaliśmy wiele sugestii, które analizujemy i będziemy się starać wprowadzić do regulacji prawnych.*

(akta kontroli str. 3284)

Odnosząc się do działań zapewniających wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych umożliwiających ograniczenie zagrożeń wynikających ze złej jakości wód poprzez inteligentne (aktywne) zarządzanie zlewniami, a także do rekomendacji w tym zakresie przedstawionych Raporcie wstępnym i w *Unijnej analizie przyczyn katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r.*, Dyrektor DGW stwierdziła, że w Ministerstwie *dostrzeżono rekomendacje, a także potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań*. Wyjaśniła też, że Ministerstwo *nie posiada jednak narzędzi, które mogłyby umożliwić bieżące zarządzanie wodami i ściekami. Brak też jest funkcjonowania bieżącego monitoringu wód. Dotychczasowe próby nie zakończyły się sukcesem.*

(akta kontroli str. 3284)

Podsekretarz Stanu w wyjaśnieniach dotyczących braku wypracowania propozycji rozwiązań systemowych umożliwiających zarządzanie zlewniami, w celu ograniczenia zagrożeń wynikających ze złej jakości wód[127] wskazał na art. 316 ustawy Prawo wodne i stwierdził, że działania mające na celu ograniczenie zagrożeń związanych z jakością wód uwzględniane są w ramach wdrażania RDW, w tym realizacji działań zawartych w II aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz w ramach opracowywania III aktualizacji takich planów. Wskazał też, że zgodnie z art. 12 ustawy Prawo wodne, zarządzanie zasobami wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy, regiony wodne i zlewnie, a także odwołał się do składanych

[125] Stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz. U. poz.1615), dalej: PPSS.
[126] Opracowanie i wdrożenie procedur wymaganych PPSS zostało objęte wnioskiem sformułowanym przez NIK w wystąpieniu KSI.411.001.2022 z kontroli D/22/505 *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, a szczegółowe ustalenia w tym zakresie objęte są prowadzoną równolegle kontrolą P/25/039 Przeciwdziałanie skutkom suszy.
[127] Pismo nr DK–3.0810.8.2025 Podsekretarza Stanu Piotra Malepszaka stanowiące odpowiedź na pismo NIK skierowane do Ministra.

już w latach wcześniejszych wyjaśnień (w toku kontroli D/22/505 *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze* oraz kontroli P/23/041 *Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce*) bez przywołania konkretnego dokumentu, ani argumentacji w nim sformułowanej.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy stwierdzić, że plany gospodarowania wodami ustalają zakres działań podejmowanych w cyklach sześcioletnich i nie przewidują działań doraźnych w zakresie aktywnego zarządzania zlewnią w oparciu o bieżące dane o ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód powierzchniowych oraz o parametrach fizykochemicznych wody, a także o wyniki modelowania prowadzonego na podstawie tych danych.

(akta kontroli str. 3316-3317)

2. Minister nie podjął skutecznych działań na rzecz wdrożenia celowych rozwiązań wynikających z rekomendacji struktur Komisji Europejskiej[128] oraz PRGW[129] koniecznych dla zapewnienia właściwej kontroli korzystania z wód przez podmioty odprowadzające do nich ścieki. Rekomendacje te dotyczyły dokonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych według ujednoliconych zasad, zobowiązujących organy je przeprowadzające do uwzględnienia zmian stanu odbiornika i wpływu łącznego ładunku zanieczyszczeń określonego w tych pozwoleniach na całą JCWP. Były one również zbieżne z wnioskiem skierowanym do podmiotów wydających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w informacji o wynikach kontroli D/22/505 *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze.*

(akta kontroli str. 794-806, 2291-2324)

W projekcie ustawy (UD96) przygotowano propozycję ustalenia obowiązku przeprowadzania cyklicznych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód oraz realizacji tych pozwoleń[130] ze *szczególnym uwzględnieniem ilości zrzucanych ścieków w odniesieniu do aktualnego przepływu wody w rzece Odrze, na obszarze dorzecza Odry*. Należy jednak zwrócić uwagę, że w proponowanej regulacji nie ustalono metodyki przeprowadzenia takiego przeglądu, w tym sposobu w jaki ma być uwzględniana relacja ilości ścieków i aktualnego przepływu wody. Dodatkowo brany pod uwagę ma być poziom takiego przepływu w rzece Odrze, mimo że ścieki odprowadzane są do różnych cieków w dorzeczu Odry. Ponadto w ww.

---

[128] W korespondencji Komisji Europejskiej w sprawie organizacji 28 czerwca 2024 r. spotkania dotyczącego wdrażania i przestrzegania przepisów ochrony środowiska wskazano m.in. na konieczność uwzględniania zmieniających się warunków klimatycznych i środowiskowych dla danych jednolitych części wód przy przeglądach pozwoleń i potencjalnych ich aktualizacjach.

[129] W stanowisku z 11 marca 2025 r. do projektu ustawy (UD96), PRGW postulowała doprecyzowanie w nowelizacji ustawy metodyki przeglądów pozwoleń wodnoprawnych. Zwrócono uwagę, że projekt ustawy (UD96) przewiduje zwiększenie częstotliwości przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych na obszarze dorzecza Odry, lecz nie ustala szczegółowych zasad ich przeprowadzania. Zdaniem PRGW przepisy powinny jasno określać sposób przeprowadzania przeglądów, tak aby dostarczały również wiarygodnych informacji o skumulowanym wpływie zrzutów na daną JCWP.

[130] Projekt opisany w punkcie 1.2.4. wystąpienia pokontrolnego.

propozycji zmiany przepisów nie przewidziano objęcia takim przeglądem pozwoleń na wprowadzanie ścieków do wód na obszarze innych dorzeczy.

(akta kontroli str. 10-13, 3313-3314)

W sprawie braku ustalenia wytycznych przeprowadzenia przeglądu pozwoleń wodnoprawnych w sposób uwzględniający stan odbiornika i ładunki skumulowane zanieczyszczeń, Podsekretarz Stanu stwierdził, że *zarówno przepisy ustawy Prawo wodne, jak i ustawy o rewitalizacji rzeki Odry nie określają zakresu i szczegółowej metodyki przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych. PGW – jako organ właściwy w sprawie przeglądów, samodzielnie opracowały stosowne wytyczne*, (...) *W ocenie odpowiedzialnego merytorycznie za ten obszar w Ministerstwie, DGW, wprowadzenie wytycznych przez Prezesa PGW było wystarczające do skutecznego przeprowadzenia przeglądów*.

(akta kontroli str. 1818-1819)

Powyższe nie znajduje jednak potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym. W dokonanej w styczniu 2024 r.[131] aktualizacji wydanych przez Prezesa Wód Polskich wytycznych w sprawie sposobu i zakresu dokonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych wprowadzone zostało oczekiwanie, że przeglądu pozwolenia wodnoprawnego należy dokonać również pod kątem tego, czy warunki w nim określone zapewniają możliwość oceny organom przeprowadzającym kontrolę gospodarowania wodami, czy korzystanie z wód nie powoduje wystąpienia szkód w środowisku wodnym, bądź nie utrudnia korzystania z wód przez innych użytkowników. Powyższa zmiana została wprowadzona w ramach realizacji wniosku pokontrolnego skierowanego przez NIK po kontroli D/22/505 prowadzonej w KZGW i nie obejmowała kwestii wskazanych w przywołanych powyżej rekomendacjach. Ponadto z informacji przekazanych przez RZGW[132] wynikało, że w trakcie przeglądów nie prowadzono analiz w zakresie szerszym niż weryfikacja czy warunki i obowiązki określone w pozwoleniu wodnoprawnym były przestrzegane, w szczególności w zakresie ilości i jakości odprowadzanych ścieków, w tym zawartości chlorków i siarczanów. Tym samym nie brano pod uwagę zmieniających się warunków klimatycznych i środowiskowych jednolitych części wód, dynamiki poziomów wody i przepływu wody w odbiorniku oraz łącznych presji i oddziaływań na odbiornik pochodzących z zakładów korzystających z usług wodnych w danej JCWP.

(akta kontroli str. 108-123)

Potrzebę wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze, zapewniających jednolitą metodykę dokonywania przeglądów uzasadnia również to, że przeglądy (analizy) pozwoleń zintegrowanych prowadzone są przez organy niezależne od Prezesa Wód Polskich, w szczególności marszałków województw.

(akta kontroli str. 1672-1718)

---

[131] Pismo nr KUZ.032.2.2024 z 4 stycznia 2024 r.

[132] Pisma nr S.RUZ.4218.69.2025.KW z 26 listopada 2025 r., nr V.RUZ.091.5.2025.ID z 26 listopada 2025 r. i nr C.RUZ.091.1.2025.1 z 26 listopada 2025 r. pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W sprawie braku rozwiązań umożliwiających ocenę skumulowanego wpływu zanieczyszczeń na stan odbiornika, Podsekretarz Stanu wskazał, że *aby uwzględniać w postępowaniach w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, jak i w przeglądach pozwoleń wodnoprawnych bilansowanie wielkości i jakości ścieków i określania ich skumulowanego wpływu na stan odbiornika przy zmieniających się warunkach hydrometeorologicznych, model matematyczny do bilansowania wód zasolonych w rzece, stanowiący narzędzie niezbędne do dokonania powyższych analiz, musi się stać częścią powszechnie obowiązującego porządku prawnego*. Wskazał też, że *w ustawie Prawo wodne brak jest wyjaśnienia co należy rozumieć pod pojęciem „ocena skumulowana", a w konsekwencji tego – nie można jednoznacznie stwierdzić, czy jest ona faktycznie dokonywana przez organy Wód Polskich przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach udzielenia pozwoleń wodnoprawnych.* Podsekretarz Stanu stwierdził też, że *Minister podjął działania w celu wprowadzenia systemowego rozwiązania dotyczącego stosowania oceny skumulowanej przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych* (...) *Aktualnie trwa analiza zabranych informacji w tym zakresie. Po zakończeniu analizy będzie możliwe określenie kierunków ewentualnych zmian legislacyjnych.*

(akta kontroli str. 1820-1822)

Odnosząc się do przedstawionego stanowiska i złożonych wyjaśnień należy zwrócić uwagę m.in. na upływ czasu od wystąpienia katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r. oraz publikacji dokumentów zawierających rekomendacje niezbędnych do podjęcia działań, a także od uzyskania w lipcu, październiku i listopadzie 2024 r.[133] stanowisk m.in. organów wydających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane, wskazujących na celowość wdrożenia stosownych rozwiązań.

3. Minister nie dokonał corocznej oceny okresowej Prezesa Wód Polskich za 2023 r. co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 359 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Ponadto w ocenie działalności Wód Polskich za 2024 r. nie odniesiono się do okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg ani też nie zawarto w niej informacji na temat skuteczności i jakości wykonywania zadań oraz oczekiwań dotyczących funkcjonowania Wód Polskich. Tym samym ocena ta nie zawierała elementów przewidzianych w art. 358 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ww. ustawy.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *w ocenie Ministra, ocena okresowa ma na celu w szczególności przekazanie Prezesowi PGW informacji na temat skuteczności, jakości i celowości podejmowanych przez niego działań, oczekiwanych dotyczących efektów i jakości pracy oraz preferowanych kierunków rozwoju. (...) w przypadku odwołania Prezesa PGW i powołania nowego Prezesa PGW w styczniu 2024 r. powstaje wątpliwość co do zasadności i racjonalności dokonania oceny okresowej odwołanego Prezesa, gdyż do tej oceny musiałby się odnosić Prezes PGW powołany w kolejnym roku kalendarzowym (innym niż ten podlegający ocenie). (...). Ponadto, Minister odwołał Prezesa PGW w styczniu 2024 r. i już sam fakt odwołania wiąże się z oceną działalności Prezesa PGW w 2023 r. Dla pełniejszego obrazu, warto wspomnieć, iż zgodnie z art. 359 ust. 10 ustawy Prawo wodne, w przypadku*

[133] Zagadnienie opisane w punkcie 1.14 wystąpienia pokontrolnego.

przyznania Prezesowi PGW negatywnej oceny okresowej, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej odwołuje Prezesa PGW.

(akta kontroli str. 1823)

Odnosząc się do wyjaśnień Podsekretarza Stanu należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy Prawo wodne zobowiązujące Ministra do dokonania oceny okresowej Prezesa Wód Polskich określają m.in. termin, formę i cel jej sporządzenia. Nie przewidują natomiast możliwości jej niesporządzenia. Zgodnie z art. 359 ust. 2 ustawy Prawo wodne, ocena okresowa ma na celu w szczególności przekazanie Prezesowi Wód Polskich informacji na temat skuteczności, jakości i celowości podejmowanych przez niego działań, oczekiwań dotyczących efektów i jakości pracy oraz preferowanych kierunków rozwoju. Tym samym ocena, choć dotyczy zdarzeń przeszłych, to w istotny sposób odnosi się też do przyszłej działalności Prezesa Wód Polskich oraz może wpływać na ustalenie celów i sposobu realizacji zadań tego organu, jak i całych Wód Polskich. Dotyczy działań organu Wód Polskich, a nie tylko osoby sprawującej tę funkcję.

Odnosząc się do braków w ocenie działalności Wód Polskich za 2024 r. Podsekretarz Stanu wskazał na notatkę służbową z 18 lutego 2025 r. z analizą stanu realizacji zaleceń i rekomendacji zawartych w rocznej ocenie działalności PGW za 2023 r. oraz stwierdził, że *DGW nie miał uwag co do realizacji zaleceń przez PGW*. Stwierdził jednocześnie, że *27 czerwca 2025 r. zatwierdzono z zastrzeżeniami Sprawozdanie z działalności PGW za 2024 r. Jednym z elementów przedmiotowego Sprawozdanie jest informacja dot. przyjmowania skarg, wniosków i petycji. Powyższe działanie Ministra stanowi element oceny przyjmowania i załatwiania skarg.*

(akta kontroli str. 1823-1824)

Należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy Prawo wodne określają m.in. termin, formę i cel sporządzenia rocznej oceny działalności Wód Polskich. Z przepisów tych wynika, że ma to być dokument, w stosunku do którego Prezes Wód Polskich może wnieść zastrzeżenia. Brak uwzględnienia w ocenie określonych przepisami elementów powoduje, że nie jest realizowany cel jej dokonania, a także uniemożliwia odniesienie się do jej treści przez uprawniony podmiot. Wskazane w wyjaśnieniach zatwierdzenie sprawozdania z działalności Wód Polskich, o którym mowa w art. 240 ust. 14 ustawy Prawo wodne, stanowi odrębne działanie nadzorcze Ministra i odnosi się do przedstawionych tam danych. Analiza tego sprawozdania jest natomiast jedną z podstaw dokonania rocznej oceny działalności Wód Polskich, o czym stanowi art. 358 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo wodne i dopiero w jej wyniku może być oceniana poprawność i skuteczność działań.

4. W ramach sprawowanego przez Ministra, na podstawie art. 356 ust. 1 ustawy Prawo wodne, nadzoru nad Wodami Polskimi nie podjęto skutecznych działań dla zapewnienia prawidłowej realizacji przez tę jednostkę następujących zadań:

a/ prowadzenia systemu informacyjnego gospodarowania wodami, tj. zadania wynikającego z art. 240 ust. 2 pkt 11 ustawy Prawo wodne,

b/ przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, lub do urządzeń kanalizacyjnych,

a także realizacji tych pozwoleń, co najmniej raz na 4 lata, tj. zadania wynikającego z art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne,

c/ dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód obowiązujących na części zlewni rzeki Odry – na terenie właściwości RZGW w Poznaniu (tj. w regionach wodnych Warty i Noteci, będących dopływami Odry) – tj. zadania wynikającego z art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry.

(akta kontroli str. 1736-1738, 3268, 3281-3282, 3320-3343)

Ad. a. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo w KZGW, której przedmiotem był m.in. SIGW opisano w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia. Jednocześnie, w trakcie kontroli P/25/075 prowadzonej równolegle przez NIK w KZGW ustalono, że nadal m.in. a/ nie podjęto skutecznych działań zapewniających wprowadzenie do systemu informatycznego gospodarowania wodami danych dotyczących co najmniej 9659 pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez organy Wód Polskich w latach 2018-2024[134]; b/ pomimo wymogu zapewnienia interoperacyjności zbiorów danych objętych tym systemem, wynikającego z art. 330 ust. 3 ustawy Prawo wodne, w KZGW brak było możliwości wygenerowania wiarygodnych raportów (zestawień) przedstawiających liczbę pozwoleń wodnoprawnych na zrzuty ścieków do wód płynących wg stanu na koniec lat 2023-2025, co jest wynikiem m.in. gromadzenia danych w odrębnych, niepowiązanych ze sobą lokalnych bazach prowadzonych przez jednostki organizacyjne PGW; a tym samym SIGW nie stanowił sprawnego instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, o którym mowa wart. 11 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 2829-2909)

Dyrektor DGW wskazała, że dotyczące SIGW *braki zostały zidentyfikowane. Jesteśmy w trakcie weryfikacji realizacji zaleceń*. Wyjaśniła jednak, że *Ministerstwo nie finansuje go i dlatego nie prowadzi monitoringu realizacji tego zadania, a w rezultacie nie zna aktualnego stanu jego realizacji*. Dyrektor DGW nie wskazała na działania podjęte przez Ministerstwo w związku z niepełną realizacją przez Wody Polskie zadania z art. 240 ust. 2 pkt 11 ustawy Prawo wodne. Wyjaśniła jednak, że *nie jesteśmy zadowoleni z działań Wód Polskich, co znalazło swoje odzwierciedlenie w ocenie Wód Polskich oraz Prezesa Wód Polskich. SIGW nie jest finansowany z budżetu państwa i nie mamy wielu narzędzi nadzorczych w tym zakresie. Jedyną rzeczą jaką możemy teraz zrobić jest napisanie pisma z prośbą informację o realizacji zadania.* W zakresie planowanych działań w celu doprowadzenia stanu faktycznego do stanu zgodnego z przepisami ustawy Prawo wodne oraz przepisami wykonawczymi regulującymi prowadzenie SIGW, Dyrektor DGW wyjaśniła, że *zasadniczą kwestią są trudności techniczne powodowane koniecznością wprowadzenia do systemu starych pozwoleń. Są to dokumenty papierowe wymagające skanowania i ręcznego wprowadzenia do*

[134] W informacji przekazanej przez KZGW podano dla poszczególnych lat i RZGW: liczbę pozwoleń wodnoprawnych wydanych w latach 2018–2025, liczbę decyzji wprowadzonych do systemu ISOK, liczbę decyzji wprowadzonych w pełnym zakresie do lokalnych baz danych, liczbę decyzji wprowadzonych do lokalnych baz danych, lecz wymagających uzupełnienia oraz liczbę decyzji, które nie zostały wprowadzone do żadnej z baz.

systemu. Aktualnie w Ministerstwie nie ma planów dotyczących działań w zakresie SIGW.

(akta kontroli str. 3277-3279)

W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu przedstawił stanowisko Wód Polskich dotyczące SIGW i systemu teleinformatycznego ISOK[135], w tym wskazujące na nieporównywalność zestawień generowanych z systemu ISOK i baz lokalnych RZGW, wyjaśniając, że *dane wchodzące w zakres rejestru SIGW musiały być gromadzone w bazach lokalnych, z odmiennymi schematami logicznymi.* Podsekretarz Stanu wskazał też planowane działania PGW w celu przeprowadzenia migracji z danych tworzących rejestr publiczny SIGW z baz lokalnych do systemu ISOK. Zwrócił też uwagę na „zaszłości historyczne" spowodowane zmianami przepisów prawa, działania PGW w celu pozyskania danych o decyzjach wydanych przez inne organy, nieosiągnięcie zamierzonych efektów takich działań oraz aktualny brak możliwości egzekwowania przez PGW takich danych od innych organów.

(akta kontroli str. 3303-3306)

W kontekście złożonych wyjaśnień, w tym wskazywanego braku możliwości wyegzekwowania przez PGW danych od innych organów, należy zwrócić uwagę na rolę Ministra w koordynowaniu realizacji zadań publicznych w gospodarce wodnej. Z tego powodu, Minister, po zidentyfikowaniu braku narzędzi prawnych po stronie PGW, winien podjąć działania wspierające organy tego podmiotu w sprawnej i skutecznej realizacji zadań, tym bardziej, że trudności w tym zakresie były identyfikowane już wcześniej m.in. przez NIK w trakcie kontroli D/22/505 przeprowadzonej w KZGW w latach 2022-2023.

Ad. b. Wody Polskie przekazywały do Ministerstwa kwartalne sprawozdania z realizacji okresowych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych prowadzonych na podstawie art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Z zaplanowanych na 2023 r. 5 659 przeglądów, na 31 grudnia 2023 r. zakończonych było 2 660 (47%). Spośród zaplanowanych na 2024 r. 3283 przeglądów, na 31 grudnia 2024 r. zakończono 2109 (64,2%), natomiast z zaplanowanych na 2025 r. 2922 przeglądów, na 31 grudnia 2025 r. zakończono 2348 (80,4%).

Z danych tych wynikało, że PGW nie realizowało terminowo obowiązku przeprowadzenia takich przeglądów (wobec ok. 40% pozwoleń), a mimo tego Ministerstwo nie pojęło działań nadzorczych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3032-3092,3141-3146)

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *Wody Polskie mają zbyt małe zasoby kadrowe i nie są w stanie przeprowadzić wymaganego przeglądu w terminie z art. 416 ust. 1.* Dodała też, że *Ministerstwo nie ma narzędzi, które mogłyby doprowadzić do terminowej realizacji zadań* oraz że *planowane są zmiany w zakresie kompetencji Wód Polskich i zmniejszenia obowiązków w tym zakresie.* W wyjaśnieniach Dyrektor DGW stwierdziła także, że *w przygotowywanych rozwiązaniach prawnych zawartych we wniosku o wpis założono odciążenie Wód Polskich w zakresie wydawania części z pozwoleń wodnoprawnych, co umożliwi pełną realizację innych zadań.* W sprawie

[135] Informatyczny System Osłony Kraju.

posiadania przez Ministerstwo danych o liczbie pozwoleń podlegających przeglądom, sposobu ustalenia liczby przeglądów, które należało przeprowadzić w danym okresie i sposobu typowania pozwolenia do przeglądu w danym roku, Dyrektor DGW wyjaśniła: *nie mamy wiedzy o liczbie pozwoleń na dany dzień. Ta liczba jest zmienna m.in. z uwagi na wygaśnięcie pozwoleń. Zbieramy dane statystyczne na potrzeby ocen rocznych. Nie mam wiedzy o sposobie typowania pozwoleń podlegających przeglądom. Zbieramy informacje kwartalne o liczbie wykonanych przeglądów, w których podawana jest liczba pozwoleń, które podlegały przeglądowi w danym roku.*

(akta kontroli str. 3271-3272, 3283)

Podsekretarz Stanu, w wyjaśnieniu dotyczącym braku terminowej realizacji przez PGW zadania wynikającego z art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne, wskazał na *uwarunkowania organizacyjne, kadrowe i proceduralne, które w istotny sposób ograniczyły zdolność Wód Polskich do wykonania pełnych planów przeglądów pozwoleń wodnoprawnych*. Dotyczyło to m.in. wieloetapowości przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, czasochłonności czynności, zachowania części podmiotów korzystających z wód, a także konieczność terminowej realizacji innych zadań. W wyjaśnieniu nie odniesiono się jednak do przyczyny zaniechania lub nieskuteczności działań Ministra w celu pełnej i terminowej realizacji ww. zadań PGW.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, NIK zauważa, że brak terminowej realizacji obowiązków przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 416 ust. 1 ustawy Prawo wodne, występował w całym okresie objętym kontrolą. Nie zostały mimo to wdrożone skuteczne działania zmierzające do prawidłowej realizacji tego obowiązku, np. poprzez wskazywane w ww. wyjaśnieniach, ograniczenie zadań PGW lub zapewnienie temu podmiotowi wymaganych warunków organizacyjnych.

(akta kontroli str. 3314-3315)

Ad. c. Pomimo tego, że przegląd pozwoleń wodnoprawnych przeprowadzony przez PGW stosownie do postanowień wynikających z m.in. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry nie objął pozwoleń wodnoprawnych realizowanych w części zlewni Odry nie podjęto działań zmierzających do wyegzekwowania od Wód Polskich pełnej realizacji tego zadania. Przegląd ten przeprowadzony został przez jednostki organizacyjne Wód Polskich jedynie na obszarze właściwości miejscowej RZGW w Gliwicach, Wrocławiu i Szczecinie. Nie został natomiast przeprowadzony w tej części zlewni rzeki Odry, która znajduje się na obszarze właściwości RZGW w Poznaniu, w tym szczególnie w regionach wodnych Warty i Noteci, które to rzeki są w dorzeczu Odry.

(akta kontroli str. 1736-1738, 3032-3092, 3141-3146)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *na terenie obszaru działania RZGW w Poznaniu nie przeprowadzono przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, ponieważ przegląd ten miał dotyczyć wprowadzania ścieków do wód na obszarze zlewni rzeki Odry*, a *zgodnie z brzmieniem § 17 pkt 7 Statutu PGW, obszar działania RZGW w Poznaniu stanowi region wodny Warty. Stosownie zaś, do art. 13 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, w ramach regionów wodnych, o których mowa w ust. 2 tej ustawy, wyodrębnia się zlewnie. Zlewnia rzeki Odry nie znajduje się w regionie wodnym Warty (§ 2 pkt 11*

rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 2017 r. w sprawie zlewni[136]*). Tym samym obowiązek dokonania w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód na obszarze zlewni rzeki Odry, dotyczył organów PGW na obszarze działania RZGW w Gliwicach, Wrocławiu i Szczecinie*.

(akta kontroli str. 1736-1738, 1824-1825)

Należy zwrócić uwagę, że zlewnia Odry w rozumieniu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry obejmuje całe jej dorzecze w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne, gdyż zgodnie z ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zlewni na obszarze dorzecza Odry ustanowiono regiony wodne: Górnej Odry, Środkowej Odry, Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, Warty oraz Noteci. Poza tym w art. 2 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry wskazano inwestycje dla Odry na obszarze właściwości PGW – RZGW w Poznaniu, co wskazuje, że ustawodawca Odrę traktuje szeroko – jako obejmującą wszystkie jej dopływy (w tym Noteć i Wartę) a nie tylko regiony wodne Górnej Odry, Środkowej Odry czy Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego. Ponadto Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry ustala działania dla czterech RZGW w: Gliwicach, Wrocławiu, Szczecinie i Poznaniu.

Minister nie dokonał także weryfikacji realizacji zaleceń skierowanych do Wód Polskich, po przeprowadzonej w latach 2022-2023 kontroli *Realizacja działalności statutowej przez PGW*, co w związku z ich niepełną realizacją, również świadczy o braku wymaganej rzetelności nadzoru Ministra nad Wodami Polskimi.

Dyrektor DGW wyjaśniła, że *w przypadku części zaleceń bieżąca korespondencja wskazywała na ich realizację. Mając na uwadze, że był konieczny czas na ich pełne wdrożenie wystąpiliśmy w lutym 2026 r. z prośbą o informację o poziomie realizacji zaleceń. Czekaliśmy na odpowiedź Wód Polskich. Dopiero po jej otrzymaniu i przeanalizowaniu podjęta zostanie decyzja o działaniach Ministra koniecznych do wyeliminowania takich ograniczeń.*

(akta kontroli str. 1736-1738, 3268, 3281-3282, 3320-3343)

5. W Ministerstwie nie wprowadzono mechanizmów zapewniających dokonywanie analiz wyników monitoringu jakości wód prowadzonego przez GIOŚ lub innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych ustalonych w rozporządzeniach w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy. W konsekwencji nie dysponowano informacjami stanowiącymi punkt wyjścia do podjęcia przez Ministra działań przewidzianych w art. 325 ustawy Prawo wodne, tj. dokonania analizy przyczyn zaistniałych zagrożeń, a następnie w uzasadnionych przepadkach wprowadzenia do planów gospodarowania wodami działań uzupełniających oraz poinformowania organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, wskazując przyczyny zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych.

Zadania takiego nie przypisano żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa, jak też pracownikom w zakresach obowiązków.

---

[136] Dz. U. z 2023 r., poz. 357.

Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w lit. A. Środowisko wewnętrzne w pkt 3 *Struktura organizacyjna* lit. D. *Informacja i komunikacja* w pkt 16 *Bieżąca informacja* oraz II. *Standardy kontroli zarządczej* załącznika do standardów kontroli zarządczej[137]. Zgodnie z tymi standardami struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Ponadto osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

W konsekwencji Minister:

– nie dokonał analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych (pierwsza dyspozycja w art. 325 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 325 ust. 3 ustawy Prawo wodne), jak też nie wprowadził z tego powodu do aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy działań uzupełniających, o których mowa w art. 324 ust. 4, w tym nie ustalił bardziej restrykcyjnych środowiskowych norm jakości (druga dyspozycja w art. 325 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 325 ust. 3 ustawy Prawo wodne);
– nie informował organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych oraz nie wskazywał przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 325 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne (dyspozycja art. 325 ust. 4 ustawy Prawo wodne);
– nie uzgadniał z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska poddania przeglądowi programów monitoringu wód przez ten organ (art. 325 ust. 6 ustawy Prawo wodne).

Odnośnie prowadzenia analiz wyników monitoringu lub innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych, Podsekretarz Stanu wskazał, że ich przeprowadzenie nastąpiło w ramach *prowadzonych prac planistycznych (...) przy opracowaniu projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, tj. cykl planistyczny 2022 – 2027.* Podsekretarz Stanu wskazał też, że g*łównym źródłem informacji dla organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, wskazując przyczyny zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych są w istocie rozporządzenia Ministra w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (...),* które *zostały opublikowane i weszły w życie w pierwszym kwartale 2023 roku. (...) Na podstawie wyników monitoringu otrzymanych z GIOŚ, były DGWiŻŚ (obecnie DGW) zwracał się pisemnie do PGW o wykonanie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych[138]. Obowiązek z art. 325 ust. 5 spoczywa na organach właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. DGW (b. DGWiŻŚ) otrzymało odpowiedź PGW z 2 grudnia 2022 r. ws. dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych*

[137] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15 poz. 84).
[138] Pismo nr DGWiŻŚ–8.703.18.2022 z 3 listopada 2022 r.

pn.: Wykonanie dyspozycji MI przeprowadzenia dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez PGW.

(akta kontroli str. 1897, 1909-1912)

W sprawie dokonywania bieżącej analizy i oceny danych wskazujących na zmiany wartości parametrów jakościowych i ilościowych wód, dostępnych m.in. w publikowanych przez GIOŚ bieżących wynikach badań, a także w klasyfikacjach wskaźników i grup wskaźników w jednolitych częściach wód powierzchniowych oraz ocenach stanu jednolitych części wód, a także informacjach publikowanych przez IMGW oraz innych dostępnych danych, Dyrektor DGW wyjaśniła, *że takich analiz dokonywano na potrzeby aktualizacji planów gospodarowania wodami w latach 2020-2021. Zadania takie będą też realizowane przy kolejnej aktualizacji. Przyjmiemy podobny tryb pracy*. (...) *Zadania związane z monitorowaniem i analizą dokumentów oraz danych nie są przypisane komórkom organizacyjnym Ministerstwa, ani poszczególnym pracownikom. Analizy prowadzone są na bieżąco przez wydziały. W przypadku stwierdzenia przypadku zagrożenia sporządzona byłaby notatka dla Ministra. Notatki takie jednak nie powstały i nie były przekazywane. Nie zostały zidentyfikowane przypadki zagrożeń dla osiągnięcia celów środowiskowych, nie podjęto więc działań wynikających z art. 325 ustawy Prawo wodne. Gdybyśmy coś takiego stwierdzili, to zostawimy to do uwzględnienia w następnej aktualizacji. Nie kojarzę jednak takich wyników analiz. I tak plany gospodarowania wodami nie podlegają zmianie pomiędzy aktualizacjami prowadzonymi w cyklu sześcioletnim.*

(akta kontroli str. 3279-3282)

Dyrektor DGW wyjaśniła także, że *obecnie DGW wraz z Departamentem Zarządzania Środowiskiem Wodnym KZGW*[139] *prowadzi prace związane z III aktualizacją planów gospodarowania wodami (III aPGW), (tj. cykl planistyczny 2028-2033) wraz z opracowaniem dokumentacji planistycznej. Plany gospodarowania wodami stanowią bardzo obszerne dokumenty planistyczne, przy których opracowywaniu i realizacji współpracują DGW, DZŚW PGW oraz firmy zewnętrzne wyłonione w drodze zamówień publicznych.* Wskazując na m.in. *strukturę organizacyjną głównych podmiotów odpowiedzialnych za te dokumenty (DGW – jedno stanowisko pracy; DZŚW PGW – kilkanaście stanowisk pracy),* Dyrektor DGW wyjaśniła, że *zadania przy opracowywaniu i realizacji planów gospodarowania wodami są podzielone (...) do zadań pracownika DGW należy m.in. współpraca z PGW przy opracowywaniu Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzaniem ww. planów, obsługa procesu legislacyjnego projektów rozporządzeń, koordynacja procesu konsultacji społecznych projektów aPGW, koordynacja zadań związanych z wdrażaniem PGW i ich aktualizacją, monitoring realizacji działań, koordynowanie sprawozdawczości krajowej i raportowania unijnego, w tym weryfikacja sprawozdań i raportów przedkładanych przez PGW i inne podmioty, w tym wszystkie gminy w Polsce oraz przekazywanie i udostępnianie Komisji Europejskiej informacji, sprawozdań i innych dokumentów, uczestnictwo w spotkaniach gremiów roboczych i eksperckich w ramach Wspólnej Strategii Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz uczestnictwo w przygotowywaniu stanowisk w celu wypełnienia przez Polskę zobowiązań krajowych,*

[139] Dalej: DZŚW PGW.

międzynarodowych i europejskich dotyczących planowania gospodarowania wodami. Zadania te wiążą się z dużym nakładem pracy oraz czasu, wymagają wypełniania licznych procedur, etc. (...). Wyniki monitoringu wód są zatem analizowane w myśl art. 325 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 w celu ustalenia przyczyn zagrożenia celów środowiskowych i wprowadzane do aPGW (...). Aktualnie nie ma możliwości, aby MI dokonywało analiz samodzielnie bez wsparcia PGW, z uwagi na strukturę zatrudnienia i brak etatów umożliwiających zwiększenie zatrudnienia w DGW.

(akta kontroli str. 1849, 1854-1857)

Podsekretarz Stanu w sprawie analiz wyników monitoringu jakości wód udostępnianych przez GIOŚ lub innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone było osiągnięcie celów środowiskowych stwierdził, że *wymogi określone w art. 325 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy - Prawo wodne były i są zrealizowane w ramach prowadzonych prac planistycznych, mających na celu opracowanie dokumentacji planistycznych wskazanych w art. 317 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne oraz w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa m.in. w art. 317 i 318 ww. ustawy.* Podsekretarz Stanu wyjaśnił też, że, *w ramach toczących się obecnie w PGW WP prac nad dokumentacją planistyczną (...), PGW WP oraz wyłonieni w ramach procedur przetargowych wykonawcy zewnętrzni, powinni prowadzić analizy wyników monitoringu prowadzonego przez GIOŚ. Rolą Ministerstwa Infrastruktury jest, zgodnie z ustawą – Prawo wodne i regulaminem wewnętrznym (...), nadzór nad prowadzonymi przez PGW w tym zakresie działaniami. Z uwagi na brak podstaw prawnych, jak również ze względu na stan kadrowy wydziału zajmującego się koordynacją zadań związanych z wdrożeniem Ramowy Dyrektywy Wodnej oraz opracowaniem planów gospodarowaniem wodami na obszarach dorzeczy, nie jest możliwe prowadzenie przez tą komórkę „bieżących i stałych obserwacji danych z monitoringu i komunikatów GIOŚ oraz danych pochodzących z automatycznych stacji pomiarowych".*

(akta kontroli str. 3309-3310)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że obsługę Ministra w realizacji zadań, w tym wynikających z art. 325 ustawy Prawo wodne, zapewniać powinno Ministerstwo i zatrudnieni w nim pracownicy, którym zadania powinny być jednoznaczne przypisane w obowiązujących dokumentach organizacyjnych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra na rzecz przygotowania na zagrożenia wynikające z zanieczyszczenia wód powierzchniowych płynących.

OBSZAR

2. Reagowanie w sytuacji wystąpienia zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego powierzono w Regulaminie MI Biuru Zarządzania Kryzysowego[140], w którym wyodrębniono Wydział Zarządzania Kryzysowego. Do zadań BZK należały w szczególności: 1/ koordynacja i realizacja zadań dotyczących zarządzania kryzysowego

[140] Dalej: BZK.

i ochrony infrastruktury krytycznej w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra, 2/ koordynacja i realizacja zadań w zakresie monitorowania i zapewnienia bieżącej wymiany informacji o wystąpieniu zagrożeń oraz zaistnieniu sytuacji kryzysowych mogących mieć wpływ na funkcjonowanie działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra. Komórki organizacyjne MI zostały zobowiązane do współdziałania z BZK w zakresie zadań dotyczących m.in.: 1/ pozyskiwania i weryfikacji wszelkich informacji o wystąpieniu zagrożeń oraz zaistnieniu sytuacji kryzysowych mogących mieć wpływ na funkcjonowanie działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra, 2/ udziału w pracach struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, w tym stałego dyżuru, 3/ opracowywania oraz uzgadniania dokumentów planistycznych dotyczących realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Zgodnie z § 21 ust. 1 Regulaminu MI komórki organizacyjne Ministerstwa, w zakresie ich właściwości, realizują także zadania związane m.in. z tworzeniem i opiniowaniem projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych oraz związane z wykonywaniem, wynikających z niektórych ustaw, obowiązków organu administracji rządowej, w szczególności wykonują zadania w ramach zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 140-179)

Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego zostały przypisane pracownikom Ministerstwa w zarządzeniach Ministra i zakresach obowiązków. Koordynowanie realizacji zadań związanych z planowaniem cywilnym, w tym związane z aktualizacją Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, opracowaniem, aktualizowaniem i wdrażaniem planów zarządzania kryzysowego dla działów administracji rządowej będących we właściwości Ministra oraz opracowaniem danych do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego będących w kompetencji Ministra zostało powierzone Naczelnikowi Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Zarządzeniem nr 6 Ministra z dnia 17 marca 2021 r.[141] utworzony został Zespół Monitorowania Zagrożeń[142], do którego zadań należały m.in.:
a/ wymiana informacji oraz współpraca w obszarze monitoringu zagrożeń, w tym sporządzanie raportów, wytycznych oraz materiałów analitycznych dotyczących sytuacji kryzysowych zaistniałych w działach administracji rządowej właściwych dla Ministra i przekazywanie ich zgodnie z właściwością komórkom organizacyjnym Ministerstwa, organom i jednostkom podległym Ministrowi lub przez niego nadzorowanym, przedsiębiorcom, których przedmiot działalności dotyczy działów administracji rządowej właściwych dla Ministra oraz innym podmiotom krajowego systemu zarządzania kryzysowego;
b/ informowanie Ministra, Sekretarzy Stanu, Podsekretarzy Stanu oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa o wystąpieniu sytuacji kryzysowych lub zagrożeń;
c/ realizacja zadań stałego dyżuru.

(akta kontroli str. 2434-2472, 2512-2564)

Minister, zarządzeniem nr 9 z 25 marca 2021 r. w sprawie zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego[143] ustalił organizację

[141] Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 14, ze zm. Dalej: zarządzenie w sprawie ZMZ.
[142] Dalej: ZMZ.
[143] Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 18.

i funkcjonowanie jednostek podległych i nadzorowanych w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Do zadań tych jednostek zaliczono m.in. 1/ sporządzanie i aktualizowanie wewnętrznych regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego; 2/ monitorowanie zagrożeń oraz podejmowanie, zgodnie z zakresem właściwości, działań w przypadku ich wystąpienia; 3/ przygotowanie struktur na potrzeby zarządzania kryzysowego; 4/ przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonania przez jednostki zadań ujętych w Planie Zarządzania Kryzysowego Ministra. W ramach ww. zadań podmioty podległe i nadzorowane zostały zobowiązane do m.in. przygotowania materiałów niezbędnych do opracowania Planu Zarządzania Kryzysowego Ministra oraz utworzenia punktów kontaktowych i Zespołów Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 2444-2457)

2.2. W Ministerstwie nie inicjowano utworzenia, jak też nie utworzono komisji lub zespołów doradczych, poza ZZK i zespołem opisanym w punkcie 1.2.5. wystąpienia, których zadaniem było wsparcie w obszarze zagrożeń związanych z jakością wód powierzchniowych płynących.

(akta kontroli str. 539-543)

2.3. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania[144], Minister nie miał obowiązku utworzenia w Ministerstwie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Funkcję takiej komórki pełnił ZMZ. W zarządzeniu powołującym ZMZ oraz Instrukcji pracy ZMZ ustalono m.in. zasady pełnienia dyżurów, tryby pracy, obiegu dokumentów i informacji między Ministerstwem i jednostkami podległymi i nadzorowani, opracowywania raportów (dobowych i doraźnych) oraz przekazywania informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 2434-2472)

W zarządzeniu w sprawie ZMZ określono, że ZMZ funkcjonuje w jednym z dwóch trybów pracy:
a/ podstawowym - obowiązującym w warunkach braku zagrożeń wymagających całodobowej wymiany informacji pomiędzy podmiotami krajowego systemu zarządzania kryzysowego,
b/ kryzysowym – wprowadzanym m.in. w związku z wystąpieniem zagrożenia wymagającego monitorowania jego przebiegu w trybie ciągłym.
W skład ZMZ wchodzili wyznaczeni pracownicy Wydziału Zarządzania Kryzysowego pełniący dyżury w trybie podstawowym oraz pracownicy zatrudnieni w innych komórkach organizacyjnych Ministerstwa uzupełniający skład dyżurów w trybie kryzysowym. Lista osób wchodzących w skład ZMZ oraz ich danych kontaktowych była okresowo aktualizowana.

W trybie podstawowym dyżur pełniony był w budynku Ministerstwa przez osiem godzin w godzinach pracy Ministerstwa oraz telefonicznie poza godzinami pracy Ministerstwa i w dni wolne od pracy. W kryzysowym trybie pracy dyżur pełniony był całodobowo w siedzibie Ministerstwa. Strukturę organizacyjną, organizację

[144] Dz. U. z 2022 r. poz. 2067.

kierowania, szczegółowy zakres zadań i organizację pracy ZMZ regulowała Instrukcja pracy ZMZ zatwierdzona przez Dyrektora BZK w 2021 r. W trybie podstawowym dyżury pełnione były na podstawie miesięcznych harmonogramów zatwierdzanych przez Dyrektora BZK. O wprowadzeniu i odwołaniu kryzysowego trybu pracy ZMZ decydował Dyrektor Generalny Ministerstwa.

(akta kontroli str. 2434-2472, 2512-2564)

Na podstawie § 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 zarządzenia w sprawie ZMZ, w celu wymiany informacji oraz współpracy w obszarze monitoringu zagrożeń, zadaniem ZMZ było m.in. sporządzanie raportów doraźnych, sytuacyjnych i dobowych zgodnie z zasadami wynikającymi z KPZK. W § 7 ust. 2, 4 i 6 Instrukcji pracy ZMZ określono, że raporty dobowe i doraźne sporządzane miały być przez dyżurnych ZMZ, według wzorów ustalonych w załączniku do tej instrukcji. Raporty sporządzane były na podstawie informacji otrzymanych m.in. z Rządowego Centrum Bezpieczeństw, IMGW i Wód Polskich.

W okresie objętym kontrolą[145] ZMZ sporządził 731 raportów dobowych, 747 raportów doraźnych i sytuacyjnych. Raporty te przekazywane były komórkom organizacyjnym Ministerstwa, organom i jednostkom podległym Ministrowi lub przez niego nadzorowanym, przedsiębiorcom, których przedmiot działalności dotyczy działów administracji rządowej właściwych dla Ministra, a także pracownikom Ministerstwa wchodzącym w skład ZMZ. Raporty dobowe, doraźne oraz sytuacyjne, sporządzane przez ZMZ, zawierały informacje o zdarzeniach, zagrożeniach i sytuacjach niepożądanych związanych z jakością wód powierzchniowych płynących (w tym o sytuacji hydrologicznej rzek oraz występujących zanieczyszczeniach i przekroczeniach dopuszczalnych poziomów stężeń substancji chemicznych), a także o działaniach z nimi związanych podejmowanych przez różne podmioty, w tym szczególnie pracowników i jednostki organizacyjne PGW.

(akta kontroli str. 2603-2606, 2615)

Dyrektor BZK wyjaśnił, że *dokumentowanie działań podejmowanych przez ZMZ odbywa się za pomocą programu Microsoft Outlook oraz na dysku sieciowym BZK. Informacje, które zawarte są w raportach ZMZ uzyskiwane są od jednostek podległych lub nadzorowanych* (...) *otrzymywanych na skrzynkę e-mail czk@mi.gov.pl*.

(akta kontroli str. 2428, 2434-2472)

Szczegółowemu badaniu poddano rzetelność odnotowania w raportach sporządzonych przez ZMZ informacji o zagrożeniach/zdarzeniach ujętych w dobranych celowo 20 raportach przekazanych Ministerstwu przez Wody Polskie. Informacje te dotyczyły m.in. wystąpienia śniętych ryb i zanieczyszczenia rzeki. Wszystkie otrzymane informacje, z badanej próby, zostały ujęte w raportach sporządzonych przez ZMZ.

(akta kontroli str. 2780-2789)

[145] Stan na 15 lipca 2025 r.

2.4. Minister powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego[146] i zapewnił prawidłową realizację zadań, o których mowa w art. 12 ust. 2c ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[147]. Zadania te zostały przypisane w § 1 ust. 2 zarządzenia nr 11 Ministra z 29 kwietnia 2024 r. w sprawie ZZK[148]. W skład ZZK wchodzili: Minister, trzech sekretarzy stanu, dwóch podsekretarzy stanu, Dyrektor Generalny Ministerstwa, dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa. W okresie objętym kontrolą[149] zwołano 31 posiedzeń ZZK, w tym 11[150] w związku z wystąpieniem toksycznego zakwitu złotej algi. W trakcie posiedzeń pracownicy Ministerstwa (m.in. Podsekretarz Stanu, Dyrektor DGW, Zastępca Dyrektora DGW, Dyrektor Departamentu Prawnego Ministerstwa, Dyrektor BZK), jak też przedstawiciele zaproszonych podmiotów, w tym Wód Polskich i IMGW, przedstawiali sytuację i omawiali pozyskane informacje. Na tej podstawie ZZK formułował rekomendacje niezbędnych działań, które odnotowywano w protokołach z posiedzeń sporządzanych przez Sekretarza (Dyrektora BZK) i zatwierdzanych przez Przewodniczącego ZZK.

W trakcie posiedzeń przedstawiano i analizowano informacje o m.in.: 1/ miejscach wystąpienia i liczebności złotej algi, 2/ przypadkach i ilości śniętych ryb, 3/ działaniach związanych z neutralizacją złotej algi m.in. w wyniku zastosowania nadtlenku wodoru (perhydrolu), 4/ przygotowywaniu i realizacji przez IRŚ projektu systemu monitorującego parametry rzeki Odry[151], 5/ działaniach mających na celu ograniczenie przenikania biogenów z pól uprawnych do wód, 6/ działaniach podejmowanych w celu zmniejszenia zasolenia spowodowanego działalnością zakładów i kopalń[152], 7/ działaniach podejmowanych w celu stabilizacji poziomu przepływu wody w Odrze, w tym alimentacji ze zbiorników retencyjnych przez stronę czeską, 8/ prowadzonym przez Wody Polskie przeglądzie pozwoleń wodnoprawnych oraz identyfikacji i likwidacji nielegalnych wylotów ścieków, 9/ działaniach i rekomendacjach MZdsO oraz Zespołu Zarządzania Kryzysowego MKiŚ, w tym o rozszerzeniu działalności MZdsO o zlewnie Wisły objętą właściwością RZGW w Krakowie[153], 10/ działaniach prewencyjnych w zakresie złotej algi na Wiśle podejmowanych przez RZGW w Krakowie[154].

Sformułowane rekomendacje ZZK dotyczyły działań:

1/ jednostek podległych i nadzorowanych:

---

[146] Dalej: ZZK.
[147] Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.
[148] Zarządzenie z 2024 r. poprzedzone było zarządzeniem nr 8 Ministra z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Dz. Urz. Min. Infrastruktury poz. 16).
[149] Stan na 18 grudnia 2025 r.
[150] 16 kwietnia 2024 r., 8 i 21 maja 2024 r., 4 i 19 czerwca 2024 r., 9 i 23 lipca 2024 r., 5, 6 i 20 sierpnia 2024 r. oraz 3 września 2024 r.
[151] Projekt: *Stały monitoring zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania*. Wody Polskie wskazywały na m.in. brak gotowości systemu oraz jego złe zaprojektowanie i brak wydolności. IMGW dodatkowo wskazywał na niepoprawne umieszczenie sond pomiarowych na instalacjach IMGW oraz na terenie zalewowym.
[152] W tym współpracy Wód Polskich m.in. z Ministerstwem Przemysłu dotyczącej 1/ strategii ograniczania zrzutów zanieczyszczonych wód do Kanału Gliwickiego oraz możliwości retencyjnych zbiorników spółek górniczych, a także 2/ opracowania roboczego planu, którego celem miało być ograniczenie zrzutów wody słonej z kopalń.
[153] Na posiedzeniu 25 marca 2025 r.
[154] Na posiedzeniu 16 kwietnia 2024 r. i 8 maja 2024 r.

- Wód Polskich w zakresie m.in. ograniczania stagnacji wody w kanałach, przed jazami i w innych miejscach spowolnienia nurtu rzeki; przygotowania informacji na temat programu realizowanego przez IRŚ w zakresie monitoringu jakości wód rzeki Odry oraz możliwości budowy systemu odsalania wód w zakładach górniczych; prowadzenia działań na rzecz identyfikacji i likwidacji nielegalnych wylotów ścieków; wystąpienia do urzędów marszałkowskich o informacje nt. pozwoleń zintegrowanych; przekazywania bieżących raportów w sprawie sytuacji na rzece Odrze; przygotowania szczegółowej informacji dotyczącej przeglądu pozwoleń wodnoprawnych wraz z analizą i wnioskami w zakresie działań ograniczających nielegalne odprowadzanie ścieków do wód Odry i Kanału Gliwickiego,

- Wód Polskich i IMGW w zakresie m.in. przygotowania syntetycznej oceny realizacji Programu monitoringu jakości wód rzeki Odry koordynowanego przez IRŚ; przygotowania informacji na temat kosztów zakupu urządzeń do pomiaru pH oraz analizy możliwości wykonywania pomiarów w ramach obowiązków służbowych pracowników PGW ze wskazaniem miejsc pomiaru na Kanale Gliwickim; wystąpienia do GIOŚ z prośbą o przekazanie informacji odnośnie pozwoleń zintegrowanych w celu porównania danych udostępnionych przez marszałków województw; zgłoszenia na posiedzeniu MZdsO propozycji, aby MKiŚ dokonał przeglądu wydanych koncesji na wydobywanie kopalin (węgla) ze złóż,

2/ DGW w zakresie m.in. udziału przedstawicieli DGW w posiedzeniach Zespołu Zarządzania Kryzysowego MKiŚ, wystąpienia do MKiŚ o uwzględnienie w takich posiedzeniach IMGW; przygotowania pisma do Uniwersytetu Śląskiego o przekazanie materiałów naukowych na potrzeby Ministerstwa z możliwością przekazania do PGW, IMGW i IRŚ; przygotowania pisma na podstawie uwag otrzymanych z PGW i IMGW do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie uwag do projektu monitoringu jakości wód rzeki Odry (do wiadomości MKiŚ oraz NFOŚiGW.

Formułowano też rekomendacje, bez określenia konkretnego adresata, dotyczące m.in.: utrzymania bieżącej współpracy pomiędzy użytkownikami wód w zakresie retencjonowania oraz ograniczania zrzutów, zwiększenia monitoringu stanu wód poprzez częstsze kontrole oraz wyznaczenie nowych dodatkowych miejsc do pobierania prób wody do badań; wyposażenia wszystkich osób pracujących w okolicach zbiornika wodnego w środki ochrony indywidualnej tj. rękawiczki i maski.

Protokoły z posiedzeń ZZK przekazywane były do komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz do podmiotów podlegających i nadzorowanych. Informacje o realizacji rekomendacji ZZK przekazywane były w trakcie kolejnych posiedzeń.

(akta kontroli str. 2434-2437, 2512-2516, 2685-2723)

Okresowych ocen występujących zagrożeń, o których mowa w art. 12 ust. 2c ustawy o zarządzania kryzysowym, w tym związanych z jakością wód powierzchniowych płynących o charakterze środowiskowym, dokonywano w ramach prac związanych z aktualizacją raportów cząstkowych na potrzeby sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a także Planu Zarządzania Kryzysowego Ministra. Dokumenty wytworzone

w Ministerstwie były opiniowane przez członków ZZK i akceptowane przez Ministra.

(akta kontroli str. 2603-2610, 2685-2723, 2797-2800)

2.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa *Raporty o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*[155], o których mowa w art. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. Raport przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 34/2021 z 11 marca 2021 r. oraz Raport przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 84/2024 z 16 lipca 2024 r.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego[156], Ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w zakresie swojej właściwości, sporządzają raporty cząstkowe służące do opracowania Raportu[157]. Po otrzymaniu pisma dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o przystąpieniu do opracowania Raportu[158] oraz otrzymaniu raportów cząstkowych od jednostek podległych i nadzorowanych, Minister sporządził raport cząstkowy działu administracji gospodarka wodna[159], który nie zawierał odniesień do zagrożeń dotyczących jakości wód powierzchniowych płynących[160]. Raport cząstkowy Ministra z 2021 r., na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenie w sprawie Raportu, został przedłożony Dyrektorowi RCB 27 grudnia 2021 r.[161] Po otrzymaniu 27 stycznia 2022 r. uwag dotyczących głównie wartości ryzyka dla zagrożeń susza i zagrożenie zamachami terrorystycznymi[162], 11 lutego 2022 r., przekazano Dyrektorowi RCB uzupełniony Raport cząstkowy Ministra z 2021 r. oraz poinformowano o uwzględnieniu uwag w całości[163].

(akta kontroli str. 2493-2499, 3356-3364)

Działając na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie Raportu, BZK sporządziło aktualizację Raportu cząstkowego z 2021 r., którą Minister[164] zatwierdził 7 czerwca 2024 r.[165] W aktualizacji uwzględniono raporty cząstkowe PGW i IMGW, a także wykazano[166] zagrożenie dla środowiska wodnego wynikające z obecności w wodach śródlądowych substancji chemicznych, mikroorganizmów oraz organizmów roślinnych i zwierzęcych mogących pogorszyć stan ekosystemów wodnych i od wód zależnych. W fazie zapobiegania określono dla tego zagrożenia m.in. 1/ cel strategiczny: zminimalizowanie prawdopodobieństwa dotarcia do wód substancji i organizmów zagrażającym

[155] Dalej: Raport.
[156] Dz. U. poz. 2344, dalej: rozporządzenie w sprawie Raportu.
[157] Dalej: raporty cząstkowe.
[158] Pismo nr BP–I.4162.1.2021.SS KW 1606.2021 z 27 sierpnia 2021 r.
[159] Dalej: Raport cząstkowy Ministra z 2021 r.
[160] Zidentyfikowano zagrożenia: 1/ ekstremalne zjawiska hydrologiczne i meteorologiczne, 2/ powódź, 3/ suszę, 4/ zagrożenie zamachami terrorystycznymi na obiektach hydrotechnicznych i 5/ epidemię.
[161] Za pismem BZK–1.2621.10.2021.
[162] Pismo nr BP–I.4162.1.2021.SS KW.228.2022.
[163] Pismo nr BZK–1.2621.10.2021.
[164] Działający w ramach swoich kompetencji Podsekretarz Stanu.
[165] Dalej: Aktualizacja Raportu cząstkowego z 2021 r.
[166] Z wcześniej wykazanych zagrożeń pominięto epidemię oraz zmieniono opis zagrożenia zamachami terrorystycznymi na obiektach hydrotechnicznych.

ekosystemom wodnych i od wód zależnych, a w przypadku organizmów - również ich rozwoju w wodach; 2/ przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych: przedsięwzięcia prawne dotyczące warunków korzystania z wód oraz kontroli gospodarowania wodami; 3/ siły i środki: PGW; 4/ przedsięwzięcia, których realizacja wymaga działań wykraczających poza posiadane kompetencje: prowadzenie badań jakości i ilości wody - zapobieganie przedostawania się do wód zanieczyszczeń będących skutkami zdarzeń poza zasobami wodnymi. W fazie przygotowania przewidziano natomiast całodobowe funkcjonowanie Wydziału Monitorowania Zagrożeń w ramach struktur PGW, prowadzenie weryfikacji zgłoszeń, oceny skali zagrożenia i jego przyczyn oraz koordynację działań PGW poprzez ciągłą wymianę informacji o bieżącym zagrożeniu z podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi. W fazie reagowania określono m.in. 1/ zasady reagowania, w tym a/ dokonywanie oględzin rejonu zdarzenia, sporządzanie dokumentacji, obserwacja rozwoju sytuacji; b/ weryfikację dokumentów formalno-prawnych użytkowników wód i kontrola ich działalności zgodnie z wydanymi pozwoleniami wodnoprawnymi; c/ w przypadku eskalacji zagrożenia i znacznego zagrożenia dla ludzi i środowiska wodnego poinformowanie opinii publicznej o zaistniałym zdarzeniu i możliwych następstwach oraz 2/ hierarchizację działań, w ramach jednostek PGW.

(akta kontroli str. 2726, 3365-3374)

Aktualizacja Raportu cząstkowego z 2021 r. została przedłożona Dyrektorowi RCB 17 grudnia 2024 r. tj. z 10 miesięczną zwłoką w stosunku do terminu, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie Raportu, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2412, 2726, 2755-2759, 3365-3374)

Po otrzymaniu pisma Dyrektora RCB z 10 marca 2025 r.[167] zawierającego prośbę o przyspieszenie prac nad kolejną edycją raportów cząstkowych oraz o przekazanie ich do 30 czerwca 2025 r., Dyrektor BZK poinformował Dyrektora RCB o trwających uzgodnieniach, a następnie 29 lipca przekazał[168] kolejny raport cząstkowy działu administracji gospodarka wodna[169]. Opracowany raport w zakresie *zagrożenia dla środowiska wodnego wynikające z obecności w wodach śródlądowych substancji chemicznych, mikroorganizmów oraz organizmów roślinnych i zwierzęcych mogących pogorszyć stan ekosystemów wodnych i od wód zależnych* był tożsamy z przekazaną w grudniu 2024 r. aktualizacją Raportu cząstkowego z 2021 r. w zakresie opisu zagrożenia, faz zapobiegania, przygotowania[170] i reagowania oraz wniosków. Minister otrzymał 5 listopada 2025 r.[171] uwagi Dyrektora RCB do przesłanego Raportu cząstkowego Ministra z 2025 r., które dotyczyły m.in. zmiany nazwy zagrożenia na *zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych*[172] oraz korekty wartości ryzyka dla tego zagrożenia (ze średniego na duże) z uwagi na ustaloną ocenę ryzyka -

[167] Pismo nr BP–I.4162.1.2025.
[168] Za pismem nr BZK–1.2620.9.2025.
[169] Dalej: Raport cząstkowy Ministra z 2025 r.
[170] Uaktualniono kolumnę Uwagi – wnioski, spostrzeżenia i opinie o zarządzenia Prezesa PGW z 2024 r.
[171] Pismo nr BP–I.4162.1.2025 KW.2793.2025.
[172] Zgodnie z terminologią przyjętą w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego z 2025 r.

prawdopodobieństwo (możliwe) i skutki (duże). Ponadto Dyrektor RCB, odnosząc się do różnych zagrożeń identyfikowanych przez Ministra, poprosił o zwrócenie uwagi w trakcie ponownej analizy raportu cząstkowego na możliwość wystąpienia a/ zagrożeń wynikających z efektu kaskadowego (efektu domino) już zidentyfikowanych zagrożeń; b/ zdarzeń bez odniesień historycznych, które zostały odnotowane na terenie innych państw i mogłyby się zmaterializować w przyszłości, c/ zdarzeń leżących poza terytorium RP, których skutki mogą być odczuwalne w kraju. Dyrektor RCB zasugerował też m.in. uzupełnienie części dotyczącej reagowania o odniesienia do zasad reagowania np. wytycznych, procedur, planów reagowania, planu zarządzania kryzysowego Ministra lub planów zarządzania kryzysowego jednostek podległych. Do zakończenia kontroli zgłoszone uwagi nie zostały rozpatrzone, nie dokonano zmian w Raporcie cząstkowym Ministra z 2025 r., nie przedłożono zmienionego raportu Dyrektorowi RCB, jak też nie poinformowano tego organu o przyczynach nieuwzględnienia otrzymanych uwag, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 2726-2727, 2760-2773)

2.6. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Plan Zarządzania Kryzysowego Ministra – dział administracji rządowej – gospodarka wodna[173] w wersjach zaktualizowanych w 2021 r.[174] i 2023 r.[175] Sporządzone one zostały na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego[176] opracowanego przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i przyjętego przez Radę Ministrów[177]. W PZK MI z 2021 r. przyjęto strukturę oraz formę spójną z KPZK z 2020 r., uwzględniając wszystkie fazy zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Wymienione w PZK MI z 2021 r. zadania i zagrożenia wynikały z raportu cząstkowego Ministra.

PZK MI z 2021 r., został przekazany Dyrektorowi RCB 9 listopada 2021 r.[178]. Dyrektor RCB, na podstawie art. 12 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, uznał 13 grudnia 2021 r. PZK MI za uzgodniony[179]. W piśmie informującym o uzgodnieniu PKZ MI, Dyrektor RCB rekomendował przy kolejnej aktualizacji: 1/zapewnienie spójności planu z Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, 2/ uszczegóławianie w planie Ministra zapisów KPZK, 3/ przedstawianie ocen ryzyka wszystkich wymienionych w planie zagrożeń, 4/ uwzględnienie kwestii analitycznych, inicjowania zmian prawnych, aktualizowania planów i procedur, organizacji ćwiczeń oraz przeprowadzania kontroli i inspekcji w opisach zadań komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych.

(akta kontroli str. 2500, 2773-2775, 3375-3456)

---

[173] Dalej: PZK MI.
[174] Dalej: PZK MI z 2021 r.
[175] Dalej: PZK MI z 2023 r.
[176] Dalej: KPZK.
[177] Dotyczy: KPZK Aktualizacja 2020 przyjętego przez Radę Ministrów 20 kwietnia 2020 r. Dalej: KPZK z 2020 r.
[178] Za pismem BZK–1.2620.21.2021.
[179] Pismo BP–I.4160.1.2021 KW.2275.2021.

W ramach przygotowania PZK MI z 2023 r. opracowany i zatwierdzony[180] został moduł zadaniowy *Reagowanie na zagrożenie w środowisku wodnym*. Dokument określał rolę Ministra jako kluczowego organu zarządzającego i koordynującego działania w zakresie reagowania na zagrożenia w środowisku wodnym. Założono, że w sytuacjach kryzysowych Minister wykonuje swoje zadania przy pomocy ZZK i BZK. Na potrzeby reagowania, na poziomie ministerstwa przewidziano monitorowanie rozwoju sytuacji kryzysowej oraz dokonywanie jej oceny. Kolejnym założonym etapem było przygotowanie propozycji działań oraz realizacja zadań ujętych w PZK MI. Ww. moduł zadaniowy został przekazany 13 czerwca 2023 r. Prezesowi PGW, dyrektorom urzędów morskich w Gdyni i Szczecinie oraz dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej w Bydgoszczy, Szczecinie i Wrocławiu. Dokument ten nie został natomiast przekazany do uzgodnienia Dyrektorowi RCB co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2484-2492, 2727-2728)

W trakcie prowadzonych od września 2024 r. do lipca 2025 r. uzgodnień[181] projektu KPZK, Ministerstwo wnioskowało o zmianę przypisanej mu w tym dokumencie roli podmiotu wiodącego w przypadku zanieczyszczenia śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych na rolę podmiotu współpracującego. W korespondencji przekazywanej Dyrektorowi RCB, Stałemu Komitetowi Rady Ministrów i Ministrowi Klimatu i Środowiska prezentowano stanowisko, zgodnie z którym w fazach przygotowania i reagowania właściwy powinien być minister do spraw wewnętrznych, a w fazach zapobiegania i odbudowy – minister właściwy do spraw środowiska. Pełnienie roli podmiotu wiodącego przez ministra właściwego ds. wewnętrznych powodowane miało być posiadaniem odpowiednich uprawnień oraz sił i środków umożliwiających podjęcie działań zmierzających do likwidacji zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych. Rola ministra właściwego ds. środowiska wynikać miała z faktu, że sprawuje generalny nadzór nad kontrolą przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badaniami stanu środowiska, a służby podlegające temu ministrowi monitorują zagrożenie, organizują i koordynują kontrole podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim oraz opracowują procedury na wypadek wystąpienia zakwitu złotej algi i innych toksyn. Podnoszono również argument, że przedstawiciel ministra właściwego do spraw klimatu przewodniczy pracom MZdsO. Zdanie przeciwne do propozycji Ministra przedstawiał m.in. Dyrektor RCB, który wskazywał, że wynika ona *z nadinterpretacji roli lidera (gospodarza sytuacji kryzysowej) w każdej z faz zarządzania kryzysowego* oraz że *należy przyjąć, zgodnie z istniejącymi warunkami systemowymi procesu zarządzania kryzysowego, że rola podmiotu wiodącego nie polega na bezpośrednim kierowaniu wszystkimi dostępnymi zasobami, ale na koordynowaniu tego procesu oraz wskazywaniu kierunków działań, które następnie mają być wdrożone przez każdy z organów uczestniczących, z zachowaniem własnej właściwości rzeczowej i miejscowej*.

Ostatecznie Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt KPZK i rekomendował go Radzie Ministrów - z Ministrem jako organem wiodącym we wszystkich fazach

[180] 1 czerwca 2023 r.

[181] Pisma nr BZK–1.2620.9.2024 z 3 września 2024 r., 31 marca 2025 r., 9 maja 2025 r., 16 maja 2025 r. i 9 lipca 2025 r.

zagrożenia *zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych*. KPZK został zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 4 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 2431, 2607-2617)

W KPZK przyjętym w 2025 r.[182], w katalogu zagrożeń mogących spowodować sytuację kryzysową ujęto zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych. Zanieczyszczenie to stanowiło emisję w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, w tym jakości ekosystemów wodnych lub ekosystemów lądowych bezpośrednio zależnych od środowiska wodnego, a także może powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub kolidować z uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska, w szczególności pogarsza jakość wód powierzchniowych i wód podziemnych. W KZPK opisano jego przyczyny (m.in. substancje chemiczne, organiczne i nieorganiczne, bakterie i inne mikroorganizmy obecne w wodach naturalnych w ilości przekraczającej wartości progowe lub normy jakości; przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego; zrzut zasolonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych do cieków naturalnych, kanałów, jezior oraz innych zbiorników wodnych), obszar występowania (teren całego kraju; punktowo, liniowo, powierzchniowo lub obszarowo), najczęstsze skutki dla ludności, gospodarki, mienia, infrastruktury i środowiska naturalnego.
W siatce bezpieczeństwa KPZK ustalono, że w fazach zapobiegania i przygotowania dział gospodarka wodna jest dla ww. zagrożenia działem wiodącym, a współpracującymi są m.in.: budżet, gospodarka surowcami energetycznymi, klimat, środowisko i sprawy wewnętrzne. KPZK przypisał zadania dla podmiotu wiodącego (Ministra, Wód Polskich i IMGW) oraz podmiotów współpracujących (m.in. ministrów kierujących działami, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewodów).
W części B KPZK określono zadania w zakresie monitorowania zagrożeń przypisane m.in. kierownikom jednostek podległych Ministrowi (Prezesowi Wód Polskich oraz Dyrektorowi IMGW). Ministrowi ani Ministerstwu zadań w zakresie monitorowania zagrożeń, w tym dokumencie, nie przypisano.
W części B KPZK ustalono procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych – katalogi i moduły zadaniowe właściwe dla fazy reagowania i odbudowy. W katalogu X określono zadanie główne dla Ministra – zapewnienie bezpieczeństwa powodziowego, przeciwdziałania skutkom suszy oraz reagowanie na zagrożenia w środowisku wodnym. Ustalono też dla Ministra moduły zadaniowe, w tym m.in. nadzór nad PGW w zakresie reagowania na zagrożenia w środowisku wodnym.

(akta kontroli str. 3457-3469)

W trakcie kontroli NIK trwał proces planistyczny dotyczący sporządzenia kolejnej aktualizacji PZK MI, który poprzedzony był opisanymi powyżej uzgodnieniami związanymi z opracowywanym KPZK z 2025 r. Dyrektor BZK wskazał, że *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, ze względu na opóźnienia, został ostatecznie przyjęty*

[182] Dalej: KPZK z 2025 r.

dnia 4 sierpnia 2025 r. Po tej dacie, w Biurze Zarządzania Kryzysowego podjęto prace nad aktualizacją czterech Planów Zarządzania Kryzysowego Ministra z uwzględnieniem aktualnego brzmienia KPZK. (...) Zwłoka w przygotowaniu aktualnego PZK MI związana była z sytuacjami kryzysowymi (np. wojna na Ukrainie, problemy na granicy z Ukrainą i Białorusią, powódź) które wymagały zaangażowania całego zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie. Opracowany projekt został przekazany 18 grudnia 2025 r. do komórek organizacyjnych Ministerstwa w celu uzgodnienia. Dyrektor BZK wyjaśnił, że *zakończenie prac nad aktualizacją PZK MI i jego akceptacja planowana była na styczeń 2026 r. (...) zgłoszone uwagi wymagały korekty dokumentu. Następnie projekt zostanie zaopiniowany przez ZZK, zatwierdzony przez Ministra oraz uzgodniony z Dyrektorem RCB*. Według stanu na 24 lutego 2026 r. proces uzgadniania aktualizacji PZK MI nie został zakończony.

(akta kontroli str. 3470-3600)

2.7. W Ministerstwie, poza opisaną wyżej aktualizacją PZK MI z 2023 r., nie opracowano odrębnych regulacji/procedur odnoszących się do zagrożeń związanych z jakością wód powierzchniowych płynących, w szczególności o charakterze środowiskowym (ekologicznym).

(akta kontroli str. 2426, 2431, 2501-2510, 2595-2602)

2.8. W okresie objętym kontrolą, od 1 lipca 2023 r. do 31 października 2025 r., odnotowano łącznie 1146 zdarzeń/zagrożeń[183] związanych z jakością wód powierzchniowych. Dotyczyły one przypadków zanieczyszczenia wód powierzchniowych (657), pogorszenia jakości wód i występowania złotej algi (475) oraz śnięcia ryb (314). Informacje o ww. zdarzeniach/zagrożeniach były ujmowane w raportach sporządzanych przez BZK, a niektóre z nich były przedmiotem posiedzeń ZZK. W Ministerstwie nie odnotowano natomiast żadnej sytuacji kryzysowej związanej z jakością wód powierzchniowych płynących.

Dyrektor BZK wyjaśnił, że *zgłoszenia nie generowały sytuacji kryzysowych, które powodowałyby konieczność wdrożenia procedur zarządzania kryzysowego, w tym zwołania w trybie pilnym posiedzenia ZZK. (...) komórki merytoryczne w Ministerstwie również nie przekazywały do BZK informacji o potrzebie zwołania posiedzenia ZZK lub podjęcia innych działań BZK w zakresie zarządzania kryzysowego. (...) każdorazowe działania podejmowane przez zainteresowane i uprawnione podmioty na miejscu wystąpienia zdarzeń były skuteczne i wystarczające, a w związku z tym nie było potrzeby przedsięwzięcia dodatkowych czynności na poziomie resortu.*

(akta kontroli str. 3601-3650)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano audytów, których przedmiotem były zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym. W planach audytu uwzględniono zadania audytowe w innych obszarach niż zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym.

(akta kontroli str. 1067-1072)

[183] W tym 347 w 2023 r., 567 w 2024 r. i 532 w 2025 r. Dane ustalone przez BZK na podstawie przekazywanych do Ministerstwa przez Wody Polskie.

2.10. Na podstawie przeprowadzonego w trakcie kontroli epizodu praktycznego realizowanego metodą treningu decyzyjnego, dokonano sprawdzenia zdolności reagowania na informacje o zagrożeniu związanym z jakością wód powierzchniowych płynących. [184]

W dniu 5 sierpnia 2025 r. symulowano incydent skażenia wód powierzchniowych płynących na terenie województw: małopolskiego, lubelskiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego. Przyjęto m.in. następujące założenia epizodu praktycznego:

- zdarzenia kryzysowe były sytuacjami hipotetycznymi, których opis przedstawiony był w informacjach i raportach sytuacyjnych, które przekazywane były do WCZK przez Zespół Podgrywający,
- w trakcie treningu nie należało uruchamiać faktycznie żadnych zasobów materiałowych, technicznych i operacyjnych (np. PSP, Policja) właściwych dla zarządzania kryzysowego w wymiarze praktycznym ani powiadamiać środków masowego przekazu i ludności,
- w przedsięwzięcie włączono wyłącznie jednostki objęte kontrolą NIK, a Zespół Podgrywający był w trakcie epizodu praktycznego jedynym odbiorcą dokumentów wytworzonych w jednostce kontrolowanej na potrzeby zarządzania sytuacją kryzysową i kierowanych do odbiorców zewnętrznych i przekazywał je do objętych kontrolą organów administracji szczebla centralnego i wojewódzkiego,
- zidentyfikowane warunki hydrometeorologiczne występujące w wodach Wisły i jej dopływów były bardzo niekorzystne; utrzymująca się od dłuższego czasu bardzo wysoka temperatura powietrza wraz z występującą suszą hydrologiczną spowodowała istotne obniżenie stanu wód, a w konsekwencji zagęszczenie zanieczyszczeń odprowadzanych do rzeki w ściekach i znaczny wzrost jej zasolenia.

Z przebiegu epizodu wynikało, że Ministerstwo było prawidłowo przygotowane w wymiarze formalnym i organizacyjnym oraz zapewniło wysoką sprawność podejmowania decyzji i koordynacji działań operacyjnych, a stworzony system zarządzania kryzysowego zapewniał podejmowanie właściwych i skoordynowanych działań. NIK ocenia jako prawidłowe:
1/ podział zadań – zadania zostały przypisane komórkom i jednostkom organizacyjnym,
2/ działania kryzysowe – oparte na PZK MI oraz modułach zadaniowych na rzecz reagowania kryzysowego.
Ujawnioną w trakcie treningu decyzyjnego wadą w działaniach kadry kierowniczej i pracowników Ministerstwa był brak zorganizowania właściwej polityki informacyjnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2626-2669)

[184] Na podstawie uzyskanych dowodów biegły, powołany postanowieniem nr LOP.410.9.1.2025 P/25/075/LOP/01 z 1 lipca 2025 r., sporządził sprawozdanie i wydał opinię.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Sporządzona w 2024 r. Aktualizacja Raportu cząstkowego Ministra z 2021 r. została przedłożona Dyrektorowi RCB z naruszeniem terminu, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie Raportu, gdyż raport cząstkowy został przekazany 11 lutego 2022 r. a jego aktualizacja – 17 grudnia 2024 r. pomimo tego, że ww. przepis nakazuje przedkładanie aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata (tj. nie później niż do 11 lutego 2024 r.).

(akta kontroli str. 2412, 2499)

Dyrektor BZK wyjaśnił, że z zwłoka z przekazaniem aktualizacji Raportu cząstkowego Ministra z 2021 r. *wynikała z faktu, że do grudnia mogła zdarzyć się okoliczność (np. nieznana lub niezdefiniowana katastrofa) która mogłaby wymagać jego uaktualnienia.* Dyrektor stwierdził też, że *dokument przekazano w terminie wynikającym z harmonogramu*.

(akta kontroli str. 2726-2727, 2802)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że rozporządzenie w sprawie Raportu określa jednoznacznie termin przedłożenia aktualizacji raportu cząstkowego. W przepisach ustawy o ZK i rozporządzenia w sprawie Raportu nie przewidziano oczekiwania na wystąpienie okoliczności wymagających aktualizacji raportu jako przesłanki wpływającej na przedłużenie terminu przekazania Dyrektorowi RCB aktualizacji raportu cząstkowego lub uzasadniającej zaniechanie terminowej realizacji obowiązku nałożonego obowiązującym przepisami.

2. Do przekazanego Dyrektorowi RCB 29 lipca 2025 r. Raportu cząstkowego Ministra z 2025 r. organ ten wniósł 5 listopada 2025 r.[185] uwagi. Do zakończenia kontroli zgłoszone uwagi nie zostały rozpatrzone, nie dokonano zmian w Raporcie cząstkowym Ministra z 2025 r., Minister nie przedłożył zmienionego raportu Dyrektorowi RCB, jak też nie poinformował tego organu o przyczynach nieuwzględnienia otrzymanych uwag. Powyższe zaniechania stanowiły naruszenie § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie Raportu.

Dyrektor BZK wyjaśnił, że *prace analityczno-projektowe związane z Raportem cząstkowego Ministra z 2025 r. nie zostały zakończone*. Wskazał też, że opóźnienie procesu korekty spowodowane było m.in. *sytuacją sabotażu na infrastrukturze kolejowej i koniecznością realizacji działań w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 2726-2727, 2760-2767, 3651-3659)

3. Pomimo tego, że w ramach aktualizacji PZK MI w 2023 r. został opracowany i zatwierdzony Moduł Zadaniowy *Reagowanie na zagrożenie w środowisku wodnym* to jednak – wbrew zasadom wynikającym z art. 12 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym – nie został on uzgodniony z Dyrektorem RCB.

(akta kontroli str. 2484-2492, 2727-2728)

Dyrektor BZK wyjaśnił, że *nie odnaleziono dokumentacji wskazującej, iż przedmiotowy moduł został uzgodniony z Dyrektorem Rządowego Centrum*

[185] Pismo nr BP–I.4162.1.2025 KW.2793.2025.

Bezpieczeństwa. Dyrektor BZK stwierdził też, że *udzielenie informacji, dlaczego moduł zadaniowy nie był uzgadniany z RCB, jest niemożliwe, gdyż w Ministerstwie nie pracuje już nikt, kto był zaangażowany w prace nad przedmiotowym dokumentem (...)* i można *jedynie domniemywać, iż przyczyną mógł być fakt, iż w tym samym czasie trwały prace nad aktualizacją Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego w przedmiocie zanieczyszczenia wód śródlądowych*.

(akta kontroli str. 2727-2728)

4. W trakcie treningu decyzyjnego nie wdrożono do realizacji Modułu Zadaniowego Nr 4/AB *Uruchomienie procesu komunikacji społecznej* a tym samym nie zapewniono jednolitej strategii współdziałania rzeczników prasowych podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie wodami (np. KZGW czy RZGW) realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.
Pomimo, że w posiedzeniu ZZK MI prowadzonym przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa uczestniczyła Rzeczniczka Prasowa Ministra, to jednak nie powierzono tej osobie zadań niezbędnych do zapewnienia i skoordynowania działań w zakresie polityki informacyjnej. W konsekwencji nie ustalono strategii, formy i częstotliwości opracowywania komunikatów do mass mediów o zaistniałej sytuacji, jak też nie określono zasad przekazywania informacji.

(akta kontroli str. 2626-2669)

Dyrektor Generalny wskazał, że *zgodnie z wiedzą, którą dysponowało Kierownictwo Ministerstwa, przy przeprowadzaniu epizodu praktycznego przyjęto założenie, że resort infrastruktury nie będzie powiadamiał środków masowego przekazu tj. prasy, radia, telewizji, jak również umieszczał informacji w Internecie o ćwiczebnych incydentach polegających na skażeniu wód powierzchniowych płynących na ternie województwa małopolskiego, lubelskiego, kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego. Z tego też względu zrealizowano wszystkie niezbędne zadania wynikające z przyjętych założeń dotyczących przeprowadzenia epizodu praktycznego, nie uruchamiając modułu Zadaniowego Nr 4/AB wiedząc jednak, iż w realnej sytuacji taki moduł wymaga uruchomienia.*

(akta kontroli str. 2670-2680)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przeprowadzony trening decyzyjny miał za zadanie ocenić zdolności reagowania w sytuacji kryzysowej związanej z jakością wód powierzchniowych płynących. Zgodnie z przyjętymi założeniami w ramach tego treningu nie należało uruchamiać sił i środków, jednakże jego elementem podlegającym sprawdzeniu i ocenie była prawidłowość podejmowania decyzji o przydzieleniu zadań i podjęciu działań.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister stworzył warunki do skutecznej realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, co umożliwiło prawidłowe i skuteczne reagowanie w sytuacji wystąpienia zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych płynących.

W raporcie cząstkowym o zagrożeniach oraz w resortowym planie zarządzania kryzysowego zidentyfikowano zagrożenie związane z zanieczyszczeniem wód. Przyjęto także procedury umożliwiające odpowiednią reakcję w przypadku

wystąpienia zdarzeń o charakterze kryzysowym, a ich skuteczność potwierdzona została podczas przeprowadzonego w niniejszej kontroli treningu decyzyjnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia terminów związanych z aktualizacją raportu cząstkowego o zagrożeniach, jak też zaniechania uzgodnienia z Dyrektorem RCB aktualizacji resortowego planu zarządzania kryzysowego. Ponadto, w trakcie treningu decyzyjnego, nie korzystano z modułu zadaniowego dotyczącego uruchomienia procesu komunikacji społecznej.

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

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych umożliwiających ograniczenie zagrożeń wynikających ze złej jakości wód powierzchniowych poprzez aktywne zarządzanie zlewniami, dotyczących:
- mechanizmu umożliwiającego Wodom Polskim uzyskanie dostępu do bieżących danych o ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód powierzchniowych przez podmioty posiadające pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia zintegrowane;
- systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach wspierającego skuteczność gospodarowania wodami przez PGW i opartego o automatyczny monitoring wybranych parametrów jakościowych wód;
- czasowego ograniczenia uprawnień podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne i zintegrowane w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie odprowadzania ścieków, uzasadnione koniecznością zapobiegania negatywnym skutkom zagrożeń środowiskowych.

2. Wprowadzenie rozwiązań na rzecz zapewnienia prowadzenia przeglądów pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych według ujednoliconych zasad, zobowiązujących organy je przeprowadzające do uwzględnienia zmian stanu odbiornika i wpływu łącznego ładunku zanieczyszczeń określonego w pozwoleniach na całą JCWP.

3. Podjęcie działań w celu zapewnienia, w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością PGW, rzetelnej realizacji zadań dotyczących prowadzenia SIGW oraz dokonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych.

4. Ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających prowadzenie i dokumentowanie analiz wyników monitoringu oraz innych danych pod kątem ustalenia, czy zagrożone jest osiągnięcie celów środowiskowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 marca 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/