



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KSI.430.6.2024

Nr ewid. 105/2024/P/23/041/KSI

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA DZIAŁAŃ
NA RZECZ OSIĄGNIĘCIA
DOBREGO STANU WÓD W POLSCE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Środowiska

Paweł Trzaskowski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Planowanie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód	18
5.2. Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód	35
5.3. Monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych	53
5.4. Nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód	60
6. ZAŁĄCZNIKI	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	91
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	98
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	100

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

aPGW	Aktualizacja planów gospodarowania wodami
aPWŚK	Aktualizacja programu wodno-środowiskowego kraju
apzrp	Aktualizacja planów zarządzania ryzykiem powodziowym
CLB	Centralne Laboratorium Badawcze GIOŚ
DMŚ	Departament Monitoringu Środowiska w GIOŚ
DGWiŻŚ	Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie
DZŚW	Departament Zarządzania Środowiskiem Wodnym w PGW WP KZGW
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
gr ds. pgw	Grupa robocza ds. planów gospodarowania wodami i programów działań
gr ds. ppss	Grupa robocza ds. planów przeciwdziałania skutkom suszy
gr ds. pzrp	Grupa robocza ds. przeglądu i aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym
IlaPGW	Druga aktualizacja planów gospodarowania wodami
ISK	Informatyczny System Kontroli
JCW	Jednolita część wód/jednolite części wód
JCWP	Jednolita część wód powierzchniowych/jednolite części wód powierzchniowych
JCWpd	Jednolita część wód podziemnych/jednolite części wód podziemnych
kataster wodny	System informacyjny gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 153 ust. 1 upw z 2001 r.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2024 r. poz. 572)
komunikat nr 23 MF	Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84)
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej funkcjonujący do 31 grudnia 2017 r.
Ministerstwo	Urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, tj. do 31 grudnia 2017 r. Ministerstwo Środowiska, od 1 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r. Ministerstwo Klimatu o Środowiska, a następnie od 13 listopada 2020 r. Ministerstwo Infrastruktury
MO	Monitoring operacyjny
MO_BIOL	Monitoring operacyjny elementów biologicznych
MO_CHEM	Monitoring operacyjny elementów chemicznych
mrp	Mapy ryzyka powodziowego
mzp	Mapy zagrożenia powodziowego
pgw	Plany gospodarowania wodami
PGW WP KZGW	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

PGW WP lub Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PGW WP RZGW	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
pms	Państwowy monitoring środowiska
ppi	Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej
ppk	Punkt pomiarowo-kontrolny
ppss	Plan przeciwdziałania skutkom suszy
presja antropogeniczna	Wpływ działalności człowieka na stan wód
pwśk	Program wodno-środowiskowy kraju
rdw lub ramowa dyrektywa wodna	Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.)
rzgw	Regionalne zarządy gospodarki wodnej funkcjonujące do 31 grudnia 2017 r.
sigw	System informacyjny gospodarowania wodami
siwz	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia
uooś	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.)
ucpg	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.)
upw	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.)
upw z 2001 r.	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.)
ustawa o IOŚ	Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 425, ze zm.)
WIOŚ	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska/Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska
zmiany hydromorfologiczne	zmiany elementów hydromorfologicznych, takich jak m.in. warunki przepływu wód i budowy (struktury) JCWP, np. jej dna, brzegów, głębokości i wielkości.
ZZ	Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie Zarząd Zlewni

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce była prawidłowa i skuteczna?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo i rzetelnie zaplanowano działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód?
2. Czy działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, były prowadzone prawidłowo?
3. Czy prawidłowo planowano i prowadzono monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych?
4. Czy nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód był prawidłowy i rzetelny?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, pięć regionalnych zarządów gospodarki wodnej i pięć zarządów zlewni, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz pięć urzędów gmin.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem; w Ministerstwie Infrastruktury i w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie okres ten obejmował również lata 2016–2017 w odniesieniu do niektórych kontrolowanych zagadnień¹.

Ramowa dyrektywa wodna zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej do podjęcia działań na rzecz ochrony wód powierzchniowych oraz wód podziemnych. Jej celem było osiągnięcie do 2015 r., a w uzasadnionych przypadkach – do 2021 r. lub 2027 r., dobrego stanu wód i ekosystemów od nich zależnych. Ramowa dyrektywa wodna zobowiązała również państwa członkowskie Unii Europejskiej do opracowania „programów środków działania”, dla każdego obszaru dorzecza wyznaczonego w danym kraju. Działania określone w „programach środków” mają zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych określonych dla JCW i zmierzać do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód na obszarach dorzeczy.

Ramowa dyrektywa wodna została transponowana do polskiego porządku prawnego przepisami upw z 2001 r. Wypełnieniem zobowiązania do opracowania „programów środków działania” był wskazany w upw z 2001 r. program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału kraju na obszary dorzeczy. Był to jeden z podstawowych dokumentów planistycznych w zakresie ochrony, gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Organem odpowiedzialnym za jego opracowanie był Prezes KZGW, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz ministrem właściwym do spraw środowiska. Zgodnie z wymogami ustawowymi program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co sześć lat. W sierpniu 2016 r. Prezes KZGW przygotował jego aktualizację – aPWŚK. W dokumencie tym określono niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych działania oraz jednostki odpowiedzialne za ich realizację. Upw zniósł, z dniem 1 stycznia 2018 r., przygotowanie kolejnej aktualizacji aPWŚK, lecz realizacja działań w niej określonych była wciąż konieczna. W miejsce aktualizacji aPWŚK wprowadzono zestawy działań zawarte w IIaPGW, których projekty przygotowały Wody Polskie, a minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przyjął w drodze rozporządzeń. Z przepisów prawa wynika obowiązek rozpoczęcia działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia rozporządzeń przyjmujących kolejne aktualizacje planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

W celu weryfikacji postępów w osiąganiu celów środowiskowych, m.in. wskutek realizowanych działań, w Polsce jest prowadzony monitoring wód i dokonuje się oceny ich stanu. Dane te są publikowane w ramach państwowego monitoringu środowiska. Wynika z nich, że stan ponad 90 % JCW jest zły.

Powyższe okoliczności wpłynęły na decyzję o podjęciu przez NIK kontroli, by ocenić, czy realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce była prawidłowa i skuteczna.

¹ W przypadku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmował lata 2016–2017; w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód oraz prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. W przypadku kontroli w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmował także lata 2016–2017.

2. OCENA OGÓLNA

Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód nie była prawidłowa i skuteczna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację w okresie objętym kontrolą działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce przez organy administracji publicznej odpowiedzialne za ich planowanie, realizowanie i monitorowanie.

Sposób i zakres planowania oraz realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, a także sposób sprawowania nadzoru nad tymi działaniami nie zapewniły, w przypadku ponad 99 % JCWP, osiągnięcia dobrego stanu wód do końca 2021 r. Ponadto, zdaniem NIK, istnieje poważne ryzyko nieosiągnięcia dobrego stanu tych JCWP także do końca 2027 r., tj. ostatecznego terminu osiągnięcia dobrego stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, zgodnie z wymogami ramowej dyrektywy wodnej.

Działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, nie zostały zaplanowane prawidłowo i rzetelnie. W Ministerstwie nie przeprowadzono przeglądów i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, pomimo że regulacje w zakresie gospodarowania wodami zostały w sposób istotny zmienione z dniem 1 stycznia 2018 r., m.in. w zakresie zadań i właściwości organów odpowiedzialnych za ich realizację. Takie postępowanie nie tylko negatywnie wpłynęło na poprawność realizacji omawianych działań do końca drugiego okresu planistycznego, ale było niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 upw. Minister nie analizował przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w trakcie obowiązywania aPGW, ani nie dokonał analizy czy działania wskazane w IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych JCWP. Nie analizował także przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych na potrzeby opracowania IIaPGW. Obowiązek ten jednorazowo – i bez podstawy prawnej – scedował w 2018 r. na Prezesa PGW WP. Minister nie zapewnił również ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych do realizacji w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań. Nie uzyskał także, w ramach współpracy międzynarodowej, informacji o działaniach krajów ościennych, ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych, realizowanych lub zaplanowanych do realizacji na JCWP będących wodami granicznymi. Z kolei Prezes PGW WP nie przypisał, po 1 stycznia 2018 r., nowo utworzonym jednostkom organizacyjnym PGW WP odpowiedzialności za realizację działań ujętych w aPWSK, w szczególności gdy za daną JCWP odpowiadał więcej niż jeden PGW WP RZGW.

Pomimo wystąpienia bezprecedensowej katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r. Minister w rozporządzeniach dotyczących IIaPGW określił dla obszaru dorzecza Wisły² i Odry³ wartość wskaźnika jakości wód przewodność elektrolityczna właściwa w 20 °C, w przypadku 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP, niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach co, zdaniem NIK, nie przyczyni się od poprawy stanu wód w tych JCW. Minister nie zapewnił także przygotowania IIaPGW w terminie zgodnym z wymogami przepisów ramowej dyrektywy wodnej, gdyż zadanie to zostało wykonane z 15 miesięcznym opóźnieniem. Ponadto druga aktualizacja pgw została przygotowana na podstawie niekompletnych danych, wskutek czego nie może być pełną odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby poprawy stanu wód w trzecim okresie planistycznym, tj. w okresie 2022–2027. Z kolei Prezes PGW WP nie zapewnił wykonawcy projektów IIaPGW kompletnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków.

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300).

³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335).

Również zaplanowane działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, nie były realizowane w pełni prawidłowo. O ile zbadane w trakcie kontroli NIK, a wynikające z aPWŚK, działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, zostały w większości prawidłowo uruchomione w terminie 3 lat od ogłoszenia aPGW, to jednak stwierdzono przypadki braku uruchomienia lub nierzetelnej realizacji części takich działań.

Postępowanie Ministra i Prezesa KZGW, a następnie Prezesa PGW WP, w zakresie sprawowania nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, było nierzetelne. Monitorowanie postępów realizacji działań mających służyć zapewnieniu dobrego stanu wód i jego poprawy było realizowane na szczeblu krajowym na podstawie okresowych sprawozdań, ale bez ich rzetelnej i bieżącej analizy, co nie pozwoliło w trakcie procesu przygotowania IIaPGW, a także w czasie kontroli NIK, ustalić w Ministerstwie i PGW WP faktycznego stanu realizacji wszystkich działań określonych w aPWŚK. Sprawozdania przygotowywane przez zobowiązane do tego podmioty nie zawierały wszystkich wymaganych danych i jednocześnie nie były na bieżąco weryfikowane przez Ministra, ani pod względem ich kompletności, ani zawartości merytorycznej. Tym samym dane przekazane przez podmioty raportujące nie były efektywnie wykorzystywane przez Ministra do bieżącego zarządzania gospodarką wodną. Ponadto w Ministerstwie nie podjęto działań w celu pozyskania wszystkich rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018–2021 – od ponad połowy, a za 2022 r. – od 46,5 % podmiotów zobowiązanych do ich przekazania, uzasadniając to brakiem instrumentów prawnych uprawniających Ministra do egzekwowania realizacji obowiązku ustawowego przez obowiązane podmioty.

Także planowanie i prowadzenie monitoringu wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych było realizowane nie w pełni rzetelnie i prawidłowo. Niemożliwe było ustalenie jaki faktycznie zakres monitoringu wód był zatwierdzany corocznie przez Głównego Inspektora oraz czy realizacja tego monitoringu była zgodna z zatwierdzonymi programami. Główny Inspektor nie zapewnił w latach 2019–2022 odpowiedniej organizacji CLB, co skutkowało brakiem wykonania pełnego zakresu zaplanowanych badań, niezbędnych dla dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach MO dla wskazanych w danym programie wykonawczych JCWP – łącznie w 1138 przypadkach w odniesieniu do 768 kodów JCWP.

Ponadto Główny Inspektor nie zapewnił dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym – pomimo że obowiązujące przepisy prawa umożliwiały organom IOŚ takie postępowanie. W efekcie kontynuowano utrzymującą się już ponad 21 lat niemożność sprawowania – przez wyspecjalizowane w tym zakresie organy państwa – rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym nie zapewniono jakiegokolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.

W niemal wszystkich skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz urzędach gmin kontrole NIK ujawniły nieprawidłowości w zakresie realizacji przez te jednostki działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód, wynikających z aPWŚK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Brak przeglądu
i aktualizacji aPGW
i aPWŚK po wejściu
w życie upw,
tj. po 1 stycznia 2018 r.**

Minister po wejściu w życie upw, tj. po 1 stycznia 2018 r., nie dokonał w terminie do 22 marca 2023 r., pomimo obowiązku wynikającego z art. 555 ust. 2 pkt 6 upw, przeglądu i aktualizacji obowiązujących w tym okresie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, tj. dostosowania zakresu działań zawartych w aPWŚK do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami stosownie do przepisów upw. [str. 18]

**Nierzetelne działania
Ministra w zakresie
planowania**

Minister, pomimo dostępu do aktualnych wyników monitoringu wód, nie analizował przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w trakcie obowiązywania aPGW. Nie analizował także przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych na potrzeby opracowania IIaPGW. Obowiązek ten jednorazowo – i bez podstawy prawnej – scedował w 2018 r. na Prezesa PGW WP.

Minister nie zapewnił także identyfikacji istniejących przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w celu zrealizowania wymogów wynikających z art. 325 upw. Ponadto Minister:

- dokonał IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15-miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w ramowej dyrektywie wodnej;
- nie zapewnił ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań;
- nie zweryfikował czy działania zaplanowane do realizacji w ramach IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych JCWP;
- nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa art. 325 ust. 1 pkt 2 upw;
- nie prowadził w sposób rzetelny współpracy międzynarodowej, tj. w sposób pozwalający uzyskać wiedzę o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na JCWP będących wodami granicznymi;
- określił w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Wisły⁴ i Odry⁵ wartość wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20 °C” dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach. [str. 18–26]

Pomimo obowiązku określonego w art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, w Ministerstwie nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów i opublikowane w 2016 r.⁶, mimo że były to podstawowe dokumenty planistyczne obejmujące 6 lat⁷, służące podejmowaniu decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych. W Ministerstwie nie podjęto działań w celu pozyskania wszystkich rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018–2021 – od ponad połowy⁸, a za 2022 r. – od 46,5 % podmiotów zobowiązanych do ich przekazania, uzasadniając to brakiem instrumentów prawnych uprawniających Ministra do egzekwowania realizacji obowiązku ustawowego przez obowiązane podmioty. Nie dokonywano także analiz danych zawartych w posiadanych sprawozdaniach, co uniemożliwiało ich coroczną ocenę w zakresie skuteczności podejmowanych działań i ich wpływu na stan wód i stopień osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych wynikających z aPGW. [str. 22, 60]

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły – Dz. U z 2023 r. poz. 300.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry – Dz. U z 2023 r. poz. 335.

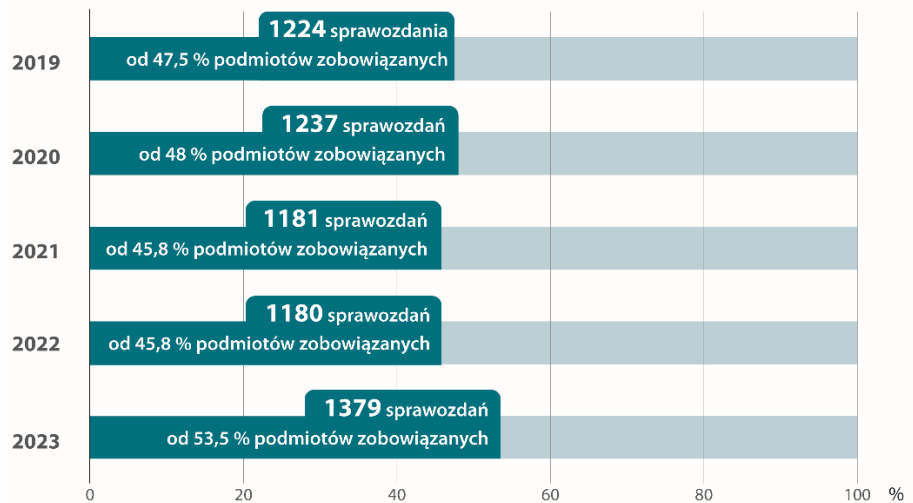
⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy Ucker, Wisły, Świeżej, Niemna, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Pregoly oraz Odry weszły w życie w listopadzie i w grudniu 2016 r. – Dz. U. poz. 1818, 1911, 1914, 1915, 1917, 1918, 1919, 1929, 1959 i 1967 – uchylone z dniem 22 marca 2023 r. na podstawie art. 566 ust. 2a upw oraz obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. o sprostowaniu błędów – Dz. U. poz. 1958.

⁷ 2016–2022.

⁸ Od 52 % do 54,2 %.

Infografika nr 1

Zestawienie liczby sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018–2022, otrzymanych przez Ministra w latach 2020–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

W Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą, w sposób nierzetelny sprawowano nadzór nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód. Nie prowadzono kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących przygotowania i realizacji planów gospodarowania wodami, tj. kontroli działań kluczowych dla zapewnienia dobrego stanu wód, a w planach działalności Ministerstwa nie uwzględniono celów odnoszących się do monitorowania wykonania działań określonych w aPWŚK. W Ministerstwie nieterminowo – z naruszeniem terminów wynikających z k.p.a. – przekazano do właściwego organu 6 spośród 16 skarg/wniosków dotyczących badanego obszaru, a 1 skargę rozpatrzone dopiero po upływie 279 dni. Nierzetelnie stosowano także wewnętrzne procedury w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. [str. 60–63]

Nierzetelne działania KZGW, a następnie PGW WP w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód w latach 2018–2024 (do 31 stycznia)

Działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, w tym mające na celu osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, w cyklach planowania w gospodarowaniu wodami, obejmujących lata 2016–2023 (określone w aPWŚK oraz w aPGW), nie zostały w PGW WP KZGW w pełni rzetelnie zaplanowane i w pełni zrealizowane. Także nie w pełni rzetelnie zostały zaplanowane przedmiotowe działania w cyklu planistycznym 2023–2027 (określone w IIaPGW).

Nierzetelne planowanie ww. zadań polegało na:

- nieokreśleniu, w przypadku 14 z 15 JCWP ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym, terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo niewymiarowaniu liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu;
- zaplanowaniu w aPWŚK działań kontrolnych w zakresie oczyszczania ścieków w przypadku 39 JCWP, pomimo braku funkcjonowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można było przeprowadzić kontrolę w tym zakresie;
- niezapewnieniu pozyskania na etapie opracowania projektów IIaPGW informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCWP określonych w aPWŚK na potrzeby analizy i podsumowania przeglądu

działań podstawowych i uzupełniających niezrealizowanych w cyklu planistycznym 2016–2021;

- niezapewnieniu wykonawcy projektów IIaPGW kompletnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków;
- błędnym wykazaniu braku możliwości oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych w przypadku 2 z 10 JCWP wymienionych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym;
- nieokreśleniu w przypadku 15 z 37 JCWP ujętych w projektach IIaPGW i objętych badaniem szczegółowym terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy albo ilościowego zakresu rzeczowego takich działań;
- nieprzypisaniu w przypadku 65,8 % działań zawartych w projektach IIaPGW dla 9 dorzeczy szacowanych kosztów ich realizacji;
- przyjęciu w PGW WP KZGW opracowanego przez wykonawcę zewnętrznego dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami, pomimo że:
 - pominięto w nim 6 z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych⁹;
 - nie wskazano w nim presji znaczących w odniesieniu do 1 substancji priorytetowej dla 14 z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem oraz nie wskazano presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników dla 2 JCWP.

Skutkiem powyższego nie było możliwe dokonanie rzetelnej oceny postępu we wdrażaniu działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy oraz dokonanie rzetelnej oceny szacunkowych kosztów ich realizacji, a sporządzona – w celu identyfikacji działań, na potrzeby opracowania projektów IIaPGW – analiza i podsumowanie przeglądu działań podstawowych i uzupełniających, niezrealizowanych w cyklu planowania w gospodarowaniu wodami w latach 2016–2023, została wykonana na podstawie niekompletnych danych. Ponadto w PGW WP KZGW ujawnione zostały nieprawidłowości polegające na niezachowaniu wymogu, wynikającego z przepisów wewnętrznych, zatwierdzenia wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego na opracowanie projektów IIaPGW. [str. 27–29]

**PGW WP RZGW
prawidłowo planowały
działania związane
z utrzymaniem wód
i pozostałego mienia Skarbu
Państwa związanego
z gospodarką wodną**

We wszystkich objętych kontrolą PGW WP RZGW prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód. W procesie planowania działań inwestycyjnych poprawnie określano konieczność uzyskania dokumentów określających wpływ inwestycji na środowisko wodne. [str. 34]

**PGW WP RZGW
prawidłowo realizowały
zadania w zakresie
planowania utrzymania
śródlądowych
dróg wodnych**

W okresie objętym kontrolą, na obszarze działania RZGW w Rzeszowie, obejmującym region wodny Górnej-Wschodniej Wisły i region wodny Dniestru, nie zostały określone śródlądowe drogi wodne. W związku z tym, w PGW WP RZGW w Rzeszowie nie planowano działań związanych z utrzymaniem śródlądowych dróg wodnych. Nie ponoszono również kosztów na wykonanie robót utrzymaniowych związanych ze śródlądowymi drogami wodnymi znajdującymi się w obszarze właściwości PGW WP RZGW w Lublinie. W okresie objętym kontrolą pozostałe PGW WP RZGW (w Białymstoku, w Bydgoszczy i we Wrocławiu) prawidłowo planowały zadania na odcinkach śródlądowych dróg wodnych. Proces planowania zapewniał możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 upw. Na podstawie

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 528.

**PGW WP RZGW
nie planowały
przedsięwzięć
związanych z odbudową
ekosystemów
zdegradowanych
przez eksploatację
zasobów wodnych**

szczegółowego badania łącznie 15 działań utrzymaniowych ustalono, że w PGW WP RZGW prawidłowo identyfikowano konieczność uzyskania oceny wodnoprawnej dla realizowanych działań. [str. 34–35]

Zgodnie z art. 240 ust. 3 pkt 17 upw PGW WP RZGW planują przedsięwzięcia związane z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych. Żaden z objętych kontrolą PGW WP RZGW nie zaplanował takich przedsięwzięć. W PGW WP KZGW podjęto decyzję o przygotowaniu jednolitych wytycznych dla tego zadania obejmujących obszar całego kraju. W PGW WP KZGW, według stanu na dzień zakończenia czynności w objętych kontrolą PGW WP RZGW, dobiegały końca prace nad opracowaniem szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia na opracowanie pn.: „Identyfikacja ekosystemów wodnych i od wód zależnych zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych wraz z opracowaniem metodyki wyznaczania ww. ekosystemów oraz wskazaniem działań służących ich odbudowie na obszarach administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej”. Przewidywany termin zakończenia realizacji ostatniego etapu tego zadania został określony na 31 stycznia 2025 r. [str. 35]

**Niezapewnienie
w PGW WP adekwatnych
mechanizmów
kontroli zarządczej
w zakresie nadzoru
nad planowaniem
i realizacją działań
na rzecz utrzymania
dobrego stanu wód
lub jego poprawy
w latach 2018–2024
(do 31 stycznia)**

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

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

[str. 63–67]

Niezapewnienie w PGW WP rzetelnego sporządzenia sprawozdań z realizacji w latach 2018–2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Nierzetelne zatwierdzanie przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020–2023

Niezapewnienie przez Głównego Inspektora pozyskania od 16 WIOŚ danych z prowadzonego przez WIOŚ monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń

Nierzetelne działania Głównego Inspektora w zakresie odpowiedzialnej organizacji CLB w latach 2019–2022

Nie w pełni rzetelne działania Głównego Inspektora w zakresie realizacji działań ujętych w aPWŚK

Organy IOŚ nie dokonywały oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów

Brak danych w GIOŚ o działaniach podejmowanych w WIOŚ w latach 2018–2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków

Uzgodnienie IIaPGW pomiędzy Prezesem PGW WP a GDOŚ

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

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

[str. 64–65]

Główny Inspektor zatwierdzał programy wykonawcze monitoringu wód na lata 2020–2023 – w części zawierającej szczegółowy zakres monitoringu wód dla poszczególnych JCWP – w sposób, który nie eliminował możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu, a jednocześnie nie zapewniał ustaleń, jaki zakres monitoringu wód został zatwierdzony przez Głównego Inspektora do realizacji w danym roku.

[str. 55–56]

W GIOŚ nie zapewniono pozyskania od 16 WIOŚ danych z prowadzonego przez WIOŚ monitoringu substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu – w celu weryfikacji poprawności oraz kompletności przekazanych do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016–2020 oraz programów wykonawczych sporządzonych na potrzeby aktualizacji planów gospodarowania wodami.

[str. 56]

Główny Inspektor nie zapewnił w latach 2019–2022 odpowiedniej organizacji CLB, co skutkowało brakiem wykonania pełnego zakresu i wymaganej częstotliwości zaplanowanych badań elementów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach MO (dla wskazanych w danym programie wykonawczym JCWP – łącznie w 1138 przypadkach, w odniesieniu do 768 kodów JCWP).

[str. 57–58]

Główny Inspektor prawidłowo przystąpił do realizacji 48 z 52 działań objętych badaniem szczegółowym, w przypadku których został wskazany w aPWŚK jako podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie. Pozostałe 4 działania nie leżały w zakresie właściwości GIOŚ, przy czym Główny Inspektor, opiniując przekazany mu do konsultacji projekt aPWŚK i aPGW, nie zgłosił uwag o niezasadności wskazania GIOŚ jako jednostki odpowiedzialnej za ich realizację, co było działaniem nierzetelnym. GIOŚ wykonał prawidłowo 29 działań objętych szczegółowym badaniem. W wypadku 19 działań w GIOŚ nierzetelnie dokonano odbioru przedmiotu zamówienia wynikającego z zawartej z wykonawcą umowy, a także nie naliczono wykonawcy należnej kary umownej.

[str. 44]

Główny Inspektor nie zapewnił dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz ustalania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym – pomimo że obowiązujące przepisy prawa umożliwiały organom IOŚ takie postępowanie.

[str. 45–46]

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

[str. 46–47]

Projekty IIaPGW zostały prawidłowo i rzetelnie uzgodnione z GDOŚ, a na potrzeby ich opracowania PGW WP uzyskało opinie od wszystkich właściwych wojewodów. Przegląd planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach cyklu planistycznego 2016–2021, tj. IIaPGW, został przeprowadzony zgodnie z art. 326 ust. 4 upw, a przegląd i aktualizację mzp i mrp przeprowadzono stosownie do wymogu określonego w art. 326 ust. 3 upw.

[str. 28]

**Realizacja działań
określonych w aPWŚK
przez PGW WP**

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

Nie podjęli jednak realizacji działania pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”, co było niezgodne z treścią rozdziałów aPGW pn. „Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”, a tym samym niezgodne również z art. 324 ust. 7 upw – bowiem działanie to należało rozpocząć w terminie 3 lat od ogłoszenia aPGW w 2016 r. Z kolei działanie krajowe pn. „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami” zrealizowano nierzetelnie i niecelowo, gdyż Prezes PGW WP nie zapewnił, w okresie objętym kontrolą, zintensyfikowania działań w zakresie kontroli gospodarowania wodami innych niż przeprowadzone w trybie korespondencyjnym, wskutek czego w latach 2020–2023 takie kontrole były prowadzone na poziomie średniej wartości z dwóch pierwszych lat¹⁰ funkcjonowania PGW WP i obejmowały rocznie niewiele ponad 0,7 % funkcjonujących w obrocie prawnym pozwoleń wodnoprawnych. [str. 36–37]

**W PGW WP RZGW
nie opracowywano
i nie weryfikowano
warunków
korzystania z wód
regionu wodnego**

Zgodnie z aPWŚK obowiązek opracowania i weryfikacji warunków korzystania z wód regionu, jako aktu prawa miejscowego wspomagającego osiągnięcie celów środowiskowych, był jednym z działań na poziomie krajowym, wskazanym w tym dokumencie i przypisanym do realizacji dyrektorowi rzgw. Zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 2 upw z 2001 r. opracowywanie warunków korzystania z wód regionu wodnego było jednym z zadań dyrektora rzgw. W przypadku PGW WP RZGW w Białymstoku, PGW WP RZGW w Bydgoszczy i PGW WP RZGW w Lublinie, działanie to zrealizowali poprzednicy prawni poszczególnych PGW WP RZGW, przed wejściem w życie upw. Dyrektor PGW WP RZGW w Rzeszowie wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie w styczniu 2018 r. upw, warunki korzystania z wód zostały usunięte z listy dokumentacji planistycznych, o których mowa w art. 317 tejże ustawy. Natomiast Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił m.in., że w okresie 2018–2023 nie były weryfikowane rozporządzenia, będące aktami prawa miejscowego, opublikowane przez dyrektora rzgw we Wrocławiu w 2016 roku. Zgodnie z art. 565 ust. 3 upw dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie upw z 2001 r., zachowały moc do 22 grudnia 2021 r. i zgodnie z postanowieniami wskazanego przepisu mogły być zmieniane. Jednakże dyrektorzy PGW WP RZGW wraz z wejściem w życie upw, utracili do tej czynności podstawę prawną, określoną w art. 120 ust. 1 i art. 92 ust. 3 pkt 2 upw z 2001 r. [str. 37–38]

**Utworzono krajową bazę
danych o zmianach
hydromorfologicznych
wód**

Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo było działaniem określonym w aPWŚK, zaplanowanym do realizacji na poziomie krajowym. Podmiotami, którym przypisana była realizacja tego działania, zgodnie z aPWŚK, byli Prezes KZGW i dyrektorzy rzgw. Działanie to jednak realizował Prezes KZGW, w ramach zamówienia publicznego pn. „Identyfikacja presji w regionach wodnych i na obszarach dorzeczy – Część I: Utworzenie Krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych”, w ramach przygotowania IIaPGW. [str. 38]

¹⁰ Lata 2018–2019.

**PGW WP RZGW
prowadziły kontrole
gospodarowania wodami
na obszarze JCW
zagrożonych
nieosiągnięciem celów
środowiskowych
dla nich określonych**

**Terminowe rozpoczęcie
w 4 z 5 skontrolowanych
PGW WP RZGW działań
określonych w aPWŚK**

**Prowadzenie przez ZZ
inwestycji w sposób
prawidłowy, zapewniający
osiągnięcie lub utrzymanie
celów środowiskowych**

**Realizacja
i współdziałanie przez ZZ
w realizacji działań
służących prowadzeniu
zrównoważonego
gospodarowania wodami**

**Prawidłowa realizacja
zadań przez ZZ w zakresie
utrzymania wód
i pozostałego mienia
Skarbu Państwa
związanego z gospodarką
wodną przez ZZ, w sposób
zapewniający osiągnięcia
lub utrzymania celów
środowiskowych dla wód**

**Nieterminowe
rozpoczęcie przez ZZ
realizacji działań
wskazanych w aPWŚK**

**Działania kontrolne
prowadzone przez WIOŚ;
brak planowania
i realizacji kontroli
przestrzegania
przepisów ustawy
o utrzymaniu czystości
i porządku w gminach**

**Opóźnienia w realizacji
przez WIOŚ działań
wskazanych w aPWŚK**

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację kontroli gospodarowania wodami na obszarze JCW zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, zgodnie z aPWŚK, byli Prezes KZGW i dyrektorzy rzgw. We wszystkich skontrolowanych PGW WP RZGW realizowano ww. kontrole.

[str. 38–39]

W 4 z 5 PGW WP RZGW prawidłowo rozpoczęto realizację działań wskazanych w aPWŚK, tj. w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW, w ramach której działania te powinny być realizowane. Nieprawidłowości dotyczące powyższej kwestii ustalono w toku kontroli w PGW WP RZGW we Wrocławiu, który nie realizował lub zrealizował po wyznaczonym terminie działania określone w aPWŚK.

[str. 39–40]

W ZZ prawidłowo prowadzono inwestycje z zakresu gospodarki wodnej w sposób zapewniający osiągnięcie lub utrzymanie celów środowiskowych dla wód.

[str. 41]

W 4 na 5 ZZ nie stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji i współdziałaniu w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami w zlewniach, w tym osiągnięciu celów, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 upw. ZZ realizowały to działanie, m.in., poprzez wydawanie pozwoleń wodnoprawnych.

[str. 41]

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji przez ZZ zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcia lub utrzymania celów środowiskowych dla wód. Przy realizacji takich działań prowadzono współpracę z innymi organami, m.in. z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

[str. 41]

W 3 z 5 ZZ nie zachowano 3 letniego terminu rozpoczęcia realizacji działań wskazanych w aPWŚK, liczonego od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w ramach którego działania te powinny być realizowane.

[str. 42]

W 3 z 5 WIOŚ nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ucpg, w zakresie gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1a uioś do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. WIOŚ rzetelnie informowały właściwe organy PGW WP o wydanych decyzjach w sprawie kontrolowanych oczyszczalni ścieków, w tym tych, na których działalność składano skargi lub kierowano wnioski o interwencje.

[str. 43]

W wypadku 2 WIOŚ rozpoczęcie realizacji działań wskazanych w aPWŚK nastąpiło po upływie trzyletniego terminu, liczonego od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w ramach którego działania te powinny być realizowane. Z kolei w 1 WIOŚ nie zrealizowano 103 takich działań, a 7 działań zrealizowano z częstotliwością mniejszą niż wymagana.

[str. 48]

Roczne sprawozdania z realizacji działań zawartych w aPWŚK nie były sporządzane

Z objętych kontrolą 5 urzędów gmin, jedynie w 1 rzetelnie i terminowo sporządzano i przekazywano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdania z realizacji działań zawartych w aPWŚK za lata 2018–2022. W pozostałych urzędach gmin sprawozdania nie były sporządzane lub były sporządzane nierzetelnie. W efekcie nie pozwalało to Ministrowi na kompletną ocenę stopnia realizacji w poszczególnych latach działań przypisanych w aPWŚK gminie i jej organom. [str. 49]

Nieprawidłowości przy sporządzaniu projektów uchwał obejmujących wykazy planowanych kąpielisk

W 2 z 5 objętych kontrolą urzędach gmin nierzetelnie prowadzono ewidencję kąpielisk. [str. 49–50]

Nierzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków

W każdym ze skontrolowanych urzędów gmin¹¹ nierzetelnie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ucpg.

W 3 z 5 objętych kontrolą urzędach gmin stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków. [str. 50–51]

Brak lub nieprawidłowa realizacja działań wynikających z aPWŚK

We wszystkich objętych kontrolą urzędach gmin kontrole NIK ujawniły nieprawidłowości w zakresie realizacji przez organy wykonawcze tych gmin działań wynikających z aPWŚK. [str. 51–53]

¹¹ Burmistrz Brzegu Dolnego powierzył zadania własne gminy z zakresu gospodarki komunalnej, w tym realizację działań zawartych w aPWŚK, podległej spółce miejskiej.

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli – w celu poprawy procesu gospodarowania wodami, w tym zapewnienia dobrego stanu wód i jego poprawy – Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wnioskuję o:

- | | |
|--|---|
| Prezes Rady Ministrów | 1) Zapewnienie sprawowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej skutecznego nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz osiągnięcia do końca 2027 r. dobrego stanu wód w Polsce. |
| Minister Infrastruktury | 1) Podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne narzędzi umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej egzekwowanie od podmiotów obowiązanych, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, przedkładania ministrowi rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy za rok poprzedni, w wypadku niewykonania obowiązku sprawozdawczego. |
| Minister Klimatu
i Środowiska | 1) Zapewnienie wykonywania przez Głównego Inspektora pełnego zakresu i z wymaganą częstotliwością zaplanowanych badań elementów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach pmś. |
| Główny Inspektor
Ochrony Środowiska | 1) Zapewnienie dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym. |
| Wojewódzcy inspektorzy
ochrony środowiska,
wójtowie, burmistrzowie
i prezydenci miast | 1) Zapewnienie rzetelnej realizacji działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w zakresie swojej właściwości. |
| Wójtowie,
burmistrzowie
i prezydenci miast | 1) Terminowe i rzetelne przedkładanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. |

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W okresie objętym kontrolą działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, nie zostały zaplanowane prawidłowo i rzetelnie.

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

W okresie objętym kontrolą obowiązywały rozporządzenia w sprawie aPGW, zawierające podsumowanie działań zawartych w aPWŚK, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych. Zgodnie z art. 113b ust. 1 upw z 2001 r. w aPWŚK2, opracowanej w 2016 r. przez Prezesa KZGW, określono katalog działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, obejmujący: 129 działań krajowych¹²; 76 działań w odniesieniu do poszczególnych kategorii JCWP¹³; 23 działania¹⁴ w odniesieniu do JCWPd.

W dokumencie tym wymieniono podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, w tym jednostki zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2018 r., tj. z terminem wejścia w życie upw (wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych).

W Ministerstwie nie przeprowadzono przeglądów i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, pomimo że regulacje w zakresie gospodarowania wodami zostały w sposób istotny zmienione z dniem 1 stycznia 2018 r. m.in. w zakresie zadań i właściwości organów odpowiedzialnych za te zadania.

Takie postępowanie było w ocenie NIK niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, który stanowił, że ustanowione na podstawie przepisów ustawy uchylanej (tj. upw z 2001 r.¹⁵) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zachowują swoją ważność i podlegają przeglądowi i aktualizacji do 22 marca 2023 r.

Zdaniem NIK stwierdzone postępowanie negatywnie wpłynęło na prawidłowość realizacji aPGW po 1 stycznia 2018 r., co szerzej opisano w dalszej części Informacji.

W Ministerstwie brak było wiedzy, o przyczynach dodania (po zakończonych konsultacjach społecznych) 4 nowych działań¹⁶ do IIaPGW Dunaju oraz zwiększenia szacunkowych kosztów dla kolejnych 3 działań¹⁷, mimo

Nierzetelne postępowanie Ministra w zakresie planowania działań zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy

¹² Ujętych w załączniku nr 1 do aPWŚK.

¹³ W tym 32 dla JCWP rzecznych, 21 dla JCWP jeziornych i 23 dla JCWP przejściowych i przybrzeżnych, ujętych w załączniku nr 2a-c do aPWŚK.

¹⁴ Ujęte w załączniku nr 2d do aPWŚK.

¹⁵ Dopisek kontrolera NIK.

¹⁶ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120016822279_RWP_01.00_FC_60160; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60161; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60162; RW120016822279_RWP_01.00_FC_60163. Są to działania nakierowane na poprawę jakości wody dla wskaźników fizykochemicznych i chemicznych (substancje priorytetowe oraz inne substancje zanieczyszczające). Działania zawarte w grupie „RWP_01” nastawione są na ograniczenie presji u źródła powstania zanieczyszczeń, aby zapewnić efektywną ochronę wód powierzchniowych. Są to działania związane z ograniczeniem presji komunalnej (w aglomeracjach i na obszarach niezurbanizowanych).

¹⁷ ID działań z IIaPGW Dunaju: RW120004824223_RWP_09.01_CH_10002; RW120016822279_RWHM_02.06_BI_02301; RW120016822279_RWP_09.01_CH_10007. Działania z grupy „RWHM_02” ukierunkowane są na przywrócenie ciągłości biologicznej poprzez przebudowę budowli poprzecznych. W obrębie grupy działań z kategorii „RWHM_02” uwzględniono działania kontrolno-administracyjne ukierunkowane na ocenę wpływu obiektów na ciągłość biologiczną i kontrolę użytkowania i funkcjonowania istniejących urządzeń do migracji ryb.

skierowania przez Ministra do prac legislacyjnych projektu rozporządzenia w sprawie przyjęcia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju w ramach IIaPGW, zawierającego szerszy zakres działań, aniżeli zakres działań przedłożony do konsultacji społecznych i z nich wynikający – co skutkowało zwiększeniem łącznych szacowanych kosztów zestawów działań.

W IIaPGW Dunaju ujęto 31 działań dla JCW. Do konsultacji społecznych skierowano projekt IIaPGW Dunaju zawierający 29 działań dla JCW rzecznych. W wyniku zmian wprowadzonych na etapie po zakończeniu konsultacji społecznych łączne koszty działań wzrosły o 63 583,2 tys. zł, tj. z 6597,8 tys. zł (wskazanych w projekcie IIaPGW Dunaju, przekazanym do konsultacji społecznych) do 70 181,0 tys. zł (wskazanych w IIaPGW Dunaju).

Zastępca dyrektora DGWiŻS zeznała m.in., że prawdopodobnie poprawki zostały wprowadzone na etapie uzgodnień międzyresortowych.

NIK uznała ww. postępowanie za nierzetelne, bowiem po zakończeniu konsultacji publicznych w Ministerstwie brak było informacji zarówno o podmiocie, który zainicjował wprowadzenie do projektu IIaPGW Dunaju 4 nowych działań o łącznej wartości 68 600,2 tys. zł, jak i o podstawie wprowadzenia tych zmian, a w trakcie kontroli, zarówno w oparciu o dokumenty jak i wiedzę pracowników, nie było możliwości ustalenia przyczyn wprowadzenia ww. zmian.

W każdym z 9 rozporządzeń (wydanych w ramach IIaPGW) ujęto zestaw działań, z podziałem na katalog działań krajowych (ogólnokrajowy zakres realizacji działań dotyczących wszystkich JCW) oraz katalogi działań dla poszczególnych kategorii wód (zakres realizacji działań ograniczony do konkretnych JCW). Katalog działań krajowych¹⁸ zdefiniowano jako zbiór możliwych do zrealizowania działań na poziomie krajowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych poprzez eliminację presji wpływającej na stan wód. W katalogu znalazły się zarówno działania techniczne, jak i szereg działań wspomagających (nietechnicznych), bez których osiągnięcie celów środowiskowych byłoby niemożliwe. Były to zarówno działania nowe, jak i prolongowane z poprzedniego cyklu planistycznego (2016–2021). Dla działań krajowych określono m.in.: nazwę działania, kategorię, kod IIaPGW¹⁹, podstawę prawną działania wraz z aktem prawnym, jednostkę odpowiedzialną, harmonogram realizacji. W wyniku analizy katalogu działań krajowych stwierdzono, że:

- działania pogrupowano w ramach 11 kategorii; 115 działań (tj. 67 % wszystkich działań) określono jako działania podstawowe, a 56 (33 %) jako uzupełniające; dla 10 ze 171 działań wskazano kod IIaPGW (kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd);
- w przypadku 156 działań stwierdzono, że jest to działanie ciągłe; rok zakończenia wskazano dla 8 działań, a dla 7 działań wskazano cykliczność ich realizacji; w przypadku 74 działań wskazano, że są to działania nowe, a pozostałe 97 – prolongowane.

¹⁸ W rozporządzeniu w sprawie PGW dorzecza Dniestru działania krajowe ujęto w tabeli nr 1 „Katalog działań krajowych”, cz. 1 obejmującej 171 działań. W tabeli poza nazwą działania wskazano kategorię, dyrektywę wraz z art. dyrektywy, a także kod IIaPGW (kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd) – kod ten wskazano dla łącznie 10 ze 171 działań. W tabeli nr 2 „Katalog działań krajowych”, w cz. 2 ujęto 171 działań, dla których wskazano podstawę prawną działania wraz z aktem prawnym, jednostkę odpowiedzialną, harmonogram realizacji, w którym wskazano czy działanie jest ciągłe lub wskazano rok zakończenia działania lub stwierdzono, że działanie realizowane jest cyklicznie we wskazanym okresie, a także typ działania (tj. czy jest to prolongata z aPWŚK, czy działanie nowe), jak również czy jest to działanie podstawowe czy uzupełniające.

¹⁹ Kod uzupełniony wyłącznie dla działań, które włączone zostały do zestawów działań z uwagi na ich bezpośredni wpływ na zidentyfikowaną presję na stan chemiczny JCWPd.

Minister nie zapewnił ustalenia celów i mierników realizacji żadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań. Nie dokonano również analizy czy działania zaplanowane w ramach IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych JCWP. W konsekwencji w Ministerstwie nie zachowano standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 6. „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, cz. II. załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że działania krajowe wynikają z przepisów upw i rdw, większość z nich ma charakter ciągły, zaś analiza skuteczności tych działań może być dokonana dopiero w ramach procesu przygotowania trzeciej aktualizacji pgw.

Podkreślić jednak należy, że działania krajowe stanowią jeden z elementów rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i zadaniem Ministra – jako organu właściwego do wydania tych rozporządzeń – jest ustanowienie działań w taki sposób, aby możliwa była ocena stopnia ich realizacji. Dokonanie takiej oceny nie jest możliwe w sytuacji niezdefiniowania celów i mierników realizacji działań.

Minister, bezzasadnie powołując się na art. 354 ust. 2 upw, bez podstawy prawnej, przekazał w 2018 r. prezesowi PGW WP do realizacji przypisane Ministrowi ustawowo zadania, wskazane w art. 117 upw oraz w art. 325 ust. 3 tej ustawy, co skutkowało:

- zaniechaniem przez Ministra dokonania analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych z aPGW i na potrzeby opracowania IIaPGW, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 325 ust. 3 upw;
- nieustaleniem przez Ministra mechanizmu identyfikacji przyczyn istniejących zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych;
- niesporządzeniem i nieopublikowaniem w BIP przez Ministra wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych dla każdego obszaru dorzecza, o którym mowa w art. 117 upw.

Minister nie miał podstawy prawnej do przekazania swoich zadań innemu organowi, gdyż na podstawie art. 354 ust. 2 upw minister koordynuje realizację zadań publicznych w gospodarce wodnej, w szczególności poprzez wydawanie Prezesowi PGW WP wytycznych i poleceń dotyczących sposobu realizacji zadań, a przepis ten, ani żaden inny przepis upw, nie upoważniał Ministra do przekazania jego ustawowych zadań innym organom.

Szczegółowe badanie 15 JCWP pod kątem działań odpowiadających presjom zidentyfikowanym dla tych JCWP, w przypadku 2 JCWP, wykazało brak spójności merytorycznej w zakresie oceny istotności presji pomiędzy kluczowymi dokumentami przygotowanymi na potrzeby IIaPGW, tj. „Analizą znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”, a „Metodyką opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że zapewnienie spójności ww. dokumentów pozostaje we właściwości PGW WP a nie Ministra.

Zdaniem NIK „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych” to dokument niezbędny dla rzetelnego określenia zestawu działań minimalizujących presje zidentyfikowanych w ramach „Analizy znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”. NIK nie podziela stanowiska, że zapewnienie spójności tych dokumentów pozostaje we właściwości tylko PGW WP w związku z art. 319 upw. Odpowiedzialność za spójność i zgodność powyższych dokumentów spoczywa również na Ministrze, który jest organem powołanym do nadzoru nad Wodami Polskimi w zakresie realizacji przez tę jednostkę zadań związanych z planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych.

Zatwierdzenie przez Ministra dokumentu „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” niezgodnego z dokumentem „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych”, NIK uznała za postępowanie nierzetelne.

Minister nie poinformował prawidłowo organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o którym mowa art. 325 ust. 1 pkt 2 upw, a który został ujęty w IIaPGW jako działanie uzupełniające – gdyż nie wskazał ww. organom przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w poszczególnych JCW, podczas gdy analiza przyczyn zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych²⁰ sporządzona na zlecenie PGW WP przez wykonawców zewnętrznych, wykazała istnienie ww. zagrożeń²¹.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że informowano właściwe organy w sytuacji kryzysu ekologicznego na Odrze, ale bez powołania się na art. 325 upw. Ponadto podniesiono, że ujęcie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych przez organy właściwe w sprawie pozwoleń wodnoprawnych jako działanie uzupełniające, stanowi skierowaną do tych organów informację Ministra. Datę poinformowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych stanowi wejście w życie rozporządzeń IIaPGW, które są aktami wykonawczymi, powszechnie obowiązującymi, skierowanymi do wszystkich podmiotów.

Minister – nawet przy uznaniu, że datę poinformowania organów właściwych w sprawie pozwoleń wodnoprawnych o konieczności dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, stanowiło wejście w życie rozporządzeń IIaPGW – powinien, zgodnie z art. 325 ust. 4 upw wskazać tym organom przyczyny zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 325 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

W DGWiŻŚ podjęto współpracę z organami innych państw, stosownie do art. 320 ust. 1 i 3 upw, jednak w departamencie nie było wiedzy o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na poszczególnych JCWP będących wodami granicznymi²². Tym samym nie zapewniono efektywnej współpracy z organami innych państw na potrzeby przygotowania IIaPGW, obejmującego obszar dorzecza częściowo znajdującego się poza granicami Polski. Świadczy to

²⁰ Analizy przyczyn zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dokonał wykonawca zewnętrzny w: „Analizie znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”, „Dalszej charakterystyce wód podziemnych zgodnie z załącznikiem II.2 Ramowej Dyrektywy Wodnej wraz z oceną ryzyka. Wersja 2” i w projektach IIaPGW.

²¹ Zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych zostało określone poprzez wskazane przy kodach JCW „zagrożona” albo „niezagrożona”.

²² Przeprowadzono badanie na próbie 7 JCWP granicznych lub przekraczających granice państwa, położonych na granicy z każdym państwem, z którym graniczy Polska.

o niezachowaniu standardu kontroli zarządczej określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF, w rozdziale II, lit. D pkt 18 („Komunikacja zewnętrzna”), stosownie do którego należało zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Brak wiedzy w DGWiŻŚ o działaniach podejmowanych przez sąsiednie kraje w odniesieniu do JCW stanowiących wody graniczne świadczy o niezapewnieniu mechanizmów gwarantujących podejmowanie skutecznych działań w zakresie współpracy międzynarodowej. Taka wiedza była niezbędna dla rzetelnego przygotowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy transgranicznych, w celu zapewnienia synergii działań podejmowanych przez Polskę i kraje sąsiednie. NIK uznała powyższe postępowanie za nierzetelne.

Minister nie posiadał pełnych danych o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania rozporządzeń IIaPGW. Szczegółowe badanie 99 działań uwzględnionych w aPWŚK (w tym 81 działań dotyczących JCWP oraz 18 działań dotyczących JCWPd), wykazało, że minister właściwy ds. gospodarki wodnej nie posiadał wiedzy o realizacji 59 działań, tj. 59,6 % działań objętych szczegółowym badaniem. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

W Ministerstwie, wbrew regulacji przyjętej w art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW na obszarach dorzeczy, które zostały zatwierdzone w drodze rozporządzeń przez Radę Ministrów i opublikowane w grudniu 2016 r., a podejmowane czynności w celu pozyskania sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 tej ustawy od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przedkładania Ministrowi były nieefektywne.

W 2019 r. wpłynęły 1224 sprawozdania od 47,5 % podmiotów zobowiązanych, w 2020 r. – 1237 od 48,0 % podmiotów zobowiązanych, w 2021 r. sprawozdania złożyło 1181 (45,8 %) podmiotów zobowiązanych, w 2022 r. – 1180 (45,8 %), a w 2023 r. – 1379, co stanowiło 53,5 % ogólnej liczby podmiotów zobowiązanych.

W Ministerstwie wyjaśniono, że przepisy nie przewidują narzędzi, dzięki którym minister właściwy do spraw gospodarki wodnej mógłby prawnie egzekwować sprawozdania od podmiotów, które nie spełniły obowiązku sprawozdawczego. Z kolei w sprawie podejmowania działań w celu uzupełnienia przesłanych do Ministerstwa sprawozdań o brakujące informacje – wyjaśniono m.in., że działanie to zrealizowano jednokrotnie w ramach zlecenia podmiotowi zewnętrznemu opracowania podsumowania sprawozdań za 2021 r. W pozostałych przypadkach nie proszono podmiotów o uzupełnienie sprawozdań lub ich przekazanie z uwagi na ograniczone możliwości czasowe i kadrowe. NIK uznała stwierdzone postępowanie za nierzetelne.

Minister nie zapewnił rzetelnego opracowania Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem projektów IIaPGW w cyklu planistycznym 2016–2021²³.

²³ Zgodnie z art. 319 ust. 4 pkt 1 upw Minister podaje do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu zgłaszania uwag harmonogram i program prac związanych ze sporządzaniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej na 3 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan. Zgodnie z harmonogramem i programem prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016–2021) w zadaniu Opracowanie IIaPGW wyróżniono następujące podzadania: 14.1 Opracowanie zestawu działań koniecznych do realizacji celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych wraz z metodyką (lata 2020–2021); 14.2 Opracowanie projektów II aktualizacji planów

Harmonogram i program prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016–2021) nie uwzględniał czasu realizacji zadań przez wszystkie jednostki, które były zaangażowane w wykonanie podzadania 14.5 Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej. I tak realizację ww. podzadania zaplanowano w III i IV kwartale 2021 r., podczas gdy z ustaleń kontroli wynika, że było ono realizowane od 21 grudnia 2021 r., tj. od momentu przedłożenia projektów IIaPGW przez PGW WP do momentu wejścia w życie rozporządzeń (do 23 marca 2023 r. – data wejścia w życie ostatniego rozporządzenia). Tym samym podzadanie to realizowano przez 15 miesięcy, a nie 6 miesięcy jak założono w ww. harmonogramie.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że zarówno ramowa dyrektywa wodna, jak i przepisy krajowe nie wskazują na procedurę aktualizacji harmonogramu i programu prac. W przypadku aktualizacji harmonogramu należałoby ponownie przeprowadzić półroczne konsultacje społeczne wraz z ponowną jego akceptacją przez Ministra.

Minister dokonał IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15 miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w ramowej dyrektywie wodnej.

Zgodnie z art. 13 ust. 7 ww. dyrektywy przedmiotowej aktualizacji należało dokonać w terminie do 22 grudnia 2021 r. Zmiany terminu wynikającego z dyrektywy (i transponowanego do prawa krajowego przepisami art. 555 ust. 2 pkt 6 i art. 566 ust. 2 upw) dokonano dwukrotnie, ustalając go na 22 grudnia 2022 r.²⁴, a następnie na 22 marca 2023 r.²⁵. Wnioskodawcą pierwszej zmiany był Minister Infrastruktury, z którego upoważnienia sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury zwrócił się²⁶ do przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów²⁷ o wyrażenie zgody na rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz upw przez SKRM pomimo nieprzeprowadzenia wcześniejszych etapów procesu legislacyjnego. Powyższy projekt zakładał (art. 3 pkt 3 ww. projektu ustawy) dokonanie przeglądu i aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy do 22 grudnia 2022 r. w celu zapewnienia ciągłości obowiązywania aktualnych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Na niezgodność planowanego w projekcie ww. ustawy przesunięcia terminu aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy o rok (tj. z 22 grudnia 2021 r. na 22 grudnia 2022 r.) z ww. dyrektywą wskazywał Minister ds. Unii Europejskiej, który na etapie rozpatrywania projektu przez SKRM złożył 3 opinie.

gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (aPGW) wraz z metodykami (od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.); 14.3 Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko IIaPGW wraz z przeprowadzeniem konsultacji (od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.); 14.4 Przeprowadzenie półrocznych konsultacji społecznych projektów IIaPGW wraz z analizą uwag (IV kwartał 2020 r., I i II kwartał 2021 r.); 14.5 Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej (III i IV kwartał 2021 r.); 14.6 Przekazanie raportu do Komisji Europejskiej z IIaPGW (I kwartał 2022 r.).

²⁴ Pierwszej zmiany terminu wejścia w życie IIaPGW dokonano na podstawie art. 3 pkt 3 i 5 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2368) zmieniając ww. datę z 22 grudnia 2021 r. na 22 grudnia 2022 r.

²⁵ Po raz drugi zmiany ww. przepisów wprowadzono przepisami art. 47 ust. 2 i 3 ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2022 r. poz. 2687) zmieniając ww. datę na 22 marca 2023 r. Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem przepisu art. 555 ust. 2 pkt 6 upw: ustanowione na podstawie przepisów ustawy uchylanej w art. 573 (tj. upw z 2001 r.) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – stają się planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 niniejszej ustawy i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r. W myśl art. 566 ust. 2a. przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 114 ust. 5 ustawy uchylanej w art. 573 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 321 (tj. IIaPGW), jednak nie dłużej niż do dnia 22 marca 2023 r., i mogą być zmieniane.

²⁶ Pismo znak: DP-0210.1.2021 z 13 sierpnia 2021 r.

²⁷ Dalej: „SKRM”.

Uzasadniając konieczność przesunięcia terminu aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy sekretarz stanu w Ministerstwie wskazywał przede wszystkim COVID-19, długotrwałą procedurę odwoławczą od wyników postępowania przetargowego na opracowanie aktualizacji planów gospodarowania wodami oraz nieterminową realizację ww. obowiązku również przez inne kraje członkowskie. Z dokumentacji dotyczącej przebiegu procesu IIaPGW wynika jednak, że istotną przyczyną opóźnień było niedotrzymanie założeń zawartych w harmonogramie i programie prac związanych ze sporządzeniem II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW – cykl planistyczny 2016–2021) w szczególności terminu realizacji podzadania 14.5 *Opracowanie ostatecznych wersji IIaPGW wraz z przygotowaniem raportu dla Komisji Europejskiej*.

KE 1 marca 2021 r. zwróciła się do strony polskiej o informację w sprawie postępu przebiegu prac nad aktualizacją planów gospodarowania wodami i wskazała, że termin na dokonanie aktualizacji planów (poprzedzonej konsultacjami społecznymi) upływa w grudniu 2021 r. W odpowiedzi strona polska 28 kwietnia 2021 r. poinformowała o opóźnieniu w przeprowadzeniu konsultacji społecznych z uwagi na obostrzenia wynikające z COVID-19 i wskazała, że konsultacje te rozpoczęto 14 kwietnia 2021 r. Kolejną informację strona polska przekazała KE 18 marca 2022 r.²⁸, wskazując w niej, że konsultacje społeczne zakończono 14 października 2021 r., w październiku 2021 r. rozpoczęto proces legislacyjny, a rozporządzenia wejdą w życie w III kwartale 2022 r. W mailu podano przyczyny opóźnienia (postępowanie przetargowe i COVID-19). Wskazano, że pełne dane zostaną zaraportowane po wejściu w życie rozporządzeń.

W konsekwencji przedłużenia terminu opracowania IIaPGW rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, Wisły, Dunaju, Pregoly, Świeżej, Łaby, Niemna, Banówki, Dniestru – które mają zastosowanie do sześcioletniego okresu planistycznego gospodarki wodnej obejmującego lata 2022–2027 – weszły w życie dopiero w 2023 r. (w okresie od 17 lutego do 23 marca 2023 r.). Pismem z 28 lutego 2023 r. poinformowano KE, że rozporządzenia zostały podpisane i opublikowane w Dzienniku Ustaw.

W rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły²⁹ i Odry³⁰, Minister określił wartości graniczne dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20 °C na poziomie 2740 µS/cm, tj. od ponad 3 do ponad 8 razy wyższych od wartości dobrego stanu dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach, argumentując wprowadzenie powyższej wartości „odpowiadaniem na sumaryczną zawartość stężeń chlorków i siarczanów na poziomie 1000 mg/l (na podstawie regresji liniowej), o której mowa w § 12 rozporządzenia ściekowego”.

Zgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego sztucznych JCWP i silnie zmienionych JCWP „potencjał ekologiczny uznaje się za dobry, jeżeli wartości elementów fizykochemicznych, temperatury, pH oraz stężenia substancji biogennych zapewniają osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego”. Przewodność elektrolityczna właściwa w 20 °C jest jednym z elementów fizykochemicznych

²⁸ W odpowiedzi na pismo (notę KE dot. sprawozdawczości na mocy ramowej dyrektywy wodnej) przekazaną przez Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej pismem z 22 lutego 2022 r. (znak: RRGMMiŻŚ.9322.1.2022/MM/383), które stanowiło przypomnienie, że proces raportowania z dyrektyw powinien zakończyć się do 22 marca 2022 r. i w związku z tym oczekuje się informacji o postępach w przygotowaniu planów gospodarowania wodami. KE prosiła o wskazanie daty zakończenia raportowania w terminie do 18 marca 2022 r.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry.

określających potencjał ekologiczny sztucznych lub silnie zmienionych JCWP. Tym samym zdaniem NIK wartość 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20 °C nie zapewni osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego dla ww. 47 sztucznych lub silnie zmienionych JCWP.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że projekt planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza opracowują Wody Polskie po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów.

W sprawie przyczyn określenia w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzeczy Wisły i Odry wartości granicznej dobrego potencjału ekologicznego dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20 °C na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$, tj. od ponad 3 do ponad 8 razy wyższych od wartości dobrego stanu dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach Minister³¹, a następnie były sekretarz stanu w Ministerstwie, nie wyjaśnił w trakcie kontroli w jaki sposób zagwarantowano i udowodniono, że wartość graniczna dobrego potencjału ekologicznego na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ dla wskaźnika jakości wód przewodności elektrolitycznej właściwej w 20 °C zapewni osiągnięcie wartości elementów biologicznych określonych dla dobrego potencjału ekologicznego, zgodnie z jego definicją.

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

W informacji o wynikach kontroli „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze”³² przytoczono treść ekspertyzy, zgodnie z którą „Ramowa Dyrektywa Wodna określa górną wartość graniczną zasolenia dla wód słodkich na poziomie 0.5 ‰ (lub 500 mg/l), co odpowiada stężeniu chlorków na poziomie 278 mgCl/l zgodnie z przelicznikiem podanym w wytycznych CIS nr 27. Przyjęcie celu środowiskowego dla przewodności na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ odpowiadającej w praktyce stężeniom chlorków w granicach 600–900 mgCl/l (...) de facto oznacza przyzwolenie na to, żeby rzeka Odra na odcinku od Granicy Państwa do ujścia Warty przekształcona została ze środowiska słodkowodnego w środowisko wód słonawych (oligohalicznych). Należy przy tym podkreślić, że klasyfikacja parametrów fizykochemicznych dokonywana jest na podstawie rocznych wartości średnich, co de facto oznacza przyzwolenie na okresowe nawet znaczące przekraczanie wartości granicznej przewodności na poziomie 2 740 $\mu\text{S}/\text{cm}$ ”.

Poprzez przyjęcie wyższej wartości przewodności na poziomie 2740 $\mu\text{S}/\text{cm}$, odpowiadającej sumarycznej zawartości stężeń chlorków i siarczanów na poziomie 1000 mg/l, uznano za dopuszczalne wysokie stężenia zasolenia na odcinku kilkuset kilometrów drugiej co do wielkości rzeki w Polsce, a tym samym utworzono nowy, obniżony standard ochrony środowiska. Nie jest możliwe pogodzenie zasady dalszego niepogorszenia stanu wód z podwyższeniem limitu wartości przewodności w stosunku do wartości mierzonych.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku wskaźnika „przewodność elektrolityczna w 20 °C” GIOŚ w 2022 r. zaliczył do klasy >2, tj. poniżej dobrego stanu ekologicznego JCWP naturalnej lub poniżej dobrego potencjału ekologicznego JCWP sztucznej lub silnie zmienionej, w przypadku JCWP o kodach:

³¹ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

³² Nr ewid. 97/2023/D/22/505/LOP.

- a) PLRW200014489 z obszaru dorzecza Wisły, znajdującej się poniżej biegu JCWP z określoną w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Wisły wyższą wartością wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20 °C, tj. 2740 µS/cm;
- b) PLRW600011117159; PLRW60001111759; PLRW6000121199; PLRW6000121739; PLRW600012133371 z obszaru dorzecza Odry; dla których w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Odry określono wyższą wartość wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20 °C, tj. 2740 µS/cm;
- c) PLRW60001219199; PLRW60001219719; PLRW6000121999; z obszaru dorzecza Odry, znajdujących się poniżej biegu JCWP z określoną w 2023 r. w rozporządzeniu ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Odry wyższą wartością wskaźnika przewodności elektrolitycznej w 20 °C, tj. 2740 µS/cm.

NIK zauważa, że w ww. wyjaśnieniach nie wskazano przyczyn istoty stanu nieprawidłowego, tj. określenia dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP istotnie wyższych wartości wskaźnika dobrego stanu wód, tj. „przewodności elektrolitycznej w 20 °C”, w sytuacji gdy bezspornie wartość tego wskaźnika jest silnie zależna od poziomu zasolenia. Z kolei wysoki poziom zasolenia wody może prowadzić do stworzenia dogodnych warunków dla rozwoju glonów, tj. algi złocistej, której naturalnym środowiskiem są wody słone i słonawe. Ustanowienie w 2022 r. podwyższonych wartości ww. wskaźnika dla 47 JCWP, w sytuacji wystąpienia latem 2022 r. bezprecedensowej katastrofy ekologicznej na rzece Odra oraz przy braku jednoznacznego wykluczenia wpływu wysokiego poziomu zasolenia z katalogu przyczyn wystąpienia przedmiotowej katastrofy³³ należy uznać za postępowanie nierzetelne i niecelowe. Na powyższą ocenę wpływ miał również fakt określenia wyższego poziomu przewodności elektrolitycznej właściwej w 20 °C dla JCWP niespełniających w 2021 r. kryteriów dobrego potencjału ekologicznego JCWP sztucznych lub silnie zmienionych, w tym znajdujących się przed (w górze biegu rzeki) JCWP o zbyt wysokim poziomie zasolenia.

**Prawidłowe
zaplanowanie
w Ministerstwie
terminu uruchomienia
działań ujętych w aPGW**

W Ministerstwie zaplanowano uruchomienie – nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW – ujętych w aPWŚK działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym w celu osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

**Rzetelne postępowanie
Ministra w zakresie
zapewnienia
ram prawnych dla
realizacji/przestrzegania
obowiązków, nakazów
i zakazów wynikających
z aktów prawa
miejscowego określonych
w art. 565 ust. 3 upw**

Minister – na podstawie upw oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych³⁴ – zapewnił ramy prawne dla realizacji/przestrzegania obowiązków, nakazów i zakazów z ww. rozporządzeń, mimo upływu terminu obowiązywania aktów prawa miejscowego określonych w art. 565 ust. 3 upw (22 grudnia 2021 r.), wydanych na podstawie art. 120 ust. 1 upw z 2001 r.

³³ Zgodnie z raportem IOŚ-PIB dot. katastrofy ekologicznej na rzece Odrze „[...] Zasolenie wód z pewnością jest warunkiem występowania *P. parvum* (stwarza warunki siedliskowe dla tego słonolubnego gatunku), ale niekoniecznie czynnikiem wpływającym na jego zakwit. Najwyższe liczebności gatunku stwierdzono w wodach o przewodności w zakresie 3,0–4,5 tys. µS/cm, a przy wyższych wartościach liczebność była zdecydowanie mniejsza. Ponadto, w całym spektrum notowanych wartości przewodności stwierdzano próbki bez obecności *P. parvum*.”, str. 180, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf>.

³⁴ Dz. U. poz. 1311.

Minister posiadał aktualne dane o wynikach badań prowadzonych w ramach monitoringu wód

Minister posiadał aktualne dane o wynikach badań prowadzonych w ramach monitoringu wód na potrzeby prowadzenia analiz zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, dla wszystkich 15 JCWP objętych szczegółowym badaniem. Podczas opracowywania projektów IIaPGW w zakresie JCWP, w DGWiŻŚ korzystano z danych monitoringowych, w tym ocen stanu wód powierzchniowych zamieszczonych na stronie: <https://wody.gios.gov.pl/>³⁵.

Minister dysponował ocenami stanu wód podziemnych, obejmującymi stan JCWPd na 2019 r. Wyniki monitoringu wód podziemnych były przekazywane z DMŚ w GIOŚ do DGWiŻŚ³⁶.

Nierzetelne postępowanie w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w zakresie planowania działań ujętych w aPWŚK, a objętych badaniem szczegółowym

W przypadku 14 z 15 JCWP ujętych w aPWŚK i objętych badaniem szczegółowym, nie określono terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy (10 JCWP) albo nie zwymiarowano liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków, w jednostce czasu wskazanej w działaniu (7 JCWP).

Nieokreślenie terminu zakończenia działań³⁷ w 10 JCWP było postępowaniem niezgodnym z pkt 9 Metodyki opracowania aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju *Sposób określenia harmonogramu wdrażania/realizacji poszczególnych działań podstawowych i uzupełniających*, w którym wskazano, że działaniom, które nie posiadają określonych terminów realizacji, należy wskazać ten termin, biorąc pod uwagę możliwości techniczne, unormowania prawne i finansowe, wpływające na realność wdrożenia działania w określonym czasie. Natomiast niezwymlarowanie liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP postępowań kontrolnych w przypadku 7 JCWP było postępowaniem nierzetelnym uniemożliwiającym dokonanie oceny postępu we wdrażaniu działania, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 3a do aPWŚK, w którym wskazano, że wskaźnikiem oceny postępu we wdrażaniu działania był „% skontrolowanych obiektów”.

W PGW WP wyjaśniono, że nie określono terminu zakończenia działań ciągłych, ponieważ ich realizacja powinna odbywać się przez cały okres obowiązywania aPWŚK. Ponadto przyjęto, że wszystkie oczyszczalnie ścieków w danej JCWP należałoby objąć kontrolą co najmniej raz w ciągu 3 lat, a więc dwukrotnie w całym cyklu obowiązywania aPWŚK. Określenie wartości maksymalnej wprowadziłoby ograniczenie w liczbie planowanych kontroli, która to liczba powinna wynikać z uwarunkowań lokalnych i mieć odzwierciedlenie w planach kontroli inspekcji ochrony środowiska.

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

Ponadto w aPWŚK zaplanowano działania kontrolne³⁸ dla 39 JCWP w zakresie oczyszczania ścieków, pomimo braku funkcjonowania na obszarze tych JCWP podmiotów, w których można przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.

³⁵ Dla 10 JCWP wybranych do badania na próbie, na stronie <https://wody.gios.gov.pl/> zamieszczono pliki, w których znajdowały się zestawienia, zawierające klasyfikacje wskaźników i grup wskaźników oraz oceny stanu dla JCWP.

³⁶ Przy pismach: zastępcy dyrektora DMŚ GIOŚ z 8 marca 2022 r., dyrektora DMŚ GIOŚ z 20 stycznia 2021 r.

³⁷ Polegających na budowie nowych zbiorników bezodpływowych oraz remoncie istniejących, a także budowie indywidualnych systemów oczyszczania ścieków. W harmonogramie działań określonym w aPWŚK zidentyfikowano je jako działania ciągłe.

³⁸ Kontrola postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata i kontrola rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa z częstotliwością raz w roku.

Zamówienie publiczne dot. opracowania projektów IIaPGW

W PGW WP wyjaśniono m.in., że zachowując zasadę przezroczności zaplanowano w aPWŚK do realizacji przez WIOŚ działania przypisane do JCWP o stanie chemicznym poniżej dobrego, w których jako czynnik determinujący stan chemiczny została wskazana substancja priorytetowa lub nieznana była przyczyna stanu chemicznego poniżej dobrego.

NIK zauważa, że stosowanie zasady przezroczności nie uzasadniało zaplanowania w aPWŚK działań dotyczących kontroli w zakresie oczyszczania ścieków w tych JCWP, w których takie podmioty nie funkcjonowały.

Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego pn. „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” przeprowadzono w PGW WP KZGW w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienie opublikowano 19 grudnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie Urzędu Zamówień Publicznych oraz na stronie podmiotowej zamawiającego. Termin na składanie ofert wyznaczono do 3 lutego 2020 r. Wszystkie oferty zostały złożone w wyznaczonym terminie.

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

Projekty IIaPGW zostały uzgodnione z GDOŚ, zgodnie z art. 53 uoos w październiku 2021 r. Zastępca Prezesa PGW WP zwrócił się do GDOŚ w trybie art. 54 uoos o wydanie opinii dotyczących projektów IIaPGW wraz z projektami prognoz oddziaływania na środowisko. GDOŚ zaopiniował przedstawione mu projekty IIaPGW, składając uwagi dla każdego z nich. Wniesione uwagi zostały uwzględnione w procesie przygotowywania projektów IIaPGW.

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

W ramach przedsięwzięcia pn. „Opracowanie II aktualizacji Planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” zostały sporządzone m.in. następujące dokumenty:

- a) „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanawianych celów środowiskowych”.
- b) zestawy działań przypisanych JCWP, o których mowa w art. 318 ust. 1 pkt 7 upw;
- c) „Podsumowanie analiz presji wraz z oceną ich wpływu na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych
- d) „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych”.

Na potrzeby IIaPGW dokonano „Oceny postępu we wdrażaniu programów działań dla JCWP i JCWPd wynikających z aPWŚK”, która syntetycznie przedstawiała informacje na temat stopnia realizacji działań w latach 2016–2018, oraz sprawozdań rocznych z realizacji działań za lata 2018–2020, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw. W dokumencie tym wskazano, że liczba działań, dla których brak było danych dotyczących deklarowanego statusu realizacji wyniosła: 1968 dla obszaru dorzecza Odry i 2538 dla obszaru dorzecza Wisły.

Wstępną metodykę określania celów środowiskowych opracowano w 2019 r. w dokumencie pn.: „Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód wraz z opracowaniem rejestru wykazów chronionych”. Przedmiotem

ww. opracowania w ramach etapu I była m.in. koncepcja sporządzania wykazu obszarów przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków od wód zależnych oraz sporządzenie samego wykazu tych obszarów.

Zagadnienia celów środowiskowych przedstawione zostały również w rozdziale 3.4 „Metodyki opracowania projektów IIaPGW”, sporządzonej w ramach projektu „Opracowanie II aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” i dotyczyły m.in.: identyfikacji JCWP pod silną presją zasilającą; określenia wartości referencyjnej warunkującej korzystanie z wód dla przewodności oraz opisu sposobu dokonania aktualizacji oceny stopnia osiągnięcia celów środowiskowych.

**Zmiana granic
zlewni JCWP
w ramach IIaPGW**

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

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

W ramach przygotowania IIaPGW, w wyniku włączenia obszaru dorzecza Ücker³⁹ do obszaru dorzecza Odry, zmniejszono liczbę obszarów dorzeczy z 10 do 9.

**Nieprawidłowości
w procesie
przygotowania
w Wodach Polskich
projektów IIaPGW**

Dyrektor DZŚW nie zatwierdził wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego pn. „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami”, którego wzór stanowił załącznik nr 2 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP, formułując jednocześnie pisemną prośbę o rozpoczęcie procedury przetargowej co było niezgodne z art. 31 ust. 1 zarządzenia Nr 9/2019 Prezesa PGW WP z dnia 1 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

W przypadku 15 z 37 JCWP zawartych w projektach IIaPGW, objętych szczegółowym badaniem, nie określono dla nich w ww. dokumentach wszystkich elementów niezbędnych dla możliwości dokonania oceny postępu we wdrażaniu działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy w tych JCWP, takich jak termin zakończenia działania czy ilościowe określenie zakresu rzeczowego działania. Działania zaplanowane w projektach IIaPGW dla poszczególnych JCWP powinny zapewnić osiągnięcie przez nie celów środowiskowych. Ich realizacja w ramach IV cyklu planistycznego (2022–2027), z założenia powinna zakończyć się najpóźniej do końca 2027 roku. Przyjęta ciągłość realizacji zadania bez wskazania daty granicznej, stwarza ryzyko, iż podjęte w danym cyklu planistycznym działanie nie zostanie w całości wdrożone i zrealizowane przed upływem okresu trwania cyklu. Z kolei brak szczegółowego określenia w projekcie IIaPGW, które z działań wskazanych w planach ochrony/planach zadań ochronnych służą realizacji celów środowiskowych dla JCW w powiązaniu z brakiem ilościowego zwymiarowania tych działań, skutkowało pozbawieniem organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami możliwości ustalenia wyznaczników do oceny postępu w realizacji działań wynikających z ww. planów, adekwatnych do realizacji celów środowiskowych dla JCW. Stwierdzone postępowanie NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

Prezes PGW WP nie przypisał, w przypadku 65,8 % działań zawartych w projektach IIaPGW dla 9 dorzeczy, szacowanych kosztów ich realizacji, pomimo iż sposób ustalania kosztów działań ujętych w projektach IIaPGW został określony w dokumencie pn. „Metodyka opracowania zestawu działań podstawowych i uzupełniających dla wszystkich JCWP i JCWPd z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanawianych celów środowiskowych”, w którym wskazano, że koszty należało określić na ten sam moment w czasie (IV kwartał 2020 r.) w wartościach netto oraz na potrzeby oceny skutków regulacji w wartościach brutto po uwzględnieniu podatku VAT.

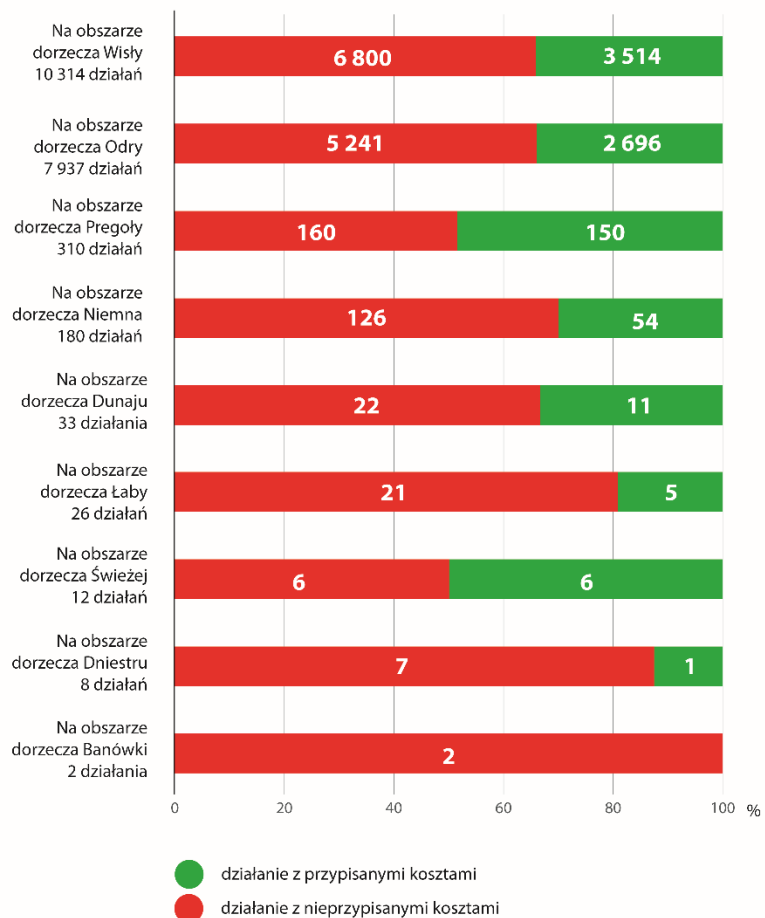
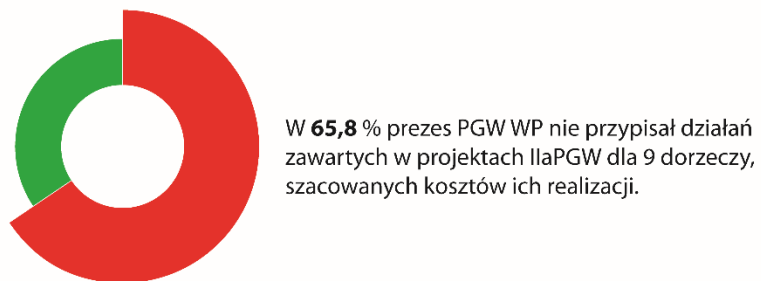
³⁹ W cyklu planistycznym 2016–2021 stanowił odrębny obszar dorzecza.

Prezes PGW WP wyjaśnił m.in., że nie otrzymał od ministra właściwego ds. gospodarki wodnej wytycznych dotyczących ustalania kosztów działań ujętych w IIaPGW. Część kosztów będzie wskazane dopiero na podstawie wyceny, gdyż ich określenie nie było możliwe na etapie opracowywania IIaPGW. Ponadto niektóre zadania wymagają przeprowadzenia analizy, której wyniki wykażą dopiero szczegółowy zakres działania w danej JCW i umożliwią oszacowanie kosztów.

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

Infografika nr 2

Działania w IIaPGW z nieprzypisanymi kosztami ich realizacji



Źródło: opracowanie własne NIK.

Opracowanie pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” wraz z załącznikami zostało sporządzone według stanu na 25 czerwca 2020 r. i przyjęte od wykonawcy, pomimo że:

- pominięto w nim ⁶⁴⁰ z 45 substancji priorytetowych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych;
- nie wskazano w nim dla 2 JCWP presji znaczących w zakresie żadnego ze wskaźników;
- nie ujęto w nim presji znaczących w zakresie antracenu dla 14 z 18 JCWP objętych szczegółowym badaniem.

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

Dioksyny i związki dioksynopodobne, aklonifen, cypermetryna, dichlorfos i terbutryna są wskaźnikami wdrożonymi do monitoringu od 22 grudnia 2018 r. (zgodnie z przepisami załącznika nr 4, tabela nr 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych⁴¹), a wyniki ich klasyfikacji mogły być dostępne najwcześniej do 30 czerwca 2020 r. (zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁴²). Tym samym należało podjąć skuteczne działania w celu pozyskania takich danych od GIOŚ przed zakończeniem opracowywania dokumentu pn. „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” w odniesieniu do wyników badań monitoringowych w JCWP pod kątem ww. 5 substancji priorytetowych. Z kolei antracen był substancją priorytetową podlegającą klasyfikacji od 2008 r. (na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych⁴³), a zatem dane w zakresie wyników badań monitoringowych w odniesieniu do tej substancji były w pełni dostępne.

Zgodnie z art. 560 ust. 4 upw w terminie do dnia 22 grudnia 2027 r. powinien zostać osiągnięty dobry stan chemiczny wód powierzchniowych w odniesieniu do substancji priorytetowych m.in.: dioksyn i związków dioksynopodobnych, aklonifenu, cypermetryny, dichlorfosu i terbutryny. Brak uwzględnienia wskazanych substancji priorytetowych w przeprowadzonej analizie presji oznacza pozbawienie się wiedzy na temat źródeł pochodzenia tych substancji w środowisku wodnym, a w efekcie – niezaplanowanie właściwych działań z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych, ukierunkowanych na osiągnięcie dobrego stanu chemicznego wskazanych substancji. Sytuacja ta stwarza ryzyko nieosiągnięcia dobrego stanu

⁴⁰ Antracenu, dioksyn i związków dioksynopodobnych, aklonifenu, cypermetryny, dichlorfosu i terbutryny.

⁴¹ Dz. U. poz. 1178.

⁴² Dz. U. poz. 2149.

⁴³ Dz. U. z 2008 r., Nr 162, poz. 1008.

chemicznego wód powierzchniowych w odniesieniu do substancji priorytetowych określonych w art. 560 ust. 1 upw, w terminie wskazanym w tym przepisie.

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

Dokument pn.: „Podsumowanie analiz presji wraz z oceną ich wpływu na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych” został opracowany na podstawie danych uznanych za dane o niskim poziomie ufności ze względu przede wszystkim na ich kompletność, w drugiej kolejności ze względu na wskazane wielkości dla poszczególnych charakterystyk. Przeprowadzona przez NIK kontrola – D/22/505 „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze” NIK wykazała, że 3 z 4 kontrolowanych jednostek PGW WP (PGW WP KZGW, PGW WP RZGW w Gliwicach i PGW WP RZGW we Wrocławiu nie posiadały w 2022 r. pełnej wiedzy o pozostających w obrocie prawnym, na obszarze ich działania pozwoleniach wodnoprawnych wydanych przed 2018 r. Ponadto ww. kontrola przeprowadzona w PGW WP KZGW wykazała, że w związku z niekompletnym sigw projekt IIaPGW został opracowany na podstawie niepełnych danych dotyczących liczby urządzeń wodnych, w tym wylotów oraz pozwoleń zintegrowanych i wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód rzeki Odry i jej dopływów. W konsekwencji nie było możliwe dokonanie ustalenia maksymalnej ilości możliwych zrzutów ścieków do Odry i jej dopływów.

Wyjaśniono m.in., że analiza presji oraz IIaPGW bazowały na wszystkich dostępnych w momencie ich opracowania danych o występujących presjach i zidentyfikowanych czynnikach oddziałujących na stan wód powierzchniowych i podziemnych

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

Przy opracowywaniu projektów IIaPGW PGW WP nie zapewniło pozyskania pełnych informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań dla JCW ujętych w aPGW.

Analiza i podsumowanie przeglądu działań podstawowych i uzupełniających niezrealizowanych w cyklu planistycznym 2016–2021 wykonana została na podstawie niekompletnych danych, co spowodowało ryzyko nieuwzględnienia w ww. podsumowaniu wszystkich działań przewidzianych w aPGW, które nie zostały podjęte, i w efekcie niespełnienia wymogu określonego w załączniku VII lit. B pkt 3 rdw oraz art. 318 ust. 6 pkt 3 upw.

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

Z kolei analiza kompletności danych przekazanych przez MG MiŻŚ, z inicjatywy DZŚW, wykonawcy projektów IIaPGW, przeprowadzona w zakresie działań przypisanych w aPWŚK 10 gminom wykazała, że przekazane dane dotyczyły realizacji działań przypisanych tylko do 2 z tych gmin.

Wyjaśniono m.in., że monitorowanie działań wynikających z planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy nie należy do zadań PGW Wody Polskie oraz wykorzystano na potrzeby opracowania IIaPGW wszystkie dostępne wówczas dane.

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

W projektach IIaPGW dla 2 z 10 JCWP objętych szczegółowym badaniem wykazano nierzetelną ocenę postępu w osiąganiu celów środowiskowych, w wyniku omyłki. Opisane postępowanie NIK uznała za nierzetelne.

Prawidłowa aktualizacja apzrp oraz ppss skoordynowana z procesem przygotowania IIaPGW

Przegląd planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach III cyklu planistycznego (lata 2016–2021), został przeprowadzony w PGW WP zgodnie z art. 326 ust. 4 upw, w sposób skoordynowany z przeglądem apzrp i opracowaniem ppss. Wykonawca umowy z 12 sierpnia 2020 r. na realizację zadania pn.: „Opracowanie projektów II aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIaPGW) wraz z metodykami” na podstawie pkt VI.4 załącznika nr 1 do siwz stanowiącego załącznik nr 1 do ww. umowy, został zobowiązany do współpracy z wykonawcą apzrp i ppss za pośrednictwem zamawiającego. P.o. Prezes KZGW powołał⁴⁴ grupę ds. pgw, grupę ds. przp oraz grupę ds. ppss. W pracach ww. grup brali udział przedstawiciele KZGW/PGW WP KZGW, rzgw/PGW WP RZGW oraz Ministerstwa. Prace nad treścią apzrp i IIaPGW oraz konsultacje społeczne obu dokumentów prowadzono równolegle. Zorganizowano 4 wspólne konferencje konsultacyjne⁴⁵, w tym jedną⁴⁶ podsumowującą oba projekty. Informacje o koordynacji ww. projektów dokumentów zawarto w ich treści. Prace nad ppss zostały zakończone przed opracowaniem ostatecznych wersji IIaPGW, przy czym przedstawiciele zespołu opracowującego ppss uczestniczyli w pracach gr ds. pgw jako członkowie tego zespołu, w celu zapewnienia spójności obu dokumentów.

Prawidłowa aktualizacja mzp oraz mrp skoordynowana z procesem przygotowania IIaPGW

W latach 2016–2021 KZGW/PGW WP KZGW przeprowadziło przegląd i aktualizację mzp i mrp zgodnie z art. 326 ust. 3 upw. Informacje zawarte w mzp i mrp były spójne z danymi zawartymi w dokumentacjach planistycznych, o których mowa w art. 317 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 upw oraz IIaPGW i ppss, zgodnie z art. 326 ust. 2 upw. W celu zapewnienia spójności mzp i mrp z IIaPGW m.in. zweryfikowano dane wejściowe⁴⁷ i produkty powstałe w ramach prac

⁴⁴ Na podstawie zatwierdzonego przez p.o. Prezesa KZGW w dniu 5 października 2016 r. dokumentu pn. „Struktura i organizacja grup roboczych do spraw opracowania dokumentów planistycznych w latach 2016–2021”.

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

⁴⁶ 17–18 listopada 2021 r. w formule online.

⁴⁷ Dotyczące m.in. wałów przeciwpowodziowych i innych urządzeń wodnych (groble, elektrownie wodne, śluzy, sztuczne zbiorniki wodne), ujęć wód, obszarów chronionych Natura 2000 (pozyskanych z GDOŚ i GIOŚ)

nad IIaPGW oraz uwzględniono hydrograficzną strukturę zarządzania zasobami wodnymi stosowaną w IIaPGW poprzez wykorzystanie w mzp i mrp Mapy Podziału Hydrograficznego Polski w skali 1:10 000.

**PGW WP RZGW
prawidłowo
i rzetelnie
sporządzały dokumenty
potwierdzające
zgodność inwestycji
lub działań z celami
środowiskowymi**

Na podstawie art. 440a upw dyrektor PGW WP RZGW, w celu potwierdzenia zgodności inwestycji lub działań z celami środowiskowymi, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 upw, sporządza dokument potwierdzający zgodność z takimi celami. Dokument ten sporządzany jest dla projektów, których całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwoty⁴⁸ wskazane w art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013. Wszystkie objęte kontrolą PGW WP RZGW prawidłowo i rzetelnie sporządzały dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi. Dokumenty te wydawane były na wniosek zainteresowanych podmiotów. W PGW WP nie obowiązywały, w okresie objętym kontrolą, wytyczne wewnętrzne w zakresie wydawania dokumentów potwierdzających zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; w PGW WP RZGW postępowano zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Wód Polskich⁴⁹.

**PGW WP RZGW
prawidłowo zaplanowały
działania związane
z utrzymaniem wód
i pozostałego mienia
Skarbu Państwa
związanego z gospodarką
wodną, w tym obwałowań
oraz obszaru międzywala,
w sposób zapewniający
osiągnięcie celów
środowiskowych dla wód**

PGW WP RZGW, na podstawie przepisów art. 240 ust. 3 pkt 8 i 16 upw, koordynują realizację inwestycji w regionach wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym oraz planują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala. Zgodnie § 61 ust. 2 pkt 1 i 3 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich, PGW WP RZGW były odpowiedzialne za koordynację inwestycji realizowanych przez ZZ oraz weryfikację planowanych zadań inwestycyjnych pod kątem ich zgodności z dokumentami planistycznymi w gospodarowaniu wodami w szczególności, m.in., z PGW. We wszystkich objętych kontrolą PGW WP RZGW prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód. W procesie planowania działań inwestycyjnych poprawnie określano konieczność uzyskania dokumentów określających wpływ inwestycji na środowisko wodne.

**PGW WP RZGW
prawidłowo
realizowały zadania
w zakresie planowania
utrzymania
śródlądowych
dróg wodnych**

Zgodnie z art. 240 ust. 3 pkt 23 upw PGW WP RZGW planują utrzymanie śródlądowych dróg wodnych. W okresie objętym kontrolą, na obszarze działania RZGW w Rzeszowie, obejmującym region wodny Górnej-Wschodniej Wisły i region wodny Dniestru, nie zostały określone śródlądowe drogi wodne. W związku z tym, w PGW WP RZGW w Rzeszowie nie planowano działań związanych z utrzymaniem śródlądowych dróg wodnych. Nie ponoszono również kosztów na wykonanie robót utrzymaniowych związanych ze śródlądowymi drogami wodnymi znajdującymi się w obszarze właściwości PGW WP RZGW w Lublinie. W okresie objętym kontrolą pozostałe PGW WP RZGW (w Białymstoku, w Bydgoszczy i we Wrocławiu) prawidłowo planowały zadania na odcinkach śródlądowych dróg wodnych, określonych w rsśdw. Proces planowania zapewniał możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 upw. Na podstawie szczegółowego badania łącznie 15 działań utrzymaniowych (po 5 realizowanych na obszarach działania każdego z PGW WP RZGW, w których takie działania były prowadzone), realizowanych na odcinkach śródlądowych dróg wodnych ustalono, że w PGW WP RZGW prawidłowo identyfikowano konieczność uzyskania oceny wodnoprawnej dla realizowanych działań.

⁴⁸ 50 mln EUR dla wspieranej operacji z EFRR i FS obejmującej szereg robót, działań lub usług służącą wykonaniu niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, która posiada jasno określone cele, a w przypadku operacji przyczyniających się do osiągnięcia celu tematycznego na mocy art. 9 akapit pierwszy pkt 7 rozporządzenia nr 1303/2013, której całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 75 mln EUR („duży projekt”).

⁴⁹ <https://wody.gov.pl/nasze-dzialania/potwierdzenie-zgodnosc-z-celami-srodowiskowymi>

Przykład

Pomimo braku ponoszenia w PGW WP kosztów na wykonanie robót utrzymaniowych związanych ze śródlądowymi drogami wodnymi znajdującymi się na terenie właściwości działania PGW WP **RZGW w Lublinie**, ponoszono koszty związane z zaplanowanymi dostawami materiałów do oznakowania szlaku żeglugowego na rzece Bug od ujścia rzeki Liwiec do miejscowości granicznej Niemirów. Zadania pod nazwą „Zakup materiałów dla potrzeb utrzymania szlaku żeglugowego na terenie działania ZZ Sokołów Podlaski” (z 2021 r., koszt 137,7 tys. zł) oraz „Dostawy związane z utrzymaniem szlaku żeglugowego na terenie działania ZZ Sokołów Podlaski” (z 2022 r., koszt 430,3 tys. zł) zostały zrealizowane, natomiast zadanie „Dostawa materiałów dla potrzeb utrzymania szlaku żeglugowego na terenie działania ZZ Sokołów Podlaski” z 2023 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zrealizowane (planowany koszt 60,0 tys. zł) – do dnia składania ofert, tj. do 27 października 2023 r. nie wpłynęła żadna oferta.). Oznakowanie szlaku żeglugowego przez Zespół ds. Wsparcia Technicznego zakupionymi materiałami nie wymagał uzyskania oceny wodnoprawnej na przepisów upw.

PGW WP RZGW nie planowały przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych

Zgodnie z art. 240 ust. 3 pkt 17 upw PGW WP RZGW planują przedsięwzięcia związane z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych. Żaden z objętych kontrolą PGW WP RZGW nie zaplanował takich przedsięwzięć. W PGW WP KZGW, jednostce organizacyjnej Wód Polskich sprawującej nadzór nad planowaniem i realizacją przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych (zgodnie z art. 240 ust 2 pkt 15 upw), mając na uwadze konieczność zapewnienia spójności i jednorodności w podejściu metodycznym do wyznaczania ww. ekosystemów na poziomie całego kraju, podjęto decyzję o przygotowaniu jednolitych wytycznych dla tego zadania obejmujących obszar całego kraju. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w PGW WP RZGW, dobiegały końca prace w PGW WP KZGW nad opracowaniem szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia na opracowanie pn.: „Identyfikacja ekosystemów wodnych i od wód zależnych zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych wraz z opracowaniem metodyki wyznaczania ww. ekosystemów oraz wskazaniem działań służących ich odbudowie na obszarach administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej”. Przewidywany termin zakończenia realizacji ostatniego etapu tego zadania został określony na 31 stycznia 2025 r.

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

Działania wynikające z aPWŚK były co do zasady prawidłowo uruchomione i rzetelnie realizowane

Realizacja działań wynikających z aPWŚK i objętych szczegółowym badaniem, tj. działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, była co do zasady prawidłowo uruchomiona w jednostkach kontrolowanych w terminie 3 lat od ogłoszenia aPGW. Stwierdzono jednak przypadki braku uruchomienia lub nierzetelnej realizacji podjętych działań.

Realizacja działań określonych w aPWŚK przez Ministra

W Ministerstwie podjęto realizację 9 z 10 zbadanych w trakcie kontroli NIK działań krajowych, wykonanie których przypisano w aPWŚK Ministrowi. Zgodnie z art. 328 ust. 4 upw Minister przekazał do KE sprawozdanie o postępach we wdrażaniu działań zawartych w aPGW i aPWŚK.

Jedno z 12 działań krajowych pn. „Rewizja wieloletniego programu ochrony brzegów morskich”, przewidziane do realizacji w 19 JCW, nie zostało przez Ministra uruchomione. Zaniechanie uruchomienia i wykonania tego działania krajowego do końca 2023 r. było niezgodne z art. 113b ust.10 upw z 2001 r. oraz art. 324 ust. 7 upw, w których stwierdza się, że działania zawarte w aktualizacjach Program wodno-środowiskowego kraju zostaną wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia, a działania ujęte w aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza należy rozpocząć nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia tej aktualizacji.

**Nierzetelne
postępowanie
Ministra w zakresie
przygotowania dla
Sejmu RP Informacji
o gospodarowaniu
wodami, o których
mowa w art. 4 ust. 2
upw z 2001 r.
oraz art. 353 ust. 2 upw**

**Realizacja działań
określonych w aPWŚK
przez PGW WP**

**Działania
określone w aPWŚK
nierealizowane
przez PGW WP**

Na potrzeby kontroli nie przedłożono śladów rewizyjnych potwierdzających podjęcie jakichkolwiek czynności na rzecz realizacji ww. działania.

Przekazywane do Sejmu RP Informacje o gospodarowaniu wodami, o których mowa w art. 4 ust. 2 upw z 2001 r. oraz art. 353 ust. 2 upw, były sporządzane nierzetelnie, gdyż nie zawierały danych na temat stanu zasobów wodnych i ich dynamiki zmian w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego. Przygotowane Informacje nie zawierały syntezy wyników opisanych danych jak również brak było w nich porównania do poprzednich okresów sprawozdawczych. Nadmiar informacji na temat rodzajów monitoringu i zarazem brak syntetycznych podsumowań sprawiał, że z informacji nie wynikało wprost jaki jest stan wód i jaki jest kierunek i dynamika zmian. Brak analiz na temat realizacji PGW uniemożliwiał ustalenie jaki jest stopień zaawansowania realizacji PGW i czy podejmowane działania są skuteczne. Powyższe postępowanie NIK uznała za nierzetelne.

W aPWŚK na lata 2016–2021 określono 13 działań krajowych⁵⁰ przewidzianych do realizacji przez Prezesa KZGW. Od 1 stycznia 2018 r. 11 z tych działań⁵¹ przejęło PGW WP KZGW. Analiza 9 działań krajowych⁵², a także 2 działań innych niż krajowe⁵³ przypisanych do realizacji KZGW, a następnie od 1 stycznia 2018 r. – PGW WP KZGW wykazała, że Prezes KZGW, a następnie Prezes PGW WP, prowadzili działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, prawidłowo realizując 8 z 9 działań krajowych oraz 1 z 2 działań innych niż krajowe.

W PGW WP nie rozpoczęto realizacji ujętego w aPWŚK działania pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”, co było niezgodne z treścią rozdziałów aPGW pn. „Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów

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

⁵¹ Z wyłączeniem działań pn. „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej”; „Obowiązek właściwego projektowania pomiarów monitoringowych i prowadzenia sprawozdawczości”.

⁵² Z wyłączeniem wskazanych w aPWŚK działań pn.: 1) „Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”; 2) „Kontrola stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych”; 3) „W przypadku obszarów dorzeczy znajdujących się częściowo poza terytorium Polski, koordynowanie działań z właściwymi władzami państw członkowskich UE oraz z właściwymi władzami państw leżących poza granicami Unii Europejskiej”; 4) „Obowiązek właściwego projektowania pomiarów monitoringowych i prowadzenia sprawozdawczości”.

⁵³ Pn.: „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW” (Działanie określone dla 25 JCWPd); „Opracowanie sposobu renaturyzacji wyszczególnionych JCWP w ramach krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych” (Działanie określone dla 13 JCWP).

środowiskowych”⁵⁴, a tym samym niezgodne również z zawartym w art. 324 ust. 7 upw wymogiem rozpoczęcia tego działania nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW⁵⁵.

Wyjaśniono, że działanie nie zostało uruchomione, bowiem ustawodawca nie przewidział obowiązku realizacji m.in. raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5m³/d średniorocznie z pojedynczej studni, a ponadto upw wprowadziła nowe instrumenty takie jak m.in. analiza ryzyka, o której mowa w art. 133 tej ustawy.

NIK zauważa, że nieuregulowanie przez ustawodawcę w upw kwestii obowiązku raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d średniorocznie z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłonowego dużych ujęć komunalnych oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego nie było obiektywną przesłanką do odstąpienia od realizacji działania określonego w aPWŚK. Realizacja tego działania miała doprowadzić do zmian przepisów we wskazanym zakresie. NIK nie podziela stanowiska, że wdrożenie obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka, o której mowa w art. 133 upw, przez właściciela ujęcia wody stanowi realizację działania z aPWŚK, bowiem zgodnie z ust. 5 ww. przepisu analizę ryzyka prowadzi się dla ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób lub do 10 m³ wody na dobę z indywidualnych ujęć wody lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana, jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. Tym samym nie ma wymogu, aby analiza ryzyka była prowadzona dla wszystkich ujęć wody w ilościach mniejszych niż 5 m³/d oraz analizy ryzyka nie jest tożsama z raportowaniem samego poboru wody, ponieważ istotą działania określonego w aPWŚK jest zapewnienie raportowania poboru wody bez względu na jej przeznaczenie.

**W PGW WP RZGW
nie opracowywano
i nie weryfikowano
warunków
korzystania z wód
regionu wodnego**

Zgodnie z aPWŚK obowiązek opracowania i weryfikacji warunków korzystania z wód regionu, jako aktu prawa miejscowego wspomagającego osiągnięcie celów środowiskowych był jednym z działań na poziomie krajowym, wskazanym w tym dokumencie i przypisanym do realizacji dyrektorowi rzgw. Zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 2 upw z 2001 r. opracowywanie warunków korzystania z wód regionu

⁵⁴ Określono w nich m.in., że: „Program działań zawarty w aPWŚK dla JCWP oraz dla JCWPd obejmuje, zgodnie z art. 113b upw, działania podstawowe i uzupełniające. Działania podstawowe wskazane są do realizacji we wszystkich JCW niezależnie od ich aktualnego stanu i wyników oceny ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych. Działania te stanowią minimalne wymogi jakie należy podjąć w celu utrzymania wpływu presji na tym samym poziomie i nie pogarszania stanu JCW, a obowiązek ich realizacji wynika z innych przepisów UE oraz przepisów prawa krajowego. [...] Działania uzupełniające obejmują pozostałe środki, które powinny zostać wdrożone dla osiągnięcia przez JCW celów środowiskowych. Nie są one obowiązkowe dla wszystkich części wód. Jeżeli jednak działanie to zostanie wpisane do programu działań, staje się ono obowiązkowe do realizacji dla tej części wód, dla której zostało ustanowione. Działania uzupełniające są opracowywane i wdrażane w uzupełnieniu do działań podstawowych i wskazane dla JCW, w których istnieje zagrożenie nieosiągnięcia celów środowiskowych. Są one odpowiedzią na presję będącą przyczyną wystąpienia zagrożenia. [...]”. Zgodnie z art. 113 upw z 2001 r. planowanie w gospodarowaniu wodami obejmowało dokumenty planistyczne, m.in. były to aPGW i aPWŚK. Zgodnie z art. 38b upw z 2001 r. plan gospodarowania wodami na obszarach dorzecza zawierał cele środowiskowe, a osiągnięciu tych celów służyła realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju. aPWŚK określała podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy (art. 113b ust. 1 upw z 2001 r.). Na podstawie art. 113b ust. 9 upw z 2001 r. program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby był aktualizowany. Natomiast działania zawarte w aktualizacjach powinny być wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia – zgodnie z art. 113b ust. 10 upw z 2001 r. 1 stycznia 2018 r. weszła w życie upw, która uchyliła upw z 2001 r. (na podstawie art. 573 upw) Ustawodawca w art. 555 upw postanowił, że zachowują ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje m.in. planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i stają się one planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 niniejszej ustawy i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r. Wraz z uchynieniem całej ustawy upw z 2001 r. uchylone zostały także przepisy dotyczące przeglądu oraz aPWŚK, ale sama aPWŚK nie została uchylona.

⁵⁵ Co miało miejsce w 2016 r.

wodnego było jednym z zadań dyrektora rzgw. W przypadku PGW WP RZGW w Białymstoku, PGW WP RZGW w Bydgoszczy i PGW WP RZGW w Lublinie, działanie to zrealizowali poprzednicy prawni poszczególnych PGW WP RZGW, przed wejściem w życie upw. Dyrektor PGW WP RZGW w Rzeszowie wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie w styczniu 2018 r. upw, warunki korzystania z wód zostały usunięte z listy dokumentacji planistycznych, o których mowa w art. 317 tejże ustawy – w związku z powyższym Dyrektor PGW WP RZGW w Rzeszowie nie miał obowiązku opracowywać nowych ani weryfikować istniejących warunków korzystania z wód. Natomiast Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił, że w okresie 2018–2023 nie były weryfikowane rozporządzenia, będące aktami prawa miejscowego, w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionów wodnych: Środkowej Odry, Izery, Orlicy, Morawy, Metuje, Łaby i Ostrożnicy (Upa), opublikowane przez dyrektora rzgw we Wrocławiu w 2016 roku. Zgodnie z art. 565 ust. 3 upw dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie upw z 2001 r., zachowały moc do 22 grudnia 2021 r. i zgodnie z postanowieniami wskazanego przepisu, mogły być zmieniane. Jednakże dyrektorzy PGW WP RZGW wraz z wejściem w życie upw, utracili do tej czynności podstawę prawną określoną w art. 120 ust. 1 i art. 92 ust. 3 pkt 2 upw z 2001 r.

**Brak wniosków
o wydanie pozwoleń
wodnoprawnych
dotyczących zrzutu
wody ze stawów
hodowlanych**

Wymóg każdorazowej analizy przez organ wydający pozwolenie wodnoprawne, w odniesieniu do wszystkich przypadków, w których korzystanie z wód objęte pozwoleniem wodnoprawnym wiąże się z problematyką zrzutu wody ze stawów hodowlanych, konieczności nałożenia obowiązku realizacji niezbędnych przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko był kolejnym z działań na poziomie krajowym, określonym w aPWŚK, przypisanym do realizacji dyrektorom rzgw, których następcami prawnymi są PGW WP RZGW. Do żadnego z PGW WP RZGW nie wpłynęły wnioski o wydanie pozwoleń wodnoprawnych w odniesieniu do przypadków, w których korzystanie z wód wiązałoby się z problematyką zrzutu wody ze stawów hodowlanych.

**Utworzono
krajową bazę danych
o zmianach
hydromorfologicznych
wód**

Utworzenie krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych wód z uwzględnieniem cieków lub odcinków cieków szczególnie cennych przyrodniczo było działaniem określonym w aPWŚK, zaplanowanym do realizacji na poziomie krajowym. Podmiotami, którym przypisana była realizacja tego działania, zgodnie z aPWŚK, byli Prezes KZGW i dyrektorzy rzgw. Działanie to jednak realizował Prezes KZGW, w ramach zamówienia publicznego pn. „Identyfikacja presji w regionach wodnych i na obszarach dorzeczy – Część I: Utworzenie Krajowej bazy danych o zmianach hydromorfologicznych”, w ramach przygotowania IIaPGW. Przedstawiciele PGW WP RZGW⁵⁶ uczestniczyli w realizacji działania biorąc udział w pracach grup roboczych.

Przykład

W 2023 r. (do 6 listopada) w PGW WP RZGW w Lublinie przeprowadzono aktualizację ww. bazy na potrzeby opracowywanej IIaPGW. Całość prac z terenu **PGW WP RZGW w Lublinie** została wykonana przez pracowników Wydziału Planowania w Gospodarowaniu Wodami we współpracy z ZZ oraz NW. Aktualizacji podlegały warstwy zabudowy poprzecznej cieków, sztucznych zbiorników wodnych, kompleksów stawowych, elektrowni wodnych, zabudowy podłużnej i budowli liniowych. Zgromadzony materiał został przekazany do KZGW.

**PGW WP RZGW
prowadziły kontrole
gospodarowania
wodami na obszarze
JCW zagrożonych
nieosiągnięciem celów
środowiskowych
dla nich określonych**

Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami było kolejnym z działań określonych w aPWŚK, zaplanowanych do realizacji na poziomie krajowym. Podmiotami, którym przypisana była realizacja tego działania, zgodnie z aPWŚK, byli Prezes KZGW i dyrektorzy rzgw. We wszystkich poddanych kontroli PGW WP RZGW realizowano kontrole gospodarowania wodami na obszarze JCW zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych. PGW WP RZGW w Białymstoku przeprowadził łącznie, w okresie objętym kontrolą, 227 takich kontroli, PGW WP RZGW w Bydgoszczy – 173, PGW WP RZGW w Lublinie – 245, PGW WP RZGW we Wrocławiu – 152.

⁵⁶ W Białymstoku, w Rzeszowie.

Przykład

Spośród 152 przeprowadzonych kontroli w **PGW WP RZGW we Wrocławiu** w 67 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, polegające między innymi na: braku pozwoleń wodnoprawnych, nieprzeprowadzaniu konserwacji budowli piętrząco-zrzutowej, nieprzestrzeganiu warunków posiadanego pozwolenia wodnoprawnego, braku pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do rzeki, braku prowadzenia ksiąg eksploatacji ujęć wód powierzchniowych, odprowadzaniu zanieczyszczonych ścieków przemysłowych do rowu, przekraczaniu dopuszczalnych zawartości fosforu w odprowadzanych ściekach, niezapewnieniu stałego minimalnego przepływu nienaruszalnego w rzece, nieprzeprowadzaniu badań jakości odprowadzanych ścieków, nieprzeprowadzaniu prac utrzymaniowych urządzeń służących do oczyszczania i odprowadzania ścieków, nieprowadzeniu pomiarów ilości odprowadzanych ścieków, w oparciu o wskazania ilości pobieranej wody na podstawie zainstalowanego wodomierza, niewykonywaniu badań jakości oczyszczonych ścieków odprowadzanych do cieku zgodnie z częstotliwością określoną w pozwoleniu wodnoprawnym i w regularnych odstępach czasu, nieprzekazywaniu wyników prowadzonych pomiarów ilości i jakości odprowadzanych ścieków do cieku w zakresie określonym w pozwoleniu wodnoprawnym do organu właściwego w sprawach pozwoleń wodnoprawnych w terminie do 1 marca każdego roku za rok poprzedni, nieprzekazywaniu badań jakości ścieków oraz zestawień ilości pobranej wody, która jest jednoznaczna z ilością powstających ścieków, w okresie obowiązywania aktualnego pozwolenia wodnoprawnego do Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami PGW WP RZGW we Wrocławiu.

**Nieterminowe
rozpoczęcie
lub zrealizowanie
w PGW WP RZGW
działań określonych
w aPWŚK lub brak
ich realizacji**

Zgodnie z art. 324 ust. 7 upw działania ujęte w aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza należy rozpocząć nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia tej aktualizacji. Natomiast, zgodnie z art. 113b ust. 10 upw z 2001 r. działania zawarte w aPWŚK zostaną wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia. W 4 z 5 PGW WP RZGW prawidłowo rozpoczęto realizację działań wskazanych w aPWŚK, w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW, w ramach której działania te powinny być realizowane. PGW WP RZGW we Wrocławiu nie realizował lub zrealizował po wyznaczonym terminie działania określone w aPWŚK. Przykładowo działanie pn. „Przegląd pozwoleń wodnoprawnych” zrealizowano po terminie wyznaczonym na 31 grudnia 2018 r. (pozwolenia dotyczące wód powierzchniowych) albo mimo wyznaczenia terminu na 31 grudnia 2021 r. – nadal realizacji tego działania nie zakończono (pozwolenia dotyczące wód podziemnych).

Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił, że powodem ww. opóźnień było przejęcie przez PGW WP RZGW we Wrocławiu (aktualnie w strukturach PGW WP) obowiązków (w tym: przeglądu pozwoleń wodnoprawnych) należących do 31 grudnia 2017 r. do innych organów, co wiązało się z dużym nakładem pracy oraz koniecznością reorganizacji PGW WP RZGW we Wrocławiu od 1 stycznia 2018 r. Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu dodał, że w ww. czasie, tj. od momentu przejęcia przez PGW WP RZGW we Wrocławiu obowiązku ww. przeglądów, przyjętym wówczas priorytetem w Wydziale Zgód Wodnoprawnych, było udzielanie pozwoleń wodnoprawnych i innych decyzji, dla których właściwym był, od dnia 1 stycznia 2018 r., Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu. Na terminową realizację zadań, w tym możliwość rozpoczęcia zaplanowanych działań wskazanych w aPWŚK, miała wpływ duża liczba spraw wpływających do organu, wymagających przeprowadzenia postępowań administracyjnych kończących się wydaniem pozwoleń wodnoprawnych i innych decyzji przypisanych do Wydziału Zgód Wodnoprawnych PGW WP RZGW we Wrocławiu, jak również rotacja pracowników i braki kadrowe. Zdaniem Dyrektora PGW WP RZGW we Wrocławiu, mając na uwadze powyższe, niemożliwe było rozpoczęcie i zakończenie w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. ww. przeglądów pozwoleń wodnoprawnych.

W przypadku działań pn. „Budowa przepławki, przywrócenie drożności odcinków rzek” – na 16 działań w PGW WP RZGW we Wrocławiu 4 nie rozpoczęto, a 2 nie zakończono w terminie.

Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił, że 4 zadania nie zostały rozpoczęte z uwagi na brak środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych – limity przyznawane corocznie dla PGW WP na realizację tych zadań nie pozwalały na uruchomienie nowych postępowań przetargowych w celu realizacji tych inwestycji. PGW WP w pierwszej kolejności musiało zapewnić finansowanie zadań, które zostały rozpoczęte w okresie wcześniejszym lub były zadaniami kontynuowanymi, a ich realizacja była kluczowa z uwagi na bezpieczeństwo przeciwpowodziowe dla ludzi i ich mienia. Priorytetowymi zadaniami były również wszystkie działania wynikające z nakazów nadzoru budowlanego, których brak realizacji skutkowałby nałożeniem kar finansowych na jednostki PGW WP oraz zagrażałoby to katastrofą budowlaną w zakresie poszczególnych obiektów hydrotechnicznych. W przypadku pozostałych dwóch rozpoczętych, ale niezakończonych w terminie zadań, Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu podał, że ich realizacja przedłużyła się z powodu długotrwałych procedur uzgodnień z wieloma organami i właściwymi terytorialnie urzędami gmin. Tym samym PGW WP RZGW we Wrocławiu nieterminowo, tj. po upływie trzech lat od dnia ogłoszenia aPGW, rozpoczął realizację ww. działań pn. „budowa przepławki, przywrócenie drożności odcinków rzek”. Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu podał, że przedmiotowe zadania nie zostały rozpoczęte w terminie trzech lat od dnia ogłoszenia aPGW z uwagi na brak środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych – limity przyznawane corocznie dla PGW WP na realizację zadań nie pozwalały na uruchomienie nowych postępowań przetargowych.

Ponadto PGW WP RZGW we Wrocławiu nieterminowo, tj. po upływie trzech lat od dnia ogłoszenia aPGW, rozpoczął realizację przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód powierzchniowych – 20 listopada 2020 r. oraz poborem wód podziemnych – 30 listopada 2020 r.

Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił, że na termin rozpoczęcia zaplanowanych działań wskazanych w aPWŚK wpłynęło: zorganizowanie pracy jednostki PGW WP RZGW we Wrocławiu po wejściu w życie w 2018 r. upw, duża liczba spraw wpływających do organu wymagających przeprowadzenia postępowań administracyjnych kończących się wydaniem pozwoleń wodnoprawnych i innych decyzji przypisanych do Wydział Zgód Wodnoprawnych PGW WP RZGW we Wrocławiu, rotowanie pracowników, jak i braki kadrowe, ustalenie priorytetów związanych z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych i innych decyzji, dla których właściwym jest Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu, obowiązywanie w kraju stanu epidemii spowodowanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i związana z tym hybrydowa oraz zdalna praca organu.

Ponadto PGW WP RZGW we Wrocławiu nieterminowo, tj. po upływie trzech lat od dnia ogłoszenia aPGW, rozpoczął realizację działań dotyczących zapewnienia ciągłości rzek i potoków poprzez udrożnienie obiektów stanowiących przeszkodę dla migracji ryb – budowa przepławki dla ryb, przebudowa progu na bystrzu – 2 sierpnia 2023 r. (na JCWP o nazwie Biała Łądecka od Morawki do Nysy Kłodzkiej) oraz 28 lipca 2023 r. (na JCWP o nazwie Nysa Kłodzka od Różanki do Białej Łądeckiej). Dyrektor PGW WP RZGW we Wrocławiu wyjaśnił, że na ww. opóźnienie miały wpływ nieoczekiwane niepokoje społeczne lokalnej ludności związane z zakresem działań objętych wstępnymi założeniami do projektów, co wiązało się koniecznością zmiany koncepcji i docelowych rozwiązań, wydłużony czas pozyskiwania pozwoleń i decyzji niezbędnych dla rozpoczęcia realizacji zadań, przedłużające się procedury przetargowe.

Prowadzenie przez ZZ inwestycji w sposób zapewniający osiągnięcie lub utrzymanie celów środowiskowych

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prawidłowego prowadzenia, przez ZZ, inwestycji z zakresu gospodarki wodnej w sposób zapewniający osiągnięcie lub utrzymanie celów środowiskowych dla wód. ZZ w Białymstoku realizował 5 takich inwestycji, w okresie objętym kontrolą: Przebudowa zastawki na rzece Krzemianka w km 2+830 obręb Rybniki, gm. Wasilków; Przebudowa jazu z zabudową wyrwy na rzece Gruda w km 3+000 obręb Gąsówka-Somachy, gm. Łapy; Przebudowa koryta Rzeki Kulikówka i budowli piętrzących w km 0+000 – 5+300, gm. Dobrzyniewo Duże, gm. Krypno; Odbudowa koryta Rzeki Rokietnica I wraz z budowlami komunikacyjnymi i wodnymi w km 0+000 – 14+890; Odbudowa koryta Rzeki Rokietnica II wraz z budowlami komunikacyjnymi i wodnymi w km 14+890 – 27+028 pow. Wysokie Mazowieckie. ZZ w Inowrocławiu na początku 2018 r. pracował w ograniczonym składzie osobowym, toteż PGW WP RZGW w Bydgoszczy zrealizował inwestycje dotyczące budowy jednej przepławki dla ryb oraz opracował wariantową analizę sposobu udroźnienia budowli piętrzących na cieku Noteć wraz ze wskazaniem wariantu do realizacji oraz opracowaniem dokumentacji projektowej. W okresie objętym kontrolą ZZ w Białej Podlaskiej rozpoczął realizację inwestycji polegającej na budowie jazu w km 31+350 rzeki Huczwa w miejscowości Malice, gm. Werbkowice, powiat hrubieszowski. Celem inwestycji jest zapewnienie ciągłości korytowej rzeki poprzez zagwarantowanie pełnego, swobodnego korytarza ekologicznego za pomocą budowy przepławki dla ryb. ZZ w Krośnie nie realizował takich inwestycji. Na obszarze właściwości ZZ we Wrocławiu zamierzenia inwestycyjne prowadzone były przez inne jednostki.

Realizacja i współdziałanie przez ZZ w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami

W 4 na 5 ZZ nie stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji i współdziałaniu w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym osiągnięciu celów, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 upw, w zlewniach. W aPWŚK, wśród działań przewidzianych do realizacji przez ZZ w Białej Podlaskiej, określono m.in. obowiązek dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych w JCWPd⁵⁷. Według harmonogramu określonego w aPWŚK działania te miały charakter ciągły i winny być realizowane w perspektywie obowiązywania aPWŚK. ZZ w Białej Podlaskiej działań tych nie realizował. Jak wyjaśnił Dyrektor ZZ w Białej Podlaskiej wykorzystanie zasobów tych wód oszacowano na 15 % i nie stwierdzono zagrożenia ilościowego dla tej części wód. Zdaniem NIK w aPWŚK nie wskazano parametrów poboru wód, po spełnieniu których dopuszczalne byłoby odstępianie od realizacji tego działania, natomiast wykonanie działań wymienionych w aPWŚK było obligatoryjne.

Utrzymanie wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną przez ZZ, w sposób zapewniający osiągnięcie lub utrzymanie celów środowiskowych dla wód

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji przez ZZ zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcia lub utrzymania celów środowiskowych dla wód. Przy realizacji działań prowadzono współpracę z innymi organami, m.in. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej (w zakresie ocen wodnoprawnych).

Brak odbudowy ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych

Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 9 ZZ realizują przedsięwzięcia związane z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych oraz współdziałają w tym zakresie z właściwymi organami i podmiotami. W żadnym z objętych kontrolą ZZ nie realizowano powyższych przedsięwzięć, ze względu na niezaplanowanie ich przez PGW WP RZGW.

Wykonywanie działań ochronnych zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000

W 2⁵⁸ z 5 objętych kontrolą ZZ wykonywano działania ochronne zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w odniesieniu do wód, do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie lub podmioty, którym powierzono wykonywanie

⁵⁷ O kodach PLGW20067 i PLGW20091.

⁵⁸ ZZ w Białej Podlaskiej, ZZ we Wrocławiu.

uprawnień właścicielskich na podstawie przepisów upw. W okresie objętym kontrolą zadania ochronne do realizacji przez ZZ w Białej Podlaskiej przewidziane zostały w zarządzeniach Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie ustanawiających dla obszaru Natura 2000 plany zadań ochronnych w lokalizacjach: Uroczysko Mosty-Zahajki (PLB060014) i Zbiornik Podedwórze (PLB060015). Zadania te polegały na utrzymaniu optymalnej głębokości wód w zbiornikach oraz unikaniu maksymalnego piętrzenia wód w okresie od kwietnia do czerwca, a także prowadzeniu monitoringu poziomu wód w tych zbiornikach. Rzędne piętrzenia dla ww. zbiorników wodnych określone zostały decyzją Wojewody Lubelskiego z 4 listopada 2002 r. Na podstawie zapisów dokonanych w książkach eksploatacji ww. zbiorników wodnych ustalono, iż w zbiornikach tych utrzymywano poziom wód nieprzekraczający poziomu maksymalnego piętrzenia ustalonego ww. decyzją. W analogicznej formie, tj. poprzez zapisy stanu wód w książkach eksploatacji obiektów, prowadzono monitoring poziomu wód w tych zbiornikach. ZZ we Wrocławiu prowadził 16⁵⁹ z 17 działań w 9 obszarach chronionych. ZZ we Wrocławiu nie zrealizował 1 działania, w obszarze Natura 2000 Las Pilczycki PLH020069, nie usuwano rdestowców z nadbrzeża Odry. Stwierdzono 4 stanowiska występowania rdestowców na nadbrzeżu Odry. Ze względu na miejsce występowania (brzeg rzeki, na skarpie, pomiędzy drzewami), niewielki zasięg oraz charakter zarośli (pojedyncze pędy na znacznej powierzchni) oraz wymagania i wytyczne odnośnie skutecznego usuwania tych roślin (usunięcie pędów podziemnych do głębokości kilku metrów wraz z glebą i zastąpienie jej „czystą”, brak możliwości użycia herbicydów w tym terenie) ZZ we Wrocławiu podjął decyzję, by usunięcie poprzedzić kilkuletnimi obserwacjami zinventaryzowanych stanowisk i ich rozwoju w celu oceny, czy próba usunięcia nie stanowić będzie większego zagrożenia dla środowiska i stateczności skarp rzeki. Pozostałe 3 ZZ⁶⁰ nie wykonywały takich działań, ponieważ nie zostały wskazane jako podmioty odpowiedzialne za wykonanie takich działań lub nie zostały one przewidziane w ppi.

**Współpraca ZZ
z podmiotami
planującymi budowę
lub modernizację
instalacji
wykorzystujących
hydroenergię
do wytwarzania
energii elektrycznej**

Spośród ZZ objętych kontrolą tylko 1 z nich (ZZ w Krośnie) współpracował z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej. Współpraca ta polegała na informowaniu potencjalnych inwestorów o warunkach realizacji takich przedsięwzięć. Ponadto ZZ w Krośnie opiniował potencjalne inwestycje w tym zakresie w przedmiocie potrzeb przeprowadzenia ich oceny oddziaływania na środowisko oraz w zakresie udzielania pozwoleń wodnoprawnych. Pozostałe ZZ nie realizowały powyższych działań, gdyż w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do nich wnioski w tej sprawie⁶¹, a w przypadku ZZ we Wrocławiu współpraca z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej przy opiniowaniu wniosków o dzierżawę lub użytkowanie terenów należących do Skarbu Państwa, będących pod nadzorem PGW WP, nie należała do właściwości ZZ we Wrocławiu⁶².

**Nieterminowe
rozpoczęcie przez ZZ
realizacji działań
wskazanych w aPWŚK**

W 3 z 5 ZZ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminowego rozpoczęcia realizacji działań wskazanych w aPWŚK, tj. w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w ramach którego działania te powinny być realizowane. Nieprawidłowości polegały na: przeprowadzeniu 14 miesięcy po ustawowym terminie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, co było niezgodne z art. 324 ust. 7 upw, na obszarze działalności ZZ w Białymstoku; niewykonaniu dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych w 9 JCWP na obszarze działalności ZZ w Inowrocławiu; nierozpoczęcie, przez ZZ w Białej Podlaskiej, w ustawowym terminie opracowania analizy udrożnienia budowli piętrzących na odcinku cieku istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji i opracowaniem dokumentacji projektowej.

⁵⁹ Zadania ciągłe typu „zachowanie i utrzymanie stanowisk gatunków ...”, „przeprowadzanie koszenia wałów przeciwpowodziowych i skarp rowów i cieków wodnych ...” lub „realizowanie okresowych wahań wody poprzez sterowanie poziomem wód ...”.

⁶⁰ ZZ w Białymstoku, ZZ w Inowrocławiu, ZZ w Krośnie.

⁶¹ Do ZZ w Białymstoku, ZZ w Inowrocławiu, ZZ w Białej Podlaskiej.

⁶² Na podstawie regulaminu organizacyjnego PGW WP.

Działania o zasięgu krajowym i dla JCW, zawarte w aPWŚK, przypisane do realizacji inspektorom ochrony środowiska

Kontrolą objęto 5 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, które – zgodnie z aPWŚK – miały przypisane realizację działań zawartych w tym dokumencie planistycznym. Zawarte w aPWŚK działania, określone do realizacji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, o zasięgu krajowym, dotyczyły działań kontrolnych realizowanych przez WIOŚ, z mocy przepisów uioś. Ponadto WIOŚ, w aPWŚK, przypisano do realizacji działania dla JCW, a wśród nich: kontrolę postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata, a także identyfikację występowania przyczyn pojedynczych stwierdzonych zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego.

Identyfikacja, przez WIOŚ przyczyn pojedynczych stwierdzonych zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego

Spośród WIOŚ objętych kontrolą 2 (WIOŚ w Lublinie i WIOŚ we Wrocławiu) miały przypisane w aPWŚK jako jedno z działań identyfikację występowania przyczyn pojedynczych stwierdzonych zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego. Działanie to zostało przypisane do realizacji w JCWPd. W przypadku WIOŚ w Lublinie działanie swoim zakresem rzeczowym obejmowało: identyfikację przyczyn przekroczeń wybranych wskaźników jakości w punktach monitoringowych: punkt 1164 w m. Manie, gm. Międzyrzecz Podlaski (As), punkt 1168 w m. Międzyzyleś, gm. Tucznia (NO₂, PO₄, K, TOC, Se), punkt 829 w m. Terespol (NO₃, PO₄, K), punkt 1823 w m. Hołowno, gm. Podedwórze (NH₄); działanie WIOŚ polegające na inspekcjach w podmiotach które odmówiły udostępnienia informacji o ilości wytwarzanych ścieków i odpadów. By zidentyfikować przyczyny zanieczyszczeń WIOŚ w Lublinie przeprowadził kontrole w zakresie możliwości zanieczyszczenia wód przez ścieki, kontrole gospodarstw rolnych i prowadzono monitoring składowiska odpadów. Z wyjaśnień Zastępcy Lubelskiego WIOŚ wynika, że podmioty wywiązywały się z obowiązku udostępnienia informacji o ilości wytwarzanych ścieków i odpadów. Natomiast, w przypadku WIOŚ we Wrocławiu zakres rzeczowy tego działania obejmował: identyfikację ognisk zanieczyszczeń: niklem (0,0877 mg/L) w punkcie monitoringowym nr 342 miejscowości Kostomłoty, jonem amonowym (7,9 mg/L) w punkcie monitoringowym 1262 Nowe Jarosławice i niklem (0,049 mg/L) w punkcie monitoringowym nr 343 w miejscowości Paszowice (ujmującym jednocześnie wody przeznaczone do spożycia). WIOŚ we Wrocławiu prowadził działania w celu identyfikacji ognisk zanieczyszczeń niklem i jonem amonowym, ale nie ustalono na ich podstawie jednoznacznie źródła zanieczyszczeń.

Działania kontrolne prowadzone przez WIOŚ; brak planowania i realizacji kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W planach kontroli WIOŚ z lat 2018–2023 uwzględniano m.in. kontrole w następujących zakresach: przestrzegania warunków dotyczących ilości pobieranej wody, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych; przestrzegania warunków dotyczących ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych oraz; przestrzegania przepisów dotyczących wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego. W okresie objętym kontrolą WIOŚ prawidłowo realizowały kontrole przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Na ogół realizacja tych kontroli była wypełnieniem, ustanowionego przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, celu kontroli przestrzegania warunków dotyczących ilości pobieranej wody, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz w pozwoleniach zintegrowanych. 3 z 5 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (Kujawsko-Pomorski WIOŚ – w latach 2018–2019, Podkarpacki WIOŚ – w latach 2018–2022, Dolnośląski WIOŚ – w latach 2018–2023) nie zaplanowało i nie przeprowadziło kontroli dotyczącej realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ucp, w zakresie dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1a uioś do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Realizacja działań
z aPWŚK przez GIOŚ

W aPWŚK określającej podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy⁶³ Głównemu Inspektorowi przypisano do realizacji lub współrealizacji z innymi podmiotami 59 działań⁶⁴ związanych przede wszystkim z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska⁶⁵ oraz z oceną stanu wód.

Szczegółowa analiza wykonania 52 z ww. 59 działań wykazała, że 4 działania dotyczące monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych, tj.: a) działanie pn. „Realizacja zapisów Planu Ochrony” REZ 409⁶⁶ – dla którego wskazano jako jednostkę odpowiedzialną GIOŚ; b) Trzy działania pn. „Realizacja zapisów Planu Zadań Ochronnych” dla obszarów PLH020018⁶⁷, PLH020037⁶⁸, PLH020054⁶⁹ – w przypadku których wskazano, że na stanowiskach objętych pms monitoring może przeprowadzić GIOŚ; nie zostały zrealizowane przez Głównego Inspektora, bowiem zostały przypisane mu do realizacji niezgodnie z jego właściwością w załączniku nr 9 do aPWŚK.

Główny Inspektor opiniując projekty aPWŚK i aPGW nie zgłosił uwag o niezasadności wskazania GIOŚ do realizacji tych działań, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało niepoprawnym przypisaniem mu ww. działań. Postępując w opisany wyżej sposób nie zachowano w GIOŚ standardu kontroli zarządzanej określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna”, lit. D. „Informacja i komunikacja”, cz. II. załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Pozostałe działania zostały rozpoczęte i zakończone w GIOŚ w ustawowych terminach. Ponadto stwierdzono, że w wypadku 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji” w GIOŚ dokonano odbioru II etapu przedmiotu zamówienia wynikającego z umowy nr 29/2018/POLIŚ z 28 września 2018 r.⁷⁰, mimo że przedstawiona 5 grudnia 2018 r. dokumentacja wymagała poprawek merytorycznych i uzupełnień, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie naliczono wykonawcy ww. zamówienia kary umownej w wysokości 3,2 tys. zł za 14 dni opóźnienia w przekazaniu wyników prac II etapu⁷¹, co było niezgodne z § 2 ust. 7 i § 7 ust. 1 ww. umowy oraz z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷² – stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

⁶³ Zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1 i 1a upw z 2001 r. – pwsł oraz pgw były jednymi z podstawowych dokumentów planistycznych w zakresie ochrony, gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Organem odpowiedzialnym za opracowanie pwsł oraz pgw był Prezes KZGW funkcjonującego do 31 grudnia 2017 r. Dokument pwsł został zatwierdzony w 2010 r. i zaktualizowany w 2016 r. W tym samym roku Rada Ministrów dokonała aktualizacji pgw, które obowiązywały do czasu ogłoszenia w 2023 r. drugiej aktualizacji pgw.

⁶⁴ Dla działań wskazanych do realizacji w wybranych JCW liczbę działań określono jako sumę iloczynów działań i liczby JCW, w których dane działanie było zaplanowane do realizacji.

⁶⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ – do zadań IOŚ należy prowadzenie pms.

⁶⁶ Zarządzenie nr 28/2009 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Łązy” (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2009 r. nr 48 poz. 1187, ze zm.).

⁶⁷ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Łęgi Odrzańskie PLH020018 (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2014 r. poz. 1740, ze zm.).

⁶⁸ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 29 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Góry i Pogórze Kaczawskie PLH020037 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 4023, ze zm.).

⁶⁹ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja nad Bobrem PLH020054 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 3942, ze zm.).

⁷⁰ Zawartej z wykonawcą w przedmiocie weryfikacji reprezentatywności ppk w wodach przejściowych i przybrzeżnych monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i badawczego.

⁷¹ Przedstawionych ostatecznie 19 grudnia 2018 r.

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Koszty realizacji działań przez GIOŚ

GIOŚ nie agregował informacji o kosztach realizacji poszczególnych działań w podziale na poszczególne obszary dorzecza i lata realizacji, bowiem nie był zobowiązany do raportowania ww. informacji w okresie objętym kontrolą⁷³. Działania wynikające z aPWŚK dotyczące monitoringu realizowane były w ramach umów z podmiotami zewnętrznymi obejmującymi szereg innych zadań, bez wydzielenia kosztów na dorzecza.

Wytyczne i zalecenia GIOŚ dla IOŚ dotyczące dokonywania pomiarów w zakresie stwierdzenia przekroczeń warunków pozwoleń wodnoprawnych albo pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi

W latach 2018–2023 Główny Inspektor nie wydawał WIOŚ szczególnych wytycznych dotyczących dokonywania pomiarów w zakresie stwierdzenia przekroczeń warunków pozwoleń wodnoprawnych albo pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi.

Obowiązujący w GIOŚ ISK zawierał ogólne wytyczne⁷⁴ dla inspektorów IOŚ obejmujące m.in. zbiór zasad postępowania przed, w trakcie oraz po przeprowadzonych kontrolach w terenie oraz kontrolach realizowanych w oparciu o dokumenty.

W styczniu 2024 r. p.o. II zastępcy Głównego Inspektora, działając na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o IOŚ, przekazał wszystkim WIOŚ do stosowania zalecenia⁷⁵ dotyczące postępowania kontrolnego w przypadku zrzutu ścieków oraz wydawania decyzji wymierzających opłaty podwyższone za naruszenia warunków pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych w zakresie ilości pobranej wody oraz ilości i jakości odprowadzanych ścieków – w oparciu o pomiary automonitoringowe prowadzących instalacje.

Organy IOŚ nie dokonywały oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki własnych pomiarów

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

Zgodnie z art. 284 upw właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub ziemi, określonych w pozwoleniu wodnoprawnym lub pozwoleniu zintegrowanym, na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne lub innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia. Ustalając znaczenie pojęcia „innych środków dowodowych” z art. 284 pkt 2 upw należy odnieść się do treści art. 9 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ. W pierwszym z przywołanych przepisów ustawodawca wymienia uprawnienia inspektorów podczas kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska. W tym samym katalogu zawarto m.in. przeprowadzenie niezbędnych pomiarów lub badań (pkt 2) w celu oceny działalności kontrolowanego wpływającej na środowisko, przez pryzmat określonych warunków prowadzenia tej działalności w posiadanych przez kontrolowanego decyzjach administracyjnych. Na podstawie zaś wyników przeprowadzonej kontroli organ IOŚ może wydać decyzję administracyjną na podstawie odrębnych przepisów (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ), przez co należy rozumieć także decyzję w przedmiocie wymierzenia opłaty podwyższonej w przypadkach przewidzianych art. 280 pkt 2 upw.

Zastępca Głównego Inspektora oraz dyrektor DI uważali, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie jest uprawniony do stwierdzania przekroczenia warunków pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego – w odniesieniu do jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi

⁷³ W art. 328 ust. 2 upw nie wymieniono GIOŚ ani Głównego Inspektoratu jako zobowiązanych do sporządzania sprawozdań z realizacji działań w pgw. GIOŚ nie otrzymał od właściwego ministra żadnych wytycznych co do ustalania ww. kosztów działań.

⁷⁴ M.in.: zasady przygotowania do kontroli określające wymagany zakres przygotowania do kontroli w terenie; przeprowadzenie kontroli ustalające postępowanie inspektorów przy przeprowadzaniu kontroli oraz dokumentowania jej przebiegu i ustaleń w ramach kontroli wykonywanych w terenie; wykonywanie kontroli w oparciu o dokumenty dotyczące analizy badań automonitoringowych; działania pokontrolne obejmujące katalog działań możliwych do podjęcia w następstwie przeprowadzanych kontroli.

⁷⁵ Pismo znak DI-KKW.410.190.2023 z 15 stycznia 2024 r.

– na podstawie pomiarów własnych, a w świetle posiadanych kompetencji dokonuje oceny spełnienia ww. warunków tylko na podstawie wyników przedkładanych przez kontrolowany podmiot. Powyższe argumentowano tym, że zgodnie z art. 285 upw właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, dokonując oceny wyników pomiarów dotyczących ilości, stanu i składu ścieków, prowadzonych przez podmiot obowiązany do ich prowadzenia. Ponadto podnoszono, że stosownie do art. 286 upw właściwy organ IOŚ stwierdza przekroczenie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, jeżeli podmiot ten prowadzi wymagane pomiary ilości, stanu i składu ścieków i zapewnił on wykonanie pomiarów, w tym pobieranie próbek, przez akredytowane laboratorium w zakresie badań, do których wykonywania jest zobowiązany.

Zdaniem NIK, ocena spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi powinna być dokonywana przez organy IOŚ także w oparciu o wyniki własnych pomiarów, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 upw.

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

Zaznaczyć należy, że prezentowane przez GIOŚ stanowisko skutkuje:

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

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

Główny Inspektor na podstawie art. 4a ust 1 pkt 1 ustawy o IOŚ kieruje działalnością IOŚ w tym m.in. wydaje zalecenia i wytyczne określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, oraz kontroluje stan ich realizacji. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi⁷⁶ w imieniu Głównego Inspektora zadania w zakresie koordynacji i nadzoru nad działalnością kontrolną WIOŚ dotyczącą przestrzegania warunków określonych w posiadanych pozwoleniach

**Brak w GIOŚ danych,
ile i jakie działania podjęły
WIOŚ w latach 2018–2023
po stwierdzeniu
przekroczeń wskaźników
zanieczyszczeń
w próbkach ścieków**

⁷⁶ Zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 1; zarządzenie nr 1 Głównego Inspektora z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 10 pkt 3; zarządzenie nr 7 Głównego Inspektora z 6 października 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 3 i 4; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 1 czerwca 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 3 i 4; zarządzenie nr 6 Głównego Inspektora z 3 października 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 3 i 4; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 3 i 4.

wodnoprawnych lub pozwoleniach zintegrowanych realizował DI. Ponadto od 6 października 2020 r. DI w zakresie działania miał przypisaną realizację obowiązków dotyczących statystyki publicznej z działalności kontrolnej⁷⁷.

Główny Inspektor nie pozyskał jednak danych, ile i jakie działania podjęły WIOŚ w latach 2018–2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie WIOŚ podczas kontroli. Informacje te są niezbędne do rzetelnej realizacji ustawowego zadania polegającego na kierowaniu pracami IOŚ.

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

P.o. II zastępca Głównego Inspektora oświadczył m.in., że: GIOŚ analizował informacje dotyczące podejmowanych przez WIOŚ działań pokontrolnych podczas rozpatrywania skarg na działania WIOŚ, które wpływają do GIOŚ. Ponadto dokonywano analizy, podczas rozpatrywania odwołań m.in. od decyzji WIOŚ wstrzymujących działalności w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zniszczenie środowiska. Poniósł jednocześnie, że ISK wykorzystywany przez IOŚ, nie umożliwiał weryfikacji ww. danych pod względem szczegółowym bez każdorazowego manualnego sprawdzenia przez pracownika zawartości wystąpienia bądź zarządzenia pokontrolnego, przy czym rozpoczęto prace modernizacyjne ISK, mające na celu polepszenie funkcjonalności ww. systemu, co w przyszłości może usprawnić możliwości analityczne danych przedkładanych przez WIOŚ do systemu ISK. Brak szczegółowej analizy danych uzasadnił ograniczeniami kadrowymi, biorąc pod uwagę ilość wytwarzanych przez WIOŚ zarządzeń pokontrolnych oraz koniecznością realizacji innych obowiązków służbowych przez pracowników GIOŚ.

Wykorzystywanie przez IOŚ wyników pomiarów zleconych GIOŚ

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁷⁸ z dniem 1 stycznia 2019 r. laboratoria WIOŚ stały się Centralnym Laboratorium Badawczym.

Przepis art. 28f ust. 8 ustawy o IOŚ⁷⁹ zobowiązywał Głównego Inspektora do zawarcia z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska porozumień w sprawie zakresu i sposobu realizacji przez CLB badań, w tym pobierania próbek, wykonywania pomiarów i analiz na potrzeby działań kontrolnych. Pierwsze takie porozumienie Główny Inspektor zawarł 10 czerwca 2021 r. z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Z pozostałymi wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska porozumienia zawierane były od 15 czerwca 2021 r. do 27 sierpnia 2021 r.

Jak wyjaśniono uzgodnienie ostatecznej wersji porozumień było trudne i czasochłonne ze względu na wielość pomiarów i trudny do jednolitego uregulowania merytoryczny obszar prowadzonych spraw. Do czasu podpisania porozumień CLB, zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektor tego laboratorium, badania realizowano na rzecz WIOŚ na podstawie przepisów ustawy o IOŚ oraz na zasadach wynikających z projektu porozumienia trójstronnego. CLB realizował zadania związane z pobieraniem próbek i wykonywaniem analiz

⁷⁷ Zarządzenie nr 7 Głównego Inspektora z 6 października 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 7; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 1 czerwca 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 7; zarządzenie nr 6 Głównego Inspektora z 3 października 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 7; zarządzenie nr 4 Głównego Inspektora z 12 stycznia 2023 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ – § 9 pkt 7.

⁷⁸ Dz. U. poz. 1479.

⁷⁹ Przepis ten został wprowadzony art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

zgodnie ze zleceniem złożonym przez WIOŚ. W poszczególnych latach liczba próbek pobranych przez CLB metodą manualną i automatyczną podczas kontroli planowych i pozaplanowych w podziale na uśrednione próbki średniogodzinne (3 podpróbki) oraz próbki średniodobowe (4, 6, 8 lub 12 podpróbek wynikających z okresowych zrzutów ścieków lub małych przepływów) wyniosła łącznie 1591⁸⁰.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez WIOŚ wyników pomiarów zleconych GIOŚ do stwierdzania przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi.

Informowanie Wód Polskich

WIOŚ rzetelnie informowały właściwe organy Wód Polskich o wydanych decyzjach w sprawie kontrolowanych oczyszczalni ścieków, w tym tych, na które składano skargi i wnioski o interwencje.

Opóźnienia w realizacji przez WIOŚ działań wskazanych w aPWŚK

W wypadku 2 WIOŚ rozpoczęcie realizacji działań wskazanych w aPWŚK nastąpiło później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w ramach którego działania te powinny być realizowane. I tak: w wypadku WIOŚ we Wrocławiu rozpoczęcie realizacji działań w 1 JCWP nastąpiło 3 dni po upływie wymaganego terminu, a w wypadku WIOŚ w Lublinie rozpoczęcie realizacji działań w 1 JCWP nastąpiło niemal rok po upływie wymaganego terminu. Z kolei w wypadku WIOŚ w Bydgoszczy nie zrealizowano 103 działań, a 7 działań (prowadzeniu przez Wojewódzkiego Inspektora kontroli zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych warunków odprowadzania ścieków z oczyszczalni komunalnych i przemysłowych do wód lub do ziemi) było realizowane z mniejszą niż wymagana częstotliwością (co najmniej raz na trzy lata).

Działania o zasięgu krajowym, zawarte w aPWŚK, przypisane do realizacji urzędów gmin

Kontrolą objęto 5 urzędów gmin, które – zgodnie z aPWŚK – miały przypisaną realizację działań zawartych w tym dokumencie planistycznym. Zawarte w aPWŚK działania, określone do realizacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o zasięgu krajowym dotyczyły: obowiązku uchwalenia wykazu kąpielisk w gminie; ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez nich i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy oraz obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Były to działania wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Działania dla JCWP, zawarte w aPWŚK, przypisane do realizacji urzędów gmin

Ponadto każdej z gmin, w aPWŚK, przypisano do realizacji działania dla JCWP. Łącznie badaniem objęto 31 działań dla JCWP, z tym, że to samo działanie określone dla więcej niż jednej JCWP traktowano jako oddzielne działanie, a łączna suma działań stanowiła sumę iloczynów różnych działań określonych w aPWŚK oraz liczby JCWP, w których dane działanie zostało określone do realizacji. Burmistrz Wysokiego Mazowieckiego miał przypisane do realizacji 4 działania objęte szczegółowym badaniem w 2 JCWP; Burmistrz Szubina – 8 działań w 7 JCWP; Wójt Gminy Włodawa – 6 działań w 6 JCWP; Wójt Gminy Leżajsk – 6 działań w 6 JCWP; Burmistrz Miasta Brzeg Dolny – 7 działań w 6 JCWP. Każda gmina miała przypisane do realizacji działanie pn.: „kontrola postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata”, w co najmniej 1 JCWP (łącznie 25 działań z 31 objętych szczegółowym badaniem).

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

Roczne sprawozdania z realizacji działań zawartych w aPWŚK nie były sporządzane

Przepis art. 328 ust. 2 upw zobowiązywał m.in. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (w okresie objętym kontrolą działań zawartych w aPWŚK). Zakres informacji przekazywanych przez te podmioty określało rozporządzenie Ministra w sprawie zakresu informacji z realizacji działań. Z objętych kontrolą 5 urzędów gmin, jedynie w 1 – Urzędzie Gminy Leżajsk –sprawozdania za lata 2018–2022 były rzetelnie i terminowo sporządzane i przekazywane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej. W pozostałych, objętych kontrolą, urzędach gmin sprawozdania nie były sporządzane lub były sporządzane nierzetelnie.

Przykłady

Burmistrz Miasta Brzeg Dolny nie sporządził żadnego ze sprawozdań. Wyjaśnił, że powodem powyższego był, z jednej, strony chaos informacyjny, związany z nowym obowiązkiem ustawowym i podmiotami, których obowiązek ten dotyczy, w przypadku niepodejmowania w okresie sprawozdawczym żadnych działań objętych aPWŚK. Wynikało to również z faktu, że okres ten obejmował lata funkcjonowania i bieżącej pracy całego urzędu w sytuacjach nadzwyczajnych, z uwagi na ilość realizowanych zadań, zleczanych gminom, jako jednostkom samorządu terytorialnego, przez organy państwowe, w szczególności działań i obowiązków wynikających ze stanu nadzwyczajnego wywołanego pandemią, który wiązał się także z brakami kadrowymi pracowników, wywołanymi chorobą. Wskazał również na następstwa wybuchu wojny w Ukrainie polegające na organizowaniu pomocy uchodźcom, do czego oddelegowani byli także pracownicy urzędu. Burmistrz wyjaśnił też, że znamienym jest, że gmina nie otrzymała od ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, żadnego ponaglenia w sprawie braku składania sprawozdań, co wskazuje, iż naruszenia te nie miały charakteru działań lub zaniedbań celowych, wynikających z lekceważenia ustawowych obowiązków przez organ wykonawczy gminy.

Wójt Gminy Włodawa nie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPWŚK za: 2018 r., 2020 r. i 2021 r., co było niezgodne z art. 328 ust. 2 upw. W 2019 r. i w 2022 r. pracownicy Urzędu przesłali jedynie mailowe informacje, że nie realizowano działań objętych sprawozdaniem za 2018 r. i za 2021 r. Przedmiotowe sprawozdania, za 2019 r. i za 2022 r., zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, lecz zostały sporządzone nierzetelnie, ponieważ nie zawierały one działań wskazanych w aPWŚK. W sprawozdaniu za 2019 r. podano jedynie dane kontaktowe, a za 2022 r. działanie ciągle polegające na budowie sieci kanalizacyjnej w ramach Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych. Brak przekazywania sprawozdań lub podawanie w nich niekompletnych danych spowodowane było nagromadzeniem się obowiązków nałożonych na pracownika urzędu gminy.

W rezultacie brak przekazywania sprawozdań ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej lub przekazanie mu ich, zawierających nierzetelne informacje, nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji przypisanych gminie i jej organom działań dla JCWP lub działań o zasięgu krajowym, według stanu na ostatni dzień każdego okresu sprawozdawczego. W szczególności nie uwidaczniały one niezrealizowania w pełnym zakresie części działań przypisanych do realizacji objętym kontrolom gminom oraz nierozpoczęcia od początku obowiązywania aPWŚK niektórych działań w niej zawartych.

Nieprawidłowości przy sporządzaniu projektów uchwał obejmujących wykazy planowanych kąpielisk

Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie oraz Wójt Gminy Leżajsk, w okresie objętym kontrolą, nie otrzymywali wniosków o utworzenie kąpielisk na terenie gmin, toteż nie sporządzali projektów uchwał obejmujących wykazy planowanych kąpielisk. W 2 z 5 objętych kontrolą urzędach gmin ustalono nierzetelne prowadzenie ewidencji kąpielisk w Urzędzie Miejskim w Brzegu Dolnym oraz w Urzędzie Miejskim w Szubinie. Ewidencje kąpielisk, prowadzone przez Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, za lata 2020–2023 oraz prowadzone przez Urząd Miejski w Szubinie, za lata 2019–2022, posiadały treść niezgodną

z treścią dokumentów źródłowych, na podstawie których powstały. W drugim z wymienionych urzędów ewidencje były prowadzone również niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie ewidencji oraz sposobu oznakowania kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli⁸¹, bowiem nie zawierały części wpisów wymaganych załącznikiem nr 1 do tego rozporządzenia. W każdym roku objętym kontrolą również gmina Włodawa, we własnym imieniu, organizowała kąpieliska. W jednym roku, do sporządzonego przez Wójta wniosku o umieszczenie kąpieliska w wykazie kąpielisk gminy Włodawa nie dołączono zgody właściciela wód na utworzenie kąpieliska, co było niezgodne z art. 37 ust. 5 pkt 3 upw.

**Nierzetelne
prowadzenie
ewidencji zbiorników
bezodpływowych**

W każdym ze skontrolowanych urzędów gmin⁸² ewidencja zbiorników bezodpływowych, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ucpg była prowadzona w sposób nierzetelny. Wójtowie i burmistrzowie nie ujmowali w nich nieruchomości, od których odbierane były nieczystości ciekłe przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i nieczystości; nie zawierali w nich danych w zakresie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych lub zawarte w nich dane były nieaktualne. W 1 przypadku ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała 2 nieruchomości podłączone do sieci kanalizacyjnej.

Przykład

Burmistrz Wysokiego Mazowieckiego prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych, jednak nie zawierała ona danych w zakresie częstotliwości ich opróżniania. Prowadzona w latach 2018–2023 (do 31 sierpnia) ewidencja zbiorników nie zawierała danych dotyczących częstotliwości i sposobu opróżniania urządzeń jak pojemność zbiornika; częstotliwość opróżniania; informacje o zawartych umowach na odbiór nieczystości. W rezultacie urząd nie dysponował informacjami o sposobie zagospodarowania nieczystości ciekłych z 20 urządzeń, objętych ewidencją zbiorników bezodpływowych w latach 2018–2023. Burmistrz Wysokiego Mazowieckiego odnosząc się do braku powyższych danych w ewidencji wyjaśnił, że „Gmina Miejska Wysokie Mazowieckie prowadziła ewidencję ilościową zbiorników bezodpływowych do celów statystycznych. W związku ze znikomym odsetkiem zbiorników bezodpływowych w stosunku do stopnia skanalizowania miasta nie badano parametrów technicznych zbiorników, częstotliwości ich opróżniania i umów na odbiór. W większości przypadków miasto zapewniło mieszkańcom możliwość przyłączenia się do sieci sanitarnej”.

**Nierzetelne
prowadzenie ewidencji
przydomowych
oczyszczalni ścieków**

W 3 (Urząd Miejski w Szubinie, Urząd Gminy Włodawa, Urząd Miejski w Brzegu Dolnym) z 5 objętych kontrolą urzędach gmin stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków. W ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Szubinie nie ujęto 10 spośród 28 (35,7 %) nieruchomości wyposażonych w tego typu instalacje, z czego 3 ujęte były niezasadnie w ewidencji zbiorników bezodpływowych. W ewidencji prowadzonej w Urzędzie Gminy Włodawa nie ujęto m.in. 33 nieruchomości, które nie posiadały przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, a mogły posiadać przydomowe oczyszczalnie ścieków (lub zbiorniki bezodpływowe). Z kolei Burmistrz Brzegu Dolnego nienależycie sprawował nadzór właścicielski nad spółką gminną, czego skutkiem był brak prowadzenia przez nią ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w gminie. Natomiast Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie nie prowadził ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w związku z brakiem wniosków o wpis do ww. ewidencji. Brak konieczności prowadzenia ewidencji został potwierdzony, w toku kontroli, informacjami od Starosty Wysokomazowieckiego. Analiza dokumentacji, w zakresie jej kompletności oraz kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów

⁸¹ Dz. U. poz. 2476.

⁸² Burmistrz Brzegu Dolnego powierzył zadania własne gminy z zakresu gospodarki komunalnej, w tym realizację działań zawartych w aPWŚK podległej spółce miejskiej.

ściekowych, dotyczącej 20 nieruchomości z terenu gminy Leżajsk, ujętych w ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, wykazała, że w Urzędzie Gminy Leżajsk prawidłowo i rzetelnie prowadzona była ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków.

NIK zwraca uwagę, że ustalenia kontroli P/23/041 w zakresie nierzetelnego prowadzenia przez gminy ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków są zbieżne z ustaleniami innych kontroli NIK obejmujących swym zakresem przedmiotowe zadania m.in. I/21/002 – Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa małopolskiego czy P/21/066 Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. Świadczy to o istniejącym wciąż problemie oraz dowodzi pilnej potrzeby wzmocnienia przez gminy podejmowanych działań na rzecz prawidłowej realizacji zadań wynikających z ucpg.

Brak realizacji kontroli postępowania w zakresie gromadzenia i oczyszczania ścieków

We wszystkich objętych kontrolą urzędach gmin występowały nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się przez organ wykonawczy gminy z realizacji działania, określonego w aPWŚK, pn. „Prowadzenie kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata”. Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie nie realizował kontroli na terenie 1 JCWP. Z prowadzonej ewidencji zbiorników bezodpływowych wynika, że w latach 2018–2023 nie kontrolowano 20 właścicieli urządzeń, w tym 14, którzy powinni być poddani kontroli co najmniej dwukrotnie w okresie objętym kontrolą⁸³. Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie upoważnił spółkę komunalną do prowadzenia kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków oraz bezodpływowych zbiorników. Wyjaśnił, że brak wspomnianych kontroli wynikał z faktu, że gospodarką wodno-ściekową w mieście zajmowała się spółka komunalna, a miasto jest w 99,85 % skanalizowane, w związku z czym samorząd w większości stworzył warunki do przyłączenia się do sieci. Nadmieniał, że nowo budowane nieruchomości są obecnie od razu włączane do sieci. W okresie objętym kontrolą również Burmistrz Szubina nie wywiązywał się rzetelnie z realizacji ww. działania. Spośród 60 nieruchomości – objętych szczegółowym badaniem kontrolnym, położonych na obszarach nieskanalizowanych – 22 nie zostało skontrolowanych ani razu w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r., a 37 zostało skontrolowanych, jednak bez zachowania wymaganej częstotliwości. Burmistrz Szubina wyjaśnił, że wynikało to z: obowiązujących w latach 2020–2022 obostrzeń wprowadzonych w związku z trwającą pandemią COVID-19, ograniczających realne możliwości wykonywania zadań kontrolnych, niejednolitego formułowania norm prawnych określających główne kierunki działań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz regulujących sposób ich wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego, nierzetelnego wypełniania przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie zgłaszania eksploatacji instalacji, jak również obserwowanego w badanym okresie intensywnego rozwoju zabudowy mieszkaniowej na obszarach nieskanalizowanych gminy, w szczególności wiejskich przylegających do aglomeracji bydgoskiej, skutkującego wyodrębnianiem się nowych terenów wymagających działań kontrolnych. Wójt Gminy Włodawa nie zrealizował ww. działania na obszarze 1 JCWP. Ponadto na obszarach 5 JCWP działania w zakresie ww. kontroli z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata rozpoczęto dopiero w 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym dwa lata w stosunku do terminu 3 lat od dnia ogłoszenia aPGW. Nie prowadzono ww. działania w latach 2018–2020 oraz 2022–2023. Wójt Gminy Włodawa wyjaśnił, że powodem niewłaściwej realizacji ww. działań było nadmierne obciążenie pracowników. Dodał, że od 3 października 2023 r. rozpoczęto czynności zmierzające do uzupełnienia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, a 4 października 2023 r. wysłano 55 wezwań do złożenia dokumentów dotyczących wywozu nieczystości

⁸³ Wpisani do ewidencji od co najmniej 1 stycznia 2018 r.

ciekłych, które figurują w gminnych ewidencjach. W okresie objętym kontrolą w 9 z 13 miejscowości położonych na terenie gminy Leżajsk nie przeprowadzono żadnej kontroli w ww. zakresie. Zastępca Wójta Gminy Leżajsk wyjaśnił, że kontrolę zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni gmina przeprowadzała w miejscowościach, w których została wybudowana lub rozbudowana sieć kanalizacji sanitarnej, tj. Brzoza Królewska, Gwizdów, Biedaczów w celu weryfikacji oraz mobilizacji do przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej. Gmina głównie koncentrowała się na nowo wybudowanych sieciach kanalizacyjnych. Z kolei Burmistrz Brzegu Dolnego nienależycie sprawował nadzór właścicielski nad spółką komunalną, której powierzył zadania własne gminy z zakresu gospodarki komunalnej, w tym realizację działań określonych w aPWŚK. Skutkiem tego było nieprzeprowadzanie, w okresie objętym kontrolą, kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata w 4 JCWP. Burmistrz Brzegu Dolnego wyjaśnił m.in., że w sierpniu 2022 r. w urzędzie nowo zatrudnionemu pracownikowi powierzono prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych oraz przygotowywanie projektów planów kontroli. Jednak z uwagi na nadzwyczajną sytuację wywołaną wojną w Ukrainie, której następstwem był kryzys energetyczny, oraz nałożenie na gminy nowych zadań w zakresie między innymi sprzedaży węgla i przekazanie ww. pracownikowi związanych z tym dodatkowych obowiązków, powzięto decyzję, że do końca 2023 r., ewidencję nadal będzie prowadziła spółka komunalna, natomiast począwszy od 2024 r. zadania te wrócą do gminy i kontrole zgodnie z harmonogramem będą prowadzone przez pracowników urzędu.

Gminy nie przeprowadziły, określonej w aPWŚK, weryfikacji programu ochrony środowiska dla gminy w zakresie ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych

2 z 5 objętych kontrolą gmin (Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie i Burmistrz Miasta Brzeg Dolny) miały przypisane w aPWŚK działanie pn.: przeprowadzenie weryfikacji programu ochrony środowiska dla gminy w zakresie ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych. Działanie to należało zrealizować na terenie JCWP określonych w aPWŚK. Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie nie zrealizował ww. działania. Natomiast Burmistrz Miasta Brzeg Dolny nie zrealizował tego działania w terminie określonym w aPWŚK, tj. do końca IV kwartału 2018 r.

Przykład

Burmistrz Miasta Brzeg Dolny wyjaśnił, że obecnie obowiązujący w gminie program ochrony środowiska (na lata 2022–2025) był poprzedzony „Programem Ochrony Środowiska dla gminy Brzeg Dolny na lata 2004–2007”, z aktualizacją przeprowadzoną w 2007 r. (dokument pn. „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla gminy Brzeg Dolny”). Z uwagi na fakt, iż w gminie obowiązywał w okresie do końca IV kwartału 2018 r. zdezaktualizowany program ochrony środowiska, podjęto działania zmierzające do opracowania kompleksowego, nowego, zgodnego z powszechnie obowiązującymi uregulowaniami programu, co miało swoje zwieńczenie w postaci obecnie obowiązującego programu. Z uwagi zatem na konieczność opracowania nowego programu ochrony środowiska nie podjęto działań do aktualizacji w 2018 r. obowiązującego wtedy programu, a przystąpiono do prac zmierzających do całościowego uregulowania materii w nowym dokumencie.

Urzędy gmin, w większości, nieterminowo rozpoczęły realizację działań wskazanych w aPWŚK

Zgodnie z art. 324 ust. 7 upw działania ujęte w aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza należało rozpocząć nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia tej aktualizacji. Z powodu ogłoszenia rozporządzeń w sprawie aPGW, w 4 kwartale 2016 r.⁸⁴, termin rozpoczęcia

⁸⁴ Spośród 10 rozporządzeń Rady Ministrów wydanych w 2016 r. na podstawie art. 114 ust. 5 upw z 2001 r. najwcześniej ogłoszono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Úcker (Dz. U. poz. 1818) – 5 listopada 2016 r., a najpóźniej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1967) – 6 grudnia 2016 r.

działań upływał w 4 kwartale 2019 r.⁸⁵ Spośród 5 poddanych kontroli urzędów gmin w 3 z nich (w Urzędzie Gminy Leżajsk, w Urzędzie Gminy Włodawa, w Urzędzie Miasta Wysokie Mazowieckie) organ wykonawczy gminy rozpoczął realizację działań wskazanych w aPWŚK w sposób prawidłowy, tj. w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w ramach którego działania te powinny być realizowane⁸⁶. W Urzędzie Miejskim w Szubinie z 266-dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu ustawowego, rozpoczęto realizację działania dotyczącego kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata na obszarze 1 JCWP. Ponadto Burmistrz Miasta Brzeg dolny dokonał realizacji działania pn.: „Weryfikacja programu ochrony środowiska dla gminy w zakresie ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych”, z opóźnieniem w stosunku do terminu ustawowego.

**Ewidencja umów
zawartych
na odbieranie odpadów
komunalnych**

Jednym z działań, określonych w aPWŚK, o zasięgu krajowym było działanie pn.: „Ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy”. W aPWŚK, jako podstawę prawną realizacji tego działania, wskazano art. 3 ust. 3 pkt 3 ucp. W 2⁸⁷ z 5 objętych kontrolą urzędów gmin stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji tego działania.

**Urzędy gmin
nie realizowały
inwestycji wymagających
uzyskania oceny
wodnoprawnej**

Wraz z wejściem w życie upw, realizacja inwestycji z zakresu: korzystania z usług wodnych; długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej; piętrenia wody podziemnej; rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych; wprowadzania do śródlądowych wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; wykonania urządzeń wodnych; regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych; zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mającej wpływ na warunki przepływu wód; robót i obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej; działań z zakresu utrzymywania publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, wymaga uzyskania oceny wodnoprawnej. W kontrolowanym okresie urzędy gmin nie realizowały inwestycji o parametrach wymagających uzyskania oceny wodnoprawnej lub realizowały je na podstawie pozwoleń na budowę uzyskanych przed 1 stycznia 2018 r. (przed dniem wejścia w życie upw).

Przykład

Dla 8 inwestycji, prowadzonych przez **Burmistrza Miasta Wysokie Mazowieckie** w okresie objętym kontrolą, uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, w związku z czym nie było wymagane uzyskiwanie oceny wodnoprawnej na podstawie art. 428 upw.

5.3. Monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych

NIK ocenia negatywnie planowanie i prowadzenie, w okresie objętym kontrolą, monitoringu wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych, ze względu na nierzetelne działania w zakresie planowania zadań monitoringu wód oraz zatwierdzania programów ww. monitoringu, a także z uwagi na brak zapewnienia możliwości pełnego wykonywania, w latach 2019–2022, zaplanowanych badań monitoringu JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

⁸⁵ W zależności od obszaru dorzecza, w którym działania określone w aPWŚK, powinny być realizowane

⁸⁶ Powyższe nie wyklucza braku realizacji działań

⁸⁷ W Urzędzie Miasta Wysokie Mazowieckie i w Urzędzie Miejskim w Szubinie

Opracowywanie i realizacja programów monitoringu środowiska	Na podstawie przepisu art. 5 ust. 4 pkt 3 uioś za opracowanie i realizację wojewódzkich programów monitoringu środowiska oraz ich aneksów, zawierających m.in. zakres monitoringu wód, w tym monitoringu diagnostycznego, operacyjnego i badawczego – odpowiedzialni byli do końca 2018 r. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. Minister Środowiska w rozporządzeniu z 21 lipca 2016 r. określił sposób klasyfikacji stanu JCWP oraz środowiskowe normy jakości dla substancji priorytetowych⁸⁸. Z kolei kryteria i sposób oceny stanu JCWPd został określony przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z 21 grudnia 2015 r.⁸⁹ Dodatkowo Minister Środowiska w drodze rozporządzenia określił formy i sposoby prowadzenia monitoringu JCWP i JCWPd⁹⁰.
Liczba JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych	W okresie objętym kontrolą zmianie ulegała liczba JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, przyjmowana przez GIOŚ za podstawę do tworzenia programów monitoringu wód. W latach 2018–2021 było to 3705 JCWP (w okresie obowiązywania aPGW), w latach 2022–2023 – 3382 JCWP (projekt IIaPGW), a od 2024 r. – 3640 JCWP (po zatwierdzeniu IIaPGW). Zmiany liczby JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych wynikały z wejścia w życie rozporządzeń w sprawie aPGW oraz IIaPGW. W latach 2022–2023 GIOŚ projektował monitoring wód w oparciu o przekazaną 7 lipca 2020 r. przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dokumentację planistyczną do IIaPGW. W porównaniu do projektu IIaPGW, w zatwierdzonej IIaPGW zmienione zostało ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych dla 412 JCWP, z czego 334 JCWP przekwalifikowano z niezagrażonych na zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, a 78 JCWP z zagrożonych na niezagrażone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych. Zmiana ryzyka niespełnienia określonych dla nich celów środowiskowych pomiędzy projektem aPGW, a aPGW wystąpiła w przypadku 2464 JCWP, z czego 1870 JCWP zmieniło ryzyko z niezagrażonych na zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych, a 594 JCWP z zagrożonych na niezagrażone nieosiągnięciem celów środowiskowych dla nich określonych (przy 1797 JCWP wskazanych jako zagrożone w projekcie aPGW). W wypadku 2 z 5 WIOŚ objętych kontrolą, w 2018 r. badania monitoringowe wód powierzchniowych na terenie województw objętych właściwością terytorialną tychże WIOŚ (podlaskie i podkarpackie) zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi wojewódzkimi programami monitoringu środowiska. Programy te zostały przygotowane zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami dotyczącymi monitoringu JCWP.
Nieprawidłowe planowanie i realizacja monitoringu wód przez WIOŚ w 2018 r.	WIOŚ w Bydgoszczy, w 2018 r. nie zaplanował do realizacji monitoringu operacyjnego na 18 JCWP uznanych za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia monitoringowego. Monitoring operacyjny powinien być prowadzony w cyklach rocznych, z częstotliwością nie mniejszą niż co 3 lata, co najmniej 2 razy w każdym 6-letnim cyklu aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. We wspomnianych 18 przypadkach monitoring nie został zaplanowany do realizacji, mimo że w latach 2016–2017 nie przeprowadzono go na tych JCWP. WIOŚ we Wrocławiu nie zaplanował w latach 2016–2018 monitoringu operacyjnego w 157 JCWP uznanych za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych. Z kolei w WIOŚ w Lublinie, w 2018 r. (a także w latach 2016–2017) nie przeprowadzono monitoringu operacyjnego 46 (14,6 %) z 314 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia monitoringowego. Zastępca Lubelskiego WIOŚ wyjaśniła, że JCWP, w których nie został zrealizowany wojewódzki program monitoringu środowiska, zaplanowano do badań

⁸⁸ Dz. U poz. 1187.

⁸⁹ Dz. U z 2016 r. poz. 85.

⁹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1550, ze zm. i Dz. U z 2016 r. poz. 1178.

w odpowiedzi na wnioski NIK zawarte w informacji o wynikach kontroli „Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach KSI.410.007.00.2016”. NIK negatywnie oceniała sposób programowania monitoringu rzek na lata 2013–2015 oraz na lata 2016–2020 przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz GIOŚ, bowiem ograniczali oni zakres zadań monitoringu wód planowanych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska do wysokości środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa oraz krajowych funduszy ekologicznych zamiast do rzeczywistych potrzeb. Dlatego WIOŚ, realizując wniosek NIK po wcześniejszych kontrolach, w aneksie do wojewódzkiego programu monitoringu środowiska w 2018 r. zaplanował monitoring operacyjny we wszystkich JCWP zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych. Aneks obejmował przeprowadzenie badań w latach 2018–2020.

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

**Zatwierdzenie
przez Głównego
Inspektora programów
wykonawczych
na lata 2020–2023
w sposób nieeliminujący
możliwości modyfikacji
treści tych programów**

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

Główny Inspektor nie podpisywał plików Excel na płytach DVD, a pliki te nie były zabezpieczone przed ich modyfikacją. Programy wykonawcze zatwierdzone przez Głównego Inspektora wraz z płytami DVD w przypadku: programu wykonawczego na 2020 r. – posiadały datę ostatniego zapisu plików od 21 stycznia 2020 r. do 13 marca 2020 r., programu wykonawczego na 2021 r. – zawierały daty modyfikacji od 10 listopada 2020 r. do 18 marca 2021 r., programu wykonawczego na 2022 r. – zawierały daty modyfikacji od 26 listopada 2021 r. do 17 grudnia 2021 r., programu wykonawczego na 2023 r. – zawierały daty modyfikacji od 13 stycznia 2023 r. do 1 lutego 2023 r.

W tej sprawie zastępca dyrektora DMŚ zeznała m.in., że nie wie czy pracownicy modyfikowali pliki lub płyty po tym terminie oraz dlaczego pliki mają późniejszą datę zapisu.

Pełniący w okresie objętym kontrolą funkcję Głównego Inspektora wyjaśnili m.in., że nie pamiętają szczegółów ze względu na upływ czasu lub, że płyta DVD zawierająca 16 załączników, w których znajdują się programy monitoringu wód dla każdego z 16 województw stanowi integralną część dokumentu pn. „Program wykonawczy monitoringu wód na [...] rok”, a podpis złożony na stronie tytułowej dokumentu odnosił się do jego całości, w tym do załączników (które są integralną częścią dokumentu).

Podczas kontroli NIK GIOŚ przekazał pliki WODY, ujednolicone pliki WODY z 18 stycznia 2024 r. oraz pliki z bazy JWODA. Dodatkowo analizie poddano programy wykonawcze umieszczone na stronie internetowej⁹¹. Poszczególne zbiory danych w latach 2018–2023 zawierały dla MO⁹² odpowiednio: 9255, 9097, 11 502 oraz 9070 programów wykonawczych, natomiast dla MO_CHEM⁹³: 7014, 7025, 8327 oraz 7030 programów wykonawczych. Zestawienie w zakresie rozbieżności zostało sporządzone przez pracowników GIOŚ.

⁹¹ <https://wody.gios.gov.pl/pjwp/publication/RIVERS/88>.

⁹² Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_BIOL w programach wykonawczych.

⁹³ Badaniem objęte były JCWP, dla których wskazano atrybut „tak” w kolumnie MO_CHEM oraz wartości „puste” w MO_BIOL w programach wykonawczych.

Niepozyskanie przez Głównego Inspektora od WIOŚ danych niezbędnych do rzetelnej weryfikacji m.in. aneksów do wojewódzkich programów monitoringu środowiska na lata 2016–2020

Zdaniem NIK pliki zawierające szczegółowy zakres monitoringu wód powinny być podpisywane przez Głównego Inspektora lub przedstawione do zatwierdzenia przez Głównego Inspektora w postaci uniemożliwiającej ich modyfikację, a tym samym w sposób dający gwarancję braku możliwości wprowadzenia zmian w dokumentach zatwierdzonych przez Głównego Inspektora. Nie bez znaczenia jest fakt występowania rozbieżności pomiędzy 4 źródłami danych o zakresie i częstotliwości badań monitoringowych. Wskutek tego niemożliwe było ustalenie w toku kontroli jaki program został ostatecznie zatwierdzony przez Głównego Inspektora, a także czy był on realizowany zgodnie z jego decyzjami w poszczególnych latach 2020–2023. Niezabezpieczenie szczegółowego zakresu monitoringu wód w programach wykonawczych przed dokonywaniem jego zmian po zatwierdzeniu programu przez Głównego Inspektora NIK uznała za postępowanie nierzetelne.

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

Zgodnie z art. 113 ust. 3 pkt 1a upw z 2001 r. za przygotowanie wykazu wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych – o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 38l ust. 2 tej ustawy – do aPGW odpowiedzialny był KZGW⁹⁴.

W GIOŚ wyjaśniono m.in., że nie stworzono własnego ani nie pozyskano z WIOŚ danych o emisjach i stężeniach substancji priorytetowych, ponieważ nie było podstaw prawnych do tworzenia przez GIOŚ wykazu emisji substancji priorytetowych. Pracownicy WIOŚ na podstawie analiz posiadanych pozwoleń wodnoprawnych zaplanowali na lata 2018–2021 badanie substancji priorytetowych, które były emitowane do wód powierzchniowych.

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

Rzetelne planowanie i realizacja MO dla JCWPd

W okresie objętym kontrolą rzetelnie zaplanowano i zrealizowano MO wód podziemnych.

W latach 2018–2022 zaplanowano MO_BIOL dla 7661⁹⁵ JCWP, z czego 1311 JCWP niezagrożonych i 6350 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW⁹⁶, raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP. MO_CHEM w latach 2018–2022 zaplanowano dla 5318⁹⁷ JCWP, z czego 1282 JCWP niezagrożonych i 4036 JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW⁹⁸, raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP.

⁹⁴ Funkcjonujący do 31 grudnia 2017 r.

⁹⁵ W poszczególnych latach odpowiednio: 1581, 1498, 1397, 1798, 1387 JCWP.

⁹⁶ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1225 JCWP niezagrożonych oraz 6436 JCWP zagrożonych osiągnięciem celów środowiskowych.

⁹⁷ W poszczególnych latach odpowiednio: 595, 694, 1087, 1509, 1433 JCWP.

⁹⁸ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1154 JCWP niezagrożonych oraz 4164 JCWP zagrożonych osiągnięciem celów środowiskowych.

**Nieprawidłowe
planowanie MO
dla JCWP**

W latach 2019–2021 nie zweryfikowano w GIOŚ przepływu wody dla 18 JCWP, w których stwierdzono brak wody w 2018 r., co było działaniem niezgodnym z pkt 3 załącznika nr 5 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu JCWP i JCWPd⁹⁹, zgodnie z którym brak wody należy potwierdzić i udokumentować co najmniej raz na kwartał w każdym roku.

Zdaniem NIK pracownicy GIOŚ powinni weryfikować czy w JCWP występuje woda, bowiem reprezentatywnego ppk nie wyznacza się w suchej, epizodycznej lub okresowej wyznaczonej JCWP, przy czym brak wody należy potwierdzić i udokumentować co najmniej raz na kwartał w każdym roku, w którym dany reprezentatywny ppk jest objęty monitoringiem operacyjnym zgodnie z pkt 3 załącznika nr 5 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Brak kontroli przepływu wody w ciekach dla 18 JCWP przez 3 lata (2019–2021) NIK uznała za postępowanie niezgodne z prawem.

**Niepełne wykonanie MO
dla 738 kodów JCWP
wskutek nierzetelnego
działania**

W latach 2018–2022 wykonano MO_BIOL dla 6351 JCWP¹⁰⁰, z czego 1158 JCWP niezagrożonych i 5193 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych określonych w aPGW oraz projekcie IIaPGW¹⁰¹ – raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP. Dla MO_CHEM w latach 2018–2022 wykonano monitoring wód dla 4806 JCWP¹⁰², z czego 1065 JCWP niezagrożonych i 3741 JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych określonych w aPGW oraz w projekcie IIaPGW¹⁰³ – raz lub więcej niż raz dla jednej JCWP.

Szczegółowa kontrola dla 15 JCWP, dla których realizowano MO, potwierdziła wykonanie pełnych zakresów monitoringu wód zaplanowanych w programach wykonawczych.

W latach 2019–2022 GIOŚ nie wykonał zaplanowanego monitoringu wód łącznie dla 1388 JCWP¹⁰⁴, tj. dla 12,8 % JCWP (z czego dla 335¹⁰⁵, tj. 15,1 %¹⁰⁶ JCWP niezagrożonych oraz 1053, tj. 12,3 %¹⁰⁷ JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych), ujętych w programach wykonawczych monitoringu wód.

W przypadku 250¹⁰⁸ JCWP niewykonanie MO wynikało z przyczyn niezależnych od GIOŚ m.in.: ciek okresowy, teren niedostępny (bagienny/ogrodzony), budowa śluzy na kanale lub suche jezioro.

Natomiast w pozostałych wypadkach, tj. 1138¹⁰⁹ w odniesieniu do 768 kodów JCWP, niewykonanie MO było niezgodne z zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora programami wykonawczymi na poszczególne lata. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 18 ustawy o IOŚ, zgodnie z którym zakres zadań państwowego monitoringu środowiska jest określony w wieloletnich strategicznych programach państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programach państwowego monitoringu środowiska.

Jako przyczynę braku wykonania ww. badań wskazano m.in. braki kadrowe w CLB oraz nieprzyjęcia badań do realizacji przez CLB.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1576; poprzednio zgodnie z przepisem załącznika nr 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 2147).

¹⁰⁰ W poszczególnych latach odpowiednio: 1156, 1354, 1183, 1409, 1249 JCWP.

¹⁰¹ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 1158 JCWP niezagrożonych oraz 5193 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

¹⁰² W poszczególnych latach odpowiednio: 586, 690, 1069, 1242, 1219 JCWP.

¹⁰³ Biorąc pod uwagę wykaz JCWP z IIaPGW 987 JCWP niezagrożonych oraz 3819 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych.

¹⁰⁴ W poszczególnych latach odpowiednio: 148, 232, 656, 352 JCWP. Dla 2022 r. przyjęto wykaz JCWP według projektu IIaPGW.

¹⁰⁵ W poszczególnych latach odpowiednio: 9, 24, 155, 147 JCWP. Dla 2022 r. przyjęto wykaz JCWP według projektu IIaPGW.

¹⁰⁶ W poszczególnych latach odpowiednio: 2,0 %, 4,3 %, 19,2 % oraz 35,4 %.

¹⁰⁷ W poszczególnych latach odpowiednio: 7,9 %, 10,8 %, 20,0 %, 8,5 %.

¹⁰⁸ W poszczególnych latach odpowiednio: 77, 73, 67, 33 JCWP.

¹⁰⁹ W ramach MO_BIOL (68 przypadków w 2019 r., 148 przypadków w 2020 r., 330 przypadków w 2021 r., 112 przypadków w 2022 r.) oraz MO_CHEM (3 przypadki w 2019 r., 11 przypadków w 2020 r., 259 przypadków w 2021 r., 207 przypadków w 2022 r.).

Dyrektorzy CLB przekazywali głównym inspektorom ochrony środowiska informację o trudnościach w realizacji monitoringu wód m.in. w notatkach służbowych¹¹⁰, wskazując na niepełne wykonanie, wzrost liczby ppk oraz problemy kadrowe. Ponadto dyrektorzy CLB kilkakrotnie zwracali się do dyrektora generalnego w GIOŚ oraz dyrektora administracyjno-finansowego w GIOŚ o zwiększenie zatrudnienia w CLB.

W efekcie Dyrektor Generalny w GIOŚ wystąpiła do Departamentu Instrumentów Środowiskowych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz dwukrotnie do Departamentu Budżetu w tym ministerstwie o zwiększenie liczby etatów w GIOŚ, m.in. w CLB.

W GIOŚ wyjaśniono m.in., że kierownictwo GIOŚ, podejmowało działania w celu pozyskania dodatkowych środków budżetowych i etatów na wzmocnienie CLB, lecz decyzje o przyznaniu takiego wzmocnienia nie leżą w gestii Głównego Inspektora.

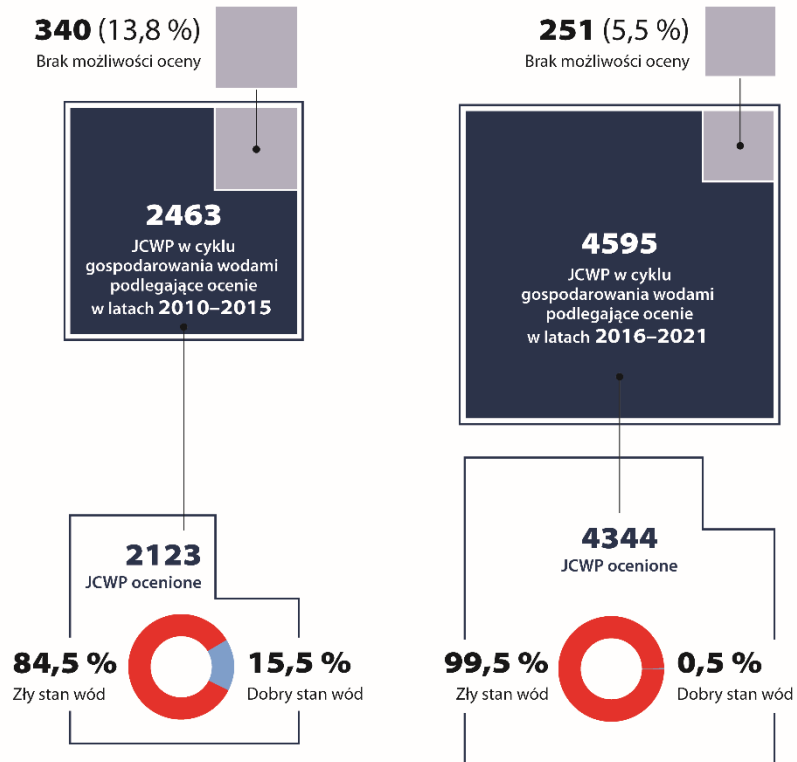
Zdaniem NIK Główny Inspektor, jako kierownik jednostki, powinien zapewnić taką organizację CLB oraz GIOŚ, aby umożliwić pełne wykonanie programu monitoringu wód w danym roku. Na brak pełnego wykonania monitoringu wód w danym roku – zdaniem NIK – mogło mieć wpływ także zbyt późne zatwierdzanie programów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

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

**Zły stan wód
powierzchniowych
w przypadku 99,5 %
JCWP rzecznych
oraz wszystkich JCWP
przybrzeżnych
i przejściowych
ocenionych przez
GIOŚ w cyklu
gospodarowania
wodami 2016–2021**

Infografika nr 3

Stan JCWP w okresach planowania 2020–2015 oraz 2016–2021



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹¹⁰ Notatki służbowe z: 6 grudnia 2019 r., 28 kwietnia 2022 r., 17 marca 2023 r.

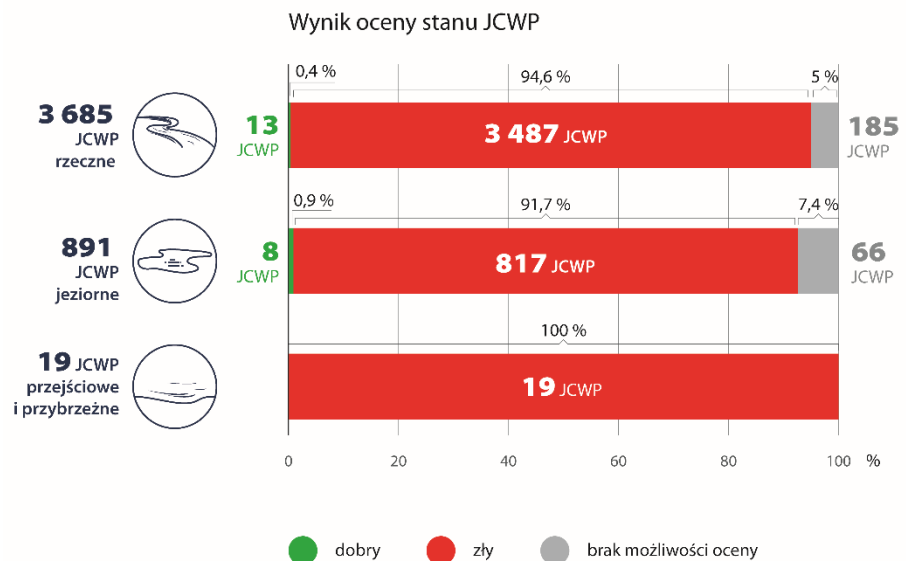
W cyklu gospodarowania wodami 2016–2021 oceniono stan 3500 JCWP z 3685 JCWP rzecznych objętych monitoringiem, z czego stan 13 JCWP (0,4 %) oceniono jako dobry, 3487 JCWP (94,6 %) oceniono jako zły, w przypadku 185 JCWP (5,0 %) dokonanie oceny nie było możliwe z różnych przyczyn, np. braku wody. Główną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

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

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

Infografika nr 4

Wyniki oceny stanu JCWP w latach 2016–2021



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nieporównywalność ocen JCWP pomiędzy cyklami 2010–2015 oraz 2016–2021

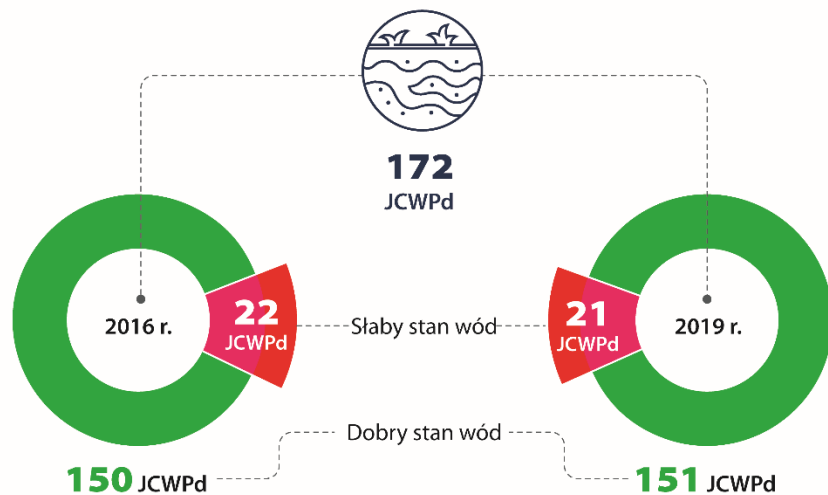
W zakresie porównywalności wyników między pgw, a aPGW zastępca dyrektora DMS wyjaśniła m.in., że: porównywalność wyników klasyfikacji i oceny stanu JCWP jest dyskusyjna z kilku powodów. Szczegółowe kryteria wykonania klasyfikacji stanu ekologicznego i chemicznego zmieniły się między cyklami 2010–2015 i 2016–2021, a zmiany objęły w szczególności zwiększenie liczby klasyfikowanych wskaźników (np. azotyny w klasyfikacji stanu ekologicznego rzek, bezkręgowce bentosowe w klasyfikacji stanu ekologicznego jezior, substancje priorytetowe badane w biocie w klasyfikacji stanu chemicznego). Zaktualizowane zostały również granice klas dla części wskaźników badanych w obu cyklach (np. praktycznie wszystkie wskaźniki fizykochemiczne, wskaźnik IBI_PL, benzo(a)piren w wodzie). Dodatkowo między okresem 2016–2021 a 2022–2027 nastąpiła zmiana układu jednolitych części wód powierzchniowych, co w znacznej mierze uniemożliwi dalsze porównanie ocen.

Wzrost liczby JCWPd o dobrym stanie wód

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

Infografika nr 5

Wyniki stan JCWPd



Źródło: opracowanie własne JCWPd.

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

NIK negatywnie ocenia działania Ministra i Prezesa PGW WP w zakresie nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. Postępowanie to skutkowało brakiem pełnej wiedzy o stopniu realizacji działań istotnych z punktu widzenia poprawy jakości wód i negatywnie wpłynęło na rzetelność realizacji procesu przygotowania IIaPGW. Negatywnej oceny nie zmienia fakt prawidłowej weryfikacji przez Prezesa PGW WP realizowanych inwestycji w zakresie gospodarki wodnej pod kątem ich zgodności z aPGW oraz IIaPGW oraz wypełnianie przez Ministra terminowo obowiązków w zakresie zatwierdzania dokumentów dotyczących działalności PGW WP oraz dokonywania okresowych ocen działalności PGW WP i prezesa tej jednostki.

Nierzetelny nadzór Ministra nad realizacją działań

W Ministerstwie, wbrew regulacji przyjętej w art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, nie zapewniono pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW na obszarach dorzeczy, które zostały zatwierdzone w drodze rozporządzeń przez Radę Ministrów i opublikowane w grudniu 2016 r., mimo iż był to podstawowy dokument planistyczny obejmujący okres 6 lat, służący podejmowaniu decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych. Nie podjęto działań zapewniających posiadanie przez Ministra wszystkich rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018–2021 – od ponad połowy¹¹¹, a za 2022 r. – od 46,5 % podmiotów zobowiązanych do ich przekazania. Nierzetelnie były także podejmowane czynności w celu wyegzekwowania sprawozdań, o których mowa w art. 328 ust. 2 tej ustawy od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przedkładania Ministrowi.

¹¹¹ Od 52 % do 54,2 %.

W raporcie podsumowującym monitoring realizacji działań ujętych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy/programie wodno-środowiskowym kraju nie dokonano analizy w odniesieniu do JCW na obszarach dorzeczy i działań, które były zaplanowane dla poszczególnych JCW.

W Ministerstwie nie dysponowano kompletnymi danymi na temat stopnia realizacji działań zawartych w aPGW z powodu braku wpływu od wszystkich podmiotów zobowiązanych rocznych sprawozdań z realizacji działań, a także prawidłowo sporządzonych sprawozdań. Ponadto nie dokonywano analiz ww. sprawozdań pozwalających na pozyskanie wiedzy na temat stanu zaawansowania wykonanych działań w podziale na dorzecza, stopnia realizacji zadań podstawowych i uzupełniających, środkach wydatkowanych w stosunku do planowanych, a także efektach tych działań i ich wpływie na stan wód na poszczególnych JCW.

Z tego również powodu nie sporządzono w Ministerstwie żądanych na potrzeby kontroli NIK zestawień. Brak corocznej i pełnej wiedzy uniemożliwił Ministrowi prowadzenie adekwatnej do potrzeb polityki w zakresie gospodarki wodnej. Stwierdzone postępowanie NIK uznała za nierzetelne.

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

W sprawie pozyskania danych dotyczących stanu realizacji wszystkich działań dla JCW, objętych szczegółowym badaniem, Prezes PGW WP wyjaśnił, że PGW WP nie odpowiada za realizację pozostałych 61¹¹² działań objętych, szczegółowym badaniem, a realizację działań zawartych m.in. w planach gospodarowania wodami monitoruje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

Ustalenie kontroli jednoznacznie wskazują, że dwa główne organy państwowe właściwe do spraw gospodarki wodnej, odpowiedzialne odpowiednio za przygotowanie IIaPGW lub nadzór nad procesem realizacji aPGW i przygotowania kolejnej aktualizacji, nie posiadały rzetelnych i pełnych danych o realizacji działań wynikających z aPWŚK.

Minister nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań z zakresu planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód ze względu na brak kontroli wewnętrznych i zadań audytowych dotyczących realizacji działań z aPGW oraz przygotowania IIaPGW i realizacji zaleceń pokontrolnych.

W Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji, co jednocześnie było konsekwencją braku sporządzenia prawidłowej analizy ryzyka.

Wyjaśniono m.in., że w wyniku prowadzonych analiz ryzyka do planu kontroli, biorąc pod uwagę fakt, że inne obszary były obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, nie planowano kontroli w zakresie przygotowania i aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami.

NIK zauważa, że żadne z działań kontrolnych i audytowych wykonanych w Ministerstwie nie obejmowało realizacji działań wynikających z aPWŚK lub przygotowania IIaPGW, pomimo występowania licznych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK, co świadczy o nie w pełni skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej.

¹¹² W zakresie właściwości m.in. Inspekcji Ochrony Środowiska i Państwowej Służby Hydrogeologicznej.

Minister Infrastruktury w planach działalności na lata 2020–2023 uwzględniał cele i zadania dotyczące gospodarowania wodami oraz określał mierniki, na podstawie których weryfikowano poziom ich realizacji, jednak nie zapewnił ujęcia w tych planach prac wynikających z IIaPGW.

Minister nie uwzględniał w planach działalności celów zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu wód oraz nie przeprowadzał rzetelnie analizy ryzyka w tym obszarze wskutek czego podejmowane działania nie były w wystarczający sposób monitorowane, a podejmowanie ewentualnych działań naprawczych w sytuacji zagrożenia realizacji celu było niemożliwe.

Minister nie zapewnił efektywnych mechanizmów przekazywania, w obrębie struktury organizacyjnej obsługującego go urzędu, informacji dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych. Świadczą o tym stwierdzone w niniejszej kontroli przypadki zwracania się przez zastępcę dyrektora DGWiŻŚ do dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym w PGW WP o uzupełnienie tabel, przygotowanie „wkładów i stanowisk” w związku z pismami kierowanymi przez zespół kontrolny NIK. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

W Ministerstwie wyjaśniono m.in., że pytania kierowane do DGWiŻŚ odnosiły się do samego procesu opracowania projektów planów gospodarowania wodami, za który odpowiadają PGW Wody Polskie, rola Ministra uczestniczącego w tym procesie polega zaś w szczególności na zatwierdzaniu dokumentacji planistycznej wskazanej w art. 317 ust. 1 pkt 1–6 i 8 upw. Ponadto wyjaśniono m.in., że pracownicy DGWiŻŚ uczestniczyli w pracach poszczególnych grup roboczych, w ramach których były przygotowywane poszczególne dokumenty planistyczne, co zapewniało śledzenie i udział w procesie opracowania poszczególnych dokumentów planistycznych oraz sprawniejszy proces analizy, weryfikacji i przedłożenia dokumentów do akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wpłynęło 16 skarg i wniosków dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, co stanowiło 0,13 % ogólnej liczby wpływających skarg i wniosków. Minister GMiŻŚ i Minister Infrastruktury, jako organy odpowiedzialne w danym okresie za dział administracji rządowej gospodarka wodna, otrzymali do rozpatrzenia odpowiednio 13 i 3 skargi i wnioski dotyczące planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. Kierowane do Ministra skargi i wnioski dotyczyły przede wszystkim zanieczyszczeń wód, w tym zrzutu ścieków do wód. Przedmiotowe skargi/wnioski w 10 przypadkach pochodziły od osób fizycznych, 2 od osób prawnych, 1 od jednostki samorządu terytorialnego, a 3 były anonimowe.

Spośród 16 skarg/wniosków 6 skarg/wniosków zostało przekazanych do rozpatrzenia właściwemu kompetencyjnie organowi z przekroczeniem 7-dniowego terminu wynikającego z art. 231 § 1 i art. 243 k.p.a., tj. po upływie od 8 do 43 dni od dnia wpływu, a 1 skargę nieterminowo rozpatrzono, tj. po upływie 279 dni, co było niezgodne z art. 237 § 1 k.p.a.

Minister ocenił pozytywnie działalność Prezesa PGW WP w latach 2018–2020, a w roku 2021¹¹³ i 2022¹¹⁴ – pozytywnie z zastrzeżeniami. Oceny okresowe Prezesa PGW WP oraz oceny roczne działalności PGW WP za rok 2019 i 2020 były przeprowadzane terminowo, natomiast ocena okresowa Prezesa PGW WP za 2018 rok oraz oceny roczne działalności PGW WP za lata 2018¹¹⁵ i 2021¹¹⁶ – po terminie wskazanym w art. 358 ust. 1 upw.

W ramach realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością PGW WP minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdzał plany działalności PGW WP¹¹⁷ oraz sprawozdania z działalności PGW WP za rok poprzedni¹¹⁸.

W okresie objętym kontrolą PGW WP przedkładało ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej Plany działalności (z wyłączeniem 2018 r.¹¹⁹) oraz sprawozdania z działalności PGW WP. Sprawozdania po merytorycznej weryfikacji w Ministerstwie zostały zatwierdzone przez Ministra.

W ramach realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością PGW WP minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zatwierdzał¹²⁰:

- a) plany kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP¹²¹,
- b) plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP¹²².

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

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

**Nierzetelny nadzór
Prezesa PGW WP
nad planowaniem
i realizacją działań
na rzecz utrzymania
dobrego stanu wód
lub jego poprawy**

¹¹³ Minister Infrastruktury, zobowiązał Prezesa PGW WP do realizacji zaleceń NIK oraz zaleceń opisanych w ocenie działalności PGW WP za 2021 r. oraz zarekomendował podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania PGW WP ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z przejmowanym mieniem Skarbu Państwa, terminowością wydawania zgód wodnoprawnych, sprawami pracowniczymi oraz sprawami związanymi z realizacją inwestycji w gospodarce wodnej, sprawami finansowymi oraz organizacyjnymi, a także związanymi ze sprawozdawczością w ramach Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

¹¹⁴ Minister Infrastruktury zobowiązał Prezesa PGW WP do realizacji zaleceń NIK oraz zaleceń opisanych w ocenie działalności PGW WP za 2022 r. oraz zarekomendował podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy funkcjonowania PGW WP ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z taryfami, gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, kontrolą zewnętrzną i Programem planowanych inwestycji w gospodarce wodnej wraz z przyspieszeniem procedowania przyjęcia tego dokumentu.

¹¹⁵ Roczna ocena działalności PGW WP za 2018 rok została podpisana przez Ministra GMIŻŚ 1 lipca 2019 r., tj. 1 dzień po terminie wynikającym z upw.

¹¹⁶ Roczna ocena działalności PGW WP za 2021 rok została podpisana 7 lipca 2022 r., tj. 7 dni po terminie. Opóźnienie w dokonaniu oceny działalności PGW WP za 2021 r. spowodowane było przekazaniem sprawozdania z realizacji „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”, które zostało przekazane przy piśmie z 2 lipca 2021 r. – PGW WP nie sygnalizowało możliwych problemów z przekazaniem tego dokumentu.

¹¹⁷ O którym mowa w art. 240 ust. 13 upw.

¹¹⁸ O którym mowa w art. 240 ust. 14 upw.

¹¹⁹ Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie wystąpił do Prezesa PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, o przedłożenie planu działalności PGW WP na rok 2018 – Ustalenie z kontroli P/19/051/KSI pn. Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uznane za nieprawidłowość.

¹²⁰ Art. 356 ust. 2 pkt 6 upw.

¹²¹ Minister zaakceptował lub zatwierdził plany kontroli wewnętrznej w PGW WP w następujących terminach: na 2020 r. – 21 stycznia 2021 r.; na 2021 r. – 1 lutego 2021 r.; na 2022 r. – 5 stycznia 2022 r.; na 2023 r. – 12 stycznia 2023 r.

¹²² Plany kontroli gospodarowania wodami, opracowane w PGW WP, zatwierdzane były przez Ministra w następujących terminach: na 2019 r. – 25 stycznia 2019 r., w planie ujęto 250 kontroli; na 2020 r. – 5 marca 2020 r., w planie ujęto 214 kontroli; na 2021 r. – 11 lutego 2021 r., w planie ujęto 191 kontroli; na 2022 r. – 29 grudnia 2021 r., w planie ujęto 178 kontroli; na 2023 r. – 29 grudnia 2021 r., w planie ujęto 190 kontroli.

Nieprzypisanie zadań poszczególnym jednostkom organizacyjnym PGW WP w zakresie realizacji działań określonych w aPWŚK świadczy o niezapewnieniu rzetelnego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PGW WP w zakresie realizacji przez nie działań określonych w aPWŚK. Tym samym w PGW WP KZGW nie zachowano standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji.

W PGW WP KZGW wyjaśniono m.in., że zaplanowane w aPWŚK działania realizowane były zgodnie z podziałem zlewniowym.

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

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

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

W PGW WP KZGW wyjaśniono, że w ww. sprawozdaniach nie zamieszczano danych o realizacji działań krajowych, bowiem formularz sprawozdania przewidywał raportowanie danych z podziałem na JCW.

PGW WP w związku z realizacją dyspozycji zawartej w art. 328 ust. 2 upw powinno corocznie sporządzić sprawozdanie zawierające informacje o realizacji działań określonych w aPGW, a wcześniej w aPWŚK, których realizacja pozostawała we właściwości wszystkich jednostek organizacyjnych PGW WP.

Łącznie w sprawozdaniach za lata 2018–2022 stwierdzono brak danych w 18 439¹²³ polach, wymaganych do wypełnienia zgodnie z zakresem informacji określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie zakresu informacji z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich. Przyczyną stwierdzonego stanu były m.in. omyłki.

W sprawie zamieszczania w ww. sprawozdaniach informacji o działaniach nieprzypisanych do PGW WP wyjaśniono, że w trakcie cyklu planistycznego (2016–2021) miała miejsce nowelizacja przepisów upw i jednocześnie nie dokonano żadnych zmian w treści aPWŚK, wskutek czego w przedmiotowych zestawieniach znalazły się działania, dla których podmiotami odpowiedzialnym za ich wykonanie nie są tylko jednostki organizacyjne PGW WP.

NIK zauważa, że w upw jednoznacznie określono kompetencje utworzonego w 2018 r. PGW WP oraz przypadki następstwa prawnego PGW WP w odniesieniu do podmiotów wskazanych w aPWŚK jako odpowiedzialnych za wykonanie działań. W związku z powyższym zgodnie z art. 328 ust. 2 upw PGW WP powinno

¹²³ Co stanowiło 14,6 % pól ujętych w kalkulacji, za niewymagane uznano kolumnę „dodatkowe uwagi”, w kalkulacji nie wliczono też pól, których wypełnienie zależało od stanu innej komórki – np. uznano, że nie jest obowiązkowe wypełnianie pola „informacja o przyczynach opóźnień” jeżeli dotyczy rekordu, w którym nie wskazano opóźnienia.

składać sprawozdanie wyłącznie w zakresie swojej kompetencji, a ujmowanie w sprawozdaniach informacji o działaniach innych podmiotów NIK uznała za postępowanie nierzetelne.

Prezes PGW WP nie wskazał komórki organizacyjnej w PGW WP KZGW, odpowiedzialnej za przygotowanie i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw. Tym samym w PGW WP nie zachowano standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Powyższe postępowanie NIK uznała za nierzetelne.

Jednocześnie Prezes PGW WP nie posiadał pełnej wiedzy o stanie realizacji 97 działań, stanowiących 8 % wszystkich działań określonych w aPWŚK, które pozostawały w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP¹²⁴.

W PGW WP KZGW nie posiadano pełnego rejestru zawierającego informacje, które działania wskazane aPWŚK zostały zrealizowane bądź przyjęte do realizacji przez PGW WP. Łącznie dla 97 działań¹²⁵ nie wskazano czy zadania te zostały zrealizowane lub czy przyjęto je do realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP.

W PGW WP KZGW wyjaśniono, że za monitoring realizacji działań zawartych w aPGW odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, któremu PGW WP corocznie przedkładają przedmiotowe sprawozdanie, a w ramach przyjętego w Wodach Polskich systemu kontroli zarządczej dyrektor departamentu merytorycznego odpowiada w zakresie swojej właściwości za sprawowanie nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją zadań. Jednocześnie zastępca dyrektora departamentu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację inwestycji wyjaśnił, że nie odpowiada za nadzorowanie działań określonych w pgw.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej monitoruje, w myśl art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, realizację wszystkich działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Jednak zgodnie z art. 241 ust. 2 upw Prezes PGW WP kieruje działalnością PGW WP i powinien monitorować wykonanie wszystkich działań PGW WP określonych w aPWŚK. Tym samym w PGW WP KZGW nie dochowano standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej i skutecznej realizacji. Posiadanie przez Prezesa PGW WP pełnych informacji dotyczących stopnia realizacji działań określonych w aPWŚK przez jednostki organizacyjne PGW WP były niezbędne do rzetelnego przygotowania aktualizacji planów gospodarowania wodami. Wobec powyższego NIK uznała opisane postępowanie za nierzetelne.

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

¹²⁴ Dla których jako odpowiedzialnych za ich realizację wskazano jednostki, których następcą prawnym były jednostki organizacyjne PGW WP.

¹²⁵ Były to działania zaliczone w aPWŚK do kategorii 5 w grupie 9, oznaczającej prośrodowiskowe działania inwestycyjne związane z przywróceniem drożności cieków.

W PGW WP KZGW wyjaśniono, że w sprawozdaniach z realizacji działań zawartych w aPGW poza informacją dotyczącą podejmowanych działań zaradczych wprowadzono również dodatkowe uwagi oraz informacje o przyczynach opóźnień – tym samym wyjaśniono, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby dane działanie zostało wdrożone.

Zdaniem NIK wskazanie w sprawozdaniu przyczyn opóźnienia nie jest tożsame z podejmowaniem działań zaradczych. Prezes PGW WP w przypadkach materializacji ryzyk polegających na opóźnieniach w wykonaniu działań określonych w aPWŚK powinien podejmować w każdym przypadku możliwe działania zaradcze, polegające chociażby na kierowaniu do właściwych jednostek monitów zawierających informacje o wynikających z aPWŚK zobowiązaniach. Tym samym w PGW WP KZGW nie dochowano standardu określonego w pkt 9 „Reakcja na ryzyko” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

W okresie objętym kontrolą PGW WP KZGW przeprowadziło 49 kontroli¹²⁶ w jednostkach organizacyjnych PGW WP i 14¹²⁷ zadań audytowych. Żadna z kontroli wewnętrznych nie dotyczyła zadań związanych z realizacją działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce.

W PGW WP KZGW nie zidentyfikowano ryzyk dla realizacji działań zawartych w aPGW i IIaPGW, dla których jako odpowiedzialnych wskazano jednostki organizacyjne PGW WP. Nie określono też prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków. W konsekwencji w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 22 grudnia 2023 r. nie zaplanowano ani nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych. NIK zauważa, że w sprawozdaniach, o których mowa w art. 328 upw, Prezes PGW WP raportował dane o nieterminowości realizacji w ponad 25 % działań ujętych w tych sprawozdaniach, a pomimo tego nie stanowiło to przesłanki do identyfikacji i monitorowania zmaterializowanego istotnego ryzyka dotyczącego realizacji działań niezgodnie z wymogami rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji planów gospodarowania wodami. Stwierdzone postępowanie NIK uznała za nierzetelne.

W 2019 r. Ministerstwo Środowiska opublikowało „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania”¹²⁸, zawierający m.in. szczegółowe macierze potencjalnych oddziaływań działań utrzymaniowych na stan wód. Opracowanie tych wytycznych oraz zasad ich wdrażania zostało zaplanowane aPWŚK, a zasady wdrażania miały zapewnić obligatoryjność ich stosowania¹²⁹.

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

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

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

¹²⁸ <https://www.gov.pl/web/klimat/katalog-dobrych-praktyk-w-zakresie-robot-hydrrotechnicznych> dalej: Katalog dobrych praktyk.

¹²⁹ aPWŚK str. 90 (rozdział 11.3 Dobre praktyki w utrzymaniu cieków).

planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych

W PGW WP KZGW wyjaśniono m.in., że opracowany „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” nie stanowi obligatoryjnego aktu prawnego, a jest opracowaniem przedstawiającym zalecenia w zakresie działań w ramach prac utrzymaniowych.

NIK zwraca uwagę, że „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” nie został wprowadzony jako akt normatywny, to jednak z treści aPWŚK wynika, że jego stosowanie powinno być obligatoryjne przez jednostki ustawowo odpowiedzialne za działania związane z osiągnięciem lub utrzymaniem dobrego stanu wód¹³⁰. Zgodnie z załącznikiem E¹³¹ do ww. Katalogu dobrych praktyk Katalog ten jest adresowany „do osób planujących zarządzanie ciekami” a aktualizacja planów utrzymania wód z wykorzystaniem „Katalogu” pozwoliłaby zrewidować i zrationalizować diagnozy zagrożeń oraz identyfikację potrzeb wykonania działań stosownie do art. 226 ust. 1. upw. NIK uznała stwierdzone postępowanie za nierzetelne.

PGW WP KZGW w latach 2018–2022 sporządził ppi, zgodnie z art. 240 ust. 9 pkt 2 upw, który podlegał zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej¹³².

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

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

Prezes PGW WP w trakcie sporządzania ppi nie zapewnił stosowania wytycznych ujętych w piśmie Ministra Infrastruktury¹³³, w którym Minister zalecił, aby w ppi zostały zawarte wszystkie inwestycje wynikające z IIaPGW, w których inwestorem jest PGW WP. W efekcie przy aktualizacjach ppi sporządzanych w roku 2022 i 2023 nie ujęto wszystkich inwestycji PGW WP wskazanych w IIaPGW, co NIK uznała za postępowanie nierzetelne.

¹³⁰ Stosownie do art. 318 ust.1 pkt 15 upw Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza zawiera informacje o sposobie prowadzenia działań polegających na utrzymywaniu wód uwzględniających cele środowiskowe określone w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61.

¹³¹ <https://www.gov.pl/attachment/83286156-d08f-489a-8700-40d7d8ac139b>

¹³² Stosownie do art. 240 ust 12 upw.

¹³³ DGWiŻŚ 4.712.11.2022 z 16 lutego 2022 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce była prawidłowa i skuteczna?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią odpowiedź na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy prawidłowo i rzetelnie zaplanowano działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód? 2. Czy działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, były prowadzone prawidłowo? 3. Czy prawidłowo planowano i prowadzono monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych? 4. Czy nadzór nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, był prawidłowy i rzetelny?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 23 jednostki, w tym: Ministerstwo Infrastruktury, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz 5 (w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie i we Wrocławiu) z 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej i 5 zarządów zlewni (w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Inowrocławiu, Krośnie i we Wrocławiu), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i 5 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie i we Wrocławiu), a także: Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, Urząd Gminy w Leżajsku, Urząd Miejski w Szubinie, Urząd Gminy Włodawa i Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie.
Kryteria kontroli	Kontrolę w Ministerstwie Infrastruktury, jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności celowości i gospodarności. Kontrolę w jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadzano na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy, z uwzględnieniem kryteriów: pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem; w zakresie prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód. W przypadku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmował także lata 2016–2017; w zakresie planowania działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód oraz prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, w przypadku kontroli w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, okres objęty kontrolą dodatkowo obejmował także lata 2016–2017.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Organy wskazane w art. 12 ustawy o NIK nie brały udziału w niniejszej kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Czynności kontrolne prowadzono od 11 lipca 2023 r. do 30 września 2024 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 23 wystąpieniach pokontrolnych, do których

w 7 przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych¹³⁴ zgłosili zastrzeżenia. Z 32 zgłoszonych zastrzeżeń uchwałami zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK lub uchwałami Kolegium NIK 6 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 3 zastrzeżenia uwzględniono w części, 23 zastrzeżeń oddalono. Sformułowano 53 wnioski pokontrolne, spośród których według stanu na 15 stycznia 2025 r. 15 zrealizowano, 27 było w trakcie realizacji, a 11 nie zostało zrealizowanych.

Wnioski pokontrolne skierowano do:

- Ministra Infrastruktury o:
 1. Poinformowanie organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, zobowiązanych zgodnie z IIaPGW do dokonania dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych, o przyczynach zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w poszczególnych JCW.
 2. Sporządzenie przez Ministra, dla każdego obszaru dorzecza, wykazu emisji, zrzutów i strat substancji priorytetowych, o których mowa w art. 117 upw i opublikowanie go w BIP.
 3. Zapewnienie zgodności wartości wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20 °C” dla sztucznych/silnie zmienionych JCWP z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, w tym w szczególności uwzględniając wyniki badań GIOŚ i wykonane przez tą jednostkę klasyfikacje ww. wskaźnika oraz możliwość wpływu wartości tego wskaźnika na stan wód innych JCWP.
 4. Ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
 - pełne monitorowanie realizacji działań zawartych w obowiązującej aktualizacji PGW;
 - kierowanie do prac legislacyjnych projektów rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji PGW uwzględniających szacunkową analizę kosztów wynikających z planowanych działań;
 - dysponowanie wiedzą o przyczynach zmian w projektach rozporządzeń w sprawie kolejnych aktualizacji PGW skierowanych do prac legislacyjnych;
 - rzetelne opracowanie harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem kolejnych projektów aktualizacji PGW;
 - terminowe dokonywanie aktualizacji PGW;
 - dysponowanie pełnymi danymi o realizacji działań uwzględnionych w aPWŚK na potrzeby ich aktualizacji w ramach przygotowania kolejnych aktualizacji PGW;
 - przekazywanie ważnych informacji dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych w obrębie struktury organizacyjnej Ministerstwa;
 - spójność merytoryczną w zakresie oceny istotności zidentyfikowanych presji pomiędzy dokumentami przygotowywanymi na potrzeby aktualizacji PGW;
 - ustalenie celów i mierników realizacji działań zaplanowanych w ramach dokonywanych aktualizacji PGW;
 - wyeliminowanie przypadków bezpodstawnego przekazywania do realizacji Prezesowi PGW WP zadań przypisanych ustawowo Ministrowi;

¹³⁴ GIOŚ – 9 zastrzeżeń, PGW WP – 19 zastrzeżeń, WIOŚ we Wrocławiu – 2 zastrzeżenia, Urząd Miejski w Brzegu Dolnym – 2 zastrzeżenia.

- efektywną współpracę z organami innych państwa na potrzeby przygotowania aktualizacji PGW w zakresie obszarów dorzeczy obejmujących wody graniczne;
 - przedstawianie w przedkładanych Sejmowi RP informacjach o gospodarowaniu wodami w Polsce danych o stanie zasobów wodnych za dane lata w odniesieniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego;
 - bieżące wprowadzanie do obowiązującej aktualizacji PGW w miarę potrzeb działań uzupełniających;
 - terminowe i zgodne z wewnętrznymi regulacjami załatwianie skarg i wniosków dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód;
 - rzetelne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
- Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o:
 1. Zapewnienie przypisania jednostkom organizacyjnym PGW WP odpowiedzialności za realizację działań ujętych w obowiązującej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, w szczególności gdy dana JCWP jest położona na obszarze właściwości terytorialnej więcej niż 1 PGW WP RZGW.
 2. Niezwłoczne pozyskanie pełnej wiedzy o stanie realizacji wszystkich działań określonych w obowiązującej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, będących w zakresie kompetencji jednostek organizacyjnych PGW WP.
 3. Zintensyfikowanie działań w zakresie kontroli gospodarowania wodami innych niż przeprowadzone w trybie korespondencyjnym.
 4. Wskazanie w strukturze organizacyjnej PGW WP KZGW komórki odpowiedzialnej za sporządzenie i weryfikację sprawozdań PGW WP, o których mowa w art. 328 ust 2 upw, i przypisanie jej realizacji ww. zadań w regulaminie organizacyjnym PGW WP.
 5. Dokonanie identyfikacji ryzyk dla realizacji działań zawartych w IIaPGW będących we właściwości PGW WP.
 6. Zapewnienie przeprowadzenia weryfikacji zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych w oparciu o wytyczne wskazane w dokumencie pn. „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania” opracowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej na potrzeby weryfikacji planowanych i realizowanych przez jednostki PGW WP zadań z zakresu utrzymania wód i śródlądowych dróg wodnych pod kątem wywierania przez nie istotnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych.
 7. Zapewnienie ujęcia w ppi wszystkich inwestycji wynikających z IIaPGW, w których inwestorem jest PGW WP.
 - Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o:
 1. Zapewnienie przez Głównego Inspektora pełnej realizacji zaplanowanego zakresu monitoringu wód.
 2. Zatwierdzanie przez Głównego Inspektora pełnej treści programów wykonawczych, w tym częstotliwości i zakresu monitoringu wód (w tym załączanych na płytach DVD w postaci plików Excel do części tekstowej programów wykonawczych monitoringu wód lub przekazywanych do zatwierdzenia w innej formie) w sposób uniemożliwiający modyfikację treści ww. programów po ich zatwierdzeniu.

3. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu zapewnienia:
 - rzetelnego opiniowania projektów dokumentów dotyczących gospodarowania wodami w zakresie zasadności obowiązków przypisanych w nich GIOŚ do realizacji;
 - rzetelnego odbierania zleconych prac;
 - prawidłowej weryfikacji informacji o braku przepływu wody w cieku – na etapie planowania zadań monitoringu wód;
 - posiadania informacji o działaniach WIOŚ podejmowanych po stwierdzeniu przez CLB przekroczeń w próbkach ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi;
 - dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi także w oparciu o wyniki własnych pomiarów oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.
- wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o m.in.:
 - 1) planowanie i prowadzenie kontroli w zakresie realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
 - 2) uwzględnianie w procesie planowania i prowadzenia wszystkich przypisanych przepisami kontroli.
- organów wykonawczych gmin o m.in.:
 - 1) sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, o których mowa w art. 328 ust. 2 pkt 1 upw;
 - 2) wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością nadzorowanej spółki gminnej w zakresie należytej realizacji zadań wynikających z ucpg oraz aPWŚK;

Ponadto w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułował uwagi kierowane do:

- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, że prezentowane w trakcie kontroli przez przedstawicieli GIOŚ stanowisko o braku uprawnienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do stwierdzania przekroczenia warunków pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego – w odniesieniu do jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi – na podstawie pomiarów własnych nie ma oparcia w obowiązujących w tym zakresie przepisach upw. Brak dokonywania przez WIOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o pomiary własne – wykonywane w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w rozporządzeniach w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi – skutkuje niemożnością sprawowania, przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa, rzetelnej i obiektywnej kontroli jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni, a tym samym niezapewnieniem w tym okresie jakiegokolwiek bezpośredniej kontroli pomiarowej ze strony organów państwa w zakresie jakości odprowadzanych ścieków.
- Prezesa PGW WP, że opisane w wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone w PGW WP mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do planowania i prowadzenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód oraz nadzoru nad planowaniem i realizacją tych działań były nieskuteczne. Mechanizmy te nie zapewniły rzetelnego zaplanowania, zrealizowania działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy oraz nadzorowania tych zadań.

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

1. Wykorzystanie rzetelnych danych o presji antropogenicznej, w szczególności pełnych danych dotyczących poborów wody i zrzutów ścieków, w ramach prac nad kolejnymi projektami aktualizacji planów gospodarowania wodami.
2. Określanie terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy oraz zwymiarowanie liczby planowanych do przeprowadzenia w JCWP kontroli sposobu postępowania przez podmioty gospodarcze w zakresie oczyszczania ścieków w jednostce czasu wskazanej w zadaniu.
3. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji w zakresie udzielania zamówień publicznych w PGW WP.
4. Planowanie działań kontrolnych w zakresie oczyszczania ścieków jedynie na obszarze JCWP, gdzie funkcjonują podmioty u których można przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.
5. Pozyskiwanie na etapie opracowania projektów aktualizacji planów gospodarowania wodami informacji dotyczących stopnia realizacji wszystkich działań określonych w kolejnych aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.
6. Wykazywanie oceny postępu w osiąganiu celów środowiskowych dla JCWP zgodnie ze stanem faktycznym.
7. Określenie w projektach aktualizacji planów gospodarowania wodami terminu zakończenia działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy lub jego poprawy i ilościowego zakresu rzeczowego takich działań.
8. Przypisanie wszystkim działaniom zawartych w projektach planów gospodarowania wodami kosztów ich realizacji.
9. Uwzględnianie wszystkich substancji priorytetowych oraz presji znaczących w analizie znaczących presji antropogenicznych.
10. Podejmowanie przez Prezesa PGW WP skutecznych działań zaradczych w przypadku nieterminowej realizacji przez jednostki organizacyjne PGW WP działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy określonych w kolejnych aktualizacjach planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.
11. Bieżące identyfikowanie ryzyk dla realizacji działań zawartych w aktualizacjach planów gospodarowania wodami wraz z określaniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia i możliwych skutków.
12. Ujmowanie rzetelnych informacji w sprawozdaniach z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, sporządzanych w PGW WP KZGW i przekazywanych, przez Prezesa PGW WP ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki kontrolowanej (ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej) pełnili:

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r., Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od 13 listopada 2020 r. do 26 listopada 2023 r., Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r., Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r., Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.
2.	Departament Środowiska	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Żelazna 59A, 00-848 Warszawa	Joanna Kopczyńska, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 11 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili: Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie); Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
3.	Departament Środowiska	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa	Damian Jakubik p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 19 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Wiesław Czechowski p.o. II Zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			od 12 stycznia 2024 r. do 18 stycznia 2024 r.; Krzysztof Gołębiewski Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.; Magda Gosk p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.; Michał Mistrzak Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. oraz p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.; Marek Chibowski p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.; Paweł Ciećko Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.; Marek Haliniak Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r.
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku, ul. Pułkowa 11, 15-143 Białystok	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Daca, Prezes PGW WP

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Białymstoku ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
6.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku, ul. Konstantego Ciołkowskiego 2/3, 15-264 Białystok	Mirosław Stanisław Michalczuk, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 26 lipca 2022 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełniła, Grażyna Żyła-Pietkiewicz od 29 maja 2004 r. do 25 lipca 2022 r.
7.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie, ul. Ludowa 15, 18-200 Wysokie Mazowieckie	Jarosław Siekierko, Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie od 28 listopada 2014 r.
8.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy, al. Adama Mickiewicza 15, 85-071 Bydgoszcz	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac,

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Inowrocławiu ul. Królowej Jadwigi 20, 88-100 Inowrocław	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
10.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, ul. Księdza Piotra Skargi 2, 85-018 Bydgoszcz	Zdzisław Krajewski, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 1 września 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełniła Elwira Jutrowska od 23 grudnia 2002 r. do 31 sierpnia 2020 r.
11.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Szubinie ul. Kcyńska 12, 89-200 Szubin	Mariusz Piotrkowski, Burmistrz Szubina od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Artur Michalak, Burmistrz Szubina, od 5 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
12.	Delegatura NIK w Lublinie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie, ul. Leszka Czarnego 3, 20-610 Lublin	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie).

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
13.	Delegatura NIK w Lublinie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Białej Podlaskiej ul. Sitnicka 71, 21-500 Biała Podlaska	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
14.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, ul. Obywatelska 13, 20-092 Lublin	Leszek Żelazny, Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 15 lutego 1999 r.
15.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy Włodawa, Al. Jana Pawła II 22, 22-200 Włodawa	Dariusz Semeniuk, Wójt Gminy Włodawa od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Tadeusz Sawicki od 15 lutego 2000 r. do 19 listopada 2018 r.
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie, ul. Hanasiewicza 17B 35-103 Rzeszów	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie).

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Krośnie, ul. Bieszczadzka 5 38-400 Krosno	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
18.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, ul. Gen. M. Langiewicza 26, 35-101 Rzeszów	Krystyna Sołek, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 11 kwietnia 2016 r.
19.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Gminy Leżajsk, ul. Łukasza Opalińskiego 2, 37-300 Leżajsk	Krzysztof Sobejko, Wójt Gminy Leżajsk Wójt od 16 listopada 2014 r.
20.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
21.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni we Wrocławiu, ul. Wybrzeże Stanisława Wyspiańskiego 39, 50-370 Wrocław	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Przemysław Dac, Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. W okresie od 14 listopada 2017 r. do 17 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
22.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu, ul. Józefa Chełmońskiego 14, 51-630 Wrocław	Mariusz Wojewódka, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 9 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Waldemar Kulaszka, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 9 września 2008 r. do 4 lutego 2021 r. W okresie od 5 lutego do 8 czerwca 2021 r. funkcję kierownika jednostki pełnił Mariusz Wojewódka, Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.
23.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, ul. Kolejowa 29, 56-120 Brzeg Dolny	Paweł Pirek, Burmistrz Brzegu Dolnego od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Stanisław Jastrzębski, od 8 grudnia 2014 r. do 19 listopada 2018 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa	Negatywna	- przekazanie do KE sprawozdania o postępach we wdrażaniu działań zawartych w aPGW i aPWŚK, zgodnie z art. 328 ust. 4 ustawy - Prawo wodne; - terminowe zatwierdzanie dokumentów dotyczących działalności PGW WP oraz dokonywanie okresowych ocen działalności PGW WP i prezesa tej jednostki.	- niedokonanie po 1 stycznia 2018 r. przeglądu i aktualizacji aPGW celem dostosowania zakresu działań zawartych w aPWŚK do kompetencji organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami stosownie do przepisów upw, co było niezgodne z art. 555 ust. 2 pkt 6 upw; - brak analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych w trakcie obowiązywania aPGW; - brak analizy przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych na potrzeby opracowania IIaPGW; - scedowanie zadań Ministra na Prezesa PGW WP bez podstawy prawnej; - brak identyfikacji istniejących przyczyn zagrożeń osiągnięcia celów środowiskowych, co było niezgodne z art. 325 upw; - dokonanie IIaPGW na obszarach dorzeczy z 15-miesięcznym przekroczeniem terminu określonego w rdw; - niezapewnienie ustalenia celów i mierników realizacji zadnego ze 171 działań krajowych zaplanowanych w ramach IIaPGW oraz identyfikacji ryzyk w realizacji tych działań; - niedokonanie analizy czy działania zaplanowane w ramach IIaPGW są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych zaplanowanych dla poszczególnych JCWP; - nierzetelna współpraca międzynarodowa, tj. w sposób niezapewniający uzyskania wiedzy o działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych w krajach ościennych, zaplanowanych do realizacji na JCWP będących wodami granicznymi; - określenie w rozporządzeniach ws. IIaPGW dla obszaru dorzecza Wisły i Odry wartości wskaźnika jakości wód „przewodność elektrolityczna właściwa w 20 °C” dla 47 sztucznych/silnie zmienionych JCWP niezgodnie z definicją klasyfikacji potencjału ekologicznego, tj. na poziomie od 3 do 8 razy wyższym od wartości ustalonych dla JCWP o najbardziej zbliżonych typach; - niewykonanie obowiązku określonego w art. 328 ust. 1 pkt 1 upw, w związku z niezapewnieniem pełnego monitorowania realizacji działań, zawartych w aPGW;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹³⁵	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
				– niepodjęcie działań w celu pozyskania sprawozdań z realizacji działań zawartych w aPGW za lata 2018–2021 – od ponad połowy¹³⁵, a za 2022 r. – od 46,5 % podmiotów zobowiązanych do ich przekazania; – niedokonywanie analiz danych zawartych w posiadanych sprawozdaniach, co uniemożliwiało ich coroczną ocenę w zakresie skuteczności podejmowanych działań i ich wpływu na stan wód i stopień osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych wynikających z aPGW; – nierzetelny nadzór nad realizacją zadań dotyczących planowania i realizacji działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód.
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Żelazna 59A, 00-848 Warszawa	Negatywna	– prawidłowa realizacja objętych szczegółowym badaniem 8 działań krajowych i 1 działania innego niż krajowe na rzecz utrzymania dobrego stanu wód; – prawidłowa weryfikacja realizowanych inwestycji w zakresie gospodarki wodnej pod kątem ich zgodności z aPGW oraz IIaPGW; – prawidłowe i rzetelne uzgodnienie i opiniowanie projektów IIaPGW; – zgodne z przepisami dokonanie przeglądu planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w ramach cyklu planistycznego; – dokonanie przeglądu i aktualizacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, stosownie do wymogu określonego w art. 326 ust. 3 upw.	– nierzetelnie zaplanowane i nie w pełni zrealizowane działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, w tym mające na celu osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, w cyklach planowania w gospodarowaniu wodami, obejmujących: lata 2016–2023; – nie w pełni rzetelne zaplanowanie ww. działań w cyklu planistycznym 2023–2027; – niedokonywanie rzetelnej oceny postępu we wdrażaniu działań zmierzających do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy; – niedokonywanie rzetelnej oceny szacunkowych kosztów ich realizacji; – sporządzenie – na potrzeby opracowania projektów IIaPGW – analizy i podsumowania przeglądu działań podstawowych i uzupełniających, niezrealizowanych w cyklu planowania w gospodarowaniu wodami w latach 2016–2023, na podstawie niekompletnych danych; – niezachowanie wymogu, wynikającego z przepisów wewnętrznych, zatwierdzenia wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego na opracowanie projektów IIaPGW; – brak realizacji działań pn. „Podjęcie działań w celu zmiany zapisów w ustawach dotyczących obowiązków raportowania poborów wód podziemnych w ilościach mniejszych niż 5 m³/d z pojedynczej studni, obowiązku prowadzenia monitoringu osłownego dużych ujęć komunalnych

¹³⁵ Od 52 % do 54,2 %.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
				oraz konieczności przekazywania informacji z prowadzonych badań w zakładach górniczych do katastru wodnego prowadzonego przez dyrektora RZGW”; – nierzetelna realizacja działania krajowego pn. „Prowadzenie kontroli gospodarowania wodami”; – niezapewnienie rzetelnego sporządzenia przekazanych sprawozdań z realizacji w 2018–2022 działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw; – niezapewnienie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządzającej w zakresie nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
3.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa	Negatywna	– prawidłowe przystąpienie do realizacji 48 z 52 działań objętych szczegółowym badaniem oraz prawidłowe wykonanie 29 takich działań, a także spowodowanie przeprowadzenia ogólnopolskiego cyklu kontroli oczyszczalni ścieków.	– zatwierdzenie przez Głównego Inspektora programów wykonawczych monitoringu wód na lata 2020–2023 w sposób nieeliminujący możliwości modyfikacji treści ww. programów po ich zatwierdzeniu, a jednocześnie niezapewniający ustalenia, jaki zakres monitoringu wód został zatwierdzony przez Głównego Inspektora do realizacji w danym roku; – niezapewnienie w GIOŚ pozyskania od 16 WIOŚ wykazów wielkości emisji i stężeń substancji priorytetowych oraz innych zanieczyszczeń, dla których zostały określone środowiskowe normy jakości w dorzeczu; – niezapewnienie przez Głównego Inspektora w latach 2019–2022 odpowiedniej organizacji CLB, co skutkowało brakiem wykonania pełnego zakresu i wymaganej częstotliwości zaplanowanych badań elementów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach MO; – nierzetelny opiniowanie projektu aPWŚK i aPGW; – nierzetelny odbiór przedmiotu umowy zawartej na potrzeby realizacji 19 działań pn. „analiza i weryfikacja reprezentatywności sieci ppk z uwzględnieniem liczby stacji i ich lokalizacji” oraz nienaliczenie wykonawcy należnej kary umownej w wysokości 3,2 tys. zł; – brak danych, ile i jakie działania podjęły WIOŚ w latach 2018–2023 po stwierdzeniu przekroczeń wskaźników zanieczyszczeń w próbkach ścieków pobranych przez CLB na zlecenie WIOŚ podczas kontroli;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
				niezapewnienie – w ramach kierowania IOŚ – dokonywania przez organy IOŚ oceny spełnienia warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w oparciu o wyniki pomiarów własnych oraz wymierzania na ich podstawie opłat podwyższonych za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym – mimo że obowiązujące przepisy prawa pozwalały tym organom na takie postępowanie.
4.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku, ul. Pułkowa 11, 15-143 Białystok	Pozytywna	- rzetelnie sporządzano dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; - prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; - prawidłowo zaplanowano działania z zakresu utrzymania śródlądowych dróg wodnych, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; - prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania określone w aPWSK (przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
5.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy, al. Adama Mickiewicza 15, 85-071 Bydgoszcz	Pozytywna	- rzetelnie sporządzano dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; - prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; - prawidłowo zaplanowano działania z zakresu utrzymania śródlądowych dróg wodnych, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód;	Nie stwierdzono nieprawidłowości

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
			– prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania określone w aPWŚK (przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	
6.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie, ul. Leszka Czarnego 3, 20-610 Lublin	Pozytywna	– rzetelnie sporządzano dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; – prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; – prawidłowo zaplanowano działania z zakresu utrzymania śródlądowych dróg wodnych, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; – prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania określone w aPWŚK (przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
7.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie, ul. Hanaśiewicza 17B, 35-103 Rzeszów	Pozytywna	– rzetelnie sporządzano dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; – prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; – prawidłowo zrealizowano część objętych kontrolą działań określonych w aPWŚK (przypisanych do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto realizację części z nich.	Nie stwierdzono nieprawidłowości

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław	Pozytywna	– rzetelnie sporządzano dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi; – prawidłowo zaplanowano działania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; – prawidłowo zaplanowano działania z zakresu utrzymania śródlądowych dróg wodnych, w sposób zapewniający osiągnięcie celów środowiskowych dla wód; – prawidłowo zrealizowano część objętych kontrolą działań określonych w aPWŚK (przypisanych do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto realizację części z nich.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
9.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Białej Podlaskiej, ul. Sitnicka 71, 21-500 Biała Podlaska	W formie opisowej	– prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania na rzecz poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód, w tym część (oprócz działań opisanych w stanie nieprawidłowym, mającym wpływ na jego ocenę) działań określonych w aPWŚK (przypisanych do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	– niewykonanie dwóch działań określonych w aPWŚK tj. dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych związanych z poborem wód podziemnych w dwóch JCWPd; – nierozpoczęcie w terminie realizacji działania określonego w aPWŚK, polegającego na opracowaniu analizy udroźnienia budowli piętrzących na odcinku cieku istotnego Krzna wraz ze wskazaniem wariantu realizacji i opracowaniem dokumentacji projektowej, co było działaniem nieprawidłowym.
10.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Białymstoku, ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok	Pozytywna	– rzetelnie wydawano pozwolenia wodnoprawne oraz opiniowano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych przez inne organy; – rzetelnie realizowano prace utrzymaniowe wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, które głównie polegały na naprawie lub bieżącej konserwacji budowli piętrzących, oddziałujących wymiennie na tereny użytkowane rolniczo w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby.	– nieterminowe przeprowadzenie przeglądu pozwoleń wodnoprawnych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Inowrocławiu, ul. Królowej Jadwigi 20, 88-100 Inowrocław	W formie opisowej	– prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania na rzecz poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód, w tym część (oprócz działań opisanych w stanie nieprawidłowym, mającym wpływ na jego ocenę) działań określonych w aPWŚK (przypisanych do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	– niewykonanie dziewięciu działań określonych w aPWŚK tj. wykonania dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych dla dziesięciu JCWP.
12.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Krośnie, ul. Bieszczadzka 5 38-400 Krosno	Pozytywna	– prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania na rzecz poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód, w tym określone w aPWŚK (przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
13.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni we Wrocławiu, ul. Wybrzeże Stanisława Wyspiańskiego 39, 50-370 Wrocław	Pozytywna	– prawidłowo zrealizowano objęte kontrolą działania na rzecz poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód, w tym określone w aPWŚK (przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) oraz terminowo rozpoczęto ich realizację.	Nie stwierdzono nieprawidłowości
14.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku, ul. Konstantego Ciołkowskiego 2/3, 15-264 Białystok	Pozytywna	– objęte kontrolą działania na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej) zrealizowano prawidłowo; – prawidłowo planowano i prowadzono monitoring wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.	Nie stwierdzono nieprawidłowości

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, ul. Księdza Piotra Skargi 2, 85-018 Bydgoszcz	Negatywna	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej); – prawidłowo planowano i prowadzono monitoring części wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.	– w latach 2018–2019 nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli dotyczącej realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ucpg, w zakresie dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy; – nie zrealizowano 103 działań (w 103 JCWP), określonych w aPWŚK, polegających na kontroli postępowania w zakresie oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwa; – nie zrealizowano z wymaganą częstotliwością, określoną w aPWŚK (co najmniej raz na trzy lata), działań na siedmiu spośród 21 JCWP polegającego na prowadzeniu przez Wojewódzkiego Inspektora kontroli zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych warunków odprowadzania ścieków z oczyszczalni komunalnych i przemysłowych do wód lub do ziemi, w przypadku 10 oczyszczalni; – w 2018 r. nie zaplanowano do realizacji monitoringu operacyjnego w 18 JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.
16.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, ul. Obywatelska 13, 20-092 Lublin	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część poddanych kontroli działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej); – prawidłowo planowano i prowadzono monitoring części wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.	– nie zrealizowano jednego działania, określonego w aPWŚK, polegającego na kontroli rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa na obszarze jednej JCWP; – nie rozpoczęto w terminie realizacji działania określonego w aPWŚK, polegającego na kontroli rolniczego gospodarowania przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorstwa na obszarze jednej JCWP; – w 2018 r. nie przeprowadzono monitoringu operacyjnego w 46 (14,6 %) z 314 JCWP zagrożonych nieosiągnięciem określonych dla nich celów środowiskowych.
17.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, ul. Gen. M. Langiewicza 26, 35-101 Rzeszów	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej); – prawidłowo planowano i prowadzono monitoring części wód zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.	– w latach 2018–2022 nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli dotyczącej realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ucpg, w zakresie dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
18.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu, ul. Józefa Chełmońskiego 14, 51-630 Wrocław	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej).	– w latach 2018-2023 nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli dotyczącej realizacji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, obowiązków wynikających z ucp, w zakresie dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy; – w przypadku jednej JCWP, nie rozpoczęto realizacji działań wskazanych w aPWŚK w terminie trzech lat od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzecza Odry; – w 2018 nie zaplanowano do realizacji monitoringu operacyjnego w 157 JCWP zagrożonych niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.
19.	Urząd Gminy Leżajsk, ul. Łukasza Opalińskiego 2, 37-300 Leżajsk	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej).	– nierzetelnie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych; – w okresie objętym kontrolą nie prowadzono kontroli w zakresie wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązków prawidłowego zagospodarowania ścieków.
20.	Urząd Gminy Włodawa, Al. Jana Pawła II 22, 22-200 Włodawa	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej).	– nie przekazano ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wymienionych w aPWŚK za: 2018 r., 2020 r. i 2021 r., natomiast sprawozdania za: 2019 r. i 2022 r. były sporządzone nierzetelnie; – nie skompletowano całości niezbędnej dokumentacji do wniosku o umieszczenie kąpielisk w wykazie kąpielisk Gminy Włodawa na rok 2018 (nie dołączono zgody właściciela wód na utworzenie kąpieliska; – nierzetelnie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. nie ujęto w niej 140 nieruchomości, od których odbierane były nieczystości ciekłe przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i nieczystości oraz nie ujęto również 33 nieruchomości, które nie posiadały dostępu do sieci kanalizacyjnej; – nie zrealizowano jednego działania, określonego w aPWŚK, polegającego na prowadzeniu kontroli gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata w jednej JCWP;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
				– z opóźnieniem wynoszącym dwa lata w stosunku do terminu wynikającego z przepisów prawa rozpoczęto realizację pięciu działań (w pięciu JCWP), określonych w aPWŚK, polegających na prowadzeniu kontroli gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata.
21.	Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie, ul. Ludowa 15, 18-200 Wysokie Mazowieckie	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej).	– nie przekazano ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wymienionych w aPWŚK za lata 2017–2020, natomiast sprawozdania za lata 2021–2022 były sporządzone nierzetelnie; – nierzetelnie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych; – nie zrealizowano działań określonych w aPWŚK, w tym polegających na prowadzeniu kontroli gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata w jednej JCWP, weryfikacji Programu ochrony środowiska dla gminy (w jednej JCWP), ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ucpg (działanie krajowe).
22.	Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, ul. Kolejowa 29, 56-120 Brzeg Dolny	Negatywna	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej).	– nie przekazano ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy określonych w aPWŚK; – nierzetelnie prowadzono ewidencję kąpielisk za lata 2020–2023; – nienależycie sprawowano nadzór właścicielski nad spółką gminną, której powierzył zadania własne gminy z zakresu gospodarki komunalnej, w tym realizację działań zaplanowanych w aPWŚK; – nieterminowo zrealizowano dwa działania określone w aPWŚK, polegających na weryfikacji Programu ochrony środowiska dla gminy (w dwóch JCWP);

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
23.	Urząd Miejski w Szubinie, ul. Kcyńska 12, 89-200 Szubin	W formie opisowej	– prawidłowo realizowano część objętych kontrolą działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, (w tym określone w aPWŚK, przypisane do realizacji jednostce kontrolowanej);	– nie zrealizowano sześciu działań określonych w aPWŚK, polegających na kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata (w sześciu JCWP); – nie przekazano ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wymienionych w aPWŚK za lata 2017–2018, natomiast sprawozdania za lata 2019–2022 były sporządzone nierzetelnie; – w sposób nieprawidłowy prowadzone ewidencje kąpielisk za lata 2019–2022 tj. nie zawierała ona części wpisów wymaganych prawem, a część wpisów była nierzetelna; przed przygotowaniem i podaniem do publicznej wiadomości projektów uchwał w sprawie wykazu kąpielisk za lata 2019–2022, nie uzyskano kompletu dokumentów; – nierzetelnie prowadzone ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków w gminie; – nie zrealizowano dwóch działań określonych w aPWŚK, polegających na kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata (w jednej JCWP) i prowadzeniu ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy (działanie krajowe); – nieterminowo zrealizowano jedno działanie określone w aPWŚK, polegające na kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata (w jednej JCWP).

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2024 r., w związku z tym badanie odbywało się w czasie obowiązywania dwóch ustaw: upw z 2001 r. uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r. przez upw.

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawia ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej porządkuje i koordynuje istniejące europejskie ustawodawstwo wodne, mająca na celu ochronę wody przed zanieczyszczeniem u jej źródła. Główny cel ramowej dyrektywy wodnej to osiągnięcie dobrego stanu wód, czyli co najmniej dobrego stanu ekologicznego i dobrego stanu chemicznego do 2015 roku. Zakres wód, które są przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej, to wody śródlądowe, łącznie z wodami podziemnymi, oraz wody przejściowe i wody przybrzeżne. Dyrektywa zapewnia redukcję oraz kontrolę zanieczyszczeń i równowagę wykorzystanie wody z ochroną środowiska. W tym celu nałożyła na państwa członkowskie określone obowiązki, m.in. określić pojedyncze dorzecza leżące na obszarze ich terytorium, czyli otaczające obszary lądowe, z których wody spływają do poszczególnych systemów rzecznych, wyznaczyć organy do zarządzania tymi dorzeczami, przeprowadzić analizę charakterystyki każdego dorzecza i ustalić warunki referencyjne dla każdego rodzaju części wód w celu określenia ich stanu; dokonać przeglądu wpływu działalności człowieka i oceny ekonomicznej korzystania z wód; monitorować stan wody w poszczególnych dorzeczach; prowadzić rejestr obszarów chronionych; opracować i wdrożyć „plany gospodarowania wodami”, aby zapobiec pogorszeniu jakości wód powierzchniowych, chronić i ulepszać jakość wód gruntowych oraz zachować obszary chronione, zapewnić zwrot kosztów usług wodnych w celu wydajnego wykorzystania zasobów oraz zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”; dostarczać informacje publiczne i prowadzić konsultacje w sprawie planów gospodarowania wodami w dorzeczach.

Dyrektywa została transponowana do polskiego porządku prawnego w upw z 2001 r., a następnie od 1 stycznia 2018 r. w upw.

Stan prawny do 1 stycznia 2018 r. – na podstawie upw z 2001 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 upw z 2001 r. organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami był minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes KZGW – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – jako organ administracji rządowej niespolonej, podlegający Prezesowi KZGW; wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składał Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, co dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca, informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą m.in. stanu zasobów wodnych państwa, stanu wykorzystywania zasobów wodnych oraz realizowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – art. 4 ust. 2.

Na podstawie art. 31 upw z 2001 r. korzystanie z wód polegało na ich używaniu na potrzeby ludności oraz gospodarki i nie mogło powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, w szczególności ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a także marnotrawstwa wody, marnotrawstwa energii wody, ani wyrządzać szkód. Celem ochrony wód było osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, o których mowa w art. 113 ust. 4 tej ustawy, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych – art. 38 ust. 2 ww. ustawy. Realizacja tego celu miała zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb, nadawały się do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, rekreacji oraz uprawiania sportów wodnych, wykorzystywania do kąpieli, bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację – art. 38 ust. 3 ww. ustawy.

Minister Środowiska w formie rozporządzenia z dnia 21 lipca 2016 r. określił sposób klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych oraz rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych.

Przez cele środowiskowe rozumiano osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu chemicznego wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i od wody zależnych, określa się m.in. dla: jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione; sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych; jednolitych części wód podziemnych – art. 38b ust. 1 upw z 2001 r..

O ile cele środowiskowe zawarte były w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i weryfikowane były co 6 lat to osiągnięciu celów środowiskowych służyła realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju – art. 38b ust. 1 upw z 2001 r. Był to dokument planistyczny, zgodnie z art. 113 ust. 1 pkt 1 upw z 2001 r., który określał podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy – art. 113b ust. 1 upw z 2001 r. a na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 1 upw z 2001 r. opracowywany był przez Prezesa KZGW. Program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby był aktualizowany. Działania zawarte w aktualizacjach powinny być wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia – art. 113b ust. 9–10 upw z 2001 r.

Kolejnym dokumentem planistycznym, o którym stanowi art. 113 ust. 1 pkt 1a upw z 2001 r. był plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, który zawierał ogólny opis cech charakterystycznych obszaru dorzecza, obejmujący m.in. w szczególności: wykaz jednolitych części wód powierzchniowych, wraz z podaniem ich typów i ustalonych warunków referencyjnych, wykaz jednolitych części wód podziemnych, podsumowanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i oceny ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, mapę sieci monitoringu, wraz z prezentacją programów monitoringowych, ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód i obszarów chronionych; podsumowanie wyników analizy ekonomicznej związanej z korzystaniem z wód, podsumowanie działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza aktualizowany był co 6 lat – art. 114 ust. 1 upw z 2001 r. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przyjmowała i aktualizowała plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, kierując się koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych oraz powszechnym charakterem tego planu – art. 114 ust. 5 upw z 2001 r.

Monitoring wód prowadzony był w celu pozyskania informacji o ich stanie zgodnie z art. 155a upw z 2001 r.

Badania i oceny stanu wód powierzchniowych, stanu wód podziemnych oraz obszarów chronionych, dokonywało się w ramach państwowego monitoringu środowiska.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonywał badania wód powierzchniowych w zakresie elementów biologicznych, fizykochemicznych oraz chemicznych, w tym substancji priorytetowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 38l ust. 2 upw z 2001 r., w matrycy będącej wodą – art. 155a ust. 3 upw z 2001 r. Z kolei państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna wykonywała badania wód powierzchniowych w zakresie elementów hydrologicznych i morfologicznych i przekazywała wyniki tych badań właściwym wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska na potrzeby oceny stanu wód powierzchniowych, oceny stanu wód podziemnych oraz oceny obszarów chronionych – art. 155a ust. 4 upw z 2001 r.

Kompleksowej oceny stanu wód na obszarach dorzeczy dokonywał Główny Inspektor Ochrony Środowiska zgodnie z art. 155a ust. 7 upw z 2001 r.

Minister Środowiska w drodze rozporządzenia określił formy i sposoby prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych.

Stan prawny od 1 stycznia 2018 r. – wejście w życie ustawy – Prawo wodne.

W ww. ustawie utworzono państwową osobę prawną Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie państwową osobą prawną – art. 239. Wody Polskie składają się z jednostek organizacyjnych: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie; regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu; zarządy zlewni oraz nadzory wodne. Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami, zgodnie z art. 14 ust. 1 upw są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; Prezes Wód Polskich; dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; dyrektor urzędu morskiego; wojewoda; starosta; oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Z kolei w art 9 ust. 1–3 upw zostały określone zasady gospodarowania wodami i są one następujące:

- zasada racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości;
- zasada wspólnych interesów, która wymaga współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne;
- zasada zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną.

Ponadto gospodarowanie wodami prowadzi się w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód – art. 9 ust. 4 upw.

Z kolei zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności; ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją; utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód; zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu; tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód; zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją – art. 10 upw. Natomiast art. 11 upw określa instrumenty zarządzania zasobami wodnymi, które obejmują: planowanie w gospodarowaniu wodami; zgody wodnoprawne; opłaty za usługi wodne oraz inne należności; kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami.

Zarządzanie zasobami wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy, regiony wodne i zlewnie – art. 12 upw. Są to m.in.: obszar dorzecza Wisły obejmujący, oprócz dorzecza Wisły znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, również dorzecza Słupi, Łupawy, Łeby, Redy oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na wschód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Wiślanego oraz obszar dorzecza Odry obejmujący, oprócz dorzecza Odry znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także dorzecza Regi, Parsęty, Wieprzy, Źucker oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na zachód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Szczecińskiego – art. 13 ust. 1 pkt 1–2 upw.

Na podstawie art. 13 ust. 4 upw Wody Polskie ustalają przebieg granic obszarów dorzeczy, granic regionów wodnych oraz granic zlewni, a także ewidencjonuje ich przebieg w systemie informacyjnym gospodarowania wodami. Natomiast Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2017 r. sposób ustalania i ewidencjonowania przebiegu granic obszarów dorzeczy;

przyporządkowanie jednolitych części wód podziemnych oraz wód przybrzeżnych do właściwych obszarów dorzeczy; sposób ustalania i ewidencjonowania przebiegu granic regionów wodnych; sposób ustalania i ewidencjonowania przebiegu granic zlewni. Wody, jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność – art. 50 upw. Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych – art. 51 ust. 1 upw. Realizując ten cel należy zapewnić, zgodnie z art. 51 ust. 2 upw, żeby wody w zależności od potrzeb, nadawały się do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; uprawiania sportu, turystyki lub rekreacji; wykorzystywania do kąpieli oraz bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiającą ich migrację. Zgodnie z art. 52 upw ochrona wód jest realizowana w szczególności z uwzględnieniem wyników oceny stanu wód podziemnych oraz wyników oceny stanu wód powierzchniowych. I tak ocena stanu wód podziemnych obejmuje ocenę stanu ilościowego wód podziemnych lub stanu chemicznego tych wód, dokonywane w ramach oceny stanu jednolitych części tych wód zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 53 ust. 1. ocena stanu wód powierzchniowych obejmuje klasyfikację stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego tych wód, dokonywane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposób klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. Ocena stanu wód podziemnych obejmuje ocenę stanu ilościowego wód podziemnych lub stanu chemicznego tych wód, dokonywane w ramach oceny stanu jednolitych części tych wód zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych. W świetle art. 55 ust. 1 upw przez cele środowiskowe rozumie się osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, w tym dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i dobrego stanu chemicznego wód podziemnych, dobrego stanu wód powierzchniowych, w tym co najmniej dobrego stanu ekologicznego lub co najmniej dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, lub norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których zostały utworzone obszary chronione, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i innych ekosystemów zależnych od wód, i są one określone dla: jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione; sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych; jednolitych części wód podziemnych; obszarów chronionych. Ponadto ustawodawca, w art. 55 ust. 2 upw, nałożył obowiązek weryfikacji celów środowiskowych ustanowionych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza co 6 lat. Cele środowiskowe dla poszczególnych jednolitych części wód oraz sposób ich realizacji zostały określone w art. 56–62 upw.

Jednym z dokumentów planistycznych w gospodarowaniu wodami jest plan gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, o którym stanowi art. 315 pkt 1 upw. Planowanie w gospodarowaniu wodami służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu: osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochronę, poprawę i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych, lądowych i terenów podmokłych; poprawę stanu zasobów wodnych; promowanie zrównoważonego korzystania z wód opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody; poprawę ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałanie skutkom suszy; osiągnięcie celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, 57, 59 oraz 61 ww. ustawy – art. 316 upw.

W celu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy należy sporządzić dokumentację planistyczną, o których stanowi art. 317 ust. 1 upw, tj. m.in.: wykazy jednolitych części wód; charakterystyki jednolitych części wód ze wskazaniem sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód oraz jednolitych części wód zagrożonych nieosiągnięciem celów środowiskowych; identyfikacje znaczących oddziaływań antropogenicznych oraz ocenę ich wpływu na stan wód powierzchniowych i wód podziemnych; identyfikację oddziaływań zmian poziomów wód podziemnych; rejestr wykazów obszarów chronionych; analizy ekonomiczne związane z korzystaniem z wód, programy monitoringu wód. Elementy, które zawiera plan gospodarowania wodami zostały określone w art. 318 upw, są to m.in.

- wykaz jednolitych części wód powierzchniowych wraz z podaniem ich typów i ustalonych warunków referencyjnych,
- wykaz jednolitych części wód podziemnych;
- podsumowanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i oceny ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych
- mapę sieci monitoringu wraz z prezentacją programów monitoringowych;
- ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód i obszarów chronionych;
- podsumowanie wyników analiz ekonomicznych związanych z korzystaniem z wód;
- zestaw działań z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych wraz z jego podsumowaniem;
- informacje dotyczące pozwoleń wodnoprawnych udzielonych na pobór wód, magazynowanie wód, wprowadzanie ścieków do wód.

Szczegółowy zakres opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r.¹³⁶

Na podstawie art. 319 ust. 1–3 upw projekt planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza opracowują Wody Polskie po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów, następnie uzgadniają w zakresie dotyczącym śródlądowych dróg wodnych z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej. Po ww. uzgodnieniach Wody Polskie przekazują projekt planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej.

Zestaw działań, który zawarty jest w planie zagospodarowania wodami, to działania podstawowe i działania uzupełniające zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód na obszarach dorzeczy – art. 324 upw. Działania podstawowe są ukierunkowane na spełnienie minimalnych wymogów i obejmują m.in.: działania umożliwiające wdrożenie przepisów dotyczących ochrony wód, w szczególności działania służące zaspokajaniu obecnych i przyszłych potrzeb wodnych w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, ochronie siedlisk lub gatunków, właściwemu wykorzystaniu osadów ściekowych, zapobieganiu zanieczyszczeniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych, zapewnieniu, żeby nie wystąpił znaczny wzrost stężeń substancji priorytetowych wykazujących tendencję do akumulowania się w osadach lub faunie i florze – art. 324 ust. 1–2 upw.

Natomiast działania uzupełniające i działania podstawowe, zgodnie z art. 324 ust. 4 upw są ukierunkowane w szczególności m.in. na osiągnięcie celów środowiskowych i mogą wskazywać środki prawne, administracyjne i ekonomiczne niezbędne do zapewnienia optymalnego wdrożenia przyjętych działań, wynegocjowane porozumienia dotyczące korzystania ze środowiska; działania na rzecz ograniczenia emisji oraz działania służące efektywnemu korzystaniu z wody i ponownemu jej wykorzystaniu, przede wszystkim promowanie technologii polegających na efektywnym wykorzystaniu wody w przemyśle i oszczędzających wodę technik nawadniania;

¹³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2150.

Dla potrzeb sporządzania planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przeprowadza się analizy ekonomiczne związane z korzystaniem z wód, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych oraz długoterminowych prognoz dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z zasobów wodnych na obszarze dorzecza obejmujących śródlądowe wody powierzchniowe i wody podziemne, morskie wody wewnętrzne oraz wody przejściowe i wody przybrzeżne znajdujące się na obszarze dorzecza – art. 324 ust. 6 upw.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że pod rządami upw z 2001 r. to program wodno-środowiskowy kraju określał podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy (art. 113b ust. 1 upw z 2001 r.). Ww. program opracowywany był przez Prezesa KZGW (art. 90 ust. 1 pkt 1 upw z 2001 r.). Na podstawie art. 113b ust. 9 upw z 2001 r. program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby był aktualizowany. Natomiast działania zawarte w aktualizacjach powinny być wprowadzone w ciągu 3 lat od ich ustalenia – art. 113b ust. 10 upw z 2001 r. W przepisach przejściowych upw jest art. 555 upw na mocy którego zachowują ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje m.in. planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i stają się one planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 niniejszej ustawy i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r., pomimo że obowiązek wprowadzenia tych działań określonych w programie wodno-środowiskowym został uchylony wraz z uchyleniem całej ustawy upw z 2001 r. Rada Ministrów w załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów dot. planów gospodarowania wodami w dorzeczach z 2016 r. w pkt 7 dot. Podsumowania działań zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego, z uwzględnieniem sposobów osiągania ustanawianych celów środowiskowych wskazała, że obowiązek realizacji działań podstawowych i uzupełniających wynika z innych postanowień UE oraz przepisów prawa krajowego. Inne postanowienia UE to Dyrektywa 200/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w ramach polityki wodnej, która w art. 11 zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4 tej dyrektywy. zapewnia ustalenie programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4.

W ramach państwowego monitoringu środowiska dokonuje się badania i oceny stanu wód powierzchniowych, stanu wód podziemnych, stanu środowiska wód morskich oraz stanu wód obszarów chronionych – art. 349 ust. 2 upw. Monitoring wód ma na celu m.in., zgodnie z art. 349 ust. 1 upw, pozyskanie informacji o stanie wód powierzchniowych i stanie wód podziemnych oraz o stanie wód obszarów chronionych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągania celów środowiskowych określonych:

- dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione to jest ochrona oraz poprawa ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego – art. 56 upw,
- dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych to ochrona tych wód oraz poprawa ich potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry potencjał ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego – art. 57 upw,

- dla jednolitych części wód podziemnych to: zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do nich zanieczyszczeń; zapobieganie pogorszeniu oraz poprawa ich stanu oraz ich ochrona i podejmowanie działań naprawczych, a także zapewnianie równowagi między poborem a zasilaniem tych wód, tak aby osiągnąć ich dobry stan – art. 59 upw,
- dla obszarów chronionych to osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów, o ile nie zawierają one w tym zakresie odmiennych uregulowań – art. 61 upw.

Właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, zgodnie z art. 349 ust. 3 upw, wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów biologicznych, fizykochemicznych oraz chemicznych, w tym substancji priorytetowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 114 w matrycy będącej wodą. Na podstawie art. 284 upw właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska stwierdza przekroczenie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, o których mowa w art. 283 ust. 1.

- po pierwsze na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne;
- po drugie innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia.

Konsekwencją stwierdzenia przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi bądź poboru wód podziemnych lub wód powierzchniowych jest nałożenie opłat podwyższonych, o których stanowi art. 280 upw.

Natomiast państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów hydrologicznych i morfologicznych i przekazuje wyniki tych badań ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, Wodom Polskim, właściwemu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska, właściwym organom ochrony przyrody, o których mowa w art. 91 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także wszystkim podmiotom wykonującym na zamówienie tych organów i podmiotów prace na potrzeby opracowania oceny stopnia osiągnięcia tych samych celów środowiskowych, które są określone dla oceny stanu wód powierzchniowych i wód podziemnych oraz o stanie wód obszarów chronionych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami – art. 349 ust. 4 upw. Ponadto wykonuje badania i ocenia stan wód podziemnych w zakresie elementów fizykochemicznych i ilościowych zgodnie z art. 349 ust 8 upw.

Z kolei właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska prowadzi obserwacje elementów hydromorfologicznych na potrzeby oceny stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego, wykonuje badania osadów dennych rzek i jezior na potrzeby klasyfikacji stanu chemicznego wód powierzchniowych oraz wykonuje badania bioakumulacji substancji priorytetowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 114 upw, na potrzeby klasyfikacji stanu chemicznego wód powierzchniowych, oraz badania stanu ichtiofauny na potrzeby klasyfikacji stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego – art. 349 ust. 5–7 upw. Właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska dokonuje także oceny stanu wód na obszarach dorzeczy na podstawie wyników i badań, o których mowa w art. 349 ust. 11 pkt 1–5 upw. W sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych rozporządzenie wydał minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w dniu 9 października 2019 r. a następnie Minister Infrastruktury w dniu 13 lipca 2021 r. Zgodnie z art. 353 ust. 2 upw. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej co 2 lata, nie później niż do dnia 31 sierpnia, m.in. informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą stanu zasobów wodnych państwa i stanu ich wykorzystywania; realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; współpracy międzynarodowej na wodach granicznych oraz wykonywania umów w tym zakresie.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2024 r. poz. 572).
3. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.);
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).
8. Ustawa z 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2368).
9. Ustawa z 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2024 r. poz. 303.).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 162, poz. 1008).
11. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy Ucker, Wisły, Świeżej, Niemna, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Pregoty oraz Odry weszły w życie w listopadzie i w grudniu 2016 r. – Dz. U. poz. 1818, 1911, 1914, 1915, 1917, 1918, 1919, 1929, 1959 i 1967).
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych (Dz. U. poz. 1311).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz. U. poz. 1178).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 1187).
15. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie ewidencji oraz sposobu oznakowania kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli (Dz. U. poz. 2476).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 528).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 2149).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 10 września 2020 r. w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami (Dz. U. poz. 1656).

19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335).
21. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).
22. Zarządzenie nr 28/2009 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Łazy” (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2009 r. nr 48 poz. 1187, ze zm.).
23. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja nad Bobrem PLH020054 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 3942, ze zm.).
24. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 29 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Góry i Pogórze Kaczawskie PLH020037 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 4023, ze zm.).
25. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Łęgi Odrzańskie PLH020018 (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2014 r. poz. 1740, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Minister Infrastruktury
15. Minister Klimatu i Środowiska
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
18. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska (wszyscy)
19. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast (wszyscy)



Minister Klimatu i Środowiska

DIŚ-I.080.2.2025.AZ
3704703.14759797.11895968
Warszawa, 01-04-2025

Pan
Michał Jędrzejczyk
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo¹ w sprawie stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do „*Informacji o wynikach kontroli P/23/041 – Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce*” przedstawiam poniższe informacje.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że głównym podmiotem odpowiedzialnym za krajową gospodarkę wodną jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, a funkcje naczelnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach gospodarowania wodami znajdują się w kompetencji Ministra Infrastruktury.

Odnosząc się do wniosku NIK skierowanego do Ministra Klimatu i Środowiska: „*Zapewnienie wykonywania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska pełnego zakresu i z wymaganą częstotliwością zaplanowanych badań elementów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska*” należy zaznaczyć, że niewykonanie zaplanowanego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) monitoringu wód wynika głównie z braku możliwości techniczno-finansowych Centralnego Laboratorium Badawczego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Obecnie kwotą prawnie wiążącą, do wysokości której NFOŚiGW może finansować zadania PMŚ, jest nadal kwota do 100 mln rocznie² zapisana w limicie wydatków, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw³ (dalej: ustawa o zmianie ustawy o IOŚ). Realizacja pełnego zakresu badań/pomiarów niezbędnych do dokonania oceny stanu wód powierzchniowych wymagać będzie dodatkowo zlecenia wykonawcom zewnętrznym pobrania próbek i wykonania pomiarów terenowych. Wstępnie oszacowane koszty tego typu dodatkowego zlecenia kształtują się na poziomie ok. 25 mln zł rocznie.

Minister Klimatu i Środowiska będzie podejmował działania, w ramach przysługujących mu narzędzi, celem urealnienia i waloryzacji limitu wydatków w art. 29 ust. 2. ustawy o zmianie ustawy o IOŚ.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

¹ Pismo o sygn. KSI.430.6.2024 z 19.03.2025 r.

² Należy mieć na uwadze, że kwota 100 mln PLN obejmuje finansowanie w ramach PMŚ m. in.: monitoringu jakości powietrza, monitoringu jakości wód, monitoringu jakości gleby i ziemi, monitoringu przyrody, monitoringu hałasu, monitoringu pól elektromagnetycznych, monitoringu promieniowania jonizującego.

³ Dz. U. 2018 poz. 1479



Minister Infrastruktury

Znak pisma: \$Znak pisma
Warszawa, 02 kwietnia 2025

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na *Informację o wynikach kontroli P/23/041 Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce* oraz korzystając z prawa przedstawienia stanowiska resortu do wyników kontroli na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), poniżej przekazuję stanowisko Ministra Infrastruktury.

Odnosząc się do wnioskowanego „*podjęcia działań w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne narzędzi umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej egzekwowanie od podmiotów zobowiązanych, o których mowa w art. 328 ust. 2 upw, przedkładania ministrowi rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy za rok poprzedni*” uprzejmie informuję, że zgodnie z § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów, przed wprowadzeniem zmian na poziomie ustawowym właściwy organ powinien dokonać analizy możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków, co następnie jest ujmowane w OSR do projektu ustawy.

W związku z powyższym w celu oceny, czy występuje problem ze stosowaniem określonego przepisu i występuje potrzeba jego zmiany należy dokonać analizy stanu faktycznego i potencjalnego występowania problemu, a także możliwości zastosowania innych niż legislacyjne rozwiązań prawnych np. działań informacyjnych lub organizacyjnych.

Tym samym analizując problem niskiej skuteczności egzekwowania sprawozdań od zobowiązanych podmiotów zintensyfikowano prace i działania Ministerstwa Infrastruktury. W tym celu wprowadzono poprawki do formularza sprawozdawczego, ułatwiające jego uzupełnienie, który następnie został wysłany drogą mailową do wszystkich podmiotów wskazanych w art. 328 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Dodatkowo wskazano numery telefonów do pracowników Ministerstwa, pod którymi udzielano informacji w zakresie wypełniania sprawozdań. Odpowiedzi na pytania przedstawicieli jednostek zobowiązanych do przekazania sprawozdania udzielano także drogą mailową za pomocą dedykowanej skrzynki e-mail.

Dane w zakresie skuteczności tegorocznej sprawozdawczości będą dostępne po zakończeniu procesu przekazywania sprawozdań oraz po przeprowadzeniu ich analizy i klasyfikacji. Jednakże biorąc pod uwagę obecną aktywność podmiotów zobowiązanych

do sprawozdawczości oraz liczbę odebranych e-maili ze sprawozdaniami można przyjąć założenie, że nastąpił znaczny wzrost skuteczności w stosunku do lat poprzednich.

Decyzja w zakresie ewentualnych, wnioskowanych zmian prawnych będzie mogła zostać podjęta po uzyskaniu kompletnych danych dotyczących otrzymanych w 2025 r. sprawozdań.

Dodatkowo odnosząc się do negatywnego wyniku kontroli oraz do wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów *„o zapewnienie sprawowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej skutecznego nadzoru nad planowaniem i realizacją działań na rzecz osiągnięcia do końca 2027 r. dobrego stanu wód w Polsce”* należy podkreślić, iż od wejścia w życie ustawy Prawo Wodne z 20 lipca 2017 r. zarządzanie zasobami wodnymi funkcjonowało w sposób niewydolny i niedostosowany do realnych potrzeb kraju. Zważywszy na potrzebę szybkich oraz trafnych zmian w tym obszarze, wynikających z wieloletnich zaniedbań, Minister Infrastruktury powołał *Zespół Doradczy ds. przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną w Polsce*. Wśród głównych celów Zespołu znajduje się opracowanie rekomendacji w sprawie zmian w przepisach prawnych, które mają na celu poprawę zarządzania zasobami wodnymi w Polsce, w kontekście rosnących wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi i potrzebą ochrony środowiska.

Łączę wyrazy szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Podsekretarz Stanu

Przemysław Koperski