



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.028.01.2016
P/16/047

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/047 – Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Paweł Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/109/2016 z 18 listopada 2016 r. oraz nr LWA 31/2017 z 6 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2, 381-382) Janusz Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/111/2016 z 22 listopada 2016 r. oraz nr LWA 32/017 z 2 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4, 383-384)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie ¹ , ul. Bartycka 110A, 00-16 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Ludwikowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² . (dowód: akta kontroli tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie działania MWIOŚ podejmowane w latach 2013–2016 w celu zapewnienia finansowania realizacji zadań dotyczących monitoringu rzek, a także organizację przez ten organ omawianych zadań, w tym wdrożenie dwustopniowego systemu zapewnienia jakości badań obejmującego wewnętrzną oraz zewnętrzną kontrolę jakości badań. Działania te, pomimo istniejących problemów (m.in. niedoborów kadrowych) spowodowanych niedofinansowaniem, pozwoliły w ww. okresie na pełną realizację zadań określonych w *Programach Państwowego Monitoringu Środowiska Województwa Mazowieckiego*⁴ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020, oraz dokonywanie ocen stanu wód i obszarów chronionych w zakresie objętym badaniami.

NIK pozytywnie ocenia także przeprowadzanie przez WIOŚ kontroli w oczyszczalniach ścieków komunalnych i przemysłowych oraz działania Inspektoratu podejmowane po zakończeniu czynności kontrolnych.

NIK negatywnie ocenia stosowaną w WIOŚ praktykę przy opracowaniu WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020 polegającą na dostosowaniu planowanego do realizacji w kolejnych latach zakresu monitoringu, do istniejącej w trakcie opracowywania tych planów sytuacji finansowej i kadrowej Inspektoratu, zamiast do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. W efekcie już na etapie sporządzania WPMŚ zakładano niepełną realizację zadań w zakresie monitoringu rzek

¹ Dalej także: „WIOŚ” lub „Inspektorat”.

² Dalej także: „MWIOŚ”.

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

⁴ Dalej także: „WPMŚ”.

określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych⁵, oraz w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁶.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu przez Inspektorat działań w zakresie:

- analizowania informacji przekazywanych przez podmioty prowadzące oczyszczalnie ścieków o wynikach pomiarów i badań automonitoringowych dotyczących ilości i jakości ścieków odprowadzanych do środowiska;
- wszczynania postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w związku ze stwierdzeniem przekroczenia przez oczyszczalnię ścieków warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub zintegrowanym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z kolejnymi Regulaminami organizacyjnymi WIOŚ obowiązującymi w badanym okresie⁷ zadania dotyczące prowadzenia monitoringu jakości wód rzek należały do właściwości Wydziału Monitoringu Środowiska oraz Działów Monitoringu Środowiska wchodzących w skład delegatur WIOŚ w Płocku, Ostrołęce, Ciechanowie, Mińsku Mazowieckim i Radomiu. Za kontrolę oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych odpowiedzialny był Wydział Inspekcji oraz Działy Inspekcji w ww. delegaturach. Do zadań Laboratorium WIOŚ (posiadającego pracownię w Warszawie, Ciechanowie i Radomiu) należało m.in. pobieranie próbek wód powierzchniowych, ścieków oraz wykonywanie analiz fizykochemicznych, instrumentalnych, hydro i makrobiologicznych w związku z prowadzonymi kontrolami oraz monitoringiem środowiska.

Szczegółowe zadania w tym zakresie przypisane zostały pracownikom WIOŚ w zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-50)

W Wydziale i Działach Monitoringu Środowiska zatrudnionych było, wg stanu na 22 listopada 2016 r., ogółem 21 pracowników (wszyscy na pełen etat)⁸, z tego monitoringiem jakości wód powierzchniowych zajmowało się sześciu pracowników WIOŚ, w tym dwóch zatrudnionych w Wydziale Monitoringu Środowiska⁹ oraz czterech zatrudnionych w Działach Monitoringu Środowiska¹⁰. Spośród siedmiu osób wykonujących tego rodzaju zadania wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r., trzy osoby w badanym okresie zakończyły pracę w WIOŚ. W ich miejsce do realizacji tych zadań zatrudniono dwie nowe osoby.

(dowód: akta kontroli tom I str. 51-55)

⁵ Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm. – obowiązywało do dnia 19 sierpnia 2016 r., dalej także „rozporządzenie w sprawie monitoringu wód”.

⁶ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm., dalej także: „dyrektywa 200/60/WE”.

⁷ Zatwierdzonymi przez Wojewodę Mazowieckiego w dniach: 6 października 2011 r., 28 lutego 2013 r. oraz 26 października 2015 r.

⁸ Z tego w Wydziale Monitoringu Środowiska zatrudnionych było ośmiu pracowników, a w Działach Monitoringu Środowiska wchodzących w skład Delegatur WIOŚ - 13 pracowników.

⁹ Do zadań jednej z tych dwóch osób należało prowadzenie monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych na obszarze działania Delegatur w Mińsku Mazowieckim i w Płocku.

¹⁰ W Delegaturach w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku i Radomiu.

W Wydziale i Działach Inspekcji zatrudnionych było, według stanu na dzień jw., ogółem 90 pracowników (na ogółem 86,4 etatach)¹¹, z czego wykonywaniem zadań związanych z kontrolą oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych zajmowało się 13 pracowników, w tym trzech zatrudnionych w Wydziale Inspekcji oraz 10 zatrudnionych w Działach Inspekcji (od jednego do trzech w każdej z Delegatur). Spośród 14 osób zatrudnionych przy realizacji tego rodzaju zadań wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. dwie zakończyły pracę w WIOŚ w 2014 r. W ich miejsce do realizacji tych zadań zatrudniono w 2016 r. dwie nowe osoby, z których jedna po ok. siedmiu miesiącach odeszła z pracy w WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-61)

W Laboratorium WIOŚ zatrudnionych było, wg stanu na dzień jw., ogółem 54 pracowników (na ogółem 53,35 etatach)¹² z czego pobieraniem próbek wód powierzchniowych, podziemnych i ścieków zajmowało się 16 pracowników, a wykonywaniem analiz pobranych próbek - 31 pracowników. Spośród 49 osób zatrudnionych przy realizacji tego rodzaju zadań wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. osiem zakończyło pracę w WIOŚ w badanym okresie, a jedna została od dnia 1 lutego 2015 r. przeniesiona do innej komórki organizacyjnej Inspektoratu (tj. do Wydziału Inspekcji). Ponadto dwie osoby zajmujące się tymi zadaniami objęły w badanym okresie stanowisko Zastępcy Kierownika Laboratorium. W ich miejsce do realizacji zadań zatrudniono w badanym okresie osiem nowych osób, z których jedna odeszła w tym okresie z pracy w WIOŚ, a druga, po zmianie stanowiska od dnia 1 stycznia 2016 r. nie zajmuje się już tymi zagadnieniami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-67)

Z powyższych danych wynika, że ogólna liczba pracowników zajmujących się w WIOŚ realizacją zadań, których dotyczy niniejsza kontrola NIK, zmniejszyła się w badanym okresie, z 70 osób wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. do 66 osób wg stanu na dzień 22 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 51, 56, 62-63)

1.2. MWIOŚ w przekazywanych co roku do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Wojewody Mazowieckiego informacjach o realizacji zadań, każdorazowo wskazywał na potrzebę wzmocnienia finansowego i kadrowego WIOŚ. W pismach kierowanych do GIOŚ i Wojewody Mazowieckiego MWIOŚ wskazywał na potrzeby WIOŚ m.in. w zakresie doposażenia prowadzonego przez tę jednostkę laboratorium m.in. w aparaturę i sprzęt pomocniczy potrzebny do pełnej realizacji zadań w zakresie monitoringu wód; przyznania dodatkowych etatów na zatrudnienie pracowników, w związku z nowymi zadaniami nakładanymi na Inspekcję Ochrony Środowiska (dotyczącymi wykonywania badań i prowadzenia monitoringu w zakresie występowania substancji priorytetowych w wodach powierzchniowych), wzrostu wynagrodzeń pracowników, m.in. w celu ograniczenia skali fluktuacji zatrudnienia w tej jednostce. W piśmie z dnia 9 listopada 2016 r. I Zastępca MWIOŚ zwrócił się do GIOŚ (w odpowiedzi na pismo tej jednostki z 3 listopada 2016 r.¹³) z propozycją zakupu dodatkowego wyposażenia dla Laboratoriów WIOŚ, w skład którego wchodzić miały m.in. spektrometr UV-Vis, dwa analizatory przepływowe, trzy systemy do debiologizacji i demineralizacji wody, trzy samochody z chłodnią. W piśmie z dnia 22 listopada 2016 r., skierowanym do Zastępcy GIOŚ, MWIOŚ

¹¹ Z tego w Wydziale Inspekcji zatrudnionych było ogółem 21 pracowników na 19,10 etatach, a w Działach Inspekcji - 69 pracowników, na 67,30 etatach.

¹² W czego w Warszawie zatrudnionych było 26 pracowników na ogółem 25,35 etatach, a w Pracowniach w Ciechanowie i Radomiu - 28 pracowników, wszyscy na pełny etat.

¹³ Dotyczące dodatkowego doposażenia sprzętowego laboratoriów WIOŚ w ramach realizacji projektu „Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej”.

wskazał m.in. na potrzebę otrzymania przez WIOŚ dodatkowych sześciu etatów do prowadzenia kontroli gospodarki wodno-ściekowej oraz trzech etatów do właściwego wdrożenia *dyrektywy 2013/39/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r.*¹⁴ w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej. Pisma w tych sprawach MWIOŚ kierował do GIOŚ oraz Wojewody Mazowieckiego również w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 79-150)

W udzielonych wyjaśnieniach MWIOŚ podał m.in., że od wejścia Polski do Unii Europejskiej zostały zaimplementowane do polskiego systemu prawnego liczne akty prawne w obszarze „Środowisko”. Wiązało się to z nowymi obowiązkami nałożonymi na Inspekcję Ochrony Środowiska. Z powodu konieczności dostosowywania zakresu i sposobu prowadzenia monitoringu do dyrektyw unijnych, co wiąże się z rozszerzaniem zakresu pomiarów, wprowadzaniem referencyjnych metodyk, zakupem specjalistycznego sprzętu oraz potrzebą zatrudniania dodatkowych pracowników, koszty prowadzenia monitoringu środowiska w kolejnych latach wzrastają. Brak pełnego zabezpieczenia finansowego z budżetu na prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (PMŚ) uzależnia jego realizację od pozyskania dotacji. Bez wsparcia środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁵ nie byłoby możliwe prowadzenie monitoringu środowiska w województwie mazowieckim. Ponieważ monitoring środowiska jest zadaniem Państwa środki na jego prowadzenie powinny być zabezpieczone w budżecie państwa.

MWIOŚ wskazał ponadto, że WIOŚ nie dysponuje wystarczającymi kadrami do prowadzenia kontroli zakładów w terenie oraz do wykonywania na bieżąco kontroli dokumentacyjnych opartych na analizach automonitoringowych badań ścieków przedkładanych przez podmioty prowadzące oczyszczalnie ścieków, a także do sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wymierzania kar pieniężnych za przekroczenie określonych w pozwoleniach (wodnoprawnych lub zintegrowanych) warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu lub minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 68-78, 148-150)

1.3. Pracownicy Wydziału lub Działu Monitoringu Środowiska wzięli w latach 2013-2016 (do 30 listopada) udział w 18 szkoleniach¹⁶, których przedmiotem były różnego rodzaju zagadnienia związane z monitoringiem jakości wód powierzchniowych, w tym rzek¹⁷. W szkoleniach uczestniczyło od jednego do siedmiu pracowników ww. komórek organizacyjnych WIOŚ, w tym od jednego do czterech pracowników zajmujących się w badanym okresie ww. monitoringiem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 51, 151-153)

Pracownicy Laboratorium, w ww. okresie, uczestniczyli ogółem w 23 szkoleniach lub warsztatach¹⁸, których przedmiotem były zagadnienia, dotyczące w szczególności pobierania i przewozu próbek wody i ścieków, wykonywania analiz z pobranych próbek środowiskowych oraz dokonywania oceny stanu ekologicznego rzek

¹⁴ *Dyrektywa 2013/39/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniająca dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej* (Dz.U.UE.L.2013.226.1).

¹⁵ Dalej także: „WFOŚiGW”.

¹⁶ W 2013 r. zorganizowane zostały cztery takie szkolenia, w 2014 r. – dwa, w 2015 r. – siedem, a w 2016 r. (do 30 listopada) – pięć. Ich organizatorem w 15 przypadkach był GIOŚ, w jednym przypadku – WIOŚ, a w dwóch przypadkach – inny podmiot.

¹⁷ Tematem tych szkoleń były m.in.: „Ocena jednolitych części wód”; „Planowanie i realizacja zadań PMŚ na lata 2013-2015”, „Wdrażanie metodyki prowadzenia obserwacji elementów hydromorfologicznych wód płynących”, „Wyniki projektowania sieci i programów monitoringu wód na lata 2016 – 2021”, „Aktualizacja wykazu jednolitych części wód powierzchniowych”.

¹⁸ W 2013 r. i 2014 r. zorganizowanych zostało po siedem takich szkoleń (warsztatów), w 2015 r. – cztery, a w 2016 r. (do 30 listopada) – pięć. Ich organizatorem w 15 przypadkach był GIOŚ, w trzech przypadkach – WIOŚ, a w pięciu przypadkach – inny podmiot.

i jezior¹⁹. W ww. szkoleniach uczestniczyło od jednego do 11 pracowników Laboratorium.

(dowód: akta kontroli tom I str. 63-64, 157-166)

Pracownicy Wydziału i Działów Inspekcji w ww. okresie uczestniczyli w pięciu szkoleniach²⁰, których przedmiotem były zagadnienia dotyczące kontroli podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych²¹. W szkoleniach tych uczestniczyło od jednego do 22 pracowników tych jednostek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56, 154-156)

1.4. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości badań wykonywanych w Laboratorium w WIOŚ wdrożono dwustopniowy system kontroli obejmujący wewnętrzną kontrolę jakości badań oraz zewnętrzną kontrolę realizowaną poprzez udział Laboratorium w badaniach biegłości²² lub porównaniach międzylaboratoryjnych²³. Szczegółowe zasady prowadzenia kontroli jakości wyników badań określone zostały w procedurze PO-009 pn. „Zapewnienie jakości wyników badań i pomiarów”, która wchodziła w skład dokumentacji określającej system zarządzania jakością w Laboratorium WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 167-168, 200, 256, 283-285)

Stosowany przez Laboratorium WIO system zarządzania jakością, o którym mowa wyżej, zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17025.2005, jak wynika z treści Księgi Zarządzania Laboratorium WIOŚ oraz Księgi Procedur Ogólnych WIOŚ, obejmował wszystkie etapy prowadzenia pomiarów i badań, w tym w m.in. etapy: poboru próbek, postępowania z próbkami pobranymi (w tym ich transportu, rejestracji i przechowywania, wydawania do badań, wykonywania oznaczeń)²⁴. Wdrożenie tego systemu uzyskało 7 grudnia 2000 r. akredytację Polskiego Towarzystwa Akredytacji²⁵. Zakres akredytacji obejmował wszystkie rodzaje badań wykonywanych w ramach monitoringu jakości wód.

(dowód: akta kontroli tom I str. 248-301)

Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ww. systemie zarządzania jakością, pracownicy Laboratorium WIOŚ, w badanym okresie, w ramach realizacji zadań dotyczących wykonywania badań jakości wód w rzekach, uczestniczyli w 19 badaniach biegłości oraz w 29 porównaniach międzylaboratoryjnych, których przedmiotem były m.in. wybrane oznaczenia chemiczne, właściwości fizyczne oraz oznaczenia elementów biologicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 169-198)

Zgodnie z procedurą PO-009, kontrola wewnętrzna jakości badań obejmowała m.in.: kontrole jakości za pomocą wzorca, badanie różnicy między wynikami dwóch równoległych oznaczeń, kontrole próby ślepej, analizowanie wyników badań przez laborantów i sprawdzenie ich przez nadzorujących badania, kontrole warunków

¹⁹ Tematem tych szkoleń (warsztatów) były m.in.: „Planowanie i realizacja zadań PMS w latach 2013-2015”, „Wdrażanie metodyki prowadzenia obserwacji elementów hydromorfologicznych wód płynących”, „Oznaczenie substancji priorytetowych w wodach”, „Zapewnienie wysokiej jakości oraz zgodności z wymogami Unii Europejskiej badań wskaźników chemicznych wykonywanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska - substancje organiczne”, „Międzylaboratoryjne porównanie poboru i oznaczenia biologicznych elementów oceny stanu ekologicznego wód powierzchniowych 2015-2017”.

²⁰ Dwa w tych szkoleń zorganizowane zostały w 2014 r., a trzy w 2015 r. Ich organizatorem w trzech przypadkach był GIOŚ, a w pozostałych dwóch przypadkach – WIOŚ oraz inny podmiot.

²¹ Dotyczy to w szczególności zorganizowanego przez WIOŚ w 2015 r. szkolenia, którego przedmiotem był „Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, w którym udział wzięło 22 pracowników Wydziału i Działów Inspekcji, w tym 10 zajmujących się wykonywaniem zadań związanych z kontrolą oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych.

²² Ocena osiągniętego wyniku przez uczestnika względem wcześniej ustalonego kryterium, za pomocą porównań międzylaboratoryjnych.

²³ Zorganizowanie, wykonanie i ocena pomiarów lub badań tego samego lub podobnych obiektów, przez co najmniej dwa laboratoria, zgodnie z uprzednio określonymi warunkami.

²⁴ Zasady postępowania w tym zakresie określone zostały w Procedurze PO-008 pn. „Pobieranie próbek do badań i postępowanie z próbkami”.

²⁵ Wydany w tym zakresie Certyfikat Akredytacji Nr AB 322, został w badanym okresie przedłużony do 7 grudnia 2019 r.

przewodzenia badań. Kontrola taka prowadzona miała być na każdym stanowisku pomiarowym/badawczym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 283-285)

W wyniku badania dokumentacji z przeprowadzonych badań jakości wody w rzekach dla ośmiu wybranych losowo punktów pomiarowo – kontrolnych²⁶ stwierdzono, że ww. zasady kontroli wewnętrznej były stosowane w praktyce. Fakt przeprowadzania przedmiotowej kontroli każdorazowo udokumentowany został w dokumentacji sporządzonej z wykonanych badań²⁷.

(dowód: akta kontroli tom I str. 199-236)

W badanym okresie Polskie Centrum Akredytacji²⁸ przeprowadziło trzy audyty w WIOŚ, których przedmiotem było sprawdzenie prawidłowości wdrożenia i funkcjonowania systemu zarządzania jakością.

W wyniku audytu przeprowadzonego w 2013 r. w pracowniach Laboratorium w Ciechanowie i Radomiu, PCA zwróciło uwagę na niestosowanie przez Laboratorium przy sprawdzaniu prawidłowości kalibracji ph-metru kryterium wymaganego w pkt 9.2. normy badań PN-EN ISO 10523: 2012 oraz na niezakończenie do dnia oceny wszystkich działań mających na celu wdrożenie nowego wydania normy PN-EN ISO 5814: 2013. W wyniku audytu przeprowadzonego w 2014 r. w pracowni Laboratorium w Warszawie, PCA nie sformułowało żadnych uwag i zaleceń. W wyniku audytu przeprowadzonego w 2015 r. w pracowniach Laboratorium w Ciechanowie, Radomiu i Warszawie, PCA zwróciło uwagę, że przyjęty zakres parametrów wewnętrznej kontroli jakości oraz częstotliwość wykonywanych badań mogły być niewystarczające dla potwierdzenia pełnej kontroli jakości dla niektórych metod badawczych zakwalifikowanych do konkretnych technik. Wskazało ponadto na niejednoznaczny sposób dokumentowania przez pracowników Laboratorium monitorowania zakresu akredytacji podwykonawcy.

Laboratorium zrealizowało wszystkie zalecenia sformułowane przez PCA.

(dowód: akta kontroli tom I str. 239, 243, 245)

Prawidłowość funkcjonowania systemu zarządzania jakością w ramach przeprowadzanych przez Laboratorium pomiarów i badań jakości wód powierzchniowych była w badanym okresie przedmiotem 58 audytów wewnętrznych przeprowadzonych przez uprawnionych pracowników Laboratorium, na zasadach określonych w Instrukcji PO-004 pn. „*Audyt wewnętrzny*”.

W wyniku przeprowadzonych audytów w dziewięciu przypadkach sformulowano zalecenia, które odnosiły się w szczególności do stosowanych przez Laboratorium metod (procedur) badawczych, sposobu przeprowadzania i dokumentowania wyników pomiarów i badań. Wszystkie zalecenia zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli tom I str. 237-247, 292-304)

1.5. W WIOŚ do gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących wyników kontroli podmiotów, stosowany był od grudnia 2015 r. Informatyczny System Kontroli, stanowiący część centralnej bazy danych, prowadzonej przez GIOŚ. System

²⁶ Tj. następujących: „Zagożdżonka bez kanału Gniewoszowsko-Kozienickiego, Świerze Górne” (badanie próby pobranej 10 grudnia 2013 r. w ramach monitoringu diagnostycznego); „Kanał Gniewoszowsko-Kozienicki, Wójtostwo” (badanie próby pobranej 10 grudnia 2013 r. w ramach monitoringu operacyjnego); „rzeka Kostrzyń” (badanie próby pobranej 11 lutego 2014 r. w ramach monitoringu diagnostycznego); „Mleczna-Owadów” (badanie próby pobranej 7 października 2014 r.); „Kanał Trzebnieński-Zagroby, na drodze Mnisze-Warka” (badanie próby pobranej 9 listopada w ramach monitoringu operacyjnego); „Zwolenka-Borowiec” (badanie próby pobranej 2 grudnia 2015 r. w ramach monitoringu diagnostycznego); „kanał Nowa Ulga” (badanie próby pobranej 19 lipca 2016 r. w ramach monitoringu operacyjnego); „Głoskówka—Głosków, most na drodze Piaseczno-Rumów” (badanie próby pobranej 28 września 2016 r. w ramach monitoringu diagnostycznego).

²⁷ Na którą składały się m.in.: sprawozdania z badań; protokoły z pobrania próbek wody do badań monitoringowych; karty sprawdzania konduktometru, ph-metru i tlenomierza, karty kontrolne próbek ślepych; karty kontrolne zakresu; karty kontrolne próbek powtórzeniowych.

²⁸Dalej także: „PCA”.

umożliwiał gromadzenie informacji i dokumentów dotyczących prowadzonych kontroli przez WIOŚ oraz działań pokontrolnych m.in. w odniesieniu do podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

We wcześniejszym okresie (od 2010 r.) WIOŚ wykorzystywał do tego celu, na analogicznych zasadach, Informatyczny System Wspomagania Kontroli.

W badanym okresie w WIOŚ do gromadzenia danych pomiarowych z systemu monitoringu wód powierzchniowych wykorzystywano formularze programu Excel opracowane przez GIOŚ. Zgromadzone dane z monitoringu za lata 2013-2015 WIOŚ przekazywał do GIOŚ raz w roku, natomiast dane dotyczące 2016 r. przekazywano co kwartał.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli w Inspektoracie nie została wdrożona informatyczna baza danych umożliwiająca kompleksowe zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i przekazywanie do GIOŚ informacji dotyczących monitoringu wód powierzchniowych. W trakcie wdrażania był system informatyczny EKOINFONET²⁹, który miał służyć m.in. do tego celu. Wdrażaniem tego systemu zajmował się podmiot zewnętrzny, któremu GIOŚ zlecił wykonanie tego zadania. Pracownicy Wydziałów i Działów Monitoringu Środowiska uczestniczyli w szkoleniu dotyczącym obsługi ww. systemu, zorganizowanym przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 305-325)

1.6. W badanym okresie do WIOŚ wpłynęły dwie skargi, których przedmiotem był sposób sprawowania przez tę jednostkę nadzoru nad odprowadzaniem ścieków do rzek.

Skarga osoby fizycznej z dnia 25 lutego 2013 r. dotyczyła niewłaściwego (w ocenie skarżącego) rozpatrywania przez Delegaturę WIOŚ w Radomiu kierowanych do tej jednostki pism informujących o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu kanalizacji deszczowej i sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków w Zwoleniu. W odpowiedzi na skargę MWIOŚ wskazał m.in., że nie znajduje nieprawidłowości w sposobie rozpatrywania wnoszonych przez skarżącego pism w tej sprawie oraz w sposobie przeprowadzania kontroli w obszarach wskazanych w tych pismach. Sprawy dotyczące odprowadzania ścieków i funkcjonowania kanalizacji należą do zadań własnych gminy, nad którym bezpośredni nadzór sprawuje Burmistrz Miasta Zwoleń. Organy administracji publicznej obowiązane są przestrzegać swojej kompetencji miejscowej i rzeczowej, zatem kierowanie żądań o podejmowanie działań w obszarze wykraczającym poza kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska należy uznać, jako bezcelowe.

Druga z ww. skarg, złożona przez Zarząd Okręgu Mazowieckiego Polskiego Związku Wędkarskiego w Warszawie, dotyczyła niepodjęcia przez MWIOŚ natychmiastowych działań w związku z otrzymanym w dniu 12 grudnia 2014 r. zgłoszeniem telefonicznym dotyczącym zanieczyszczenia wód w zlewni rzeki Jeziorki przez oczyszczalnię ścieków w Grójcu. MWIOŚ przekazał tę skargę, przy piśmie z 7 stycznia 2015 r., do rozpatrzenia przez GIOŚ, który uznał ją za bezzasadną, wskazując w odpowiedzi dla skarżącego m.in., że bezpośrednio po otrzymaniu przedmiotowej informacji WIOŚ podjął czynności mające na celu ustalenie źródła i przyczyny zanieczyszczenia rzeki. W efekcie tych działań, kierownik oczyszczalni w Kobylinie, odpowiedzialnej za powstanie tej sytuacji, przekazał w dniu 12 grudnia 2014 r. do WIOŚ pisemne wyjaśnienia w tej sprawie. Poinformował również WIOŚ o usunięciu w tym dniu przyczyn, które spowodowały powstanie awarii, której skutkiem było zanieczyszczenie rzeki.

(dowód: akta kontroli tom I str. 326-338)

²⁹ O którym mowa w art. 28h ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U z 2016 r., poz. 1688).

1.7. W badanym okresie przeprowadzone zostały w WIOŚ trzy kontrole zewnętrzne, których przedmiotem były zagadnienia objęte niniejszą kontrolą NIK.

Przedmiotem przeprowadzonych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki, w okresie od 8 grudnia 2014 r. do 23 listopada 2015 r., kontroli w Delegaturach WIOŚ Mińsku Mazowieckim, Płocku i Ostrołęce była terminowość wszczynania postępowań w sprawie wymierzania administracyjnej kary pieniężnej ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania pomiarów oraz informacji przekazywanych przez podmioty korzystające ze środowiska. Stwierdzone w ramach tych kontroli nieprawidłowości, jak wynika z treści wystąpień pokontrolnych, dotyczyły w szczególności:

- licznych przypadków niewszczyniania postępowań zmierzających do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w przypadkach gdy podmioty korzystające ze środowiska nie prowadziły wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub ziemi, lub wszczynania postępowań w tym zakresie ze znaczną zwłoką (tj. po upływie roku lub dwóch lat);
- nieodnotowywania niektórych nieprawidłowości, bądź podawania błędnych informacji, w adnotacjach z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych lub w protokołach z kontroli.

W wydanych w tym zakresie zaleceniach pokontrolnych Wojewoda Mazowiecki zobowiązał MWIOŚ do niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzania kary pieniężnej m.in. w przypadkach gdy podmioty korzystające ze środowiska nie przekazały wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzonych do wód lub ziemi oraz do rzetelnego opisywania w protokołach lub adnotacjach z czynności kontrolnych wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-379)

1.8. W badanym okresie w WIOŚ przeprowadzonych zostało 35 kontroli wewnętrznych, które obejmowały realizację przez tę jednostkę zadań związanych z monitoringiem jakości wód rzek oraz kontrolą podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków komunalnych i przemysłowych.

Wydział i Działy Monitoringu Środowiska przeprowadziły 31 kontroli, których przedmiotem był pobór próbek wody z wybranych rzek i jezior (19 kontroli) lub sprawdzenie realizacji zaplanowanych w danym roku pomiarów i oznaczeń (12 kontroli). W wyniku tych kontroli nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Kierownicy Delegatur WIOŚ w Mińsku Mazowieckim, Ostrołęce, Płocku i Radomiu przeprowadzili w okresie od kwietnia do lipca 2016 r. łącznie cztery kontrole dotyczące sposobu postępowania z wynikami badań automonitoringowych, otrzymywanymi przez Inspektorat od podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków. Wydane w wyniku tych kontroli zalecenia odnosiły się w szczególności do:

- przyspieszenia przeprowadzania przez pracowników WIOŚ analiz dotyczących wykonywania tego rodzaju badań i przekazywania ich wyników przez podmioty do tego zobowiązane, w celu terminowego wszczynania postępowań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie;
- treści adnotacji z przeprowadzonych analiz, o których mowa wyżej (tj. wymaganych informacji, które każdorazowo powinna zawierać adnotacja o wynikach tej analizy).

(dowód: akta kontroli tom I str. 339-344)

1.9. WIOŚ terminowo sporządził i przekazał do GIOŚ roczne sprawozdania z działalności tej jednostki w latach 2013 – 2015. GIOŚ nie zgłosił uwag do ww. sprawozdań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 380)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono występowanie następującej nieprawidłowości:

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK przedstawionych w punktach 6.4. i 6.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, WIOŚ do końca 2016 r. nie zrealizował zaleceń pokontrolnych Wojewody Mazowieckiego, sformułowanych w związku z wynikami kontroli przeprowadzonych w 2015 r. w Inspektoracie, dotyczących niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzania kary pieniężnej, m.in. w przypadkach gdy podmioty korzystające ze środowiska nie przekazały wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzonych do wód lub ziemi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-379, tom IV str. 254, 257, 391)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości³⁰, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Programowanie monitoringu jakości wód rzek.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie WIOŚ realizował zadania związane z monitoringiem wód na podstawie kolejnych Programów Państwowego Monitoringu Środowiska Województwa Mazowieckiego opracowanych na lata 2013 – 2015³¹ oraz 2016 – 2020³².

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-123)

WIOŚ na etapie opracowania ww. programów dysponował wiedzą w zakresie wytypowania jednolitych części wód powierzchniowych³³ do objęcia monitoringiem oraz wyznaczenia punktów pomiarowo-kontrolnych³⁴ w ramach poszczególnych rodzajów monitoringu wód, tj. m.in.:

- wykazem JCW wraz z warstwami zawierającymi ich zlewnie (granicami zlewni);
- informacjami dotyczącymi identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych (analiza presji i wpływów) oraz oceną zagrożenia niespełnienia celów środowiskowych dla JCW znajdujących się w wykazie JCW;
- wykazem obszarów chronionych.

WIOŚ otrzymał od GIOŚ dokumentację zawierającą ww. informacje³⁵, jak i inne wskazówki, wytyczne oraz wzory dokumentacji potrzebnej do opracowania WPMŚ na lata 2013-2015³⁶ i 2016-2020³⁷.

(dowód: akta kontroli tom II str. 124-138, 142-150)

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosowana jest ocena opisowa.

³¹ Zatwierdzony przez GIOŚ w dniu 24 grudnia 2012 r.

³² Zatwierdzony przez GIOŚ w dniu 22 grudnia 2015 r.

³³ Dalej: „JCW”.

³⁴ Dalej: „pp-k”.

³⁵ Przy piśmie z dnia 6 sierpnia 2010 r. GIOŚ przekazał WIOŚ płytę CD zawierającą opracowaną na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej także: KZGW) geobazę, która zawierała zbiór danych referencyjnych, obowiązujących na lata 2010-2015, obejmujących m.in. wykaz jednolitych części wód powierzchniowych wraz z warstwami zawierającymi ich zlewnie, wykaz obszarów chronionych.

³⁶ Tj. formularz elektroniczny do zapisu sieci monitoringu rzek i gromadzenia informacji koniecznych do planowania monitoringu (przekazany przez GIOŚ przy mailu z 18 lipca 2012 r.); „Wytyczne do opracowania wojewódzkich programów Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015” wraz ze wzorami tabel (przekazane przez GIOŚ przy mailu z 31 października 2012 r.); „Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015” (przekazany przez GIOŚ przy mailu z 8 listopada 2012 r.).

³⁷ Tj. „Wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska” (przekazane przez GIOŚ pismem z 26 lutego 2014 r.); formularze, wykazy i opracowania służące do opracowania projektu programu oraz sieci monitoringu wód powierzchniowych (przekazane przez GIOŚ pismem z 24 kwietnia 2014 r.); „Wytyczne do opracowania wojewódzkich programów Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2015-2020”, wraz z wzorami tabel (przekazane przez GIOŚ przy mailu z 7 października 2015 r.); „Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020” (przekazany przez GIOŚ 8 października 2015 r.).

Realizując przekazane 18 lipca 2012 r. przez GIOŚ dyspozycje³⁸ (w których wskazano, że prace należy rozpocząć od określenia właściwego województwa dla JCW, a następnie w przypadku JCW leżących w kilku województwach – inspektoraty powinny uzgodnić między sobą, kto realizuje badania w reprezentatywnym pp-k), WIOŚ przekazał³⁹ do sąsiednich wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska wykaz 115 JCW (na ogółem 569 JCW zlokalizowanych w całości lub w części na terenie województwa mazowieckiego⁴⁰) w celu dokonania tego rodzaju uzgodnień. W ich wyniku⁴¹, 23 JCW, z ww. 115 JCW, przypisane zostały do właściwości WIOŚ, skutkiem czego do właściwości WIOŚ w zakresie monitoringu środowiska przypisanych zostało ogółem 477 JCW, z których 159 JCW zagrożonych było nieosiągnięciem celów środowiskowych (wg danych KZGW przekazanych przez GIOŚ).

Od 2016 r. do właściwości WIOŚ przypisanych jest 484 JCW⁴², z których 483 JCW zagrożonych było nieosiągnięciem celów środowiskowych (wg danych KZGW przekazanych przez GIOŚ). Wzrost liczby JCW w porównaniu do lat 2013-2015 wynikał ze zmian wprowadzonych przez KZGW (dotyczących np. podziału jednej JCW na dwie JCW). WIOŚ w ramach prac nad WPMS na lata 2016-2020, bazował na uzgodnieniach z sąsiednimi inspektoratami z 2012 r. dotyczących ustalenia, których z inspektoratów będzie właściwy do prowadzenia monitoringu nad JCW położonymi na terenie kilku województw.

(dowód: akta kontroli tom II str. 125, 127-130, 139-141)

W WPMS na lata 2013 – 2015 zaplanowano do objęcia monitoringiem ogółem 161 JCW (w ramach 184 pp-k), co stanowiło 33,8% JCW przypisanych w tym okresie do właściwości WIOŚ. Zgodnie z ww. programem poszczególnymi rodzajami monitoringu, wskazanymi w § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych*⁴³, objęte miały być w tym okresie następujące liczby JCW⁴⁴: monitoring diagnostyczny – 9 JCW (w 9 pp-k); monitoring operacyjny – 154 JCW (w 155 pp-k); monitoring obszarów chronionych – 135 JCW (w 142 pp-k); monitoring badawczy⁴⁵ – 11 JCW (w 20 pp-k).

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-61, 151-162)

W WPMS na lata 2016 – 2020⁴⁶ zaplanowano do objęcia monitoringiem 185 JCW (w ramach 203 pp-k)⁴⁷, co stanowiło 38,2% JCW przypisanych w tym okresie do właściwości WIOŚ, w tym monitoringiem: diagnostycznym – 58 JCW (w 58 pp-k); operacyjnym – 184 JCW (w 184 pp-k); obszarów chronionych – 168 JCW (w 174 pp-k); badawczym – 15 JCW (w 25 pp-k).

(dowód: akta kontroli tom II str. 62-123, 163, 164-170)

2.2. W latach 2008-2015⁴⁸ WIOŚ, zgodnie z ust. 1 pkt 2 załącznika Nr 2 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, objął monitoringiem diagnostycznym lub zaplanował objęciem w latach 2016-2020 tym monitoringiem 24 JCW

³⁸ Za pośrednictwem poczty e-mailowej.

³⁹ E-mail z dnia 22 sierpnia 2012 r.

⁴⁰ Dane te, zgodnie z przedmiotem kontroli, dotyczą wyłącznie JCW wyznaczonych dla różnego rodzaju powierzchniowych wód płynących, bez uwzględnienia Zalewu Zegrzyńskiego.

⁴¹ W trakcie których brano pod uwagę m.in. odcinek ujściowy JCW oraz wielkość zlewni na terenie danego województwa.

⁴² Dotyczy wyłącznie JCW wyznaczonych dla powierzchniowych wód płynących, bez uwzględnienia Zalewu Zegrzyńskiego.

⁴³ Dz. U. Nr 258, poz. 1550 ze zm. – obowiązywało do dnia 19 sierpnia 2016 r., dalej także „*rozporządzenie w sprawie monitoringu wód*”.

⁴⁴ Suma JCW zaplanowanych do objęcia poszczególnymi rodzajami monitoringu nie jest równa ogólnej liczbie JCW zaplanowanej do objęcia badaniami monitoringowymi, gdyż część JCW była jednocześnie objęta kilkoma rodzajami badań monitoringowych (tj. np. monitoringiem diagnostycznym, operacyjnym oraz obszarów chronionych w ramach jednego pp-k).

⁴⁵ Po uwzględnieniu zmian w zakresie monitoringu badawczego w wprowadzonych aneksem nr 2 z dnia 8 grudnia 2014 r. do WPMS na lata 2013-2015. Pierwotnie w WPMS przewidziano przeprowadzenie monitoringu badawczego (intensywnego monitorowania) w stosunku do 3 JCW (3 pp-k – w każdym roku w cyklu 2013-2015).

⁴⁶ Wg stanu na dzień 28 grudnia 2016 r.

⁴⁷ Bez uwzględnienia Zalewu Zegrzyńskiego.

⁴⁸ Monitoring diagnostyczny prowadzony powinien być nie rzadziej niż raz w każdym 6-letnim cyklu planowania.

wchodzących w skład wszystkich siedmiu zlewni wód powierzchniowych⁴⁹ o powierzchni powyżej 2 500 km². Monitoringiem diagnostycznym objęto również lub zaplanowano do objęcia w kolejnych latach 43 JCW wchodzących w skład zlewni o powierzchni poniżej 2 500 km², z uwagi na ich znaczenie ekonomiczne i hydrologiczne w województwie mazowieckim (12 JCW) lub ze względu na ich usytuowanie na obszarach chronionych (31 JCW), zgodnie z ust. 1 pkt 7 załącznika Nr 1 oraz ust. 1 pkt 2) załącznika Nr 2 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 171-196)

2.3. W WPMŚ na lata 2013-2015 WIOŚ zaplanował objęcie monitoringiem operacyjnym 84, spośród 159 JCW wskazanych przez KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych.

Przyczyną nieobjęcia przez Inspektorat w ww. okresie tego rodzaju monitoringiem 52 JCW zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, był brak możliwości poboru prób do badań (dotyczyło to cieków o charakterze okresowym).

Odnosząc się do pozostałych 23 przypadków, w których ww. JCW nieobjęte zostały monitoringiem okresowym, WIOŚ wskazał, że z uwagi na bardzo dużą liczbę JCW wydzielonych na terenie województwa mazowieckiego objęcie wszystkich JCW badaniami jest niemożliwe ze względów finansowych oraz kadrowych. Do monitoringu operacyjnego wybrano przede wszystkim JCW o istotnym znaczeniu dla gospodarki wodnej, w przypadku których istnieją możliwości bezpiecznego dojazdu do cieków w celu pobrania prób.

W ww. WPMŚ WIOŚ zaplanował objęcie monitoringiem operacyjnym 71 JCW niewykazanych przez KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych.

Odnosząc się do tych przypadków WIOŚ wskazał, że dotyczyło to JCW, które zostały przez Inspektorat uznane za zagrożone w wyniku monitoringu operacyjnego przeprowadzonego w poprzednich latach, lub JCW mających istotne znaczenie dla gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 198-207)

W WPMŚ na lata 2016-2020 zaplanował objęcie monitoringiem 184 spośród 483 JCW wskazanych przez KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych. Przyczyną nieobjęcia ww. monitoringiem 218 z ww. JCW był fakt, że dotyczyło to cieków o charakterze okresowym. W jednym przypadku, przyczyną tego rodzaju sytuacji było usytuowanie wylotu ścieków z oczyszczalni ścieków, przed ujściem JCW („Struga Grochowska”) do innej rzeki, co w ocenie WIOŚ uniemożliwiało lokalizację punktu reprezentatywnego dla tego JCW. W pozostałych 80 przypadkach przyczyną nie objęcia JCW monitoringiem operacyjnym, według WIOŚ, były względy kadrowo-finansowe w powiązaniu z podobnymi okolicznościami, jak w przypadku WPMŚ na lata 2013-2015.

W ww. WPMŚ przewidziano objęcie monitoringiem jednej JCW niewykazanej przez KZGW jako zagrożona nieosiągnięciem celów środowiskowych. Wg WIOŚ, przyczyną było uznanie przez WIOŚ tej JCW (w wyniku przeprowadzonego w latach poprzednich monitoringu operacyjnego) za istotną dla gospodarki wodnej.

WIOŚ dysponował dokumentacją fotograficzną potwierdzającą, że 47 z ww. 218 JCW wskazanych przez KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych stanowią cieki o charakterze okresowym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 208-236, 299)

MWIOŚ w wyjaśnieniach w ww. sprawach podał m.in., że WIOŚ nie ma obowiązku dokumentować w formie zdjęć, które JCW stanowią cieki o charakterze okresowym.

⁴⁹ Zlewnie: Wisła, Pilica, Narew, Bug, Liwiec, Wkra, Bzura.

Obowiązki służbowe pracowników WIOŚ zwykle nie pozwalają na częste wyjazdy w teren, w związku z tym w ramach kontaktów roboczych wykorzystywana jest wiedza w tym zakresie pochodząca z innych jednostek, np. urzędów gmin czy zarządców cieków. Wskazał ponadto, że projekty sieci monitoringu wód są przekazywane przez GIOŚ Prezesowi KZGW, który jak wynika z jego wiedzy nie zgłaszał uwag do realizacji zadań w zakresie monitoringu wód powierzchniowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 305, 308-309)

2.4. W WPMŚ na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 zaplanowano monitoring obszarów chronionych przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, o których mowa w art. 49b ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵⁰, w przypadku obu JCW⁵¹, wskazanych przez RZGW, jako wymagające objęcia monitoringiem w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 311)

2.5. W badanym okresie WIOŚ nie planował monitoringu JCW dla obszarów chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym, gdyż w Polsce takie obszary nie zostały jeszcze wyznaczone.

(dowód: akta kontroli tom II str. 312)

2.6. W programach WPMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zaplanowano do objęcia monitoringiem obszarów chronionych, ze względu na wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, dwie JCW⁵² z ośmiu JCW wskazanych przez RZGW. Pozostałych sześciu JCW nie objęto przedmiotowym monitoringiem, w pięciu przypadkach - z uwagi na nie utworzenie kąpieliska, wg informacji będących w posiadaniu Inspektoratu⁵³, a w jednym przypadku - z uwagi na fakt lokalizacji kąpieliska⁵⁴ w „wyróbisku pożwirowym”⁵⁵, które nie były wyznaczone jako JCW, ani połączone z wodami JCW wskazanej przez RZGW.

(dowód: akta kontroli tom II str. 313)

2.7. W ramach WPMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zaplanowano do objęcia monitoringiem obszarów chronionych, ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych, odpowiednio: 119 JCW oraz 149 JCW, tj. 24,9% i 30,8% JCW. Przyczynami nieobjęcia tego rodzaju monitoringiem odpowiednio 358 i 335 JCW były, wg WIOŚ, następujące okoliczności:

- brak przepływu wody (cieki o charakterze okresowym) – w przypadku 213 i 218 JCW;
- brak zrzutów punktowych – w przypadku 24 i 33 JCW;
- zrzuty nieistotne dla jakości wód – w przypadku 43 i 4 JCW;
- fakt, że wylot ścieków z oczyszczalni ścieków tuż przed ujściem JCW do innej rzeki, co uniemożliwiało lokalizację pp-k reprezentatywnego dla JCW – w przypadku jednej JCW⁵⁶;
- niewystarczające środki finansowe i braki kadrowe WIOŚ – w przypadku 77 i 79 JCW.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

⁵¹ JCW: Wisła, od Jeziora do Kanału Młocińskiego, oraz Wisła, od Narwi do Zbiornika Włocławskiego.

⁵² Mleczna, bez Pacynki oraz Pisia Gąolina, od źródeł do Okrzeszy, z Okrzeszą.

⁵³ Do WIOŚ nie wpłynęły do zaopiniowania projekty uchwał w rady gminy sprawie utworzenia tych kąpielisk, o których mowa w art. 43a ustawy Prawo wodne.

⁵⁴ W Kącku.

⁵⁵ Mienia.

⁵⁶ Dotyczy to JCW „Struga Grochowska”, która nie została z tego powodu zaplanowana do objęcia przedmiotowym monitoringiem, zarówno w WPMŚ na lata 2013-2015 jak w WPMŚ na lata 2016-2020.

Ustalono, że wszystkie 43 JCW nieobjęte przedmiotowym monitoringiem w latach 2013-2015 z powodu nieistotnego zrzutu do wód, zostały zaplanowane do objęcia monitoringiem w tym zakresie w WPMŚ na lata 2016-2020.

(dowód: akta kontroli tom II str. 314-365)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach podał m.in., że zaplanowanie ww. 43 JCW do objęcia przedmiotowym monitoringiem w latach 2016-2020 spowodowane było wynikami monitoringu operacyjnego, które wskazywały na występowanie podwyższonych stężeń dla wskaźników eutroficznych, tj. związków azotu i fosforu. W związku z tym (mimo uznania, że występujące w tych przypadkach zrzuty ścieków są nieistotne dla jakości wód), postanowiono objąć ww. JCW monitoringiem obszarów chronionych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 377)

Ustalono, że w przypadku odpowiednio 29 JCW oraz dziewięciu JCW zlokalizowanych na obszarach chronionych wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych, które z powodu braku zrzutu punktowego oraz zrzutu nieistotnego dla jakości wód, nie zostały zaplanowane przez WIOŚ do objęcia monitoringiem obszarów chronionych w ramach WPMŚ na lata 2013-2015 oraz na lata 2016-2020, dotyczyło to JCW zlokalizowanych na obszarach, na które, wg danych KZGW, wywierana była bardzo duża lub znacząca presja komunalna.

(dowód: akta kontroli tom II str. 341-342, 365, 379)

WIOŚ wskazywał, że przy planowaniu monitoringu w ww. zakresie kierował się m.in. wytycznymi GIOŚ. W przedmiotowych wytycznych z 2014 r.⁵⁷ podano m.in., że zgodnie z zapisami Traktatu Akcesyjnego, wody na całym obszarze Polski są wrażliwe na presję komunalną, przy czym nie oznacza to, że każda JCW automatycznie zostaje objęta monitoringiem operacyjnym oraz monitoringiem obszarów chronionych. JCW obejmuje się monitoringiem obszarów chronionych, gdy rzeczywiście są odprowadzane do nich ścieki komunalne, bezpośrednio, lub pośrednio poprzez dopływy. Wskazano w nich również, że teoretycznie wszystkie JCW, do których odprowadzane są ścieki komunalne powinny być niejako z automatu objęte monitoringiem obszarów chronionych. Z powodów praktycznych wskazane jest zastosowanie podejścia odwrotnego, zgodnie z którym wszystkie JCW zakwalifikowane do monitoringu diagnostycznego i/lub operacyjnego są obejmowane monitoringiem obszarów chronionych, o ile odprowadzane są do nich ścieki komunalne.

W przypadku oceny zrzutów ścieków komunalnych pod względem ich istotności dla jakości wód, kierowano się, wg WIOŚ, wskazówkami zawartymi w przekazanym przez GIOŚ formularzu⁵⁸, w którym w kolumnie pn. „Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych – weryfikacja WIOŚ na podstawie aktualnych danych RZGW i danych Wydziału Inspekcji”, wskazano, że jeśli zrzut pochodzi z oczyszczalni gminnej, miejskiej lub znaczącej zakładowej, to należy go zakwalifikować jako istotny dla jakości wód. Jeśli jest to mała oczyszczalnia i odprowadza ścieki do dużej rzeki, to należy to zakwalifikować jako zrzut nieistotny dla jakości wód.

Ustalono, że WIOŚ nie opracował kryteriów lub zasad postępowania służących do określenia, którą oczyszczalnię należy uznać za małą oraz którą rzekę należy uznać za dużą, na potrzeby zaplanowania przedmiotowego monitoringu, przy wykorzystaniu ww. zasad postępowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 299, 341, 365, 369-370, 372)

⁵⁷ Zawartych w opracowanym przez GIOŚ dokumencie ze stycznia 2014 r., pn. „Poradnik do monitoringu wód powierzchniowych”.

⁵⁸ Otrzymanego na etapie opracowania WPMŚ.

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że przy opracowaniu WPMS kierowano się zasadą objęcia monitoringiem tych JCW, które są najistotniejsze z punktu widzenia gospodarki wodno-ściekowej, dlatego też wymienione 29 JCW oraz 9 JCW nie zostały zaplanowane do badania w monitoringu obszarów chronionych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych. Wg wiedzy pracowników WIOŚ w przypadku ww. JCW nie występują źródła zanieczyszczeń komunalnych lub nie są one istotne dla jakości wód. Analizy w zakresie przyporządkowania danej oczyszczalni ścieków i rzek do typologii określonej w ww. instrukcji (oczyszczalnia mała/duża, rzeka mała/duża) dokonywali pracownicy Wydziału/Działów Monitoringu Środowiska WIOŚ. W odniesieniu do uznania określonej oczyszczalni za małą lub dużą, pod uwagę były brane dane dotyczące oczyszczalni ścieków oraz m.in. wyniki monitoringu z lat wcześniejszych, dostępne dane literaturowe i dane statystyczne. Wyznaczenie jednorodnych kryteriów w tym zakresie na poziomie wojewódzkim nie było, jego zdaniem, konieczne, tym bardziej, że nie było to prawnie wymagane.

(dowód: akta kontroli tom II str. 306-307, 309, 373-374, 376-377)

Wg danych WIOŚ na terenie Województwa Mazowieckiego zlokalizowanych było w badanym okresie 136 JCW będących bezpośrednimi odbiornikami ścieków odprowadzanych z oczyszczalni komunalnych. Spośród ww. JCW w WPMS na lata 2012-2015 oraz na lata 2016-2020 zaplanowano objęcie badaniami monitoringowymi odpowiednio: 86 JCW (tj. 63,2%) oraz 95 JCW (tj. 69,9%).

Wg WIOŚ przyczynami nie zaplanowania do objęcia monitoringiem 41 z ww. JCW zarówno w ramach WPMS na lata 2013-2015 jak w WPMS na lata 2016-2020 były następujące okoliczności:

- przypisanie w wyniku uzgodnień JCW do właściwości sąsiednich inspektoratów - w przypadku trzech JCW;
- ciek o charakterze okresowym – w przypadku 29 JCW;
- sytuacja finansowo-kadrowa WIOŚ – w przypadku ośmiu JCW;
- fakt, że wylot ścieków z oczyszczalni ścieków znajdował się tuż przed ujściem JCW do innej rzeki, co uniemożliwiało lokalizację pp-k reprezentatywnego dla JCW – w przypadku jednej JCW⁵⁹.

Przyczynami nie objęcia monitoringiem w tym zakresie w WPMS na lata 2013-2015 siedmiu JCW, które w późniejszym okresie zostały zaplanowane do objęcia monitoringiem w ramach WPMS na lata 2016-2020, wg WIOŚ, były następujące okoliczności: nie ujęcie danej JCW w przekazanym przez GIOŚ wykazie KZGW określającym JCW zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych (w przypadku pięciu JCW) oraz sytuacja finansowo-kadrowa (w przypadku dwóch JCW).

(dowód: akta kontroli tom III str. 55-60)

2.8. W WPMS na lata 2013-2015 zaplanowano do objęcia monitoringiem obszarów chronionych, ze względu na obszary narażone na zanieczyszczenia związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w 41 JCW, z 47 wskazanych w rozporządzeniu nr 4/2012 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie określenia wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć na terenie województwa mazowieckiego.

Przyczyną nieobjęcia tego rodzaju monitoringiem czterech JCW wskazanych przez Dyrektora RZGW było usytuowanie pp-k reprezentatywnych dotyczących tych JCW na terenie sąsiednich województw, w związku z czym ich monitoring w tym zakresie

⁵⁹ Dotyczy to JCW „Struga Grochowska”.

prowadzony był w wyniku uzgodnień przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w Łodzi i Białymstoku.

Przyczyną nie objęcia przez Inspektorat przedmiotowym monitoringiem dwóch innych JCW wymienionych w ww. *rozporządzeniu Nr 4/2012*, wg WIOŚ, było m.in. zaplanowanie i prowadzenie przez Inspektorat badań monitoringowych innych JCW, usytuowanych na tych obszarach, wyznaczonych przez RZGW, jako obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego (OSN)⁶⁰.

W ramach ww. WPMŚ zaplanowano i objęto przedmiotowym monitoringiem jedną JCW⁶¹, nieujęta w wykazach opracowanych w tym zakresie przez RZGW. Wg WIOŚ przyczyną tej sytuacji były wyniki przeprowadzonych przez Inspektorat badań w poprzednim cyklu, które wykazały że przedmiotowa JCW jest zagrożona zanieczyszczeniem związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 380-386)

W WPMŚ na lata 2016-2020 zaplanowano do objęcia monitoringiem jedynie jedną JCW⁶². WIOŚ jako przyczynę tej sytuacji wskazał na nieopublikowanie przez Dyrektora RZGW nowego wykazu wód wrażliwych, mającego zastosowanie do kolejnego cyklu wynikającego z dyrektywy azotanowej. Wskazano, że po opublikowaniu tego wykazu program monitoringu zostanie odpowiednio zaktualizowany.

(dowód: akta kontroli tom II str. 380-382, 395-404)

2.9. W WPMŚ na lata 2013-2015 zaplanowano do objęcia monitoringiem obszarów chronionych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, 34 JCW z ogółem 128 JCW zlokalizowanych na obszarach chronionych wskazanych przez KZGW⁶³, natomiast w WPMŚ na lata 2016-2020 zaplanowano objęcie ww. monitoringiem 50 JCW z ogółem 398 JCW zlokalizowanych na obszarach chronionych wskazanych przez KZGW⁶⁴.

WIOŚ wskazał, że przy wyznaczaniu JCW do objęcia monitoringiem kierował się wytycznymi przekazanymi przez GIOŚ⁶⁵, w których wskazano m.in., że w przypadku obszarów chronionych związanych z konkretną „główną” JCW, jak np. doliny rzeczne, nie ma konieczności badania każdego dopływu dochodzącego do głównej rzeki, w szczególności gdy dopływy te są niewielkie i nie mają wpływu na stan obszaru chronionego i chronionych w nim gatunków.

(dowód: akta kontroli tom II str. 126, 142; tom III str. 1-21, 25-27)

We WIOŚ nie opracowano pisemnych kryteriów i wytycznych określających zasady postępowania i oceny, w jakiej sytuacji należy uznać, że dana JCW wywiera bądź nie wywiera wpływ na stan obszaru chronionego i chronionych w nim gatunków.

(dowód: akta kontroli tom II str. 300)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach podał m.in., że podczas wyznaczania JCW do objęcia monitoringiem obszarów chronionych ze względu na obszary

⁶⁰ Przedmiotowym monitoringiem nie objęto JCW „Pisia od Okrzeszy do ujścia”, zlokalizowanej w obrębie obszaru „OSN Bzura”. Monitoringiem w tym zakresie objęto natomiast inną JCW leżącą na tym obszarze, tj. JCW „Pisia Tuczna”. Przedmiotowym monitoringiem nie objęto również JCW „Sierpica od dopływu spod Drobina do ujścia”, zlokalizowanej w obrębie obszaru „OSN Skrwia”. Monitoringiem w tym zakresie objęto natomiast inną JCW leżącą na tym obszarze, tj. JCW „Sierpica od źródeł do dopływu spod Drobina, z dopływem spod Drobina”.

⁶¹ Tj. JCW „Wkra od połączenia ze Szkotówką do Mławki bez Mławki”.

⁶² Tj. JCW „Łydynia od Pławnicy do ujścia”, która ujęta została w *rozporządzeniu Dyrektora RZGW Nr 4/2012*, natomiast nie została ujęta w *rozporządzeniu Dyrektora RZGW Nr 22/2015*. Wg WIOŚ zaplanowano ją do objęcia przedmiotowym monitoringiem na lata 2016-2020, ze względu na zmianę lokalizacji pp-k i duże zagrożenie zanieczyszczeniem związkami azotu.

⁶³ Przesłanych do WIOŚ przez GIOŚ przy piśmie z 6 sierpnia 2010 r.

⁶⁴ Przesłanych do WIOŚ przez GIOŚ przy piśmie z 24 kwietnia 2014 r.

⁶⁵ W e-mailu GIOŚ z dnia 23 sierpnia 2012 r. skierowanym do inspektoratów ochrony środowiska.

przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków pracownicy zajmujący się monitoringiem wód analizowali położenie każdego obszaru chronionego (w tym przede wszystkim obszarów „Natura 2000”) i oceniali położenie JCW w obszarze oraz jej wpływ na przedmiot ochrony. Każdy pracownik na podstawie posiadanej wiedzy określał czy obszar chroniony jest „wodozależny” i decydował czy objąć JCW monitoringiem obszarów chronionych. Odrzucane były te JCW, które uznano na podstawie obserwacji za cieki okresowe (ze względu na brak możliwości przeprowadzenia badań i wykonania prawidłowo oceny stanu jakości wód) oraz te, których niewielki fragment znajdował się w obszarze chronionym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 377)

Ustalono, że WIOŚ w ramach WPMS na lata 2016-2020 nie zaplanował do objęcia ww. monitoringiem 138 JCW zlokalizowanych na obszarach chronionych wskazanych przez KRZG, innych niż „Natura 2000”, tj. na terenie rezerwatów, obszarów chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 18-25)

2.10. W ramach WPMS na lata 2013-2015 oraz na lata 2016-2020 uwzględniono zadania w zakresie monitoringu badawczego, planując niniejszy monitoring m.in. w trzech pp-k intensywnego monitorowania JCW wskazanych załączniku Nr 2 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 17, 75; tom III str. 28-29)

2.11. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyznaczania przez WIOŚ pp-k do prowadzenia monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i obszarów chronionych w ramach realizacji WPMS na lata 2013-2015 oraz 2016-2020.

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej wybranych pp-k⁶⁶ ustalono, że Inspektorat przy ich wyznaczeniu zastosował kryteria określone w załączniku Nr 2 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*.

(dowód: akta kontroli tom III str. 30-38)

2.12. W WPMS na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 planowano badania elementów biologicznych w zakresie składu i liczebności flory wodnej oraz składu i liczebność makrobezkręgowców bentosowych w ramach poszczególnych rodzajów monitoringu zgodnie z wymogami określonymi w załączniku Nr 3 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*. Natomiast za badania składu, liczebności i struktury wiekowej ichtiofauny był odpowiedzialny GIOŚ. Inspektorat nie miał wpływu na liczbę wykonywanych badań i ich termin.

(dowód: akta kontroli tom III str. 39-41, 42-47, 49-52)

2.13. W WPMS na lata 2013–2015 zaplanowano i przeprowadzono badania monitoringowe substancji szkodliwych dla środowiska wodnego dla 31 JCW.

W WPMS na lata 2016–2020 przewidziano przeprowadzanie takich badań w stosunku do 36 JCW, w tym wszystkich objętych monitoringiem w latach 2013-2015 oraz pięciu dodatkowych. Przy opracowywaniu planu działań monitoringowych na lata 2013-2015 WIOŚ bazował na własnych informacjach o źródłach zanieczyszczeń tego rodzaju substancjami. W trakcie prac nad WPMS na lata 2016-2020 Inspektorat otrzymał od GIOŚ przy piśmie z dnia 24 kwietnia 2014 r. opracowanie zawierające informacje w tym zakresie bazujące na danych za lata 2008-2011, które należało zweryfikować w oparciu o własną wiedzę WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 54)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach podał, że przy opracowywaniu w 2012 r. WPMS na lata 2013-2015 brano pod uwagę obowiązujące w tym czasie pozwolenia

⁶⁶ Do kontroli w tym zakresie wybrano dwa pp-k służące do prowadzenia monitoringu operacyjnego i monitoringu obszarów chronionych w latach 2013-2015 oraz cztery pp-k mające służyć do prowadzenia monitoringu diagnostycznego, monitoringu operacyjnego i monitoringu obszarów chronionych w latach 2016-2020.

wodnoprawne dla oczyszczalni ścieków. W przypadku czterech oczyszczalni obowiązujące w tym okresie pozwolenia nie obejmowały emisji substancji priorytetowych. Zmiany w tym zakresie, która wystąpiła w latach 2013-2015, zostały uwzględnione przy planowaniu monitoringu na lata 2016-2020.

Uwzględnienie w planach monitoringu na 2016-2020 badania substancji priorytetowych w stosunku JCW „Brzeźnica” nastąpiło przez pomyłkę. W ramach monitoringu prowadzonego w 2016 r. stwierdzono jednak, że w miesiącu październiku nastąpiło w tej JCW przekroczenie wartości maksymalnej rtęci, co skutkuje koniecznością kontynuacji monitoringu w zakresie tej substancji w kolejnym roku.

(dowód: akta kontroli tom II str. 238, 242)

W ramach przeprowadzonego monitoringu w tym zakresie badaniem objęto m.in. substancje priorytetowe, o których mowa w *rozporządzeniach Ministra Środowiska: z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej*⁶⁷ oraz następnie z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych⁶⁸.

(dowód: akta kontroli tom III str. 54)

2.14. Opracowane samodzielnie przez Inspektorat projekty WPMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zostały przekazane do GIOŚ odpowiednio w dniach 30 listopada 2012 r. 20 listopada 2015 r., tj. w terminie wskazanym przez GIOŚ.

Uwagi GIOŚ do planowanego zakresu monitoringu JCW w ramach WPMŚ na lata 2013-2015 dotyczyły przede wszystkim uwzględnienia dodatkowo obserwacji elementów hydrologicznych i morfologicznych podczas poboru prób biologicznych oraz wprowadzenia zapisu o ograniczonym zakresie badań substancji priorytetowych, z uwagi na brak m.in. opracowanych i wdrożonych metodyk badawczych przez laboratorium WIOŚ. Po uwzględnieniu powyższych uwag⁶⁹, WPMŚ został w dniu 24 grudnia 2012 r. zatwierdzony przez GIOŚ.

Uwagi GIOŚ w ww. zakresie do projektu WPMŚ na lata 2016-2020, dotyczyły natomiast m.in. zweryfikowania liczby pp-k wód powierzchniowych w oparciu o nadesłany przez GIOŚ ostateczny plik załącznika „WODY 2016-2021”. Po uwzględnieniu tych uwag przedmiotowy WPMŚ został zatwierdzony przez GIOŚ w dniu 22 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 62-86)

W ramach opracowywania WPMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 WIOŚ dysponował wiedzą o przyczynach uznania danej JCW, jako zagrożonej niespełnieniem określonych celów środowiskowych (rodzaj presji na daną JCW)⁷⁰ oraz o JCW, które nie spełniały celów środowiskowych⁷¹.

(dowód: akta kontroli tom II str. 139)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. WIOŚ nie zaplanował do objęcia monitoringiem operacyjnym w ramach WPMŚ na lata 2013-2015 oraz na lata 2016-2020, odpowiednio: 23 oraz 80 JCW wskazanych przez KZGW, jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, pomimo że nie wystąpiły w tych przypadkach przesłanki merytoryczne uniemożliwiające przeprowadzanie tego rodzaju monitoringu (dotyczące np. braku

⁶⁷ Dz. U. Nr 254, poz. 1528 - obowiązywało do 1 czerwca 2016 r.

⁶⁸ Dz. U. poz. 681 – obowiązuje od 2 czerwca 2016 r.

⁶⁹ W zatwierdzonym WPMŚ zapisano m.in., że laboratorium WIOŚ prowadzi działania mające na celu wdrożenie metodyk oznaczania wskaźników wchodzących w skład substancji priorytetowych.

⁷⁰ Na podstawie danych KZGW otrzymanych z GIOŚ.

⁷¹ Na podstawie wyników własnych badań monitoringowych przeprowadzonych w okresie wcześniejszym, np. WIOŚ na podstawie tej wiedzy własnej w latach 2013-2015 objął monitoringiem operacyjnym 71 JCW, które w wykazach KZGW miały status niezagrożonych niespełnieniem określonych celów środowiskowych.

możliwości poboru prób do badań). Jediną przyczyną nie objęcia tych JCW przedmiotowym monitoringiem, wskazaną przez WIOŚ, były względy kadrowo-finansowe.

(dowód: akta kontroli tom II str. 207, 236)

Nieustalenie monitoringu operacyjnego stanowiło naruszenie § 5 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie monitoringu wód*, zgodnie z którym monitoring operacyjny JCW ustanawia się m.in. w celu ustalenia stanu jednolitych części wód powierzchniowych, które uznano za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.

Dodatkowo, omawiane postępowanie było niezgodne z pkt 1.3.2. załącznika V do *dyrektywy 2000/60/WE*, zgodnie z którym monitoring operacyjny przeprowadzany jest dla tych części wód, które na podstawie oceny wpływu wykonanej zgodnie z załącznikiem II lub monitoringu diagnostycznego zostały określone jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, określonych dla nich na mocy art. 4 ww. *dyrektywy*.

Nieujęcie tych zadań w zakresie monitoringu wód w opracowanych przez WIOŚ projektach WPMS stanowiło również naruszenie art. 23 ust. 4 *ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska*⁷², stanowiącego, iż wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska, w powiązaniu z faktem że w zatwierdzonych przez Ministra Środowiska *Programach Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015 oraz na lata 2016-2020*, wskazano, że programem monitoringu operacyjnego objęte zostaną JCW zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, zgodnie z wykazem sporządzonym przez Prezesa KZGW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 405, 441)

MWIOŚ w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazał m.in., że WIOŚ przed przystąpieniem do sporządzenia WPMS dokonywał analizy jednolitych części wód powierzchniowych, w oparciu o wykazy otrzymane z KZGW, pod kątem statusu wód, presji na środowisko wodne, położenia na obszarach chronionych oraz znaczenia gospodarczego cieków na tle województwa. Ponadto wybór JCW do badań powinien następować w sposób umożliwiający prawidłową ocenę stanu wód. Te wszystkie kryteria zawarte były w przygotowywanych przez GIOŚ „Formularzach do projektowania sieci” (na lata 2013-2015 oraz 2016-2020). Pracownicy zajmujący się monitoringiem wód uznali po analizie, że wykazy przygotowywane przez KZGW były obarczone błędem i w związku z tym w WPMS na lata 2013-2015 objęto monitoringiem operacyjnym 71 JCW, wykazanych przez KZGW jako niezagrożone niespełnieniem celów środowiskowych. W wykazach KZGW obowiązujących na lata 2016-2020 zmieniono status praktycznie wszystkich niezagrożonych JCW na zagrożone, co wprowadziło zasadnicze zmiany w konstrukcji sieci monitoringu wód. Mając na uwadze powyższe oraz ograniczoną ilość środków finansowych pracownicy WIOŚ wyznaczyli do objęcia monitoringiem operacyjnym te JCW, które zgodnie z ich wiedzą były bardziej zagrożone niż JCW ujęte w wykazie KZGW. Analogiczna analiza miała miejsce przy planowaniu programu WPMS na lata 2016-2020.

(dowód: akta kontroli tom II str. 240-241)

NIK nie kwestionuje zasadności objęcia przez WIOŚ monitoringiem operacyjnym dodatkowych 71 JCW. Nieprawidłowość postępowania Inspektoratu w tym zakresie dotyczy niezaplanowania do objęcia przedmiotowym monitoringiem w ramach WPMS wszystkich JCW wskazanych przez KZGW jako zagrożone nieosiągnięciem

⁷² Dz. U. z 2016 r., poz. 1688.

celów środowiskowych, przy braku przesłanek merytorycznych uzasadniających takie postępowanie.

2. W WPMŚ na lata 2013-2015 oraz na lata 2016-2020, WIOŚ nie zaplanował odpowiednio 77 oraz 79 JCW do objęcia monitoringiem obszarów chronionych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych. Przyczyną nie objęcia tych JCW przedmiotowym monitoringiem, wskazaną przez WIOŚ, były względy kadrowo-finansowe.

Ponadto WIOŚ w ww. WPMŚ nie zaplanował do objęcia przedmiotowym monitoringiem odpowiednio: 29 JCW oraz 9 JCW z powodu braku zrzuć punkowego lub zrzuć nieistotnego dla jakości wód, pomimo że wg danych KZGW na obszary, na których zlokalizowane były ww. JCW wywierana presja komunalna była bardzo silna (w przypadku 35 JCW) lub znacząca (w przypadku trzech JCW).

(dowód: akta kontroli tom II str. 314-365, 379)

Powyższe, w ocenie NIK, było niezgodne z postanowieniami § 5 ust. 4 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, zgodnie z którymi monitoring obszarów chronionych ustanawia się m.in. w celu oceny wielkości i wpływu odpowiednich znaczących oddziaływań na jednolite części wód powierzchniowych należące do obszarów chronionych bądź z nimi powiązane.

Nie można tłumaczyć sposobu postępowania w tej sprawie, stosowaniem przez WIOŚ wytycznych zawartych w opracowanym przez GIOŚ *Poradniku do monitoringu wód powierzchniowych*⁷³, gdyż stanowisko zawarte w przytoczonym Poradniku, ograniczające planowanie takich badań jedynie do JCW zakwalifikowanych do monitoringu diagnostycznego i/lub operacyjnego, jest sprzeczne z zasadami postępowania określonymi w ust. 25 załącznika Nr 2 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, zgodnie z którymi monitorowanie obszarów chronionych powinno być prowadzone, dopóki obszary te nie spełniają wymagań określonych w przepisach szczególnych, na mocy których zostały utworzone oraz nie spełniają określonych dla nich celów środowiskowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 299, 341-342, 365, 369-370)

3. Ustalono, że WIOŚ w WPMŚ na lata 2016-2020 nie zaplanował 138 JCW, wskazanych przez KZGW do objęcia monitoringiem obszarów chronionych, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, z uwagi na fakt, że dotyczy to JCW zlokalizowanych na obszarach chronionych, innych niż „Natura 2000”, tj. na terenie rezerwatów, obszarów chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 18-25)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach podał, że monitoringiem obszarów chronionych objęto tylko obszary Natura 2000, gdyż zostały one uznane za najistotniejszą formę ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli tom II str. 309)

W ocenie NIK tego rodzaju postępowanie stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, w związku z treścią ust. 17 pkt 6 załącznika Nr 2 do ww. *rozporządzenia*.

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia stosowaną w WIOŚ praktykę przy opracowaniu WPMŚ na lata 2013–2015 i na lata 2016–2020 polegającą na dostosowaniu planowanego do realizacji w kolejnych latach zakresu monitoringu, do istniejącej w trakcie opracowywania tych planów sytuacji finansowej i kadrowej Inspektoratu, zamiast

⁷³ Część I – wytyczne do projektowania sieci i programów monitoringu wód powierzchniowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska.

do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. W efekcie już na etapie sporządzania WPMŚ zakładano niepełną realizację zadań w zakresie monitoringu rzek określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie monitoringu wód* oraz w *dyrektywie 2000/60/WE*. W ocenie NIK niedofinansowanie działalności Inspektoratu może, co najwyżej usprawiedliwiać brak wykonania w pełni tych zadań, a nie brak ich zaplanowania.

3. Prowadzenie monitoringu jakości wód rzek

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie WIOŚ w pełni zrealizował zaplanowany zakres zadań w zakresie monitoringu wód powierzchniowych określony w WPMŚ obowiązujących w tym okresie.

W latach 2013 – 2015 objęto monitoringiem ogółem 161 JCW (w 184 pp-k), monitoringiem diagnostycznym objęto 9 JCW (w 9 pp-k), monitoringiem operacyjnym – 154 JCW (w 155 pp-k), monitoringiem obszarów chronionych – 135 JCW (w 142 pp-k), monitoringiem badawczym – 12 JCW w ramach 28 pp-k⁷⁴.

(dowód: akta kontroli tom II str. 151-162)

W 2016 r. objęto monitoringiem wszystkie 102 JCW planowane do objęcia monitoringiem w tym roku zgodnie z WPMŚ na lata 2016-2020, monitoringiem diagnostycznym objęto – 20 JCW (w 20 pp-k), monitoringiem operacyjnym – 99 JCW (w 99 pp-k), monitoringiem obszarów chronionych – 64 JCW (w 65 pp-k), monitoringiem badawczym – 15 JCW (w 25 pp-k).

(dowód: akta kontroli tom II str. 164-170)

Drobne odstępstwa od założonego programu badań w poszczególnych latach (dotyczące np. nie wykonania pełnego ich zakresu⁷⁵), ze wskazaniem przyczyn tej sytuacji były omawiane przez WIOŚ w przekazywanych co roku do GIOŚ informacjach o realizacji zadań inspekcji ochrony środowiska w danym roku.

(dowód: akta kontroli tom III str. 460-477)

Na podstawie analizy dokumentacji z przeprowadzanych badań w losowo wybranych ośmiu pp-k, w których realizowano zadania w zakresie monitoringu diagnostycznego, monitoringu operacyjnego oraz monitoringu obszarów chronionych ustalono, że w latach 2013-2016 w przedmiotowych pp-k zadania w tym zakresie realizowane były, poza dwoma odstępstwami, w wymaganym zakresie oraz z częstotliwością określoną w załączniku Nr 3 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*. Odstępstwa o których jest mowa wyżej dotyczyły nie wykonania w 2016 r. w dwóch przypadkach badań makrofity w ramach monitoringu diagnostycznego⁷⁶. Przyczyną tej sytuacji był brak minimalnej liczby roślinności makrofity, pozwalającej na prawidłową ocenę makrofity indeksu rzeczno⁷⁷.

(dowód: akta kontroli tom III str. 41, 87-223)

Na podstawie ww. analizy ustalono, że do badań i pomiarów jakości wód, realizowanych w ramach ww. monitoringu rzek stosowano metodyki referencyjne, określone w załączniku nr 5 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, z wyjątkiem trzech substancji priorytetowych, tj.: chlorfenwinfosu, chlorpyrifosu oraz trifluraliny, do których badania stosowano procedurę badawczą określoną w normie

⁷⁴ Suma JCW objętych poszczególnymi rodzajami monitoringu nie jest równa ogólnej liczbie JCW objętych monitoringiem, gdyż m.in. dziewięć JCW zaplanowano do objęcia jednocześnie monitoringiem diagnostycznym, operacyjnym oraz obszarów chronionych realizowanym przy wykorzystaniu tych samych pp-k.

⁷⁵ Np. nie wykonanie części spośród zaplanowanych oznaczeń makrofity (wodne rośliny kwiatowe, mchy, duże glony), z powodu nie znalezienia stanowiska z wymaganą ilością gatunków makrofity.

⁷⁶ W wybranych do kontroli sprawach, makrofity nie pobrano do badań w 2016 r. w dwóch pp-k: Bug – Glina Nadbużna oraz Bug – Barcice.

⁷⁷ Jest to jeden z biologicznych wskaźników służących do oceny jakości wód.

PN-EN ISO 6468:2000 zamiast procedur badawczych wskazanych w ww. załączniku⁷⁸.

(dowód: akta kontroli tom III str. 91)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że ww. metodykę badawczą zastosowano z uwagi na posiadane wyposażenie pomiarowo-badawcze oraz sposób ekstrakcji próbki. Metodyka ta, przed jej wdrożeniem do stosowania, została sprawdzona w zakresie paramentów niezbędnych do realizacji badań i zatwierdzona do stosowania przez Kierownika Laboratorium (protokoły z walidacji z 3 września 2014 r.). Laboratorium wzięło w tym zakresie udział w badaniach porównawczych (w 2014 r.) oraz w badaniach biegłości laboratoriów (w 2015 r.) uzyskując wyniki zadowalające.

(dowód: akta kontroli tom III str. 225, 228-229, 233-243)

W wyniku analizy przeprowadzania przez WIOŚ w latach 2013-2016 badań elementów biologicznych w zakresie składu i liczebności flory wodnej oraz składu i liczebność makrobezkręgowców bentosowych w ramach poszczególnych rodzajów monitoringu stwierdzono, że w 2016 r. w ramach monitoringu diagnostycznego prowadzonego w odniesieniu do JCW „Osownica” oraz JCW „Ugoszcz” nie pobrano prób do przeprowadzenia wymaganych badań dotyczących występowania w tych JCW makrobezkręgowców bentosowych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 39-41, 42-47, 49-52)

W badanym okresie MWIOŚ na potrzeby realizacji WPMS zlecał co roku podmiotom zewnętrznym wykonanie poboru prób fitobentosu wraz m.in. z oznaczeniem gatunków okrzemek i obliczeniem indeksów okrzemkowych dla części pp-k, w których planowano przeprowadzanie takich badań. W 2013 r. zlecono wykonanie tych zadań przez podmiot zewnętrzny w stosunku do 9 pp-k, na ogółem 41 pp-k objętych przez WIOŚ w 2013 r. badaniami w tym zakresie. W kolejnych latach liczby te kształtowały się odpowiednio: 2014 r. - 17 na 54; 2015 r. - 10 na 54; 2016 r. - 13 na 59. W latach 2013-2015 zlecenia tych zadań dokonano na podstawie zawartych umów, a w 2016 r. na podstawie wystawionego przez WIOŚ zamówienia.

Na realizację tych zadań przez podmioty zewnętrzne WIOŚ wydatkował w badanym okresie kwotę ogółem 51,7 tys. zł (brutto), w tym w 2013 r. – 11,0 tys. zł; w 2014 r. – 17,9 tys. zł; w 2015 r. – 13,5 tys. zł; w 2016 r. 9,3 tys. zł. Wyboru wykonawców dokonano na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych.

Podmioty, którym zlecono wykonanie tych zadań, jak wynika z dokumentacji znajdującej się w WIOŚ, prawidłowo i terminowo wywiązały się z ich realizacją.

(dowód: akta kontroli tom III str. 283-364)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że zlecał podmiotom zewnętrznym wykonanie tych zadań ponieważ, w związku z rozbudowanym zakresem oznaczeń biologicznych w wodach powierzchniowych, personel Laboratorium WIOŚ nie był w stanie terminowo wykonać wszystkich zaplanowanych działań w tym zakresie. Wskazał również, że po otrzymaniu wyników oznaczeń gatunkowym okrzemek, obliczeniu indeksów okrzemkowych i wypełnieniu protokołów terenowych przeprowadzono weryfikację poprawności wykonania zlecenia, co polegało na sprawdzeniu prawidłowości wypełnienia protokołów terenowych i formularzy bazodanowych oraz wyliczenia indeksu okrzemkowego IO w każdym punkcie. Uwagi o zauważonych błędach przesyłano wykonawcy

⁷⁸ W załączniku Nr 5 do rozporządzenia w sprawie monitoringu wód, jako metodykę referencyjną służącą do badania występowania w wodzie chlorfenwinfosu, chlorpyrifosu triflualiny (w przypadku badań prowadzonych przy wykorzystaniu chromatografii gazowej GC) wskazano na procedurę określoną w normie PN-EN ISO 10695, przy czym przypadku dwóch pierwszych substancji wskazano na możliwość prowadzenia tych badań również przy wykorzystaniu procedury określonej w normie PN-EN 12918.

do poprawy. Po ponownym przesłaniu poprawnych wyników podpisano protokół odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 225-227, 229-232)

WIOŚ na etapie opracowywania WPMS kontaktował się z sąsiednimi inspektoratami w celu ustalenia realizacji monitoringu granicznych JCW, o czym była mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 139-141)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalono, że w ramach monitoringu diagnostycznego prowadzonego w 2016 r., dla JCW „Osownica” oraz JCW „Ugoszcz”, nie objęto badaniem makrobezkręgowców bentosowych, w wyniku czego nie zrealizowano pełnego zakresu badań elementów biologicznych określonych dla ww. monitoringu w tabeli nr 1 załącznika Nr 3 do *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*.

(dowód: akta kontroli tom III str. 39-41)

MWIOŚ w wyjaśnieniach dotyczących tej sprawy wskazał m.in., że pobieranie do oznaczania makrobezkręgowców bentosowych może być wykonane tylko w maju lub wrześniu oraz przy odpowiednich warunkach atmosferycznych (bez opadów). Pobranie przedmiotowych próbek wód powierzchniowych w ww. JCW w maju było nie możliwe ze względu na udział pracownika WIOŚ w zorganizowanym przez GIOŚ międzylaboratoryjnym porównaniu i oznaczania makrofity oraz konieczność realizacji badań próbek wód pobranych w ramach kontroli interwencyjnych. Niesprzyjające warunki pogodowe oraz ograniczona ilość personelu w Pracowni Biologicznej uniemożliwiły przeprowadzenie tego badania również we wrześniu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 405-406)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w zawartych przez WIOŚ w latach 2013-2015 umowach z podmiotami zewnętrznym, zlecających tym podmiotom pobór i oznaczenie próbek fitobentosu nie zawarto postanowień zobowiązujących wykonawców przy realizacji zlecenia do zapewnienia jakości pomiarów i badań zgodnie z § 18 *rozporządzenia w sprawie monitoringu wód*, w tym m.in. do stosowania odpowiedniej metodyki referencyjnej wskazanej w załączniku Nr 5 do ww. *rozporządzenia* lub ewentualnie innej równoważnej metodyki zapewniającej odpowiednią jakość przeprowadzonych badań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 284-287, 300-304, 311-314, 320-324)

W odniesieniu do wyjaśnień MWIOŚ w tej sprawie (w których wskazano m.in., że do realizacji tych zadań wybrano podmioty gwarantujące właściwą jakość ich wykonania, z uwagi na posiadaną wiedzę i doświadczenie) należy zaznaczyć, że uwaga NIK w tym zakresie nie dotyczy podmiotów wybranych do realizacji przedmiotowych zadań, tylko niezamieszczenia w umowach zawartych w tym podmiotami, zapisów określających wymagane standardy jakościowe przy realizacji zleceń. W ocenie NIK zamieszczenie takich zapisów w tego rodzaju umowach jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości wykonanych badań przez podmioty zewnętrzne, a także dla wyeliminowania ewentualnych sporów w tym zakresie na etapie odbioru zleconych prac.

(dowód: akta kontroli tom III str. 230-231)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Dokonywanie ocen stanu wód rzek

4.1. W latach 2013-2015 WIOŚ dokonywał klasyfikacji oraz ocen JCW jedynie na podstawie własnych badań monitoringowych⁷⁹, z uwzględnieniem otrzymanych z GIOŚ wyników badań ichtiofauny⁸⁰. Nie dokonywano ocen JCW nieobjętych monitoringiem.

(dowód: akta kontroli tom III str. 373-384)

MWIOŚ wyjaśnił, że wykonanie oceny stanu wód JCW niemonitorowanych nie jest obowiązkiem prawnym ani zadaniem WIOŚ. Zgodnie z art. 155a ust. 6a *ustawy Prawo wodne*, Inspektorat dokonuje oceny stanu JCW na podstawie wyników badań, nie zaś na podstawie modeli matematycznych, ekstrapolacji lub innych metod pośrednich. Ocenę JCW niemonitorowanych wykonał na zlecenie GIOŚ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW).

Wg MWIOŚ procedury dokonywania ocen JCW były wystarczające dla rzetelnego i profesjonalnego dokonania oceny stanu wód, jednak w toku jej dokonywania występowały problemy o charakterze prawnym i technicznym z uwagi na:

- częste zmiany przepisów regulujących zasady dokonywania klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, skutkujące tym, że porównanie klasyfikacji badanych JCW w okresie obowiązywania kilku rozporządzeń, mogło spowodować rozbieżności w ostatecznej klasyfikacji danej JCW,
- brak bazy do gromadzenia wyników badań i wykonywania ocen, co znacznie utrudniało pracę.

(dowód: akta kontroli tom III str. 226, 232, 384, 387)

4.2. W latach 2013–2015 dla wszystkich 157 JCW objętych monitoringiem w tym okresie przeprowadzono klasyfikację elementów biologicznych, hydromorfologicznych i fizykochemicznych, przy czym:

- w 2013 r. i 2015 r. klasyfikację wszystkich ww. elementów przeprowadzono w stosunku do odpowiednio 46 i 50 JCW;
- w 2014 r. klasyfikacji pod względem elementów biologicznych dokonano w stosunku do 61 JCW, natomiast pod względem elementów fizykochemicznych i elementów hydromorfologicznych klasyfikacji dokonano w stosunku do 58 JCW.

(dowód: akta kontroli tom III str. 388-396)

Wyniki dokonanej w latach 2013-2015 klasyfikacji elementów biologicznych w stosunku ww. 157 JCW kształtowały się następująco:

- w 2013 r. dwie JCW zaliczono do klasy I, sześć - do klasy II, 29 - do klasy III, osiem - do klasy IV i jedną - do klasy V (nie oceniono w tym roku 431 JCWP);
- w 2014 r. żadnej JCW nie zaliczono do klasy I, 11 - zaliczono do klasy II, 32 - do klasy III, 15 - do klasy IV i trzy - do klasy V (nie oceniono 415 JCW);
- w 2015 r. żadnej JCW nie zaliczono do klasy I, dziewięć - zaliczono do klasy II, 28 - do klasy III, dziewięć - do klasy IV i cztery - do klasy V (nie oceniono 427 JCW).

Wyniki dokonanej w latach 2013-2015 klasyfikacji elementów fizykochemicznych w stosunku do 154 JCW kształtowały się następująco:

- w 2013 r. żadnej JCW nie zaliczono do klasy I, 22 - zaliczono do klasy II, 24 - sklasyfikowano poniżej stanu dobrego⁸¹, (nie oceniono 431 JCW);
- w 2014 r. jedną JCWP zaliczono do klasy I, 25 - do klasy II, 32 - sklasyfikowano jako PSD (nie oceniono 419 JCW);

⁷⁹ W ramach monitoringu operacyjnego, diagnostycznego oraz monitoringu obszarów chronionych.

⁸⁰ Zakres korzystania przez WIOŚ z wyników badań ichtiofauny omówiony został w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸¹ Dalej także: PSD.

- w 2015 r. żadnej JCW nie zaliczono do klasy I, 34 - zaliczono do klasy II, 16 - sklasyfikowano jako PSD (nie oceniono 427 JCW).

Wyniki dokonanej w latach 2013-2015 klasyfikacji elementów hydromorfologicznych w stosunku do 154 JCW kształtowały się następująco:

- w 2013 r. pięć JCW zaliczono do klasy I, 41 - do klasy II (nie oceniono 431 JCW);
- w 2014 r. 10 JCW zaliczono do klasy I, 48 - do klasy II (nie oceniono 419 JCW);
- w 2015 r. dziewięć JCW zaliczono do klasy I, 41 - do klasy II (nie oceniono 427 JCW).

(dowód: akta kontroli tom III str. 396)

W WIOŚ nie było dokumentów pozwalających ustalić datę wykonania przez tę jednostkę corocznej klasyfikacji JCW pod względem ww. elementów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 432)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał, że przedmiotowa klasyfikacja została wykonana przez WIOŚ każdorazowo w pierwszym kwartale po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym były wykonywane badania. Wyjątek stanowi klasyfikacja wskaźnika biologicznego - ichtiofauna dotycząca lat 2014-2015, która wykonywana była przez wykonawcę zewnętrznego na zlecenie GIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 384, 386, 407-427)

4.3. W latach 2013–2015, w wyniku badań 157 JCW, stwierdzono pogorszenie klasy elementów biologicznych w odniesieniu do 29 JCW, klasy elementów fizykochemicznych - w odniesieniu do 10 JCW oraz klasy elementów hydromorfologicznych - w odniesieniu do 105 JCW. W danych WIOŚ pogorszenie tych elementów miało charakter czasowy.

Przyczyną pogorszenia klasy elementów biologicznych w odniesieniu do 29 JCW były negatywne zmiany dotyczące obecności w monitorowanych wodach następujących elementów biologicznych: fitobentos – w przypadku trzech JCW; ichtiofauna – w przypadku czterech JCW; makrobezkręgowce – w przypadku trzech JCW; makrofity – w przypadku 16 JCW; fitobentos, makrofity i makrobezkręgowce – w przypadku jednego JCW; fitobentos i makrofity – w przypadku jednego JCW; makrofity i makrobezkręgowce – w przypadku jednego JCW.

Przyczyną pogorszenia klasy elementów fizykochemicznych w odniesieniu do 10 JCW były negatywne zmiany wskaźników dotyczących obecności w monitorowanych wodach: azotu azotanowego i fosforanów – w przypadku jednego JCW; azotu Kjeldahla – w przypadku jednego JCW; fosforanów – w przypadku ośmiu JCW.

Pogorszenie klasy elementów hydromorfologicznych w odniesieniu do 105 JCW wynikało z zmiany przepisów prawa określających zasady oceny JCW w tym zakresie. Podczas gdy zgodnie z zasadami postępowania określonymi w załączniku Nr 7 do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych*⁸², JCW niewyznaczonej na podstawie przeglądu warunków hydromorficznych jako sztucznej lub silnie zmienionej, należało nadać klasę I, to zgodnie z zasadami postępowania określonymi w załączniku Nr 7 do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 października 2014 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji*

⁸² Dz. U. Nr 257, poz. 1545 – uchylone z dniem 14 listopada 2014 r. dalej także: *rozporządzenie z 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji wód*.

*priorytetowych*⁸³, nadanie JCW klasy I w tym zakresie wymagało dodatkowo spełnienia przez tę JCW wymagań dla klasy I określonych w załączniku Nr 1 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli tom III str. 373-396, 406, 411)

Wyniki badań i dokonanych w latach 2013-2015 klasyfikacji JCW wykazały poprawę klasy elementów biologicznych w przypadku 28 JCW oraz klasy elementów fizykochemicznych w przypadku 32 JCW. Nie wystąpiły w tym okresie przypadki poprawy elementów hydromorfologicznych dla JCW objętych monitoringiem w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 396)

4.4. W latach 2013–2015 WIOŚ terminowo dokonał ocen: stanu ekologicznego - dla 135 JCW naturalnych; potencjału ekologicznego - dla 22 JCW sztucznych i silnie zmienionych; stanu chemicznego - dla 43 JCW; stanu ogólnego - dla 144 JCW. Wyniki tych ocen WIOŚ przekazał GIOŚ w dniach: 30 czerwca 2014 r. - za 2013 r., 30 czerwca 2015 r. - za 2014 r. oraz 30 czerwca 2016 r. - za 2015 r.⁸⁴

(dowód: akta kontroli tom III str. 388-405, 412-413, 420-421, 426-427)

W latach 2013-2015 oceną stanu ekologicznego objęto ogółem 135 JCW naturalnych objętych monitoringiem. Wyniki tej oceny kształtowały się następująco:

- w 2013 r. na ogółem 38 JCW ocenionych, w przypadku sześciu JCW stan ekologiczny oceniono jako dobry, w przypadku 26 – jako umiarkowany, a przypadku sześciu – jako słaby;
- w 2014 r. na ogółem 55 JCW ocenionych, w przypadku trzech JCW stan ekologiczny oceniono jako dobry, w przypadku 35 – jako umiarkowany, w przypadku 15 – jako słaby i w przypadku dwóch – jako zły;
- w 2015 r. na ogółem 42 JCW ocenionych, w przypadku sześciu JCW stan ekologiczny oceniono jako dobry, w przypadku 27 – jako umiarkowany, w przypadku pięciu – jako słaby i w przypadku czterech – jako zły.

(dowód: akta kontroli tom III str. 396-405)

W latach 2013–2015, w wyniku badań JCW naturalnych, stwierdzono pogorszenie stanu ekologicznego w przypadku 12 JCW, przy czym dla wszystkich tych JCW miało ono, wg WIOŚ, charakter czasowy. Poprawę stanu ekologicznego stwierdzono w przypadku 20 JCWP. Przyczyną pogorszenia się oceny stanu ekologicznego 12 JCW były negatywne zmiany dotyczące obecności w monitorowanych wodach następujących elementów biologicznych: fitobentos – w przypadku dwóch JCW, ichtiofauna – w przypadku czterech JCW, makrofity – w przypadku pięciu JCW; makrobezkręgowce – w przypadku jednego JCW.

(dowód: akta kontroli tom III str. 396-406)

W latach 2013-2015 oceną stanu potencjału ekologicznego objęto ogółem 22 JCW sztucznych i silnie zmienionych objętych monitoringiem. Wyniki tej oceny kształtowały się następująco:

- w 2013 r. na ogółem osiem JCW ocenionych, w przypadku pięciu JCW stan potencjału ekologicznego oceniono jako umiarkowany, a przypadku trzech – jako zły;
- w 2014 r. na ogółem sześć JCW ocenionych, w przypadku trzech JCW stan potencjału ekologicznego oceniono jako dobry i powyżej dobrego, a w przypadku trzech – jako umiarkowany;

⁸³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1482 – uchylone z dniem 20 sierpnia 2016 r., dalej także: *rozporządzenie z 22 października 2014 r. w sprawie klasyfikacji wód*.

⁸⁴ Wraz z oceną stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego oraz ocenę ogólną badanych jednolitych części wód, WIOŚ przekazał do GIOŚ klasyfikacje JCW w zakresie elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych.

- w 2015 r. na ogółem osiem JCW ocenionych, w przypadku jednego JCW stan potencjału ekologicznego oceniono jako dobry i powyżej dobrego, w przypadku dwóch – jako umiarkowany, w przypadku czterech – jako słaby, a w przypadku jednego – jako zły.

(dowód: akta kontroli tom III str. 397-405)

W latach 2013–2015, w wyniku badań JCW sztucznych i silnie zmienionych, stwierdzono pogorszenie stanu potencjału ekologicznego w przypadku jednej JCW, które, wg WIOŚ, miało charakter czasowy. Poprawę stanu potencjału ekologicznego stwierdzono w przypadku czterech JCW. Przyczyną pogorszenia się stanu potencjału ekologicznego w przypadku ww. JCW były negatywne zmiany dotyczące obecności makrofitów w monitorowanych wodach.

(dowód: akta kontroli tom III str. 397-406)

4.5. W latach 2013-2015 oceną stanu chemicznego objęto ogółem 43 JCW objętych monitoringiem. Wyniki tej oceny kształtowały się następująco:

- w 2013 r. na ogółem pięć JCW ocenionych w tym zakresie, w przypadku dwóch JCW ich stan chemiczny oceniono jako dobry, a w przypadku trzech – jako PSD;
- w 2014 r. na ogółem 16 JCW ocenionych, w przypadku dziewięciu JCW ich stan oceniono jako dobry, a w przypadku siedmiu – jako PSD;
- w 2015 r. na ogółem 22 JCW ocenione, w przypadku czterech JCW ich stan określono jako dobry, a w przypadku 18 – jako PSD.

W przypadku żadnej JCW nie stwierdzono w badanym okresie poprawy stanu chemicznego. W przypadku jednej JCW stwierdzono natomiast pogorszenie się tego stanu, co wg WIOŚ, miało charakter czasowy. Przyczyną tej sytuacji były negatywne zmiany wskaźników w zakresie obecności w monitorowanych wodach wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, takich jak Benzo(g,h,i)perylen oraz Indeno(1,2,3-cd)piren.

(dowód: akta kontroli tom III str. 397-406)

4.6. Wyniki dokonanej w poszczególnych latach badanego okresu ostatecznej klasyfikacji stanu JCW, kształtowały się następująco:

- w 2013 r. – stan wszystkich 40 JCW ocenionych w tym roku określono jako zły;
- w 2014 r. – stan dwóch JCW określono jako dobry, a 55 - jako zły;
- w 2015 r. – stan jednej JCW określono jako dobry, a 46 jako zły.

Nie stwierdzono pogorszenia stanu żadnej z JCW ocenionych w latach 2013–2015, natomiast w przypadku dwóch JCW ocenionych stwierdzono poprawę.

(dowód: akta kontroli tom III str. 405)

Analiza dokumentacji dotyczącej klasyfikacji elementów fizykochemicznych, biologicznych i hydromorfologicznych oraz oceny stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego dla sześciu losowo wybranych JCW⁸⁵, wykazała zgodność dokonanej w WIOŚ klasyfikacji i oceny w tym zakresie z zasadami postępowania określonymi w obowiązujących w badanym okresie kolejnych *rozporządzeniach Ministra Środowiska w sprawie klasyfikacji wód*⁸⁶.

(dowód: akta kontroli tom III str. 428-436)

4.7. WIOŚ dokonał w 2016 r. oceny stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych za okres 2012–2015. Przy dokonywaniu oceny stosowano zasady postępowania określone w pkt IX załącznika Nr 11 do *rozporządzenia w sprawie sposobu klasyfikacji wód oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych*

⁸⁵ Po dwóch dla każdego roku z okresu 2013–2015.

⁸⁶ Tj. w *rozporządzeniu z 9 listopada 2011 r.* - w przypadku ocen dokonanych za 2013 r., oraz w *rozporządzeniu z 22 października 2014 r.* - w przypadku ocen dokonanych za lata 2014-2015.

na zanieczyszczanie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁸⁷. W wyniku tej oceny stwierdzono występowanie eutrofizacji w 124 JCW, tj. w 19 JCW więcej niż w okresie poprzedzającym dokonanie omawianej oceny⁸⁸. Przyczyną wystąpienia eutrofizacji w ww. 19 JCW, było wystąpienie presji rolniczej (w przypadku dziewięciu 9 JCW) bądź podwyższenie stężenia w wodzie związków azotu i fosforu, ze względu na niskie stany wód w 2015 r. (w przypadku 10 JCW).

(dowód: akta kontroli tom III str. 437-446)

4.8. WIOŚ za poszczególne lata okresu 2013–2015 dokonał ocen spełnienia wymagań przez JCW wyznaczone i zaplanowane do objęcia monitoringiem poszczególnych rodzajów obszarów chronionych. I tak w przypadku monitoringu obszarów:

- chronionych przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, o których mowa w art. 49b ust. 3 ustawy *Prawo wodne* – corocznie oceniono dwie JCW, z których, jak wynika z dokonanych ocen, żadna nie spełniała wymogów dla danego rodzaju obszarów chronionych;
- chronionych lub nimi powiązanych ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych i będących odbiornikami zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych – za poszczególne lata z ww. okresu oceniono: 35, 42, oraz 42 JCW, z których, jak wynika z dokonanych ocen, odpowiednio: pięć, siedem oraz sześć JCW spełniało wymogi dla danego rodzaju obszarów chronionych;
- chronionych narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych – oceniono odpowiednio: 13, 20 oraz dziewięć JCW z których, odpowiednio: trzy, sześć oraz cztery JCW, jak wynika z dokonanych ocen, spełniało wymogi dla danego rodzaju obszarów chronionych;
- chronionych lub z nimi powiązanych ze względu na obszary przeznaczone do ochrony siedlisk i gatunków, ustanowionych w ustawie o ochronie przyrody, których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie – oceniono odpowiednio: jedną, 16 oraz 17 JCW, z których żadna nie spełniała wymogów dla danego rodzaju obszarów chronionych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 437-446)

4.9. Badania ichtiofauny wraz z jej klasyfikacją przeprowadzał w badanym okresie Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie, na zlecenie GIOŚ, który przekazał WIOŚ wyniki badań ichtiofauny przeprowadzone w 2014 r. dla 10 JCW oraz przeprowadzone w 2015 r. dla trzech JCW. WIOŚ uwzględnił wszystkie powyższe wyniki badań ichtiofauny przy sporządzaniu ocen JCW za lata 2014-2015.

(dowód: akta kontroli tom III str. 374-384, 447-459)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Finansowanie zadań związanych z monitoringiem wód

Opis stanu
faktycznego

5.1. WIOŚ nie prowadził w badanym okresie ewidencji ponoszonych wydatków w układzie umożliwiającym określenie kwot wydatkowanych na poszczególne rodzaje zadań realizowanych w ramach monitoringu środowiska, w tym na zadania związane z monitoringiem wód powierzchniowych.

⁸⁷ Dz. U. Nr 241, poz. 2093.

⁸⁸ Odnosi się to do JCW w stosunku do których dokonano oceny stopnia eutrofizacji na podstawie monitoringu obszarów chronionych (nie stwierdzono przypadku zmniejszenia stopnia eutrofizacji wśród JCW objętych niniejszą oceną)

W latach 2013 – 2016 wydatki WIOŚ na realizację wszystkich zadań dotyczących monitoringu środowiska wydatkował łącznie 40 339,0 tys. zł⁸⁹.

Źródłami sfinansowania tych wydatków były środki otrzymane z: budżetu państwa – w kwocie 29 975,2 tys. zł (74,31% ogółu wydatków)⁹⁰; WFOŚiGW – w kwocie 10 225,8 tys. zł (25,35% ogółu wydatków)⁹¹; NFOŚiGW – w kwocie 138,0 tys. zł (0,34% ogółu wydatków)⁹².

(dowód: akta kontroli tom IV str. 1-2)

Z ustaleń kontroli NIK, przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, dotyczących realizacji przez WIOŚ zadań w zakresie planowania i realizacji monitoringu wód powierzchniowych oraz monitorowania i kontrolowania działalności oczyszczalni ścieków w zakresie jakości i ilości ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych wynika, że otrzymywane przez WIOŚ środki finansowe w poszczególnych latach badanego okresu były niewystarczające dla pełnej realizacji zadań w zakresie monitoringu rzek. Zakres realizowanych w tym zakresie zadań przez Inspektorat, określony w WPMS na lata 2013-2015 i 2016-2020, został dostosowany do wielkości środków przekazywanych na ten cel z budżetu państwa oraz z WFOŚiGW.

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in. że wymiar rzeczowy realizowanego monitoringu dostosowany jest do realnych możliwości pozyskania środków finansowych, pochodzących przede wszystkim z WFOŚiGW, jako uzupełnienie niewspółmiernie niskich środków z budżetu państwa. Wielokrotnie na przestrzeni lat postulował na naradach GIOŚ, konieczność sporządzenia szczegółowej inwentaryzacji wszystkich potrzeb dotyczących zadań wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, we wszystkich obszarach wraz z oszacowaniem możliwości finansowych ich realizacji. Niestety postulaty prowadzenia bieżącej analizy zarówno rzeczowej, jak i finansowej w stosunku do wszystkich zadań nałożonych na Inspekcję Ochrony Środowiska nie były realizowane a prace analityczne nie zostały podjęte do końca 2016 r. MWIOŚ informował o problemach Wojewodę Mazowieckiego, nie otrzymał jednak informacji o sposobie rozpatrzenia pism w sprawie wzmocnienia etatowego, jak i finansowego na działalność bieżącą. WIOŚ realizuje zadania we wszystkich obszarach, dostosowując się do możliwości finansowych, w tym uzyskanych dotacji, głównie z WFOŚiGW. W WPMS na lata 2013-2015 i 2016-2020, zatwierdzonych przez GIOŚ, znajdują się zapisy wskazujące, że będą one realizowane w stopniu uzależnionym od dostępności i możliwości pozyskania w odpowiednim czasie środków finansowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 290-298)

5.2. W badanym okresie WIOŚ co roku zawierał umowę z WFOŚiGW w sprawie przyznania dofinansowania na realizację przez Inspektorat zadania dotyczącego monitoringu środowiska. Otrzymane na ten cel dofinansowanie w badanym okresie w kwocie ogółem 6 500 tys. zł⁹³, Inspektorat wykorzystał w całości i rozliczył zgodnie z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli tom I str.150; tom IV str. 14-69)

⁸⁹ W 2013 r. wydatkowano na te cel łącznie 9 841,5 tys. zł, w 2014 r. – 9 570,7 tys. zł, w 2015 r. – 10 237,2 tys. zł, a w 2016 r. – 10 689,6 tys. zł. W wydatkach tych uwzględnione są również środki wydatkowane na zakup aparatury kontrolno-pomiarowej i sprzętu pomocniczego dla Laboratorium WIOŚ służącego do realizacji przedmiotowych zadań.

⁹⁰ W poszczególnych latach badanego okresu wielkość wydatków z tych środków na realizację przedmiotowych zadań i ich udział w wydatkach ogółem kształtowały się następująco: 2013 r. - 7 159,4 tys. zł (co stanowiło 72,75% ogółu wydatków), 2014 r. - 7 868,5 tys. zł (82,21%), 2015 r. - 7 257,2 tys. zł (70,89%), 2016 r. - 7 690,1 tys. zł (71,94%).

⁹¹ W poszczególnych latach badanego okresu wielkość wydatków z tych środków na realizację przedmiotowych zadań i ich udział w wydatkach ogółem kształtowały się następująco: 2013 r. - 2 660,1 tys. zł (27,03% ogół), 2014 r. - 1 672,2 tys. zł (17,47%), 2015 r. - 2 940,0 tys. zł (28,72%), 2016 r. - 2 953,5 tys. zł (27,63%).

⁹² w poszczególnych latach badanego okresu wielkość wydatków z tych środków na realizację przedmiotowych zadań i ich udział w wydatkach ogółem kształtowały się następująco: 2013 r. - 22,0 tys. zł (0,22%), 2014 r. - 30,0 tys. zł (0,31%), 2015 r. - 40,0 tys. zł (0,39%), 2016 r. - 46,0 tys. zł (0,43%).

⁹³ Przedmiotowe dofinansowanie przyznane zostało łącznie na realizację wszystkich zadań w ramach monitoringu środowiska, tj. bez wyodrębnienia kwoty przeznaczonej na monitoring wód powierzchniowych. Zgodnie z umowami kwota dofinansowania nie mogła przekroczyć określonego w nich procentowego wskaźnika ogólnego kosztu realizacji tego

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W ww. okresie Inspektorat zawarł również pięć umów z WFOŚiGW⁹⁴, na podstawie których otrzymał dofinansowanie w kwocie 5 284,7 tys. zł⁹⁵ z przeznaczeniem na zakup m.in. różnego rodzaju aparatury kontrolno-pomiarowej i sprzętu pomocniczego służących do monitoringu powietrza, hałasu oraz wód powierzchniowych. WIOŚ przedmiotowe dofinansowanie wykorzystał w całości i rozliczył zgodnie z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli tom I str.150; tom IV str. 70-159, 393)

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

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

6. Przeprowadzanie kontroli dotyczących oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych

6.1. Według danych WIOŚ, w latach 2013–2016 na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowało 229 oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych odprowadzających ścieki do wód płynących, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 163-176)

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził ogółem 419 kontroli dotyczących działalności oczyszczalni ścieków (w ramach których, oczyszczanie ścieków działające na terenie województwa mazowieckiego skontrolowane zostały ogółem 443 razy⁹⁶), w tym 317 – kontroli planowych (w ramach których ww. oczyszczalnie ścieków skontrolowane zostały łącznie 341 razy) oraz 102 – pozaplanowych (w ramach których ww. oczyszczanie ścieków skontrolowane zostały ogółem 102 razy)⁹⁷.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 160, 163-175, 219-220)

W poszczególnych latach badanego okresu WIOŚ zaplanował przeprowadzenie następującej liczby kontroli w tym zakresie: 2013 r. – 73, 2014 r. – 112, 2015 r. – 73, w 2016 r. – 71. W latach 2013 i 2016, przedmiotowe plany zostały zrealizowane w 100%, natomiast w 2014 r. przeprowadzono o trzy kontrole mniej niż zaplanowano, a w 2015 r. - o dziewięć mniej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 161)

Przyczyną nie przeprowadzenia 12 kontroli zaplanowanych do realizacji w 2014 i 2015 r., wg Naczelnika Wydziału Inspekcji, były następujące okoliczności: długotrwała nieobecność w pracy inspektora zatrudnionego w Dziale Inspekcji w Delegaturze WIOŚ w Mińsku Mazowieckim (w trzech przypadkach)⁹⁸; przeprowadzenie wcześniejszej (w tym samym roku) kontroli doraźnej (interwencyjnej) w oczyszczalniach (w trzech przypadkach); realizacja innych pilnych zadań (w dwóch przypadkach)⁹⁹; odejście z pracy inspektora zatrudnionego

zadania wskazanego w umowach. W poszczególnych umowach wskaźnik ten określony został w następującej wysokości: umowa na 2013 r. - 45,1% (po uwzględnieniu zmiany wprowadzonej aneksem do umowy); umowa na 2014 r. – 44,0%; umowy na 2015 r. i 2016 r. – 42,0%.

⁹⁴ W latach 2013-2014, i 2016 WIOŚ zawarł z WFOŚiGW po jednej takiej umowie 2013 r., a w 2015 r. – dwie umowy.

⁹⁵ Po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksami do umów zawartych z WFOŚiGW. W kolejnych latach WIOŚ otrzymał na postawie umów zawartych w tym zakresie następujące kwoty dofinansowania na ten cel: 2013 r. – 1 465,2 tys. zł; 2014 r. – 1 300,0 tys. zł; 2015 r. – 1 530,0 tys. zł; 2016 r. – 989,5 tys. zł.

⁹⁶ Liczba oczyszczalni objętych tym kontrolami jest większa od liczby przeprowadzonych kontroli, ponieważ część podmiotów, których dotyczyły te kontrole, zarządzało kilkoma oczyszczalniami ścieków.

⁹⁷ W poszczególnych latach liczba przeprowadzonych kontroli w tym zakresie kształtowała się odpowiednio następująco: 2013 r. – 92 (73 i 19), 2014 r. – 148 (109 i 39), 2015 r. – 86 (64 i 22), w 2016 r. – 93 (71 i 22).

⁹⁸ W dwóch oczyszczalniach, których dotyczyła ta sytuacja, kontrole takie przeprowadzone zostały w kolejnym roku (2016 r.), a trzecia z tych oczyszczalni zaplanowana została do objęcia kontrolą w 2017 r.

⁹⁹ W obu oczyszczalniach, kontrole takie przeprowadzone zostały w kolejnym roku.

w Dziale Inspekcji w Delegaturze WIOŚ w Płocku (w jednym przypadku) oraz w pojedynczych przypadkach: zakończenie w danym roku kontroli planowej rozpoczętej w roku poprzednim; sprzedaż zakładu; likwidacja zakładu prowadzącego oczyszczalnię.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 161-162)

W badanym okresie WIOŚ nie objął kontrolami (planowymi lub pozaplanowymi) 31 oczyszczalni ścieków, tj. 13,5% z 229 funkcjonujących w tym okresie na terenie województwa mazowieckiego, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 216-218)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że ze względu na ograniczone możliwości kadrowe, Inspektorat przy typowaniu zakładów do kontroli, w tym prowadzących oczyszczalnie ścieków, kieruje się priorytetami dotyczącymi przestrzegania prawa w zakresie wymaganej częstotliwości prowadzenia kontroli oraz przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Co do zasady częstotliwość kontroli oczyszczalni, które spełniają wymogi prawa jest mniejsza niż częstotliwość kontroli oczyszczalni, w których stwierdzono nieprawidłowości. W latach 2013 – 2016 nie wpłynęły do WIOŚ pisma informujące o występowaniu nieprawidłowości w działalności ww. 31 oczyszczalni. W przypadku 28 oczyszczalni, na podstawie przekazanych przez podmioty je prowadzące wyników badań automonitoringowych, nie stwierdzono przekroczeń warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych. W 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w 18 z ww. oczyszczalni, w tym w dwóch, w odniesieniu do których na podstawie posiadanych materiałów (tj. wyników badań automonitoringowych) stwierdzono przekroczenie w 2016 r. warunków pozwolenia wodnoprawnego. W kolejnych latach kontrole planowe przeprowadzone zostaną w 10 oczyszczalniach, o ile nie zajdą przesłanki do wcześniejszego podjęcia kontroli w którejś z tych oczyszczalni (pozostałe trzy oczyszczalnie zostały zlikwidowane).

(dowód: akta kontroli tom IV str. 254, 256-258)

Analiza dokumentacji dotyczącej 20 kontroli planowych przeprowadzonych przez WIOŚ w oczyszczalniach ścieków wykazała, że każdorazowo wyniki przeprowadzonej kontroli przedstawione zostały w protokołach kontroli. W wyniku 19 z ww. kontroli, inspektorzy WIOŚ stwierdzili występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości w działalności skontrolowanych oczyszczalni ścieków.

W przypadku dziewięciu z ww. kontroli, stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się bezpośrednio do zagadnienia objętego niniejszą kontrolą, dotyczącego odprowadzania ścieków do wód powierzchniowych¹⁰⁰. W ośmiu przypadkach w ramach tych kontroli stwierdzono nieprzeprowadzanie przez podmiot zarządzający oczyszczalnią ścieków pomiarów i badań dotyczących ilości i jakości oczyszczonych ścieków odprowadzanych do środowiska z wymaganą częstotliwością określoną w pozwoleniu wodnoprawnym, w czterech - nieprzekazywanie lub nieterminowe przekazywanie do WIOŚ informacji o wynikach przeprowadzonych pomiarów i badań w tym zakresie, w jednym - naruszenie pozwolenia wodnoprawnego w zakresie ilości odprowadzanych ścieków do rzeki. W związku z ww. nieprawidłowościami w ośmiu przypadkach MWIOŚ skierował do podmiotów zarządzających oczyszczalniami zarządzenia pokontrolne w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W dwóch przypadkach o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli poinformował inne organy, tj. w jednym przypadku pismo w tej sprawie wysłano do starosty, a w drugim –

¹⁰⁰ Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w ramach przedmiotowych kontroli dotyczyły głównie gospodarki osadami ściekowymi.

do Marszałka Województwa Mazowieckiego. W związku z wynikami jednej z ww. kontroli (przeprowadzonej w komunalnej oczyszczalni ścieków w Wieniawie) MWIOŚ wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, w wyniku którego wydał trzy decyzje o wymierzeniu zarządcy tej oczyszczalni kary pieniężnej w kwocie ogółem 8,5 tys. zł. Ponadto jednego zarządcę oczyszczalni ukarano mandatem karnym w kwocie 500 zł, a wobec pięciu zarządców zastosowano pouczenie odstępując od ukarania mandatami.

W ośmiu przypadkach, do czasu zakończenia niniejszej kontroli, do WIOŚ wpłynęły informacje od podmiotów zarządzających oczyszczalniami o działaniach podjętych na rzecz realizacji zarządzeń pokontrolnych w sprawie usunięcia nieprawidłowości dotyczących ścieków odprowadzanych z oczyszczalni do środowiska. W jednym przypadku nie upłynął (do dnia zakończenia kontroli NIK) wyznaczony w zarządzeniu pokontrolnym termin na przekazanie tej informacji.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 177-215, 219-220)

6.2. Własne pomiary ilości i jakości odprowadzanych do środowiska ścieków inspektorzy WIOŚ wykonali (w stosunku do 198 oczyszczalni ścieków) w trakcie 263¹⁰¹, z 443 kontroli planowych i pozaplanowych przeprowadzonych w badanym okresie w poszczególnych oczyszczalniach.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 160, 163-176)

Spośród 20 kontroli planowych objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi, w ośmiu przypadkach inspektorzy WIOŚ w trakcie kontroli przeprowadzili własne badania i pomiary.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 177-198, 219)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in. że do własnych pomiarów jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni pobierano próbki „jednorazowe” (metodą manualną) lub „średniodobowe” (metodą automatyczną). Laboratorium WIOŚ posiada akredytację na pobieranie próbek ścieków do badań chemicznych i fizycznych. Ponadto WIOŚ wykorzystuje przenośne zestawy HQ40D, które służą do dokonania w terenie szybkiej oceny ryzyka w zakresie następujących wskaźników: odczynu pH (w próbkach ścieków i wody), tlenu rozpuszczonego (w próbkach wody), przewodności elektrolitycznej (w próbkach wody) i temperatury (w próbkach ścieków i wody). Zakres badań własnych w próbkach ścieków wykonywany był zgodnie ze wskaźnikami dopuszczalnymi, określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym. W przypadku kontroli interwencyjnych, zakres badań ścieków, wody z odbiornika (w przekrojach powyżej i poniżej wylotu ścieków) oraz ewentualnie gleby (w przypadku podejrzenia jej zanieczyszczenia) ustalany był indywidualnie, w zależności od stanu stwierdzonego podczas wizji lokalnej w terenie i skali zdarzenia. Poboru próbek ścieków odprowadzanych z oczyszczalni dokonywano m.in. w celu: weryfikacji wiarygodności wyników pomiarów przedkładanych przez podmiot, oceny zasadności wniosków o interwencję, w tym wpływu jakości ścieków na stan wody w odbiorniku (rzece). Wyniki badań ścieków pobranych podczas kontroli stanowiły podstawę do podejmowania i prowadzenia przez WIOŚ działań pokontrolnych, a także były przekazywane innym organom ochrony środowiska, które na ich podstawie mogą podejmować działania pozostające w ich kompetencji.

MWIOŚ wskazał ponadto, że w latach objętych kontrolą NIK nie wykonywano pomiarów chwilowych w trybie art. 314 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁰². Zgodnie z treścią tego artykułu, przekroczenie dopuszczalnego składu ścieków ustala się na podstawie wyników analizy próbki

¹⁰¹ W poszczególnych latach badanego okresu liczba takich kontroli kształtowała się następująco: 2013 r. – 63, 2014 r. – 94, 2015 r. – 53, 2016 r. – 53.

¹⁰² Dz. U z 2017 r. poz. 519.

ścieków powstałej po zmieszaniu trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut. W praktyce stwierdzenie przekroczenia lub naruszenia w oparciu o reguły ustanowione w ww. przepisie nie jest możliwe, ponieważ próbki ścieków pobrane w ciągu godziny mogły stanowić podstawę stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia tylko w odniesieniu do tych podmiotów, które korzystały ze środowiska na podstawie pozwoleń wydanych przed 1 stycznia 2003 r., a zatem pozwoleń już nieobowiązujących. Wielokrotnie proponował zmianę prawa wskazując na brak korelacji ww. przepisów z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego¹⁰³.

(dowód: akta kontroli tom II str. 239-240, 242-289)

6.3. W okresie objętym kontrolą do WIOŚ wpłynęło ogółem 72 informacji o nieprawidłowościach w działalności oczyszczalni ścieków na terenie województwa mazowieckiego (zgłoszonych pisemnie bądź telefonicznie)¹⁰⁴, dotyczących ogółem 34 oczyszczalni ścieków. W większości z tych spraw (47) wskazywano w nich na podejrzenie pogorszenia się jakości wody w odbiorniku lub wprowadzania do odbiornika ścieków nieoczyszczonych bądź niedostatecznie oczyszczonych. Innymi najczęściej stawianym zarzutami były nieprawidłowa (w ocenie autorów pism) eksploatacja oczyszczalni ścieków (10 spraw), ich uciążliwość zapachowa (osiem spraw), nieprawidłowa gospodarka osadami ściekowymi (sześć spraw). Spośród ww. spraw WIOŚ zbadał 70, a dwie przekazał do rozpatrzenia do innych właściwych organów.

W 57 przypadkach, w celu zbadania zarzutów podniesionych w ww. informacjach WIOŚ przeprowadził kontrole, a w pięciu kolejnych wizje w terenie, w trakcie których w 51 przypadkach przeprowadzone zostały przez pracowników Inspektoratu badania próbek wody i ścieków. W pozostałych ośmiu przypadkach rozpoznania zarzutów WIOŚ dokonał na podstawie posiadanej dokumentacji (tj. wyników wcześniej przeprowadzonej kontroli, wyników badań automonitoringowych) oraz wyjaśnień otrzymanych od podmiotów zarządzających oczyszczalniami.

W 45 przypadkach WIOŚ, w wyniku ww. działań, uznał informacje o nieprawidłowościach za zasadne (w części lub w całości), a w pozostałych 25 przypadkach – za niezasadne.

Stwierdzone w tych sprawach nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wprowadzania niedostatecznie oczyszczonych ścieków do odbiornika (36 przypadków), nieprawidłowej eksploatacji urządzeń (15 przypadków), nieprawidłowego gospodarowania osadami ściekowymi (10 przypadków).

W związku z ww. nieprawidłowościami MWIOŚ m.in.: w 33 przypadkach, skierował do podmiotów zarządzających oczyszczalniami zarządzenia pokontrolne; w trzech przypadkach, skierował wystąpienia do wójta lub burmistrza; w 29 przypadkach, o stwierdzonych nieprawidłowościach poinformował inne organy (tj. starostę lub Marszałka Województwa Mazowieckiego); w 9 przypadkach, wobec podmiotów zarządzających oczyszczalniami zastosował sankcje w formie mandatów karnych, na kwotę ogółem 3,9 tys. zł (w kolejnych sześciu przypadkach działania w tym zakresie ograniczono do pouczeń). Ponadto MWIOŚ wydał dwie decyzje wymierzające jednemu z podmiotów karę pieniężną, w kwocie ogółem 4,0 tys. zł, za nieprawidłowe gospodarowanie osadami ściekowymi.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 221-229)

¹⁰³ W badanym okresie obowiązywały kolejno dwa rozporządzenia w tej sprawie, tj. rozporządzenie z dnia 24 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 984 ze zm.), które obowiązywało do 30 grudnia 2014 r., a następnie rozporządzenie z dnia 18 listopada 2014 r. (Dz. U. poz. 1800), które obowiązywało od 31 grudnia 2014 r.

¹⁰⁴ W tym 20 - w 2013 r., 14 - w 2014 r., 22 - w 2015 r. i 16 - w 2016 r.

W wyniku analizy dokumentacji 20 tego rodzaju spraw stwierdzono m.in., że w 16 przypadkach w celu zbadania zasadności zarzutów WIOŚ przeprowadził kontrolę na terenie oczyszczalni ścieków, w kolejnych dwóch przypadkach zamiast kontroli przeprowadzono rozpoznanie w formie wizji. W pozostałych dwóch przypadkach rozpatrzenia skargi dokonano na podstawie analizy posiadanej przez WIOŚ dokumentacji z przeprowadzonych w tym samym roku kontroli w oczyszczalniach, których przedmiotem były zagadnienia podniesione w pismach interwencyjnych. Wyniki wszystkich 16 kontroli zostały udokumentowane w protokołach kontroli. W ramach przeprowadzonych kontroli i wizji we wszystkich przypadkach WIOŚ przeprowadził własne badania dotyczące jakości wody, do której odprowadzane były ścieki oraz jakości i ilości odprowadzanych ścieków¹⁰⁵.

W wyniku powyższych działań MWIOŚ uznał za zasadne zarzuty podniesione w 14 informacjach. Stwierdzone w tych przypadkach nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wprowadzania niedostatecznie oczyszczonych ścieków do odbiorników (11 przypadków): naruszenia warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym w zakresie ilości odprowadzanych ścieków do odbiorników (trzy przypadki): nieterminowego przekazywania do WIOŚ informacji o wynikach przeprowadzonych pomiarów i badań w tym zakresie (jeden przypadek).

W związku z ww. nieprawidłowościami w 13 przypadkach MWIOŚ skierował do podmiotów zarządzających oczyszczalniami zarządzenia pokontrolne w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (w jednym przypadku odstąpiono od wydania zarządzenia pokontrolnego, z uwagi na dostarczenie w trakcie kontroli, brakujących wyników badań). W ośmiu przypadkach o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli MWIOŚ poinformował organy, które wydały pozwolenia wodnoprawne dla oczyszczalni ścieków. Czterech zarządców ukarano mandatami karnymi w kwocie ogółem 1 600 zł, a wobec kolejnych czterech zastosowano pouczenia odstępując od wymierzenia kar.

We wszystkich ww. przypadkach WIOŚ wyegzekwował od zarządzających oczyszczalniami ścieków przedstawienie informacji o podjętych działaniach na rzecz usunięcia nieprawidłowości wskazanych w zarządzeniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 230-253)

6.4. Spośród 229 oczyszczalni ścieków odprowadzających ścieki do wód płynących, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego, zarządzający 81 oczyszczalniami terminowo wywiązywali się, w badanym okresie, z obowiązków dotyczących przeprowadzenia pomiarów i badań automonitoringowych dotyczących jakości i ilości ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych oraz przekazania informacji o ich wynikach do Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 163-176)

Analiza znajdującej się w WIOŚ dokumentacji 40 losowo wybranych spraw, dotyczących 33 oczyszczalni ścieków, w zakresie przekazywania do Inspektoratu informacji o wynikach pomiarów i badań automonitoringowych, przeprowadzonych przez podmioty zarządzające oczyszczalniami, wykazała m.in., że tylko w przypadku trzech oczyszczalni przedmiotowe badania wykonywane były z wymaganą częstotliwością określoną w kolejnych *rozporządzeniach Ministra Środowiska w sprawie warunków jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego* oraz w pozwoleniach wodnoprawnych lub zintegrowanych, a ich wyniki zostały przekazane do Inspektoratu w terminach określonych w § 7 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników*

¹⁰⁵ Do analiz pobrano próbę ścieków oraz próby wody z odbiornika powyżej i poniżej wylotu kolektora z oczyszczalni.

*pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji*¹⁰⁶.

W pozostałych przypadkach informacje o wynikach badań i pomiarów nie zostały przekazane do WIOŚ lub ich przekazanie nastąpiło ze zwłoką. Na ogółem 209 informacji o wynikach pomiarów i badań, które zarządcy oczyszczalni ścieków mieli obowiązek wykonać w badanych sprawach, do dnia 15 lutego 2017 r. do Inspektoratu przekazano 171 (81,8%), z tego 102 informacje (59,7% przekazanych) dostarczono do WIOŚ po upływie terminów wskazanych w § 7 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. W poszczególnych przypadkach opóźnienia w tym zakresie kształtowały się w przedziale od 2 dni do 42 miesięcy. W 69 przypadkach przedmiotowe informacje przekazane zostały przez zarządzających oczyszczalniami ścieków dopiero w wyniku działań podjętych przez Inspektorat¹⁰⁷.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-358)

W 38 przypadkach, dotyczących 13 oczyszczalni ścieków, których dokumentację objęto kontrolą stwierdzono, że zarządcy oczyszczalni nie przekazali do WIOŚ do dnia 17 lutego 2017 r. dokumentacji dotyczącej części wyników pomiarów i badań wymaganych do wykonania w danym roku. Dotyczyło to pomiarów i badań, które powinny być wykonane w następujących latach: 2013 r. - w dwóch przypadkach; 2014 r. - w sześciu przypadkach; w 2015 r. - w trzech przypadkach; 2016 r. – w dwóch przypadkach.

Spośród ww. spraw, w dwóch przypadkach MWIOŚ wymierzył zarządcom oczyszczalni administracyjne kary pieniężne (na łączną kwotę 269,7 tys. zł), na podstawie przepisów art. 298 ust. 1 pkt 2, art. 305 i art. 305a ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska*. W jednym przypadku, MWIOŚ odstąpił od wszczęcia postępowania w tej sprawie na podstawie art. 308 ww. *ustawy*, ponieważ wstępnie określona prognozowana wysokość kary była niższa niż 800 zł.

W dwóch przypadkach (dotyczących spraw, w których do WIOŚ nie przesłano informacji o wynikach części pomiarów i badań, które powinny być wykonane w 2013 r. i 2014 r.) MWIOŚ wszczął postępowania w sprawie wymierzenia ww. kar w lutym 2017 r. tj. w trakcie kontroli NIK. Należy dodać, że w obu tych przypadkach WIOŚ podjął działania w celu uzyskania tych wyników również dopiero w trakcie kontroli NIK¹⁰⁸.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-314, 361-375, 380-381, 383-386)

MWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niepodejmowania przez WIOŚ działań w związku z nieprzekazaniem przez zarządcę oczyszczalni ścieków w Łosicach wyników badań automonitoringowych wykonanych w 2013 r. podał, że wynikało to z ograniczonych możliwości kadrowych WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 382, 386-387)

W ośmiu przypadkach stwierdzono, że do 1 marca 2017 r. MWIOŚ nie podjął działań w celu wymierzenia przedmiotowej kary w oparciu o przepisy art. 305a *ustawy Prawo ochrony środowiska*, w stosunku do podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków, które nie wywiązały się do tego dnia z obowiązku przekazania do WIOŚ wyników badań automonitoringowych za lata 2013-2015.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-314, 361-375, 380-381, 383-385)

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 215, poz. 1366.

¹⁰⁷ Kontrole w oczyszczalni ścieków, pisma wzywające do dostarczenia zaległych pomiarów.

¹⁰⁸ Do podmiotu zarządzającego komunalną oczyszczalnią ścieków w Prażmowie, WIOŚ zwrócił się w sprawie przesłania dwóch brakujących z czterech wyników badań, które powinny być wykonane w 2014 r. pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. Zarządcą przemysłowej oczyszczalni ścieków w Łosicach (zlikwidowanej w 2014 r.), który nie przesłał do Inspektoratu ani jednego z sześciu wymaganych pomiarów i badań, które powinny być wykonane w 2013 r., WIOŚ skontaktował się telefonicznie w tej sprawie w trakcie kontroli NIK, skutkiem czego zarządca dostarczył w dniu 12 stycznia 2017 r. do WIOŚ informacje o wynikach jednego z sześciu brakujących badań automonitoringowych.

MWIOŚ wskazał, że przyczyną nie wszczęcia postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w tych sprawach były następujące okoliczności: pozytywne wyniki pozostałych pomiarów i badań wykonanych w danym roku (w jednym przypadku¹⁰⁹); zmiana podmiotów zarządzających oczyszczalniami (w dwóch przypadkach¹¹⁰); brak danych o ilości ścieków za drugi okres biegu pozwolenia wodnoprawnego, co uniemożliwiało oszacowanie wysokości kary w celu sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 308 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, uniemożliwiające wszczęcie postępowania (w jednym przypadku¹¹¹); nieupłynięcie drugiego z dwóch okresów biegu pozwolenia wodnoprawnego, których części składają się na wymiar kary za 2016 r., w związku z treścią art. 305 ust. 4 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, z którego wynika, że dopiero stwierdzenie występowania przekroczenia za cały rok kalendarzowy umożliwia wymierzenie kary (w dwóch przypadkach¹¹²); brak wystarczających kadr do sprawnego wykonywania zadań (w dwóch przypadkach¹¹³).

(dowód: akta kontroli tom IV str. 380-381, 383-385)

MWIOŚ nie podjął żadnych działań wobec zarządców komunalnych oczyszczalni ścieków w Lubowidzu, Bogutach Żurawicach i Gródkowie, którzy w ośmiu przypadkach, jak wynikało z przesłanych informacji, wykonali badania automonitoringowe na podstawie próbek ścieków pobranych w nieregularnych odstępach czasu w ciągu roku¹¹⁴, co stanowiło naruszenie postanowień § 5 ust. 1 pkt 1 kolejnych *rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego*.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-358)

MMWIOŚ w udzielonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że zgodnie z art. 305 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może nie uznać przedkładanych mu wyników pomiarów wielkości emisji, jeżeli pomiary te nasuwają zastrzeżenia. Wskazana norma prawna ma charakter uznania administracyjnego, a więc stosujący ją organ administracji musi w toku postępowania wykazać, że nastąpiło naruszenie warunków zasad pobierania próbek oraz, że wpłynęło to na wynik analiz w sposób powodujący brak możliwości prawidłowego określenia wielkości emisji. W przypadku oczyszczalni ścieków w Lubowidzu nawet po zakwestionowaniu jednego z dwóch wyników pomiarów wykonanych w nieregularnych odstępach czasu, ścieki spełniają wymagane warunki, ponieważ w trzech pozostałych pobranych próbkach ścieków wszystkie wskaźniki zanieczyszczeń nie przekraczały wartości dopuszczalnych, określonych w pozwoleniu wodnoprawnym. W przypadku oczyszczalni ścieków w Gródkowie,

¹⁰⁹ W którym podmiot zarządzający oczyszczalnią ścieków w Pomiechówku nie przekazał do WIOŚ jednej z czterech wymaganych informacji o wynikach pomiarów i badań za 2014 r. Przesłane przez zarządzającego oczyszczalnią trzy wyniki pomiarów i badań za ten rok nie wykazały występowania przekroczeń, w związku z czym na podstawie dokonanej oceny ustalono, że nie wystąpiły w tym przypadku przekroczenia warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym.

¹¹⁰ W których podmioty zarządzające oczyszczalnią ścieków „GD Poland” i w Gródkowie nie przekazały do WIOŚ wyników badań, w jednym przypadku za 2014 r., a w drugim za 2015 r.

¹¹¹ W którym podmiot zarządzający oczyszczalnią ścieków w Szydłowie nie przekazał do WIOŚ trzech z czterech wymaganych informacji o wynikach pomiarów i badań za 2014 r. Brakujące dane w tym zakresie, wg wyjaśnień MWIOŚ, mają być pozyskane w trakcie następnej kontroli przeprowadzonej w oczyszczalni ścieków, gdyż zarządca nie zareagował na pismo WIOŚ z 9 sierpnia 2016 r., w którym zwrócono się o ich przekazanie.

¹¹² W których podmioty zarządzające oczyszczalnią ścieków w Prażmowie i Pomiechówku nie przekazały do WIOŚ części wyników badań za 2016 r. W przypadku jednej z tych oczyszczalni okres, o którym mowa w wyjaśnieniach MWIOŚ upływa w dniu 23 września 2017 r. a w przypadku drugiej - w dniu 18 listopada 2017 r.

¹¹³ W których podmioty zarządzające oczyszczalnią ścieków w Janowie i Sokolowie nie przesłały do WIOŚ części wyników pomiarów i badań za 2015 r.

¹¹⁴ Zarządca komunalnej oczyszczalni ścieków w Lubowidzu wykonał w 2013 r. cztery wymagane badania automonitoringowe, z tym że w dwóch przypadkach badania te wykonane zostały na podstawie pomiarów wykonanych i próbek ścieków pobranych w dniach 9 i 30 października 2013 r. Zarządca komunalnej oczyszczalni ścieków w Bogutach Żurawicach wykonał trzy badania automonitoringowe (przy dwóch wymaganych), na podstawie pomiarów wykonanych i próbek ścieków pobranych w dniach: 7 i 8 września, 3 i 4 października oraz 28 i 29 listopada 2016 r. Zarządca komunalnej oczyszczalni ścieków w Gródkowie wykonał cztery wymagane badania automonitoringowe, z których trzy wykonane zostały na podstawie pomiarów wykonanych i próbek ścieków pobranych w dniach: 26 i 27 grudnia, 27 i 28 grudnia oraz 28 i 29 grudnia 2016 r.

w związku z faktem, że w przekazanych do WIOŚ wynikach pomiarów ścieków stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych norm za 2016 r. będzie naliczona kara pieniężna, przy czym w postępowaniu administracyjnym zostanie rozstrzygnięta m.in. kwestia, czy kara będzie naliczona za przekroczenie wartości dopuszczalnych w wykonanych próbkach, czy też w związku z zakwestionowaniem wyników pomiarów badań ścieków wykonanych w nieregularnych odstępach czasu. W przypadku oczyszczalni ścieków w Bogutach Żurawich wyniki dotyczą okresu biegu pozwolenia wodnoprawnego od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r., tak więc ocena przestrzegania wymagań nastąpi po upływie tego okresu.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 381-382, 386)

Spośród otrzymanych przez Inspektorat w badanym okresie, ogółem 110 wyników badań automonitoringowych, wykonanych w latach 2013 – 2015 (w wybranych do kontroli 30 sprawach dotyczących tego okresu), do dnia 17 lutego 2017 r. pracownicy WIOŚ przeprowadzili analizę 107¹¹⁵, z tym że w 18 przypadkach (16,8%) analiza ta przeprowadzona została dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie od 11 do 44 miesięcy od daty wpływu wyników przedmiotowych badań do WIOŚ¹¹⁶.

Ponadto wg stanu na dzień 17 lutego 2017 r., WIOŚ nie przeprowadził analizy dwóch wyników badań wykonanych w 2015 r. przez komunalną oczyszczalnię ścieków w Grabcach Józefpolskich, które wpłynęły do Inspektoratu w dniu 22 grudnia 2015 r.

Spośród 28 podmiotów, które przesłały do WIOŚ do 31 grudnia 2016 r. wyniki badań automonitoringowych przeprowadzonych w latach 2013-2015, w przypadku 12 ich analizy przez pracowników WIOŚ dokonane zostały w siedzibie Inspektoratu i udokumentowane w stosowanych adnotacjach, których wzór określił GIOŚ. W 15 przypadkach analizę przedstawionych wyników badań dokonano w trakcie kontroli przeprowadzanej na terenie oczyszczalni ścieków, dokumentując ten fakt w protokołach z kontroli. W jednym przypadku jeden z przekazanych wyników badań przeanalizowano w siedzibie WIOŚ, a pozostałe pięć w trakcie kontroli przeprowadzonej w oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-358)

6.5. MWIOŚ wydał w badanym okresie ogółem 21 decyzji, w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych (na łączną kwotę 1 901,5 tys. zł), na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 305 i 305a ustawy *Prawo ochrony środowiska*, w związku ze stwierdzonymi przekroczeniami warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych przez oczyszczalnie ścieków odprowadzające oczyszczone ścieki do JCW, których dotyczy niniejsza kontrola. Spośród ww. decyzji, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., prawomocnych było 16 (o wymierzeniu kar na łączną kwotę 1 543,4 tys. zł)¹¹⁷. W przypadku 14 decyzji, przedmiotowe przekroczenia stwierdzone zostały przez Inspektorat na zasadach określonych w art. 305a ww. ustawy¹¹⁸, dotyczących sytuacji, w której podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów i badań lub wykonane przez niego pomiary nasuwają zastrzeżenia.

¹¹⁵ W ramach realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b, w powiązaniu z treścią art. 5 ust. 4 pkt 4 lit. a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

¹¹⁶ Przykładowo w dniu 9 lutego 2017 r. wykonana została przez WIOŚ analiza wyników dwóch badań wykonanych w komunalnej oczyszczalni ścieków w Wiśniewie¹¹⁶, które wpłynęły do WIOŚ, w dniach 1 lipca 2013 r. i 24 grudnia 2013 r., natomiast w dniu 8 lutego 2017 r. wykonano analizę dwóch wyników badań wykonanych przez komunalną oczyszczalnię ścieków w Prażmowie, które wpłynęły do WIOŚ w dniu 23 grudnia 2014 r.

¹¹⁷ W przypadku trzech decyzji, wydanych przez MWIOŚ w dniach 8 i 16 grudnia 2016 r. (na podstawie których wymierzono kary na łączną kwotę 308,9 tys. zł), do dnia 31 grudnia 2016 r. nie upłynął jeszcze termin do złożenia odwołania, a przypadku dwóch kolejnych (na podstawie których wymierzono kary na łączną kwotę 49,2 tys. zł) nierozpatrzone były jeszcze do tego dnia odwołania od decyzji wniesione do GIOŚ.

¹¹⁸ Dotyczących sytuacji, w której podmiot nie prowadził wymaganych pomiarów jakości i ilości ścieków, prowadził takie pomiary z niewłaściwą częstotliwością lub gdy przeprowadzone w tym zakresie pomiary budziły wątpliwości.

Okres od daty, w której WIOŚ dysponował informacjami umożliwiającymi wszczęcie postępowań w tych sprawach do daty faktycznego ich wszczęcia przez MWIOŚ w kształtował się ww. przypadkach następująco: od 1 do 3 miesięcy – trzy postępowania; od czterech do sześciu miesięcy – jedno postępowanie, od siedmiu do 12 miesięcy – osiem postępowań, od 13 do 18 miesięcy – sześć postępowań, od 19 do 24 miesięcy - dwa postępowania, powyżej 24 miesięcy – jedno postępowanie.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 367, 388-391)

MWIOŚ w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazał, m.in., że WIOŚ nie dysponuje wystarczającymi kadrami do prowadzenia kontroli zakładów w terenie oraz do wykonywania na bieżąco kontroli dokumentacyjnych opartych na analizach automonitoringowych badań ścieków przedkładanych przez prowadzących oczyszczalnie ścieków, a także do sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wymierzania kar pieniężnych za przekroczenie określonych w pozwoleniach warunków. Z przeprowadzonej przez WIOŚ wewnętrznej analizy dotyczącej etatyzacji wynika, że do wykonywania zadań w tym obszarze niezbędne jest wzmocnienie kadrowe Inspektoratu o dodatkowe sześć etatów.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 254, 257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W wyniku analizy dokumentacji 40 wybranych losowo spraw, w zakresie przeprowadzania przez pracowników WIOŚ analizy otrzymywanych od podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków informacji o wynikach wykonanych pomiarów i badań automonitoringowych, dotyczących ilości i jakości ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych, oraz sposobu postępowania tej jednostki w stosunku do podmiotów niewywiązujących się z obowiązku przekazywania tego rodzaju informacji stwierdzono, że Inspektorat:

- dopiero w trakcie kontroli NIK, zwrócił się do podmiotów zarządzających oczyszczalniami ścieków w Łosicach i Prażmowie o przedstawienie wymaganych informacji o wynikach badań automonitoringowych w ww. zakresie, odpowiednio za 2013 r. i 2014 r., a następnie wszczął w tych sprawach (w lutym 2017 r.) postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych z tytułu naruszenia warunków pozwolenia wodnoprawnego;
- nie przeprowadził do czasu kontroli NIK (17 lutego 2017 r.) analizy dwóch wyników badań automonitoringowych za 2015 r., przekazanych 22 grudnia 2015 r. przez zarządcę oczyszczalni ścieków w Grabcach Józefpolskich;
- przeprowadził analizę 18 wyników badań automonitoringowych wykonanych w latach 2013-2015 przez wybrane do kontroli oczyszczalnie ścieków (co stanowiło 16,8% wyników badań za ten okres otrzymanych z tych oczyszczalni), dopiero po upływie od 11 miesięcy do 3 lat i 8 miesięcy od daty ich otrzymania;
- nie wszczął do czasu zakończenia kontroli NIK postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w stosunku do zarządców oczyszczalni ścieków w Janowie i Sokołowie, którzy nie przekazali do WIOŚ części wyników badań automonitoringowych za 2015 r.

Ustalono ponadto, że w 18 przypadkach, na 21 ogółem wydanych przez MWIOŚ w badanym okresie decyzji o nałożeniu na podmioty zarządzające oczyszczalniami ścieków administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, tj. w związku ze stwierdzeniem przekroczeń przez

oczyszczalnię ścieków warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub zintegrowanym, postępowania administracyjne w tych sprawach wszczęte zostały dopiero po upływie okresu od czterech do dwudziestu czterech miesięcy, od daty, w której WIOŚ dysponował informacjami umożliwiającym podjęcie stosownych działań.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 311-358, 380-387, 391)

MWIOŚ w wyjaśnieniach w tych sprawach, jako przyczynę tej sytuacji wskazywał brak wystarczających kadr do prowadzenia kontroli zakładów w terenie, wykonywania na bieżąco kontroli dokumentacyjnych opartych na analizach automonitoringowych badań ścieków przedkładanych przez prowadzących oczyszczalnię ścieków, a także do sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wymierzania kar pieniężnych za przekroczenie określonych w pozwoleniach warunków.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 254, 257, 383, 386)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w powyższym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁹, wnosi o:

- 1) planowanie i realizację zadań dotyczących monitoringu rzek w WPMŚ w sposób gwarantujący spełnienie wszystkich wymogów określonych przepisami prawa w tym zakresie;
- 2) podjęcie działań na rzecz uwzględnienia w WPMŚ na lata 2016–2020 zadań dotyczących monitoringu:
 - operacyjnego - w odniesieniu wszystkich JCW wskazanych przez KZGW, jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, nieuwjętych w ww. WPMŚ, ze względu na ograniczenia kadrowo-finansowe;
 - obszarów chronionych, ze względu na obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych – w odniesieniu do JCW nieuwjętych w ww. WPMŚ ze względu na ograniczenia finansowo-kadrowe lub z powodu braku rzutu punktowego bądź nieistotnego, w przypadkach w których dotyczyło to obszarów, na które, wg danych KZGW, wywierana była bardzo silna lub znacząca presja komunalna;
 - obszarów chronionych, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie – w odniesieniu do JCW wskazanych przez KZGW, zlokalizowanych obszarach chronionych innych niż „Natura 2000”;
- 3) każdorazowe realizowanie pełnego zakresu badań elementów biologicznych określonych dla monitoringu diagnostycznego;
- 4) analizowanie bez zbędnej zwłoki informacji o wynikach pomiarów jakości i ilości ścieków, przekazywanych przez podmioty prowadzące oczyszczalnię ścieków;
- 5) wszczynanie bez zbędnej zwłoki postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w przypadku dysponowania przez WIOŚ informacjami świadczącymi o przekroczeniu przez oczyszczalnię

¹¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

ścieków warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub zintegrowanym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 24 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

Paweł Piotrowski
główny specjalista k.p.

Janusz Zakrzewski
główny specjalista k.p.