N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41013/08
Nr ewid. 36/2009/P/08/113/KSR

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska

Warszawa lipiec 2009 r.

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego:

Tadeusz Bachleda-Curuś

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 6 lipca 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie 5
2. Podsumowanie wyników kontroli 7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
2.2. Synteza wyników kontroli 7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 11
3. Ważniejsze wyniki kontroli 13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 13
3.2. Istotne ustalenia kontroli 14
3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Inspekcji Ochrony Środowiska 14
3.2.1.1. Struktura organizacyjna i zatrudnienie 14
3.2.1.2. Szkolenia 16
3.2.2. Przygotowanie techniczne Inspekcji Ochrony Środowiska do realizacji zadań PMŚ 17
3.2.2.1. System jakości w laboratoriach wykonujących pomiary w ramach PMŚ 18
3.2.2.2. Bazy informatyczne 21
3.2.3. Programowanie PMŚ 22
3.2.4. Realizacja programów PMŚ 26
3.2.4.1. Monitoring jakości powietrza 26
3.2.4.2. Monitoring jakości śródlądowych wód powierzchniowych 29
3.2.4.3. Monitoring jakości wód podziemnych 32
3.2.4.4. Monitoring jakości gleby i ziemi 33
3.2.4.5. Monitoring hałasu 33
3.2.4.6. Monitoring pól elektromagnetycznych 34
3.2.4.7. Monitoring promieniowania jonizującego 35
3.2.5. Nadzór i koordynacja realizacji PMŚ 35
3.2.6. Udostępnianie informacji 39
3.2.7. Finansowanie PMŚ 40
3.2.7.1. Wydatki Inspekcji Ochrony Środowiska 40
3.2.7.2. Wspomaganie realizacji zadań PMŚ przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej 46
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli 56
4.1. Przygotowanie kontroli 56
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 57
5. Załączniki 61
5.1. Charakterystyka stanu prawnego 61
5.2. Wykaz aktów prawnych 64
5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole 67
5.4. Wykaz jednostek, w których zasięgano informacji, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK 68
5.5. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność 69
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 70

Wykaz stosowanych skrótów:

B(a)P	-	benzo/a/piren
CLOR	-	Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej
EAŚ	-	Europejska Agencja Środowiska;
EUROSTAT	-	Europejski Urząd Statystyczny
gfośigw	-	gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
GIOŚ	-	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
IMGW	-	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej
IOŚ	-	Instytut Ochrony Środowiska
IUNG	-	Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa
KE	-	Komisja Europejska
KZGW		Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
NFOŚiGW	-	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PAA	-	Państwowa Agencja Atomistyki
OECD	-	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OPH		Ochrona Przed Hałasem
pfośigw	-	powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
p i gfośigw	-	powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
PEM	-	promieniowanie elektromagnetyczne
PIG	-	Państwowy Instytut Geologiczny
PMŚ	-	Państwowy Monitoring Środowiska
POŚ	-	ustawa - Prawo ochrony środowiska
RZGW	-	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Ustawa o IOŚ, uIOŚ	-	ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska
WFOŚiGW	-	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
wfośigw	-	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
WIOŚ	-	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
wioś	-	wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
WWA	-	wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska

Numer P/08/113

Przyczyny podjęcia kontroli: Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.
Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ) ma podstawowe znaczenie dla uzyskania kompleksowej informacji o środowisku, która powinna służyć zarządzaniu środowiskiem, m.in. poprzez planowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a także monitorowanie ich skuteczności. PMŚ jest ponadto źródłem informacji niezbędnych dla oceny realizacji międzynarodowych zobowiązań Polski i raportowania o stanie poszczególnych komponentów środowiska do Komisji Europejskiej, Europejskiej Agencji Środowiska oraz organów konwencji środowiskowych.

Celem kontroli było dokonanie oceny funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska oraz gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na jego realizację.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:
- planowania i realizacji przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska zadań w zakresie PMŚ,
- koordynacji i nadzoru nad funkcjonowaniem PMŚ,
- wdrażania systemu jakości badań i zapewnienia porównywalności ich wyników,
- informowania o stanie środowiska oraz sporządzania wymaganych raportów z badań prowadzonych w ramach PMŚ,
- pozyskiwania i wykorzystywania środków finansowych na realizację PMŚ.

Badaniami kontrolnymi objęto działania, dotyczące 7 podstawowych podsystemów monitoringu, tj. jakości powietrza, jakości wód powierzchniowych, jakości wód podziemnych, jakości gleby i ziemi, hałasu, pól elektromagnetycznych oraz promieniowania jonizującego, podejmowane w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. Z badań dotyczących monitoringu wód wyłączono badania środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, gdyż zagadnienie to było przedmiotem kontroli doraźnej, poprzedzającej niniejszą kontrolę, przeprowadzonej we współpracy z najwyższymi organami kontroli państw nadbałtyckich, w ramach działalności Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska EUROSAI. Wyniki tej kontroli zostały zawarte w Informacji[1], zatwierdzonej przez Prezesa NIK, w dniu 13 listopada 2008 r., rozpatrzonej przez Sejmową Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 18 marca 2009 r.

[1] Informacja o wynikach kontroli monitoringu środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego nr ewid.149/2008/D08501/KSR, Warszawa, 2008 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 23 czerwca do 8 grudnia 2008 r., w 19 jednostkach, w tym w: Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 8 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (*wioś)*, w Państwowym Instytucie Geologicznym (realizującym badania dla potrzeb PMŚ), Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 8 wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej (*wfośigw)*. Wykaz skontrolowanych podmiotów zawiera *Załącznik 5.3.*

Z wyłączeniem *wfośigw*, kontrolę przeprowadzono pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust.1 ustawy o NIK. W *wfośigw*, kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Ponadto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], pobrano informacje w 17 jednostkach: Ministerstwie Środowiska, 8 *wioś* i 8 *wfośigw*, które nie były objęte kontrolą NIK *(Załącznik 5.4.)*

[2] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn.zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, badań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) oraz wspomaganie jego finansowania przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Negatywnie NIK ocenia istniejący system finansowania PMŚ oraz nadzoru nad wykonywaniem zadań monitoringowych.

Pomimo niedoborów kadrowych i technicznych powodowanych niedofinansowaniem, większość zadań przewidzianych programami PMŚ została zrealizowana. Zastrzeżenia NIK budził brak akredytacji laboratoriów w pełnym zakresie wykonywanych pomiarów oraz brak zapewnienia porównywalności wyników.

W świetle obowiązujących przepisów Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie posiadał instrumentów prawnych do sprawowania nadzoru nad realizacją przez *wioś* zadań monitoringowych.

Nadzór Ministra Środowiska nad wykonywaniem zadań przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz nad działalnością NFOŚiGW był w odniesieniu do funkcjonowania PMŚ, w ocenie NIK niewystarczający.

System finansowania wymagający corocznego aplikowania, z niepewnym skutkiem, o środki na ten cel, utrudniał rzetelne zaplanowanie i wykonanie badań, które z zasady powinny być systematyczne i powtarzalne.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. **Zadania w zakresie PMŚ realizowane były zarówno na poziomie krajowym, przez działające na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jednostki badawczo-rozwojowe jak i na poziomie wojewódzkim, przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (*wioś*), oraz przez inne jednostki, których udział w badaniach przewidywały wojewódzkie programy monitoringu środowiska. W zdecydowanej większości realizacja pomiarów spoczywała na w*ioś*, które w odniesieniu do takich komponentów środowiska jak powietrze czy wody powierzchniowe przeprowadzały badania na ponad tysiącu stanowisk pomiarowych każdego roku (str. 28, 31, 33).**

2. **W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości na etapie planowania PMŚ.**

   a) Zatwierdzony przez Ministra Środowiska *Program PMŚ na lata 2007-2009,* nie spełniał wymogów *dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*[3] *(RDW),* której termin wdrożenia w zakresie monitorowania stanu wód upłynął w dniu 22 grudnia 2006 r. (str. 22).

[3] Dz.U. L 327 z 22.11.2000, s.1 z późn. zm.

b) W badanym okresie brak było przepisów określających zasady i terminy opracowywania, zatwierdzania czy aktualizacji wojewódzkich programów monitoringu środowiska, w konsekwencji:

- programy wojewódzkie były zatwierdzane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nawet w kilka miesięcy po rozpoczęciu badań w nich określonych (str. 24);
- w 2 z 8 kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska dokonywano zmian w programach monitoringu, które nie zostały zatwierdzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (str. 25);
- pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowych przepisów, dotyczących prowadzenia badań pól elektromagnetycznych (PEM)[4], tylko 3 z 16 *wioś* (w Lublinie, Łodzi i Zielonej Górze) uwzględniły w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na 2008 r. wymagania wynikające z ww. przepisów (str. 25).

c) Stwierdzono 4 przypadki zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wojewódzkich programów monitoringu środowiska, w których brak było określenia zakresu pomiarowego w ramach niektórych podsystemów monitoringu oraz 2 przypadki zatwierdzenia aneksów do programów, w których zakres pomiarów określono niezgodnie z obowiązującymi przepisami (str. 25).

NIK ocenia powyższe działania jako nierzetelne.

3. **Wystąpiły przypadki ograniczania i dostosowania zakresu wojewódzkich programów monitoringu środowiska, w trakcie realizacji, do możliwości finansowych, a nie rzeczywistych potrzeb** (str. 25, 44).

4. **Zaplecze kadrowe i techniczne Inspekcji Ochrony Środowiska było niewystarczające dla pełnej i prawidłowej realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska.**

a) We wszystkich kontrolowanych jednostkach IOŚ występowały w badanym okresie braki kadrowe - większość wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (np. w 2007 r. 12 z 16) zgłaszało potrzeby dotyczące urządzeń pomiarowych, sprzętu laboratoryjnego, odczynników i środków transportu, niezbędnych do realizacji zadań PMŚ (str. 15, 17).

b) Blisko połowa laboratoriów funkcjonujących w strukturach *wioś*, nie posiadała pełnej akredytacji, w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[5], na wykonywanie pomiarów związanych z PMŚ, co było niezgodne z przepisem art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[6]. Wystąpiły również przypadki zlecania pomiarów, nieposiadającym akredytacji, laboratoriom jednostek zewnętrznych. W ocenie NIK było to działanie nielegalne, budzące zastrzeżenia co do rzetelności uzyskanych wyników (str. 18).

c) Jednostki IOŚ nie posiadały jednego zintegrowanego systemu informatycznego, zapewniającego kompleksowe gromadzenie i przetwarzanie danych PMŚ na poziomie województwa, a następnie przekazywanie ich na poziom krajowy (str. 21).

[4] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645).
[5] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zm.
[6] Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.

5. **Niewystarczające były działania podejmowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie koordynacji PMŚ.**

   a) Koordynowanie funkcjonowania PMŚ poprzez analizę i zatwierdzanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska, w sytuacji częstego ich zatwierdzania z opóźnieniem w stosunku do terminu rozpoczęcia pomiarów, nie gwarantowało skuteczności działań w tym zakresie (str. 36).

   b) Nie zapewniono opracowania oraz wdrożenia metodyk i programów badań w odniesieniu do niektórych parametrów środowiska (str. 37).

   c) Wbrew założeniom Programów PMŚ oraz obowiązkom ustawowym nie zapewniono funkcjonowania w systemie PMŚ zarówno laboratoriów wzorcujących jak i laboratoriów referencyjnych (str. 20).

   d) W analizowanym okresie GIOŚ przeprowadził tylko 3 z 9 planowanych kontroli kompleksowych *wioś*. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Funkcjonowanie PMŚ nie było też w badanym okresie, przedmiotem kontroli wewnętrznej w GIOŚ (str. 37).

   e) Będąc odpowiedzialnym za koordynację działalności PMŚ Główny Inspektor nie dysponował kompleksowymi danymi o stopniu realizacji przez *wioś* pomiarów, określonych w zatwierdzanych przez niego wojewódzkich programach ochrony środowiska (str. 36).

6. **W świetle obowiązujących przepisów Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie posiadał instrumentów prawnych do sprawowania nadzoru nad realizacją przez *wioś* większości zadań monitoringowych** (str. 35).

7. **W latach 2006 – 2008 (I poł.) część zaplanowanych zadań Państwowego Monitoringu Środowiska nie została w pełni zrealizowana.**

   Na 7 badanych w ramach niniejszej kontroli podsystemów PMŚ, w zakresie zgodnym z zatwierdzonymi programami zrealizowano 2, tj.: monitoring jakości gleby i ziemi oraz monitoring promieniowania jonizującego. W przypadku 5 podsystemów, tj.: monitoringu jakości powietrza, monitoringu jakości śródlądowych wód powierzchniowych, monitoringu jakości śródlądowych wód podziemnych, monitoringu hałasu oraz monitoringu pól elektromagnetycznych, zadania zrealizowano w zakresie mniejszym od przewidywanego zatwierdzonymi programami. W dużej mierze spowodowane było to niedoborem środków finansowych (str. 26-35, 43).

8. **Istniejący system finansowania realizacji PMŚ, wymagający corocznego aplikowania (z niepewnym skutkiem) o część środków finansowych, nie zapewniał terminowego i pełnego pokrycia kosztów PMŚ oraz stwarzał zagrożenie dla ciągłości badań monitoringowych, co powinno być nieodłącznym ich atrybutem.**

   a) W kontrolowanym okresie (2006 r. - I połowa 2008 r.), ze środków budżetu państwa, jednostki IOŚ pokryły ok. 55% wydatków związanych z realizacją PMŚ, pozostałe środki pochodziły głównie z funduszy ochrony środowiska i uzyskiwane były w oparciu o składane wnioski (str. 43).

   b) Prawie 80% zarządów *wfośigw* decydowało o udzieleniu dofinansowania zadań PMŚ w kwocie niższej od wnioskowanej. Tylko w 3 spośród 14 wojewódzkich funduszy (w Łodzi, Opolu i Szczecinie), przyznano dofinansowanie we wnioskowanej wysokości, w odniesieniu do wszystkich zaakceptowanych przedsięwzięć. W pozostałych udzielano dofinansowania odpowiadającego średnio 68% (od 26%

WFOŚiGW w Toruniu do 96% WFOŚiGW w Katowicach) kwot wnioskowanych w badanym okresie dla zaakceptowanych przedsięwzięć (str. 50).

c) W 7 spośród 9 kontrolowanych jednostek Inspekcji Ochrony Środowiska istotne niedobory środków finansowych lub zbyt późne ich uzyskanie utrudniały, a czasami uniemożliwiały, pełną realizację zadań wynikających z przyjętego programu PMŚ (str. 43).

d) W 2006 r., w związku ze stanowiskiem Ministra Finansów w przedmiocie interpretacji przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, w świetle ustawy o finansach publicznych, 6 spośród 16 *wfośigw* zaniechało wypłacania dotacji wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska (str. 52).

9. Zgodnie z prowadzoną ewidencją, w latach 2006 - I poł. 2008 r. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na wspomaganie PMŚ przeznaczyły od 1,5% (WFOŚIGW w Warszawie) do ponad 10% (NFOŚiGW) swoich wydatków i ogółem wypłaciły na ten cel 171,6 mln. zł. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu dofinansowania zadań PMŚ.

a) Ustalono, że kwoty wykazywane przez NFOŚiGW, jako wydatki poniesione na wspomaganie realizacji zadań PMŚ, były zawyżone. Znaczna ich część (67,8%) przeznaczona była bowiem na realizację umów trójstronnych, zawartych z prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej, na *„Działalność Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej”* pomimo, iż nie wszystkie przewidziane tymi umowami zadania wchodziły w zakres obowiązujących programów PMŚ. Zdaniem NIK ww. postępowanie należy ocenić jako nierzetelne (str. 54).

b) Wystąpiły przypadki, że Zarząd NFOŚiGW:

- odmawiał dofinansowania zadań wskazywanych przez Ministra Środowiska do realizacji, w ramach środków na wspomaganie PMŚ i uwzględnionych na *Liście przedsięwzięć inwestycyjnych przewidzianych do udzielenia dofinansowania z NFOŚiGW* (str. 48);
- rozszerzał w ostatnim kwartale 2006 r. *Listę przedsięwzięć przewidzianych do udzielenia dofinansowania z NFOŚiGW* o nowe przedsięwzięcia, chociaż w tym samym roku odmówiono dofinansowania realizacji przedsięwzięć, umieszczonych na liście podstawowej, dotyczących infrastruktury *wioś*, w tym modernizacji i rozbudowy laboratoriów, uzasadniając to m.in. wyczerpaniem limitu środków na zadania PMŚ. W ocenie NIK, rozszerzanie listy, w sytuacji kiedy nie dofinansowano przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej, było działaniem nierzetelnym (str. 48).

c) NFOŚiGW oraz niektóre *wfośigw*, w ramach środków na wspomaganie PMŚ, udzielały dofinansowania dla zadań, które nie były ujęte w obowiązujących w tym czasie programach, co było niezgodne z art. 409 i 410 ust. 1, w związku z art. 406 ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ, w świetle art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (str. 48 i 49).

d) W 4 spośród 8 kontrolowanych *wfośigw*, wystąpiły przypadki wypłacania rat dotacji na realizację zadań PMŚ z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych umowami (str. 54).

e) W 3 spośród 8 kontrolowanych *wioś*, stwierdzono przypadki zawierania umów na

realizację zadań PMŚ po określonym w nich terminie rozpoczęcia prac (str. 52).

10. **Nieprawidłowości i uchybienia, dotyczące wydatkowania środków finansowych, stwierdzono w 4 z 10 skontrolowanych jednostek realizujących zadania PMŚ** (str. 45).
11. **Główny Inspektor Ochrony Środowiska, pomimo obowiązku, wynikającego z art. 25b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w związku z art. 9 ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw[7], nie opracował do czasu zakończenia kontroli raportu o stanie środowiska w Polsce, którego termin opracowania wynikający z ww. przepisu upływał 29 grudnia 2006 r. Zdaniem NIK postępowanie takie należy ocenić jako nielegalne (**str. 40**).**
12. **Kontrolowane jednostki IOŚ, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o IOŚ, informowały o stanie środowiska m.in. poprzez: zamieszczenie informacji na stronach internetowych, w tym wyników „on-line" z monitoringu jakości powietrza realizowanego przy użyciu stacji automatycznych; opracowywanie i publikowanie cyklicznych raportów o stanie środowiska; opracowywanie raportów tematycznych i ulotek obejmujących wybrane podsystemy monitoringu jakości środowiska** (str. 39).
13. **Nadzór Ministra Środowiska nad wykonywaniem zadań przez Inspekcję Ochrony Środowiska, wynikający z art. 2 ust. 2 ustawy IOŚ oraz nad działalnością NFOŚiGW, zgodnie z art. 419 ust.1 POŚ, w odniesieniu do funkcjonowania PMŚ, był w ocenie NIK niewystarczający, o czym świadczy zatwierdzenie *Programu PMŚ na lata 2007-2009,* niespełniającego wymogów *dyrektywy 2000/60/WE,* a także nieobejmowanie nadzorem większości dotacji udzielanych na dofinansowywanie PMŚ** (str. 38, 55)**.**

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Podsumowując Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu Państwowego Monitoringu Środowiska stwarzały poważne ryzyko, iż wytworzona w ramach PMŚ informacja o środowisku będzie niepełna i nierzetelna. W dalszej perspektywie mogłoby to spowodować, że planowane i podejmowane w oparciu o takie informacje działania organów administracji dla potrzeb operacyjnego zarządzania środowiskiem mogłyby być nieadekwatne do stanu środowiska oraz niewłaściwe z punktu widzenia jego ochrony.

W celu eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska niezbędne jest podjęcie działań przez:

Ministra Środowiska

- Wzmożenie nadzoru nad działalnością PMŚ oraz jego finansowaniem.
- Wyegzekwowanie wypełnienia przez laboratoria funkcjonujące w strukturach IOŚ obowiązku uzyskania akredytacji na pełen zakres pomiarów wykonywanych w ramach PMŚ.

[7] Dz. U. Nr 50, poz. 360.

- Rozważenie możliwości zainicjowania zmiany przepisów w zakresie sposobu finansowania PMŚ, tak aby zagwarantowana była pula środków niezbędnych na prawidłową realizację jego zadań.
- Rozważenie podjęcia działań w celu ustawowego określenia zakresu i obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać raport o stanie środowiska w Polsce.

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

- Wzmożenie działań w zakresie koordynacji i pełnej realizacji przyjętych programów PMŚ, a w tym m in. poprzez:
  - Określenie zasad i terminów przygotowywania, zatwierdzania i aktualizacji programu państwowego monitoringu środowiska oraz wojewódzkich programów monitoringu środowiska;
  - Zbieranie informacji o pomiarach zrealizowanych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska oraz analizowanie zgodności ich zakresu z zatwierdzonymi wojewódzkimi programami monitoringu środowiska;
  - Zapewnienie funkcjonowania w systemie PMŚ zarówno laboratoriów wzorcujących jak i laboratoriów referencyjnych;
  - Prowadzenie kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie realizacji zadań PMŚ.
- Doprowadzenie do skorygowania Programu PMŚ na lata 2007-2009 w celu dostosowania go do wymogów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.
- Zapewnienie opracowywania, co najmniej raz na 4 lata, raportu o stanie środowiska w Polsce, w myśl przepisu art. 25b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.
- Zintensyfikowanie działań na rzecz budowy i uruchomienia zintegrowanego systemu informatycznego zapewniającego kompleksową obsługę informatyczną realizacji zadań PMŚ, związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem, udostępnianiem i raportowaniem informacji o stanie środowiska.

Wojewodów

- Rozważenie możliwości zwiększenia poziomu finansowania badań monitoringowych.

Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska

- Podjęcie działań w celu uzyskania akredytacji dla pełnego zakresu badań prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska w laboratoriach *wioś*.

Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz zarządy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Rozważenie możliwości zwiększenia stopnia dofinansowywania zadań ujętych w zatwierdzonych programach PMŚ.

Radę Nadzorczą Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz rady nadzorcze wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Przeprowadzenie kontroli udzielania dofinansowania w ramach poszczególnych programów priorytetowych w tym zadań PMŚ.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Funkcjonowanie państwowego monitoringu środowiska (PMŚ) regulują przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[8], zwanej dalej uIOŚ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[9], zwanej dalej POŚ. Szczegółowy opis stanu prawnego zawiera Załącznik 5.1.

PMŚ jest systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania wyników badań i oceny elementów środowiska (art. 25 ust. 2 POŚ). Jego celem jest systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o:

- jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów;
- występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych (art. 25 ust.3 POŚ).

Funkcjonowanie PMŚ, z mocy art. 24 uIOŚ, koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Na poziomie województwa zadania Inspekcji Ochrony Środowiska związane z PMŚ wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Na poziomie krajowym zadania PMŚ wykonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który jest również koordynatorem działań prowadzonych dla potrzeb PMŚ.

Wytworzone w ramach PMŚ informacje, wykorzystywane są przez jednostki administracji rządowej i samorządowej dla potrzeb operacyjnego zarządzania środowiskiem za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych, a także dla celów monitorowania skuteczności działań i strategicznego planowania w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania.

W ramach PMŚ pozyskiwane są informacje niezbędne do obsługi międzynarodowych zobowiązań Polski, w tym realizacji stale rosnących obowiązków raportowania o stanie poszczególnych komponentów środowiska do Komisji Europejskiej, Europejskiej Agencji Środowiska oraz organów konwencji środowiskowych.

W realizacji zadań PMŚ uczestniczą także inne jednostki i służby zobowiązane do tego na mocy prawa np. organy administracji rządowej i samorządowej, zarządzający drogami, lotniskami oraz koleją, prowadzący instalacje, Państwowa Inspekcja Sanitarna jak również instytuty naukowo-badawcze, wykonujące zadania w ramach umów z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

[8] Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.
[9] Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

Wykonywanie zadań przez różne jednostki wiąże się z różnymi źródłami ich finansowania. Część zadań PMŚ, realizowana w ramach obowiązków ustawowych jednostek organizacyjnych, finansowana jest z ich środków własnych. Pozostałe zadania finansowane są ze środków budżetowych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz *wioś* (dla których dysponentem budżetu jest wojewoda) przy udziale środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, zgodnie z przepisami art. 409 i 410 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

PMŚ odznaczać się powinien systematycznością badań prowadzonych według ustalonych zasad i jednolitych metod pobierania prób oraz ich analizy. Jego prawidłowe planowanie i realizacja wymaga stabilnego finansowania. Istniejący w Polsce system współfinansowania badań monitoringowych z budżetu państwa oraz funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie daje takiej stabilnej podstawy dla planowania badań monitoringowych w długiej perspektywie czasowej oraz ich realizacji.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Inspekcji Ochrony Środowiska

Odpowiedzialność ustawową za organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska, prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian, ponosiły w badanym okresie organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ):

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, będący centralnym organem administracji rządowej;
- 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (*wioś)*, wykonujących w imieniu wojewodów zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska.

3.2.1.1. Struktura organizacyjna i zatrudnienie

We wszystkich zbadanych jednostkach Inspekcji Ochrony Środowiska funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań PMŚ.

W strukturze GIOŚ wyodrębniony był Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku (wcześniej do 25 marca 2008 r. - Departament Monitoringu, Ocen i Prognoz), odpowiedzialny za organizację, wdrażanie i funkcjonowanie PMŚ oraz informowanie organów administracji publicznej i społeczeństwa o stanie środowiska i zmianach w nim zachodzących.

W strukturach *wioś* funkcjonowały wydziały i działy monitoringu środowiska, do których należało opracowywanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska, analizowanie zgromadzonych danych, dokonywanie ocen stanu środowiska, a także raportowanie i upowszechnianie informacji o stanie środowiska. Zadania związane z wykonywaniem pomiarów i badań na potrzeby oceny stanu środowiska, wdrażaniem

nowych metodyk i systemów pomiarowych, doskonaleniem systemu zarządzania w laboratorium, w tym udziałem w badaniach biegłości i międzylaboratoryjnych badaniach porównawczych, wykonywały na ogół wydziały i działy laboratoriów *wioś*.

Wg Informacji GIOŚ o realizacji zadań IOŚ w 2006 r.[10] i 2007 r.[11], spośród 2436 osób zatrudnionych w IOŚ na koniec 2006 r. oraz 2381 osób zatrudnionych na koniec 2007 r., odpowiednio 11,8% i 11,4% realizowało zadania związane z organizacją badań i oceną stanu środowiska w ramach PMŚ oraz odpowiednio 33,8% i 33,9% wykonywało prace laboratoryjne m.in. na rzecz zadań PMŚ.

W kontrolowanym okresie planowany stan zatrudnienia w departamencie właściwym do spraw monitoringu GIOŚ (27 etatów w 2006 r., 24 etaty w 2007 r. i 25 etatów w 2008 r.) nie był w pełni zrealizowany. W 2007 r. wystąpił vacat na stanowisku dotyczącym monitoringu gleby i ziemi, a w 2008 r. zanotowano vacaty na stanowiskach dotyczących: monitoringu jakości wód powierzchniowych, monitoringu promieniowania jonizującego oraz monitoringu promieniowania elektromagnetycznego.

Braki kadrowe wystąpiły również we wszystkich kontrolowanych *wioś*, które zgłaszały do wojewodów zapotrzebowania na etaty niezbędne do realizacji zadań PMŚ, w tym w związku z wdrażaniem nowych zadań. W kierowanych do GIOŚ informacjach z realizacji PMŚ, 3 *wioś* w 2006 r. (w Opolu, Białymstoku i Szczecinie) oraz 8 *wioś* w 2007 r. (w Bydgoszczy, Lublinie, Zielonej Górze, Warszawie, Opolu, Gdańsku, Poznaniu i Szczecinie) wskazały na problemy kadrowe jako główne utrudnienie prawidłowej realizacji zadań PMŚ.

Z udzielanych wyjaśnień wynika, że przyczyną braku pełnej obsady i fluktuacji kadr były rażąco niskie zarobki (warunkowane wysokością funduszu płac) w stosunku do innych urzędów administracji rządowej i wysokich wymagań w zakresie wiedzy merytorycznej. Jak ustalono w toku kontroli, np.:

- *w WIOŚ w Szczecinie - średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2007 r. (zasadnicze i dodatek stażowy) w wydziałach monitoringu i laboratorium wyniosło: analityk – 1.490,86 zł, specjalista – 1.763,56 zł, starszy specjalista – 2.224,82 zł, główny specjalista – 2.412,60 zł;*
- *w WIOŚ w Olsztynie - średnia płaca osób, które wymówiły umowy o pracę w badanym okresie wynosiła 1.670 zł;*
- *W WIOŚ w Katowicach stwierdzono, że w związku z niską płacą brutto pracowników Inspektoratu, środki przyznane w 2008 r. na nowe etaty kalkulacyjne (10), zostały przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń dotychczas zatrudnionych pracowników.*

Jak ustalono, w oparciu o zamieszczane w BIP ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy, wymagania niezbędne na stanowisko specjalisty lub inspektora w *wioś* określane najczęściej to: wykształcenie wyższe o kierunku ochrona środowiska**,** inżynieria środowiska lub pokrewne, znajomość przepisów szeregu ustaw, a w tym: kpa, ustawy POŚ, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie

[10] Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2006 r., GIOŚ, Warszawa maj 2007 r.
[11] Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2007 r., GIOŚ, Warszawa czerwiec 2008 r.

środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko, ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, biegła obsługa komputera. Wymagania dodatkowe to m.in. znajomość języka obcego, doświadczenie w realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, ukończone kursy i szkolenia kierunkowe, prawo jazdy, dyspozycyjność, odporność na stres.

Niedobór wykwalifikowanego personelu stwarzał w ocenie NIK zagrożenie dla pełnej realizacji zadań PMŚ oraz jakości danych monitoringowych. W wyniku kontroli stwierdzono na przykład, że:

- *w WIOŚ w Gdańsku - w związku z odejściem pracowników - nie wykonano w 2006 i 2007 r. wszystkich zaplanowanych pomiarów hałasu, wyłączono z systemu monitoringu powietrza automatyczne stacje typu ETL, nie opracowano komentarza do wykonanej oceny stanu wód podziemnych i nie zamieszczono informacji o stanie wód podziemnych w raporcie o stanie środowiska w województwie w 2006 r.;*
- *w WIOŚ w Szczecinie - braki kadrowe były przyczyną niezrealizowania pełnego zakresu monitoringu hałasu;*
- *w WIOŚ we Wrocławiu – m.in. z powodu braku dostatecznej liczby przeszkolonych osób odstąpiono od realizacji monitoringu PEM w 2008 r., zbyt mała była liczba pracowników kompetentnych w zakresie weryfikacji danych i prowadzenia baz danych z pomiarów oraz przekazywania ich do bazy JPOAT/EKOINFONET, brakowało także wysokokwalifikowanej kadry laboratoriów;*
- *w WIOŚ w Zielonej Górze – w związku ze zwolnieniem się z pracy specjalisty od oceny jakości powietrza, roczną ocenę jakości powietrza na podstawie badań imisji wykonanych w 2006 r. zlecono osobie spoza WIOŚ;*
- *w GIOŚ – z powodu niewystarczającej obsady kadrowej dopuszczono do upowszechnienia na stronie internetowej niekompletnego opracowania dotyczącego wyników monitoringu hałasu.*

Ponadto WIOŚ w Poznaniu - w sprawozdaniu z wykonania zadań za 2007 r. informował GIOŚ, że niski poziom płac powoduje konieczność przyjmowania osób bez doświadczenia, których wdrożenie do zadań jest dodatkowo utrudnione przez małą dostępność szkoleń, wynikającą z kondycji finansowej WIOŚ.

3.2.1.2. Szkolenia

W kontrolowanym okresie w szkoleniach obejmujących 52 tematy, związane z realizacją zadań PMŚ, udział wzięło łącznie 1.622 osoby, w tym: 100 pracowników GIOŚ i 1075 pracowników *wioś*. Pozostałymi uczestnikami ww. szkoleń byli przedstawiciele samorządów terytorialnych oraz jednostek wykonujących pomiary w ramach PMŚ.

Pracownicy wszystkich 9 kontrolowanych jednostek IOŚ uczestniczyli w szkoleniach o tematyce związanej z realizacją zadań PMŚ.

Ilość i zakres dostępnych szkoleń nie były jednak wystarczające. W informacjach i sprawozdaniach, kierowanych do GIOŚ, na problem ten zwracały uwagę WIOŚ w: Lublinie, Wrocławiu, Kielcach, Poznaniu, Olsztynie i Szczecinie. Np.:

- *WIOŚ w Szczecinie – wskazał na niewystarczającą ilość szkoleń specjalistycznych oraz szkoleń związanych z wdrożonym w laboratoriach systemem zarządzania;*

- *WIOŚ w Poznaniu – wskazał na brak odpowiednich szkoleń metodycznych dla hydrobiologów;*
- *WIOŚ we Wrocławiu – wskazał na brak środków niezbędnych do opłacenia udziału pracowników w szkoleniach metodycznych.*

W badanym okresie nie przeprowadzano szkoleń w zakresie realizacji monitoringu jakości gleby i ziemi oraz monitoringu promieniowania jonizującego, przy czym badania w ramach tych komponentów realizowane były przede wszystkim w ramach sieci krajowych przez jednostki naukowo-badawcze.

3.2.2. Przygotowanie techniczne Inspekcji Ochrony Środowiska do realizacji zadań PMŚ

W wyniku kontroli stwierdzono, że potencjał techniczny kontrolowanych *wioś* nie był wystarczający do realizacji zadań PMŚ, co skutkowało ograniczaniem, a nawet zaniechaniem niektórych badań w ramach poszczególnych podsystemów monitoringu jakości środowiska.

W informacjach z realizacji PMŚ, kierowanych do GIOŚ, 5 *wioś* w 2006 r. (w Opolu, Wrocławiu, Rzeszowie, Gdańsku i Kielcach) oraz 12 *wioś* w 2007 r. (w Bydgoszczy, Wrocławiu, Zielonej Górze, Krakowie, Warszawie, Opolu, Rzeszowie, Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Kielcach i Olsztynie) wskazało poważne problemy dotyczące jakości i ilości aparatury pomiarowej, sprzętu komputerowego i oprogramowania.

W badanym okresie 7 z 8 kontrolowanych *wioś* (poza WIOŚ w Zielonej Górze) zgłaszało do wojewodów i GIOŚ potrzeby dotyczące urządzeń pomiarowych, sprzętu laboratoryjnego, odczynników i środków transportu niezbędnych do realizacji zadań PMŚ. *Wioś* wskazywały, że przyznawane, na poszczególne lata, środki budżetowe były niewystarczające na utrzymanie laboratoriów tj. zakup odczynników, szkła, drobnej aparatury, legalizację sprzętu, zakup części zamiennych, a szczególnie certyfikowanych materiałów referencyjnych potrzebnych do kontroli jakości wykonywanych badań wynikających z akredytacji. I tak:

- *w WIOŚ w Katowicach, Olsztynie i Poznaniu zgłaszano zapotrzebowanie na urządzenia do pomiaru PEM, a WIOŚ we Wrocławiu w 2008 r. odstąpił od realizacji monitoringu PEM uzasadniając to m.in. niewystarczającą ilością mierników i wskutek tego brakiem możliwości zrealizowania badań PEM na terenie województwa zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku*[12]*;*
- *w WIOŚ w Gdańsku – stacje automatycznych pomiarów jakości powietrza ETL z powodu trudności finansowych nie zostały poddane kalibracji. Niewiarygodne wyniki nie pozwalały na uwzględnienie pomiarów w ocenie rocznej jakości powietrza;*
- *w WIOŚ w Poznaniu – wskazano na niedostateczne środki budżetowe na realizację badań monitoringowych oraz brak narzędzi pracy w postaci dobrych baz danych, programów*

[12] Dz. U. z 2007 r. Nr 221, poz. 1645

do modelowania i sprzętu (do oznaczania chlorofilu, mikroskopu o właściwej dokładności do oznaczania okrzemek) niezbędnego do realizacji badań hydrobiologicznych;

- *w WIOŚ w Szczecinie – zgłaszano m.in. braki: aparatury do pomiarów fizyko-chemicznych w laboratoriach, analizatorów wykorzystywanych w automatycznych stacjach pomiaru zanieczyszczeń powietrza, środków transportu, łodzi do pobierania próbek z jezior, a ponadto brak środków na kalibrację i wzorcowanie aparatury;*
- *w WIOŚ w Warszawie – występowano o środki finansowe i doposażenie w aparaturę kontrolno-pomiarową oraz sprzęt pomocniczy niezbędny do realizacji zadań monitoringowych; w szczególności wskazano na ograniczenia ekonomiczne w zakresie zakupu środków transportu, sprzętu i oprogramowania komputerowego oraz zakupu licencji.*

Wszystkie kontrolowane wioś ubezpieczały, w badanym okresie, obiekty i urządzenia pomiarowe wykorzystywane dla potrzeb PMŚ.

3.2.2.1. System jakości w laboratoriach wykonujących pomiary w ramach PMŚ

Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, laboratoria zajmujące się pomiarami środowiskowymi powinny wdrożyć system jakości oraz posiadać akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[13]. Oznacza to, że organizacja i funkcjonowanie monitoringu danego elementu środowiska powinno przebiegać stosownie do procedur jakościowych, obejmujących nie tylko sam pomiar ale wszystkie działania składające się na system badań i ocen.

Wg danych GIOŚ na dzień 30 czerwca 2008 r., laboratoria będące w strukturze 7 z 16 *wioś* nie posiadały certyfikatów akredytacyjnych na część wykonywanych pomiarów związanych z PMŚ:

- *w zakresie pomiarów pól elekromagnetycznych i powietrza atmosferycznego – laboratorium WIOŚ w Białymstoku oraz laboratoria Delegatury w Łomży i w Suwałkach, a także laboratorium WIOŚ w Kielcach,*
- *w zakresie pomiarów pól elekromagnetycznych i hałasu – laboratorium w WIOŚ w Gdańsku oraz laboratorium Delegatury w Słupsku, laboratorium WIOŚ w Szczecinie oraz laboratorium Delegatury w Koszalinie.*
- *w zakresie pomiarów pól elekromagnetycznych – laboratoria w Delegaturach w Częstochowie i w Bielsku Białej - WIOŚ w Katowicach,*
- *w zakresie powietrza atmosferycznego – laboratorium WIOŚ w Olsztynie,*
- *w pełnym zakresie monitoringowym – laboratorium WIOŚ w Opolu.*

W 4 spośród 8 badanych *wioś* stwierdzono wykonywanie pomiarów środowiskowych, w ramach PMŚ, bez akredytacji w pełnym lub częściowym zakresie. I tak:

- *WIOŚ w Gdańsku – w całym badanym okresie nie posiadał akredytacji w zakresie pomiarów hałasu. W pozostałym zakresie laboratorium w Gdańsku posiadało akredytację*

[13] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zm.

dopiero od 3 kwietnia 2007 r. Wcześniej akredytacja była zawieszona, na wniosek WIOŚ, w związku z remontem laboratorium, a w okresie od 25 lutego 2006 r. do 2 kwietnia 2007 r. cofnięta przez PCA ze względu na niespełnienie wymogów technicznych;

- *WIOŚ w Olsztynie – nie posiadał akredytacji w okresie od 23 marca 2006 r. do 9 lipca 2007 r., w związku z reorganizacją laboratoriów i ze względu na niedotrzymanie warunków czasowego przedłużenia akredytacji przez PCA oraz utratą ważności certyfikatów;*
- *Laboratorium WIOŚ w Szczecinie – posiadało akredytację dla 69% oznaczeń (116 z 168 wykonywanych), natomiast laboratorium Delegatury w Koszalinie posiadało akredytację dla 79% oznaczeń (73 z 92). W trakcie kontroli wyjaśniono, iż z uwagi na możliwości finansowe, kadrowe i techniczne laboratoriów oraz wdrażane nowe zakresy pomiarowe w ramach zmian w programach monitoringu, w pierwszej kolejności zgłaszane były oznaczenia, w których laboratoria posiadały dużą biegłość;*
- *w WIOŚ we Wrocławiu – w badanym okresie brak było akredytacji w zakresie automatycznych pomiarów jakości powietrza, pomiarów hałasu i PEM.*

Wg wyjaśnień Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz inspektorów wojewódzkich, podstawową przyczyną braku akredytacji był brak środków finansowych, a w przypadku laboratorium WIOŚ w Opolu, brak akredytacji związany był z kompleksowym remontem siedziby WIOŚ.

W ramach badań poszczególnych podsystemów monitoringu jakości środowiska, zadania analityczno-pomiarowe realizowały obok *wioś* inne jednostki organizacyjne (m.in. jednostki organizacyjne Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jednostki badawczo-rozwojowe, zakłady przemysłowe), działając na podstawie zawartych umów, porozumień, decyzji administracyjnych lub w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy.

W wyniku kontroli stwierdzono, że również zewnętrzne jednostki realizujące zadania, zawarte w programach PMŚ, nie posiadały akredytacji. Np:

- *PGE Elektrownia Turów S.A. w Bogatyni – w zakresie automatycznych pomiarów jakości powietrza (SO_2, NO_2, NO_x, PM10);*
- *Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Oddział we Wrocławiu – w zakresie automatycznych pomiarów ozonu w powietrzu oraz manualnych pomiarów SO_2 i NO_2 w powietrzu;*
- *10 na 16 laboratoriów podmiotów zewnętrznych, którym GIOŚ zlecał w latach 2006- 2008 (I pół.) wykonanie pomiarów, nie posiadało akredytacji;*
- *Centralne Laboratorium Chemiczne Państwowego Instytutu Geologicznego, realizujące w ramach PMŚ, na zlecenie GIOŚ, badania jakości wód podziemnych oraz badania składu geochemicznego osadów wodnych rzek i jezior, nie posiadało w badanym okresie akredytacji na badania zawartości: srebra, arsenu, baru, kobaltu, chromu, miedzi, niklu, ołowiu, strontu, wanadu, cynku, wapnia, magnezu, żelaza, manganu, fosforu, siarki oraz aldehydu endryny – w próbkach osadów wodnych rzek i jezior, a do dnia 9 listopada 2006 r.- także na badania zawartości srebra, arsenu, kadmu, ołowiu, antymonu, selenu i rtęci – w próbkach wód podziemnych.*

Wykonywanie przez *wioś* pomiarów środowiskowych bez akredytacji, a także zlecanie i przyjmowanie wyników pomiarów wykonanych przez laboratoria

nieposiadające akredytacji było działaniem niezgodnym z art. 25 ust. 3 ustawy IOŚ i budzi zastrzeżenia co do rzetelności uzyskanych wyników.

W badanym okresie jednostki IOŚ podejmowały działania w celu zapewnienia jakości wykonywanych pomiarów w ramach PMŚ. Wszystkie kontrolowane *wioś* uczestniczyły w badaniach porównawczych i międzylaboratoryjnych badaniach biegłości, organizowanych zarówno przez GIOŚ jak i jednostki zewnętrzne. Z analizowanych w toku kontroli materiałów wynika jednak, że działanie te nie były wystarczające. Np.:

W informacji o realizacji zadań IOŚ za 2007 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał na problemy związane z utrzymaniem systemów jakości jak: zbyt małe środki przeznaczane na udział laboratoriów w porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości, a także brak organizatorów porównań międzylaboratoryjnych dla wybranych badań (WWA i metali w pyle zawieszonym, badań biologicznych oraz badań związków organicznych wykonywanych technikami chromatograficznymi).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, będąc odpowiedzialnym za organizację i koordynację działalności państwowego monitoringu środowiska, nie zapewnił właściwego poziomu jakości wykonywanych pomiarów**.** Pomimo obowiązku wynikającego z treści art. 90 ust. 6 pkt 2 POŚ, nie zapewniono spójności pomiarowej przy udziale laboratoriów wzorcujących. Tym samym nie był w pełni realizowany obowiązek wynikający z art. 3 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza[14], dotyczący zapewnienia dokładności pomiarów dokonywanych przy użyciu urządzeń pomiarowych oraz kontroli utrzymania takiej dokładności urządzeniami pomiarowymi, w szczególności przez wewnętrzne kontrole jakości.

Nieskuteczne były działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w celu uruchomienia laboratoriów wzorcujących np. na potrzeby monitoringu powietrza. I tak, w ramach projektu Phare 2001 PL01.05.06 "Systemy oceny jakości powietrza - faza II", w strukturze WIOŚ we Wrocławiu, wydzielono laboratorium i wyposażono w urządzenia pomiarowe oraz środki transportu. Brak środków finansowych na 2 etaty dla pracowników laboratorium wzorcującego oraz na przygotowanie go do akredytacji PCA, a także na jego eksploatację, uniemożliwiły w konsekwencji uruchomienie tego laboratorium. Zgodnie z wyjaśnieniami Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, zadania związane z uruchomieniem i eksploatacją laboratorium wzorcującego są zadaniami krajowymi, koordynowanymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. WIOŚ we Wrocławiu zabezpieczył pomieszczenia dla laboratorium jednak nie posiadał możliwości finansowania jego funkcjonowania.

W systemie PMŚ nie funkcjonowały także laboratoria referencyjne, pomimo iż zadania przewidziane do realizacji przez ww. laboratoria zostały określone w zatwierdzonym przez Ministra Środowiska Programie PMŚ na 2006 r.

[14] Dz.U.UE.L. 296 z 21.11.1996 r.,s.55 z późn. zm.

3.2.2.2. Bazy informatyczne

Jednostki IOŚ nie posiadały jednego zintegrowanego systemu informatycznego, zapewniającego kompleksowe gromadzenie i przetwarzanie danych PMŚ na poziomie województwa, a następnie przekazywanie ich na poziom krajowy.

Kontrolowane jednostki IOŚ użytkowały wiele różnych, niezależnych systemów informatycznych, wykorzystywanych do obsługi poszczególnych podsystemów PMŚ lub konkretnych zadań w ramach danego podsystemu. Część danych monitoringowych np. z badań PEM gromadzono w postaci arkusza kalkulacyjnego.

W 4 kontrolowanych *wioś* wskazywano na trudności w realizacji zadań PMŚ, związane z systemami informatycznymi. I tak w:

- *WIOŚ w Gdańsku – bazy danych posiadały różne możliwości edycji i raportowania, a ich zawartość była okresowo przekazywana do GIOŚ pocztą elektroniczną;*
- *WIOŚ w Katowicach – konstrukcja bazy OPH (hałas) nie korespondowała z obowiązującymi przepisami; o trudnościach w posługiwaniu się istniejącą bazą danych informowano GIOŚ;*
- *WIOŚ w Poznaniu – brak było bazy danych do gromadzenia wyników badań zbiorników zaporowych; baza JaWo (baza jakości wody) nie pozwalała na gromadzenie wszystkich wyników i była nieprzydatna do oceny jakości wód;*
- *WIOŚ we Wrocławiu – brak było odpowiednich narzędzi do gromadzenia, przetwarzania i raportowania danych pochodzących z monitoringu.*

Przedmiotowe systemy informatyczne były zaprogramowane w różnych okresach czasowych i w różnej technologii, co uniemożliwiało m.in. wymianę danych i ich odczyt. *Wioś* przekazywały do GIOŚ dane jakościowe, dotyczące poszczególnych komponentów środowiska, za pomocą sieci teletransmisji elektronicznej (internet) i za pomocą nośników danych CD i DVD. W GIOŚ gromadzono, przetwarzano, udostępniano i raportowano dane z monitorowanych komponentów o stanie środowiska w kraju. Wg stanu z dnia 30 czerwca 2008 r., GIOŚ zlecił prowadzenie lub prowadził, łącznie 19 różnych baz danych dotyczących PMŚ.

Brak zintegrowanego systemu informatycznego w sytuacji lawinowo narastających zbiorów danych, które wymagały sprawnej rejestracji i przetwarzania dla potrzeb oceny stanu środowiska oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych i informowania społeczeństwa, stanowił znaczne utrudnienie w realizacji zadań PMŚ.

Kontrola w GIOŚ wykazała: brak możliwości odczytania danych, przekazywanych przez wioś, dotyczących realizowanych pomiarów hałasu, gromadzonych w bazie OPH (ochrona przed hałasem), za okres 2006 r. - I półrocze 2008 r. Było to spowodowane brakiem komputerów posiadających oprogramowanie, wymagane do jej odczytu. Dopiero w trakcie kontroli NIK zainstalowano i uruchomiono komputer z systemem umożliwiającym korzystanie z bazy.

Ze względu na niewystarczające środki finansowe, opóźnione było wprowadzenie zintegrowanego systemu informatycznego zapewniającego kompleksową obsługę realizacji zadań PMŚ, związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem, udostępnianiem i raportowaniem informacji o stanie środowiska. Koncepcja Systemu Informatycznego PMŚ opracowana

została w 2001 r. i zaktualizowana w 2003 r., na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, przez Politechnikę Warszawską. Do dnia 30 czerwca 2008 r. GIOŚ posiadał element składowy zintegrowanego systemu PMŚ, tj. „Słownik korporacyjny" (tłumaczący programy komputerowe). Podejmowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działania w celu pozyskania środków, m.in. z NFOŚiGW, na budowę kolejnego etapu zintegrowanego systemu informatycznego były nieskuteczne. Nie rozpoczęto kolejnego etapu budowy systemu, zgodnie z harmonogramem zawartym w Programie PMŚ na lata 2007–2009.

3.2.3. Programowanie PMŚ

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska państwowy monitoring środowiska realizowany jest na podstawie:

1) wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska;
2) wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2, opracowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzone przez Ministra Środowiska, programy PMŚ: *Program PMŚ na rok 2006* oraz *Program PMŚ na lata 2007-2009*.

Pierwszy z ww. programów obejmował tylko jeden rok kalendarzowy; w związku z potrzebą zsynchronizowania terminów PMŚ z opracowywanym nowym Narodowym Planem Rozwoju, pełnił on funkcję dokumentu „pomostowego", zapewniającego zarówno kontynuację zadań realizowanych w ramach Programu PMŚ na lata 2003-2005, jak i tworzącego podstawy do opracowania kolejnego wieloletniego programu PMŚ.

Projekt Programu PMŚ na 2006 r. opracowany został w sierpniu 2005 r. Po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Ministra Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska w dniu 4 października 2005 r. przekazał program Ministrowi Środowiska w celu zatwierdzenia. *Program PMŚ na 2006 r.* zatwierdzony został przez Ministra Środowiska w dniu 18 października 2006 r.

Program PMŚ na lata 2007-2009, opracowany został w sierpniu 2006 r., Główny Inspektora Ochrony Środowiska przekazał program Ministrowi Środowiska w dniu 21 listopada 2006 r. Po uwzględnieniu uwag poprawiona wersja programu została przekazana do zatwierdzenia 13 grudnia 2006 r. *Program PMŚ na lata 2007-2009* zatwierdzony został przez Ministra Środowiska w dniu 20 grudniu 2006 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w zakresie badań ichtiofauny, badań parametrów hydromorfologicznych i badań substancji chemicznych z grupy substancji priorytetowych, *Program PMŚ na lata 2007-2009* **nie spełniał wymogów *dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r.***

ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej[15] (RDW), której termin wdrożenia w zakresie monitorowania stanu wód upłynął w dniu 22 grudnia 2006 r.

Program PMŚ na lata 2007-2009, nie traktował w żadnym punkcie o monitorowaniu składu, liczebności i struktury wiekowej ichtiofauny, co ujęte zostało w *Załączniku V do RDW,* określającym jakie elementy stanu wód powinny być monitorowane. W przypadku badań parametrów hydromorfologicznych ww. *Program* przewidywał dopiero uzupełnienie metodyk dla prowadzenia tych badań i oceny stanu hudromorfologicznego wód. W odniesieniu do badań substancji priorytetowych *Program* przewidywał na 2007 r. prowadzenie prac nad przygotowaniem szczegółowego programu monitorowania tych substancji.

Tym samym na etapie opracowania *Programu PMŚ na lata 2007-2009* nie zostało zachowane jego podstawowe założenie dotyczące pełnego dostosowania prowadzonego w Polsce monitoringu środowiska do wymogów prawa unijnego.

W zakresie badań ichtiofauny, w połowie 2008 r., GIOŚ był dopiero w trakcie przygotowywania szczegółowego opisu zadań i harmonogramu, dla zlecenia pracy pt. „Monitoring ichtiofauny w jednolitych częściach wód rzecznych". W odniesieniu do badań parametrów hydromorfologicznych, przyczyną braku możliwości ich realizacji w pełnym zakresie był brak metodyk badań oraz oceny stanu wód na podstawie tych parametrów. Główny Inspektor Ochrony Środowiska złożył w NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie dwóch przedsięwzięć, dotyczących realizacji tych pomiarów, tj. *„Opracowanie metodyk monitoringu i klasyfikacji hydromorfologicznych elementów jakości jednolitych części wód rzecznych i jeziornych , zgodnie z wymogami RDW"* – dnia 4 lipca 2008 r. oraz *„Opracowanie metodyk monitoringu i klasyfikacji hydromorfologicznych elementów jakości jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych, zgodnie z wymogami RDW"* – dnia 30 czerwca 2008 r. Termin zakończenia przedsięwzięć określono odpowiednio na 30 maja 2009 r. i 31 sierpnia 2009 r. W przypadku badań substancji chemicznych z grupy substancji priorytetowych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska w dniu 1 sierpnia 2008 r. złożył w NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia pt. *„Analiza występowania substancji priorytetowych w ekosystemach wodnych"*. W ramach pracy ma zostać wykonany program badań substancji priorytetowych w wybranych 500 punktach sieci monitoringu wód powierzchniowych, dla których występuje brak danych w tym zakresie oraz opracowane zostaną wskazania do programu badań tych substancji w latach 2010-2015. Termin realizacji przedsięwzięcia określono na 31 grudnia 2009 r.

W oparciu o *Programy PMŚ,* zatwierdzone przez Ministra Środowiska, przygotowywane były wojewódzkie programy monitoringu środowiska, zatwierdzane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Przepisy ustawy o IOŚ nie regulowały zasad i terminów opracowywania i zatwierdzania programów PMŚ oraz wojewódzkich programów monitoringu środowiska.

[15] Dz. U. L 327 z 22.11.2000, s.1 z późn. zm.

W 2 z 16 województw (łódzkie i wielkopolskie) programy obejmowały zawsze tylko 1 rok kalendarzowy, w pozostałych województwach opracowywane były na okresy analogiczne do programu krajowego.

Jak wykazała kontrola, **wojewódzkie programy monitoringu środowiska były często zatwierdzane już po rozpoczęciu badań w nich określonych.** Np. programy na lata 2007-2009 r. dla województw: lubuskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, zatwierdzone zostały dopiero w II kwartale 2007 r.; wojewódzki program monitoringu środowiska na 2008 r. dla województwa łódzkiego GIOŚ zatwierdził 30 czerwca 2008 r., tj. 181 dni po rozpoczęciu roku objętego programem; a dla województwa wielkopolskiego – 5 września 2008 r., tj. 248 dni po rozpoczęciu roku objętego programem. W ocenie NIK były to działania nierzetelne, programy winny być bowiem zatwierdzone przed rozpoczęciem badań.

Jedną z przyczyn uniemożliwiającą, zdaniem NIK, w 2007 r., opracowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska i ich zatwierdzanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przed terminem rozpoczęcia realizacji ujętych w nich badań monitoringowych, było zbyt późne opracowanie *Programu PMŚ na lata 2007-2009.* Ponadto dopiero w połowie grudnia 2006 r., *wioś* otrzymały od GIOŚ, końcowe wskazówki dotyczące opracowania programu monitoringu wód, co wg wyników kontroli w 4 spośród 8 *wioś* (w: Olsztynie, Katowicach, Szczecinie i Poznaniu) spowodowało konieczność korekty sieci pomiarowej i zakresu pomiarów.

Jak wynika z ustaleń kontroli okres upływający od złożenia wojewódzkich programów monitoringu środowiska przez *wioś* do ich zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wynosił od 20 do 80 dni (np. dla woj. łódzkiego, na 2008 r.). Ponadto stwierdzono 8 przypadków zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wojewódzkich programów monitoringu środowiska lub aneksów do takich programów bez podania daty dokonania tej czynności. Zdaniem NIK, postępowanie GIOŚ należy ocenić jako nierzetelne.

Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, przyczyną późnego zatwierdzania wojewódzkich programów monitoringu środowiska były przede wszystkim rozbieżności przedstawianych programów z programem krajowym, co wymagało korekt i uzupełnień ze strony *wioś*. W przypadkach najdłużej trwającej procedury zatwierdzania programów wojewódzkich, przyczyną były trudności w uzgodnieniu tych programów z RZGW. Zdaniem NIK, w świetle obowiązujących przepisów, brak stanowiska RZGW nie stanowił przeszkody w zatwierdzeniu programów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wojewódzkie programy PMŚ obejmowały wszystkie zadania określone w krajowych, wieloletnich programach PMŚ. Miały one formę układów wykonawczych.

Szczegółowe planowanie zadań monitoringowych, w tym lokalizacja punktów pomiarowych, w odniesieniu do niektórych komponentów środowiska, uzależniana była od analizy pomiarów z roku poprzedniego. Z tego względu, zatwierdzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, programy wojewódzkie w kolejnych latach ich obowiązywania wymagały aktualizacji.

Kontrola wykazała, iż 6 spośród 8 kontrolowanych *wioś* dokonało w badanym okresie zmian w zakresie realizacji zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wojewódzkich programów monitoringu środowiska, przy czym zmiany te nie zawsze były zatwierdzone przez Głównego Inspektora. I tak:

- *5 WIOŚ (w: Katowicach, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze) opracowało aneksy do programów wojewódzkich na lata 2007-2009 (w celu uszczegółowienia sposobu realizacji zadań na 2008 r.); aneksy te zostały zatwierdzone przez GIOŚ;*
- *WIOŚ we Wrocławiu opracował i przesłał w dniu 15 maja 2006 r. do GIOŚ zmieniony „Program monitoringu środowiska województwa dolnośląskiego w 2006 r.". Wprowadzenie zmian podyktowane było brakiem środków finansowych na realizację wcześniej zatwierdzonego programu i dotyczyło redukcji punktów pomiarowych oraz zmniejszenia częstotliwości planowanych do wykonania pomiarów. Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie ustosunkował się do zmian wprowadzonych w przekazanym programie, w konsekwencji WIOŚ we Wrocławiu realizował zadania PMŚ w II połowie 2006 r. w oparciu o niezatwierdzony program wojewódzki;*
- *WIOŚ w Gdańsku w badanym okresie dokonał, bez zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zmian w zakresie realizacji monitoringu wód (dotyczących ilości i rozmieszczenia punktów kontrolnych oraz zakresu i częstotliwości poboru poszczególnych wskaźników jakości wód), wyjaśniając to koniecznością dopasowania badań do planowanych zmian legislacyjnych oraz realizacją wytycznych i zaleceń GIOŚ.*

W badanym okresie brak było określonych zasad i terminów aktualizacji wojewódzkich programów monitoringu środowiska, a także trybu postępowania w przypadku wchodzenia w życie nowych przepisów związanych z realizacją PMŚ.

Pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowych przepisów, dotyczących prowadzenia badań pól elektromagnetycznych (PEM)[16], tylko 3 z 16 *wioś* (w Lublinie, Łodzi i Zielonej Górze) uwzględniły, wynikające z ww. przepisów, wymagania w wojewódzkich programach monitoringu środowiska na 2008 r.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki zatwierdzenia przez GIOŚ wojewódzkich programów monitoringu środowiska, bądź aneksów do tych programów, choć nie określono w nich zakresu pomiarowego w ramach poszczególnych podsystemów monitoringowych lub zakres ten był niezgodny z obowiązującymi przepisami**.** I tak:

- *W 2006 r. i 2007 r. zatwierdzono programy województw: dolnośląskiego, pomorskiego i śląskiego pomimo, że nie określały one ilościowo zakresu pomiarów monitoringu PEM (liczby obiektów lub punktów pomiarowych);*
- *W zatwierdzonym warmińsko-mazurskim programie monitoringu środowiska na lata 2007-2009, w przypadku podsystemu monitoringu jakości śródlądowych wód powierzchniowych przewidzianego do realizacji w 2008 r., nie określono zakresu badań ani częstotliwości pobierania próbek;*
- *W 2006 i 2007 r. zatwierdzone zostały programy województw: dolnośląskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego pomimo, że nie zawierały one lokalizacji punktów*

[16] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645).

pomiarowych w monitoringu hałasu, a w przypadku programów województwa dolnośląskiego – na 2006 r. wskazano jedynie orientacyjną liczbę planowanych punktów, a na lata 2007-2009 ustalono jedynie obszary powiatów, na terenie których miały być realizowane badania monitoringowe hałasu;

- *Zatwierdzone w 2008 r. aneksy do 2 wojewódzkich programów monitoringu środowiska, (dla województwa śląskiego i świętokrzyskiego) w zakresie dotyczącym monitoringu PEM były niezgodne z obowiązującymi od 1 stycznia 2008 r. przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku*[17].

3.2.4. Realizacja programów PMŚ

W wyniku kontroli stwierdzono, że w latach 2006 – 2008 (I poł.), niektóre spośród zaplanowanych zadań Państwowego Monitoringu Środowiska nie były w pełni realizowane.

Na 7 podsystemów PMŚ, analizowanych w ramach niniejszej kontroli, w zakresie zgodnym z zatwierdzonymi programami zrealizowano 2, tj.: monitoring jakości gleby i ziemi oraz monitoring promieniowania jonizującego. W przypadku 5 podsystemów, tj.: monitoringu jakości powietrza, monitoringu jakości śródlądowych wód powierzchniowych, monitoringu jakości śródlądowych wód podziemnych, monitoringu hałasu oraz monitoringu pól elektromagnetycznych, zadania wykonano w zakresie mniejszym od przewidywanego zatwierdzonymi programami.

3.2.4.1. Monitoring jakości powietrza

Zadania w zakresie monitoringu jakości powietrza realizowane były zarówno na poziomie krajowym (przez działające na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jednostki badawczo-rozwojowe) jak i na poziomie wojewódzkim (przez *wioś* oraz inne jednostki, których udział w badaniach jakości powietrza przewidywały wojewódzkie programy monitoringu środowiska).

Na 10 zadań, wymienionych w wieloletnich programach PMŚ, w odniesieniu do 5 odnotowano niepełną realizację programów PMŚ, a jedno zadanie – wdrożenie monitoringu pyłu PM2,5 - nie zostało zrealizowane w związku z opóźnieniem opracowania przepisów UE dotyczących tych pomiarów. *Dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza w Europie*[18] uchwalona została 21 maja 2008 r., a nie jak pierwotnie zakładano w I połowie 2007 r.

Sposób realizacji programów PMŚ w zakresie monitoringu jakości powietrza przedstawiono w poniższej tabeli.

[17] Dz. U. Nr 221, poz. 1645
[18] Dz. U. L 152 z 11.06.2008, s 1.

Lp.	Zadanie	2006 r.	2007 r.	I pół. 2008 r.
1.	Badanie i ocena jakości powietrza/ Pomiary i ocena jakości powietrza	*Z 6 zaplanowanych zadań szczegółowych 1 (pomiary pyłu PM2,5) zrealizowano częściowo – w 7 spośród 12 aglomeracji*	*Z 6 zaplanowanych zadań szczegółowych 1 (pomiary pyłu PM2,5) zrealizowano częściowo – w 4 spośród 12 aglomeracji*	*Z 6 zaplanowanych zadań szczegółowych 1 (pomiary pyłu PM2,5) zrealizowano częściowo –w 4 spośród 12 aglomeracji*
2.	Monitoring chemizmu opadów atmosferycznych oraz depozycji zanieczyszczeń do podłoża	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie realizowano*
3.	Monitoring tła zanieczyszczeń atmosfery na stacjach Łeba, Jarczew, Śnieżka, Puszcza Borecka wg. programu EMEP, GAW/WMO i COMBINE/HELCOM	*Z 6 zadań szczegółowych nie wykonano 1 zadania (fakultatywnych pomiarów wybranych trwałych związków organicznych na stacji Puszcza Borecka) zaplanowanego do realizacji, w miarę dostępności środków*	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie realizowano*
4.	Badania stanu warstwy ozonowej nad Polską oraz pomiary natężenia promieniowania UV-B	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie realizowano*
5.	Monitoring prekursorów ozonu	*Zadanie zrealizowano w ograniczonym i zmodyfikowanym zakresie (prowadzono pomiary 8 z 33 wymaganych substancji)*	*Zadanie zrealizowano w ograniczonym i zmodyfikowanym zakresie – tak jak w 2006r.*	*Zadanie realizowano w ograniczonym i zmodyfikowanym zakresie – tak jak w 2006 i 2007 r.*
6.	Wdrożenie monitoringu metali ciężkich i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu (przygotowanie systemu monitoringu)	*Zadanie zrealizowano*		
7.	Pomiary stanu zanieczyszczenia powietrza metalami ciężkimi i WWA na stacjach monitoringu tła			*Zadanie zrealizowano częściowo - pomiary uruchomiono na 1 z 3 zaplanowanych stacji*
8.	Pomiary składu pyłu pod kątem zawartości WWA			*Zadanie zrealizowano częściowo - pomiary uruchomiono w 14 z 16 województw*
9.	Analiza i prognoza stanu zanieczyszczenia powietrza pyłem PM10 i PM2,5 z uwzględnieniem składu chemicznego pyłu w tym metali ciężkich i WWA		*Zadanie realizowano z opóźnieniem z powodu konieczności powtórzenia postępowania przetargowego*	*Zadanie realizowano*
10.	Wdrożenie monitoringu pyłu PM2,5		*Zadania nie wykonano z powodu braku przepisów UE*	*Zadania nie wykonano z powodu późniejszego niż planowano wdrożenia przepisów UE*

Legenda

	zadanie wykonane lub realizowane zgodnie z planem,
	zadanie wykonane częściowo
	zadanie realizowane z opóźnieniem
	zadanie nie wykonane
	zadanie nie ujęte w Programie PMŚ na dany rok lub nie planowane do realizacji w danym roku

Niepełna realizacja wyszczególnionych w tabeli zadań, oznaczała w większości przypadków prowadzenie badań na mniejszej ilości stanowisk. W odniesieniu do monitoringu prekursorów ozonu niepełna realizacja wynikała z faktu, iż badano poziom 8 z 33 substancji określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu[19]. Brak pełnej realizacji ww. zadania stanowił także naruszenie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2002/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2002 r. odnoszącej się do ozonu w otaczającym powietrzu[20].

Badanie jakości powietrza w 2006 r. *wioś* wykonywały na 1397 stanowiskach, w tym 139 stanowiskach automatycznych, w 2007 r. pomiary prowadzono na 1223 stanowiskach w tym 136 automatycznych. Częstotliwość pomiarów uzależniona była od metody pomiarów.

Ilość stanowisk, na których badano jakość powietrza, na terenie województw objętych działaniami kontrolowanych *wioś,* wahała się od 20 (w tym 6 automatycznych) w woj. lubuskim do 254 (w tym 16 automatycznych) w województwie śląskim.

W wyniku kontroli stwierdzono, że *wioś* zrealizowały większość badań ustalonych w wojewódzkich programach monitoringu środowiska. W 3 spośród 8 kontrolowanych *wioś* stwierdzono jednak niepełną realizację niektórych zadań. I tak:

- *WIOŚ w Katowicach, w 2006 r. z powodu braku przyrządów nie wykonał automatycznych pomiarów NO_2 i SO_2 na 2 stacjach, w 2007 r. nie przeprowadzono pomiarów CO oraz pomiarów PM 10 na jednej stacji. Z powodu awarii urządzeń nie przeprowadzono badań monitoringu jakości powietrza łącznie w 32 punktach pomiarowych w 2006 r. i 23 w 2007 r.;*
- *WIOŚ w Poznaniu - w 2006 r. nie wykonał badań pyłu PM10 przy użyciu laboratorium mobilnego w Lesznie, nie wykonał także założeń programu wojewódzkiego na stacji pomiarów automatycznych w Koninie z powodu jej awaryjności oraz braku środków na remont i zakup nowych analizatorów; w 2007r. nie wykonał założonych pomiarów na stacji w Koninie gdzie od kwietnia 2007r., z powodu awarii mierników i braku środków na ich naprawę i zakup, zawieszono pomiary;*
- *WIOŚ w Szczecinie - w 2006 r. zaniechał wykonania badania stężenia benzenu w powietrzu, ograniczył badania ołowiu (w PM10) do 1 stanowiska z 5 ujętych w programie, a badania NO_2 oraz SO_2 metodą pasywną prowadził jedynie przez 9 miesięcy; w 2007 r. nie wykonano badań stężenia benzenu w powietrzu, a także pełnego programu pomiarowego dla As, Cd, Ni i B(a)P w pyle PM10.*

W 6 z 8 kontrolowanych *wioś* stwierdzono, że wyniki pomiarów ciągłych nie spełniały wymogu w zakresie minimalnego procentu ważnych danych. Występujące przerwy w pracy stacji spowodowane były głównie problemami technicznymi (awarie zasilania, awarie mierników), a także jak ustalono w przypadku 4 WIOŚ (w Gdańsku, Katowicach, Poznaniu i Wrocławiu) trudnościami w finansowaniu pracy stacji.

Na terenie województw objętych działaniami kontrolowanych *wioś,* w pomiarach jakości powietrza uczestniczyły także inne jednostki organizacyjne jak: wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, zakłady przemysłowe, jednostki badawczo-rozwojowe.

[19] Dz. U. z 2002 r. Nr 87, poz. 798.
[20] Dz. U. L 67 z 9.03.2002, s. 14 z późn.zm.

W województwie wielkopolskim, w programie monitoringu środowiska na 2006 r. planowano zebranie danych pomiarowych z automatycznych stacji pomiarowych prowadzących monitoring lokalny przez dwa zakłady: *Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin S. A.* (na dwóch stacjach w Adamowie i Piotrkowicach) oraz *Huty Aluminium Konin* (na jednej stacji w Anielewie). W wygenerowanych automatycznie przez te stacje protokołach pomiarowych, okres uśredniania wyników był niezgodny z *rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza.*[21] Niezgodność ta polegała na zestawianiu w tych protokółach danych dotyczących uśrednionych pomiarów trzydziestominutowych zamiast pomiarów jednogodzinnych. Ponadto w zestawieniach tych nie było pełnego wykazu dokonywanych uśrednień pomiarów. *WIOŚ* nie wykorzystał danych z omawianych stacji pomiarowych do oceny jakości powietrza i zrezygnował z umieszczania danych pomiarowych z tych stacji w programach na 2007 r. i 2008 r. Zgodnie z decyzjami wojewody, wymienione zakłady były zobowiązane do monitorowania automatycznymi stacjami pomiarowymi jakości powietrza w celu określenia oddziaływania tych zakładów na środowisko. *WIOŚ* nie wnioskował do prowadzących pomiary o dostosowanie uzyskiwanych danych o poziomie zanieczyszczeń w powietrzu do formatu wymaganego aktualnymi przepisami. Zdaniem NIK, funkcjonujące automatyczne stacje pomiarowe powietrza atmosferycznego, położone w rejonie oddziaływania dużych zakładów będących źródłem zanieczyszczeń, powinny być uwzględnione w programach i ocenach jakości powietrza.

3.2.4.2. Monitoring jakości śródlądowych wód powierzchniowych

Jak wspomniano wcześniej, *Program PMŚ na lata 2007–2009 r.* nie spełniał niektórych wymogów RDW[22], której termin wdrożenia w zakresie monitorowania stanu wód upłynął w dniu 22 grudnia 2006 r. Wnioski o dofinansowanie niektórych przedsięwzięć niezbędnych dla pełnego wdrożenia RDW, m.in. opracowania metodyk badań, Główny Inspektor Ochrony Środowiska złożył w NFOŚiGW dopiero w 2008 r. Dopuszczenie do niemal dwuletniego opóźnienia we wdrożeniu RDW, zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym.

W badanym okresie zadania w zakresie monitoringu jakości śródlądowych wód powierzchniowych realizowane były zarówno na poziomie wojewódzkim (przez *wioś*) jak i na poziomie krajowym (przez działające na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jednostki badawczo-rozwojowe).

[21] Dz. U. Nr 63 poz. 445.
[22] Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW) - Dz. U. L 327 z 22.11. 2000 r., s.1 z późn. zm.

Realizację zadań ujętych w obowiązujących Programach PMŚ zilustrowano w tabeli.

Lp.	Zadanie	2006 r.	2007 r.
1.	Badanie i klasyfikacja/ocena jakości wód w rzekach	*Badano w 1906 punktach na 2300 planowanych*	*Badania prowadzono w 1603 punktach na 1100 planowanych ale niepełny był zakres oznaczanych parametrów*
2.	Badania geochemiczne i ocena jakości osadów wodnych rzek	*Zadanie zrealizowano*	*Zadanie nie zrealizowane*
3.	Badanie i klasyfikacja/ocena jakości wód w jeziorach	*Zbadano 9 jezior więcej niż zakładano*	*Zbadano 120 jezior na 146 planowanych*
4.	Badania geochemiczne i ocena jakości osadów wodnych jezior	*Zadanie nie zrealizowane*	*Zadanie zrealizowano*
5.	Opracowanie docelowych systemów monitoringu i oceny stanu rzek zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną	*Zrealizowano częściowo*	
6.	Badanie i ocena stanu elementów hydromorfologicznych wszystkich rodzajów wód powierzchniowych		*Zadanie nie zrealizowane*

Legenda

	zadanie wykonane
	zadanie wykonane częściowo lub w zmodyfikowanym zakresie
	zadanie nie wykonane
	zadanie nie ujęte w Programie PMŚ na dany rok lub nie planowane do realizacji w danym roku

Spośród analizowanych zadań dotyczących monitoringu jakości śródlądowych wód powierzchniowych, zawartych w wieloletnich programach PMŚ, w latach 2006 i 2007 nie zostały zrealizowane 3 zadania.

Badania osadów dennych, zarówno rzek jak i jezior, wykonywane były w ramach umów zawieranych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z Państwowym Instytutem Geologicznym. Jak ustalono w wyniku kontroli, umowę na przeprowadzenie „Badań geochemicznych osadów wodnych rzek i jezior w roku 2006" zawarto w dniu 18 grudnia 2006 r. Zadania PMŚ na 2006 r. w części dotyczącej badań osadów rzecznych zostały zrealizowane w wyniku, wyprzedzającego w stosunku do terminu podpisania umowy, podjęcia przez PIG badań terenowych w październiku 2006 r. Wykonanie badań osadów jeziornych ustalono ww. umową na 2007 r. Skutkowało to niepełną realizacją programów PMŚ w 2006 r. i 2007 r. w zakresie badania osadów dennych. Do czasu zakończenia kontroli (7 sierpnia 2008 r.) Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie zlecił PIG dalszych badań geochemicznych osadów rzek i jezior, ujętych w Programie PMŚ na lata 2007-2009, w związku z tym nie były one kontynuowane.

Badania jakości wód powierzchniowych prowadziły przede wszystkim jednostki Inspekcji Ochrony Środowiska. W 6 z 8 kontrolowanych *wioś* w badaniach uczestniczyły także inne jednostki organizacyjne jak: wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne (badania jakości wód powierzchniowych wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia), jednostki badawczo-rozwojowe oraz podmioty gospodarcze.

Wszystkie kontrolowane *wioś* uwzględniły w wojewódzkich programach PMŚ wymagania monitoringowe dla:

- wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć[23],
- wód powierzchniowych przeznaczonych do bytowania ryb[24],
- wód podlegających ochronie ze względu na ich wykorzystanie jako źródła wody pitnej[25].

Ilość punktów pomiarowych, na których kontrolowane *wioś* prowadziły badania wód, wahała się w poszczególnych latach badanego okresu od 65 punktów na rzekach i 19 na jeziorach (WIOŚ w Zielonej Górze) do 246 punktów na rzekach oraz 97 na jeziorach (WIOŚ w Poznaniu).

W 2006 r. *wioś* przeprowadziły badania jakości wody rzek w 1906 punktach pomiarowych, 131 jeziorach oraz 6 zbiornikach zaporowych. W 2007 r. badania jakości wody rzek przeprowadzono w 1603 punktach pomiarowych, zbadano 98 jezior i 9 zbiorników zaporowych.

W 5 z 8 kontrolowanych *wioś* stwierdzono, że zadania z zakresu monitoringu wód powierzchniowych, przewidziane wojewódzkimi programami monitoringu środowiska, nie zostały w pełni zrealizowane. I tak:

- *WIOŚ w Katowicach, w 2006 r. w niepełnym zakresie zrealizował pobory próbek łącznie w 48 punktach pomiarowych , w 2007 r. w 5 punktach;*
- *WIOŚ w Poznaniu, w 2006 nie wykonał badań zbiornika Wonieść i jeziora Winnogórskiego, w 2007 nie wykonał badań 5 dopływów do jezior;*
- *WIOŚ w Szczecinie, w II poł 2006 r. zrezygnował m.in. z oznaczania metali ciężkich na 50 z 62 stanowisk, w 2007r. ograniczono zakres badań jakości wód powierzchniowych do 3 jezior z 8 ujętych w programie;*
- *WIOŚ w Warszawie, w 2007r. nie wykonał badań w 3 punktach na rzekach. Ponadto nie wykonywano wszystkich zaplanowanych pomiarów zawartości siarczynów, rodanków, siarczków i niektórych substancji priorytetowych;*
- *WIOŚ w Zielonej Górze, pobrał o 5 mniej prób wody niż planowano.*

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że przyczynami niepełnej realizacji badań, zawartych w wojewódzkich programach, były np. panujące warunki atmosferyczne uniemożliwiające pobór prób, a także ujęcie w programach punktów pomiarowych nierozpoznanych wcześniej pod względem dostępu i stanu technicznego. W niektórych przypadkach (*WIOŚ w Poznaniu*) odstąpienie od realizacji pomiarów wynikało z braku ciągłości finansowej dotacji z funduszy ochrony środowiska, przy niedostatecznym finansowaniu z budżetu.

[23] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093).

[24] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody śródlądowe będące środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych (Dz. U. Nr 176, poz. 1455).

[25] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (Dz. U. Nr 204, poz. 1728).

Z powodu braku aktualnych przepisów w zakresie klasyfikacji wód[26], wszystkie 8 kontrolowanych *wioś* dokonywało w badanym okresie klasyfikacji i ocen stanu wód w rzekach w oparciu o nieobowiązujące od 1 stycznia 2005 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie klasyfikacji dla prezentowania stanu wód powierzchniowych i podziemnych, sposobu prowadzenia monitoringu oraz sposobu interpretacji wyników i prezentacji stanu tych wód[27]. Ocenę stanu czystości jezior w 2006 r. *wioś* wykonały w oparciu o opracowane przez Instytut Ochrony Środowiska i zalecone do stosowania przez GIOŚ *„Wytyczne Monitoringu Podstawowego Jezior"*. Wykonanie takiej oceny w 2007 r. nie było już możliwe ze względu na wprowadzone w tym czasie zasadnicze zmiany w sposobie prowadzenia monitoringu jezior.

3.2.4.3. Monitoring jakości wód podziemnych

W badanym okresie monitoring jakości wód podziemnych w sieci krajowej prowadzony był przez działający na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny. Zakres zrealizowanych przez PIG prac był zgodny z programami PMŚ i postanowieniami zawartych umów. W 2006 r. PIG wykonał badania terenowe i laboratoryjne wód podziemnych w 708 punktach pomiarowych, w ramach sieci monitoringu diagnostycznego; w 2007 r. badania przeprowadzono w 800 punktach (789 podstawowych i 11 zdublowanych) w ramach monitoringu diagnostycznego oraz w 317 punktach w ramach monitoringu operacyjnego.

Zgodnie z obowiązującymi programami PMŚ, *wioś* zobligowane były do prowadzenia badań monitoringowych wód podziemnych na obszarach narażonych na zanieczyszczenia pochodzenia rolniczego. Realizacja pomiarów w sieciach wojewódzkich, w innych punktach, była fakultatywna.

Wg danych GIOŚ, w 2006 r. i 2007 r. badania wód podziemnych prowadziło 12 *wioś,* w zakresie od 1 (*WIOŚ w Zielonej Górze*) do 154 (*WIOŚ w Bydgoszczy*) punktów pomiarowych. Badań w sieci wojewódzkiej nie prowadzono tylko na terenie województw: małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

Spośród 8 kontrolowanych *wioś* wszystkie prowadziły badania monitoringowe wód podziemnych, z czego 3 (*WIOŚ w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu*) w ramach fakultatywnych sieci wojewódzkich. W 3 *wioś* wystąpiły niewielkie odstępstwa realizacji zadań od zakresu określonego w programach i wynikały z przyczyn niezależnych (np. likwidacja lub zły stan techniczny ujęć wód podziemnych), a WIOŚ w Szczecinie nie przeprowadził zaplanowanych badań na obszarach narażonych na zanieczyszczenia pochodzenia rolniczego w związku z opóźnionym opracowaniem przez RZGW programu działań naprawczych dla obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz brakiem środków finansowych.

[26] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji jednolitych części wód powierzchniowych (Dz.U. Nr 162, poz. 1008) - weszło w życie z dniem 24 września 2008 r.
[27] Dz. U. z 2004 r. Nr 32, poz. 284.

3.2.4.4. Monitoring jakości gleby i ziemi

W okresie objętym kontrolą, monitoring jakości gleby i ziemi prowadzony był w oparciu o stałą sieć 216 punktów, zlokalizowanych na glebach użytkowanych rolniczo na terenie całego kraju, obsługiwaną przez Instytut Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach.

Zgodnie z obowiązującymi programami PMŚ, *wioś* mogły (fakultatywnie) ująć badania gleb w wojewódzkich programach monitoringu środowiska, stosownie do specyficznych potrzeb regionu. W 2006 r. badania te prowadziły 4 z 16 *wioś (WIOŚ w: Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi i Lublinie).* W 2007 r., realizował je także WIOŚ we Wrocławiu. Planowany zakres badań został zrealizowany.

Ponadto, zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra Środowiska Programem PMŚ na rok 2006, *wioś* zobowiązane były do prowadzenia zbiorczych zestawień terenów, zarejestrowanych przez starostów, na których wystąpiło przekroczenie standardów jakości gleby i ziemi. Jak wykazała kontrola, wszystkie z 8 kontrolowanych *wioś* zebrały od starostów w 2006 r. (wg. stanu na koniec 2005 r.) wymagane informacje w ww. zakresie i przekazały je do GIOŚ.

3.2.4.5. Monitoring hałasu

Zgodnie z wieloletnimi programami PMŚ, monitoring hałasu realizowany był na poziomie wojewódzkim przez *wioś*, które zobowiązane były określać program badań własnych, a także zakres wykorzystania badań prowadzonych przez inne jednostki, wykonujące pomiary hałasu z mocy prawa.

Analiza 8 wojewódzkich programów monitoringu środowiska wykazała, że 2 z nich (dla województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego) określiły tylko liczbę punktów pomiarowych, bez wskazania ich lokalizacji. W przypadku województwa dolnośląskiego, w programie na 2006 r., określono jedynie orientacyjną liczbę punktów pomiarowych, a w programie na lata 2007-2009 ustalono tylko obszary powiatów, na terenie których będą wykonywane badania monitoringowe hałasu (przyjęto że liczba punktów i ich lokalizacja zostanie wytypowana po uprzednich pomiarach orientacyjnych).

W 2006 r. *wioś* przeprowadziły pomiary hałasu przemysłowego w 1635 punktach, i drogowego w 612 punktach. W 2007 r. *wioś* przeprowadziły pomiary hałasu przemysłowego w 1816 punktach, a drogowego w 742 punktach.

W wyniku kontroli stwierdzono, że tylko połowa z kontrolowanych *wioś* w pełni zrealizowała zaplanowane w wojewódzkich programach monitoringu środowiska badania hałasu. I tak:

- *WIOŚ w Gdańsku, w 2006 r. nie wykonał zakładanych pomiarów w Człuchowie (w żadnym z 10 planowanych punktów pomiarowych) i w Słupsku (w 5 z 10 planowanych punktów), a w 2007 r. w 3 z 4 planowanych miast (nie wykonano pomiarów w 35 z 40 punktów);*
- *WIOŚ w Olsztynie, w 2006 r. nie wykonał zakładanych pomiarów hałasu komunikacyjnego w 20 z 60 planowanych punktów, a w 2007 r. w 2 z 35 planowanych punktów;*

- *WIOŚ w Szczecinie - w 2006 nie wykonał żadnego z zaplanowanych (na 7 drogach) pomiarów hałasu komunikacyjnego a w 2007 - zrealizował tylko 83% założonych badań;*
- *WIOŚ we Wrocławiu – w 2006 r. nie wykonał badań w 20 z 82 punktów określonych orientacyjnie w programie wojewódzkim.*

Wg składanych wyjaśnień trudności kadrowe, organizacyjne i finansowe były powodem ograniczenia zakresu przeprowadzonych pomiarów.

Kontrolowane *wioś* prowadziły rejestry, zawierające informacje o stanie akustycznym środowiska, w postaci posiadanych baz OPH. Żaden z *wioś* nie prowadził przedmiotowego rejestru w zakresie wymaganym przepisami, obowiązującego od 29 maja 2008 r., rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska.[28] W dniu 24 września 2008 r., GIOŚ przesłał do wszystkich *wioś* pismo z informacją, że utworzenie i wdrożenie rejestru będzie realizowane na szczeblu centralnym, nie wcześniej niż w IV kwartale 2009 r., wskazując jednocześnie na konieczność prowadzenia przez *wioś* bazy OPH uzupełnianej o dane w postaci odrębnych plików map tematycznych.

Kontrolowane *wioś* gromadziły w badanym okresie mapy akustyczne (przekazywane przez starostów, zarządców dróg oraz zarządców linii kolejowych), a także dokonywały oceny stanu akustycznego środowiska dla terenów nieobjętych obowiązkiem opracowania map akustycznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w GIOŚ stwierdzono, że istnieją poważne opóźnienia w realizacji przez Polskę obowiązków, wynikających z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002r., odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku[29]. W terminie określonym ww. dyrektywą, tj. do 31 grudnia 2007 r., przekazano Komisji Europejskiej mapy akustyczne jedynie 2 z 12 miast, które zobowiązane były do ich opracowania. Pomimo podejmowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działań w celu zgromadzenia i przekazania do KE dalszych map akustycznych, do 30 czerwca 2008 r. nie przekazano ich jeszcze dla 3 miast oraz większości linii kolejowych.

3.2.4.6. Monitoring pól elektromagnetycznych

Zgodnie z obowiązującymi w kontrolowanym okresie wieloletnimi programami PMŚ, do realizacji monitoringu pól elektromagnetycznych zobowiązane były *wioś*. Szczegółowe plany pomiarowe winny być określone w wojewódzkich programach monitoringu środowiska.

Kontrola wykazała, że 5 spośród 8 kontrolowanych *wioś* (z wyjątkiem WIOŚ w Poznaniu, Warszawie i Zielonej Górze) nie określiło w wojewódzkich programach monitoringu środowiska dokładnej liczby punktów pomiarowych wraz z ich lokalizacją bądź określiło liczbę punktów, ale bez wskazania ich lokalizacji.

[28] Dz. U. z 2008 r. Nr 82, poz. 500.
[29] Dz.U.L.189 z 18.07.2002 r., s. 12 z późn. zm.

Tylko 2 z 8 kontrolowanych WIOŚ (w Warszawie i Zielonej Górze) w pełni zrealizowały zaplanowane pomiary PEM, w przypadku 2 WIOŚ (w Katowicach i Gdańsku) wobec niejasnych zapisów wojewódzkich programów, dotyczących zadań PEM, nie można było ocenić stopnia ich wykonania. Pozostałe 4 *wioś* zrealizowały pomiary w niepełnym zakresie. I tak:

- *WIOŚ w Olsztynie - z zaplanowanych, w 2007 r., pomiarów w 4 punktach na obszarach wiejskich wykonał pomiary w 2 punktach;*
- *WIOŚ w Poznaniu – z zaplanowanych w 2007 r., pomiarów w 10 punktach wykonał pomiary w 6 punktach*
- *WIOŚ w Szczecinie - w 2006 nie wykonał badań w 21 punktach, a w 2007 w 35 punktach;*
- *WIOŚ we Wrocławiu – od 2008 r. zaniechał realizacji pomiarów PEM.*

Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli, powodem niepełnej realizacji badań PEM były przede wszystkim braki sprzętowe i kadrowe.

3.2.4.7. Monitoring promieniowania jonizującego

Monitoring promieniowania jonizującego (w powietrzu, glebie, wodzie oraz osadach dennych), prowadzony był na poziomie krajowym przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW) oraz Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej (CLOR), działające na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Kontrola wykazała, iż planowany na lata 2006 – 2007, zakres badań w przedmiotowym zakresie został w pełni zrealizowany.

IMGW w analizowanym okresie wykonywał na 9 stacjach, ciągłe pomiary promieniowania gamma w powietrzu, aktywności całkowitej alfa i beta aerozoli atmosferycznych, całkowitej aktywności beta oraz wybranych radionuklidów w opadzie całkowitym.

CLOR prowadził pomiary stężenia cezu-137 w glebie, w 254 punktach na terenie całej Polski, oraz pomiary stężeń radionuklidów (Cs-137, Sr-90, Pu-238, Pu-239 i Pu-240) w wodach i osadach dennych następujących rzek: Wisły, Bugu i Narwi (7 punktów poboru), Odry i Warty (5 punktów poboru).

Do czasu zakończenia kontroli nie została zawarta umowa na prowadzenie badań w 2008 r.

3.2.5. Nadzór i koordynacja realizacji PMŚ

Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska działalność państwowego monitoringu środowiska koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym:

1) sieci krajowe i regionalne - Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
2) sieci lokalne - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

W świetle obowiązujących przepisów Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie posiadał instrumentów prawnych do sprawowania nadzoru nad realizacją przez *wioś* zadań monitoringowych z wyjątkiem działań wymienionych w art. 90 ust. 6 ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[30] (nadzór nad ustalaniem sposobu i dokonywaniem przez *wioś* oceny jakości powietrza i klasyfikacji stref, w tym m.in. zatwierdzanie sieci pomiarowych).

Wioś funkcjonowały w ramach administracji zespolonej pod kierunkiem wojewodów, którzy zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[31], jako zwierzchnicy zespolonej administracji rządowej byli uprawnieni do kierowania i koordynowania działalności *wioś*, zapewniali warunki do ich skutecznego działania, a także ponosili odpowiedzialność za rezultaty działań *wioś*, w tym w zakresie realizacji zadań PMŚ.

Działalność PMŚ była przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska koordynowana głównie poprzez analizę i zatwierdzanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska. W sytuacji częstego zatwierdzania wojewódzkich programów monitoringu środowiska lub aneksów do tych programów po terminie rozpoczęcia realizacji ujętych w nich badań (co opisano we wcześniejszym rozdziale niniejszej Informacji) nie były to działania gwarantujące skuteczność.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zakres niektórych badań realizowanych w ramach PMŚ określano bez uzgodnienia z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, np.:

- *W województwie warmińsko-mazurskim, roczne plany badań monitoringowych wód powierzchniowych na obszarze województwa, zatwierdzał wojewoda z pominięciem Głównego Inspektora. WIOŚ w Olsztynie, zgodnie z tymi planami realizował zadania monitoringowe. W wojewódzkim programie monitoringu środowiska brak było bowiem szczegółowego określenia zakresu badań oraz częstotliwości pobierania prób.*
- *WIOŚ w Gdańsku dokonał, bez zatwierdzenia przez Głównego Inspektora zmian w zakresie realizacji monitoringu wód (dotyczyły ilości i rozmieszczenia punktów kontrolnych oraz zakresu i częstotliwości poboru poszczególnych wskaźników jakości wód).*

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, odpowiedzialny za koordynację działalności PMŚ, nie posiadał kompleksowych danych w jakim stopniu *wioś* realizują pomiary, określone w zatwierdzanych przez niego wojewódzkich programach ochrony środowiska.

W GIOŚ brak było danych, dotyczących planowanych i wykonywanych pomiarów, w ramach monitoringu jakości powietrza i monitoringu hałasu. Nie prowadzono bowiem rejestrów planowanych jak również objętych badaniami punktów lub stacji pomiarowych. W rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań, sporządzanych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, w oparciu o opracowane przez GIOŚ założenia merytoryczne, nie odnoszono się do realizacji zaplanowanych pomiarów w wojewódzkim programie monitoringu środowiska lecz jedynie opisywano wyniki wykonanych pomiarów.

[30] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.
[31] Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm. – uchylona z dniem 1 kwietnia 2009 r, od tego dnia obowiązuje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Ponadto w GIOŚ, w kontrolowanym okresie z powodów technicznych (co opisano wcześniej) nie odczytywano danych zawartych w bazie OPH, przekazywanych przez *wioś,* o realizowanych pomiarach hałasu.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w ramach koordynacji PMŚ skierował w latach 2006-2008 (I poł.) do *wioś* ogółem 53 pisma zawierające m.in.: wskazówki i wytyczne dotyczące procedur i sposobu koordynacji PMŚ, uwagi do wojewódzkich programów monitoringu środowiska i informacje o ich zatwierdzeniu oraz informacje dotyczące realizacji PMŚ.

Kontrola wykazała, iż podejmowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działania w zakresie koordynacji PMŚ, w sieciach krajowych i regionalnych, były niewystarczające, co stwarzało zagrożenie dla realizacji zadań PMŚ przez jednostki IOŚ.

- *W przypadku monitoringu wód, kontrolowane wioś zwracały uwagę na brak wsparcia ze strony GIOŚ we wdrażaniu nowych badań substancji priorytetowych i zanieczyszczających m.in. w zakresie opracowania nowych metodyk badawczych. WIOŚ w Warszawie, z powodu braku znormalizowanych metodyk badawczych nie wykonał w 2008 r. pełnego zakresu badań substancji priorytetowych. WIOŚ w Poznaniu, z powodu niejasności dotyczących badania substancji priorytetowych oraz specyficznych zanieczyszczeń syntetycznych i niesyntetycznych wstrzymywał się z decyzjami o rozszerzeniu przez laboratorium dotychczasowego zakresu oznaczeń. Brak było opracowanych metodyk i kluczy do oznaczeń (zielenic i makrofitów), a także wytycznych do prowadzenia monitoringu zbiorników zaporowych.*
  Główny Inspektor Ochrony Środowiska dopiero w połowie 2008 r. złożył w NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie niektórych przedsięwzięć niezbędnych dla pełnego wdrożenia RDW, w tym opracowanie metodyk badań oraz oceny stanu wód na podstawie parametrów hydromorfologicznych, a także opracowanie programu badań substancji priorytetowych. Tak późne zainicjowanie niezbędnych prac było, zdaniem NIK, działaniem nierzetelnym i skutkowało opóźnieniem we wdrożeniu RDW.
- *W zakresie monitoringu hałasu, WIOŚ we Wrocławiu wskazał na: brak jednolitych w skali kraju wytycznych do prowadzenia pomiarów monitoringowych hałasu komunikacyjnego oraz brak ujednoliconego podejścia do wykonywania tych pomiarów.*
- *W przypadku monitoringu PEM w latach 2005-2007 brak było metodyki określającej szczegółowe zasady prowadzenia pomiarów i kryteria wyznaczania lokalizacji pionów pomiarowych.*

W latach 2006 – 2008 (I pół.) GIOŚ uczestniczył w opracowaniu 12 projektów aktów prawnych dotyczących PMŚ, z których 6 zostało wydanych przez Ministra Środowiska w formie rozporządzeń, a 6 było w trakcie procesu legislacyjnego. Ponadto kolejne dwa rozporządzenia były w trakcie opracowywania.

W analizowanym okresie GIOŚ przeprowadził tylko 3 z 9 planowanych kontroli kompleksowych *wioś*. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

Funkcjonowanie PMŚ nie było w GIOŚ, w badanym okresie, przedmiotem kontroli wewnętrznej. Na lata 2006-2007 nie planowano takich kontroli. W 2008 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w zakresie postępowań o udzielanie zamówień publicznych

w realizacji ustawowych zadań, finansowanych ze środków budżetowych oraz NFOŚiGW, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru PMŚ. Do dnia 30 czerwca 2008 r. nie rozpoczęto ww. kontroli, pomimo iż jej przeprowadzenie zaplanowane było na okres od 1 maja do 10 lipca 2008 r., co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym.

Spośród 8 kontrolowanych *wioś* tylko 1 - WIOŚ w Olsztynie, przeprowadzał w badanym okresie wewnętrzne kontrole w zakresie zagadnień PMŚ.

W badanym okresie *wioś* otrzymywały nieodpłatnie od organów administracji rządowej i samorządowej dane o stanie środowiska, uzyskane w trakcie działalności tych organów. Dane te otrzymywano przede wszystkim od organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (wyniki pomiarów jakości powietrza), gmin (mapy akustyczne), starostw (dane o przekroczeniach standardów gleby i ziemi). Kontrolowane *wioś* nie zgłaszały trudności w pozyskaniu ww. danych.

Kontrola wykazała brak właściwej koordynacji działań monitoringowych w sieci lokalnej przez WIOŚ w Poznaniu, który ze względu na nieodpowiedni okres uśredniania wyników nie wykorzystał do oceny jakości powietrza, zaplanowanych w wojewódzkim programie monitoringu środowiska na 2006 r., wyników pomiarów z 3 automatycznych stacji pomiarowych, funkcjonujących w ramach sieci lokalnego monitoringu, prowadzonych przez dwa zakłady (Elektrownia Pątnów i Huta Aluminium Konin). Ponadto WIOŚ nie wnioskował do prowadzących pomiary o dostosowanie uzyskiwanych danych w zakresie zanieczyszczeń w powietrzu do formatu wymaganego aktualnymi przepisami.

W myśl art. 2 ust. 2 uIOŚ, zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym m.in. w zakresie organizowania i koordynowania PMŚ, sprawuje Minister Środowiska.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministra Środowiska, w trybie art. 29 pkt 2 lit.f ustawy o NIK, prowadzenie spraw, wynikających z nadzoru Ministra Środowiska nad GIOŚ oraz realizacją zadań IOŚ, należało do w właściwości Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko a następnie Departamentu Instrumentów Środowiskowych i odbywało się w szczególności poprzez:

1) zatwierdzanie przez Ministra Środowiska, opracowanego przez GIOŚ i uzgodnionego z departamentami merytorycznymi MŚ, Programu Państwowego Monitoringu Środowiska;
2) uczestnictwo pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych MŚ (w zakresie ich kompetencji) w opiniowaniu oraz odbiorach zlecanych przez GIOŚ prac dotyczących monitoringu środowiska;
3) rozpatrywanie i akceptowanie analiz oraz raportów opracowywanych na podstawie danych PMŚ, w tym materiałów sprawozdawczych dla Komisji Europejskiej;
4) rozpatrywanie i akceptowanie rocznych sprawozdań z działalności IOŚ, zawierających m.in. informacje z zakresu monitoringu środowiska.

W świetle powyżej przedstawionych ustaleń kontroli oraz w szczególności wobec zatwierdzenia *Programu PMŚ na lata 2007-2009*, który nie spełniał wymogów *dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej*

ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, działania Ministra Środowiska w zakresie zwierzchniego nadzoru nad organizowaniem i koordynowaniem PMŚ przez Inspekcję Ochrony Środowiska, w ocenie NIK, były nierzetelne.

3.2.6. Udostępnianie informacji

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o IOŚ, Inspekcja Ochrony Środowiska zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska.

Wszystkie kontrolowane jednostki organizacyjne IOŚ (9) informowały o stanie środowiska poprzez: zamieszczanie informacji na stronach internetowych, opracowywanie i publikowanie cyklicznych raportów o stanie środowiska, opracowywanie raportów tematycznych i ulotek informacyjnych, dotyczących wybranych podsystemów monitoringu jakości środowiska, a także udostępniały informacje w oparciu o indywidualne wnioski zainteresowanych podmiotów.

Zarówno GIOŚ jak i kontrolowane *wioś* zapewniały też dostęp „on-line", na swych stronach internetowych, do danych pomiarowych z monitoringu jakości powietrza, realizowanego przy użyciu stacji automatycznych. W związku z awaryjnością sprzętu pomiarowego oraz lokalnych systemów transmisji, w badanym okresie występowały przerwy w przekazywaniu danych z niektórych stacji. Np. w dniu 17.07.2008 r. nie były w pełnym zakresie dostępne dane z 14 na 127 stacji.

W 2 spośród 9 kontrolowanych jednostek IOŚ stwierdzono przypadki braku upowszechnienia lub nierzetelnego upowszechnienia niektórych informacji o środowisku uzyskanych w ramach PMŚ. I tak:

- *W WIOŚ w Gdańsku – w raporcie o stanie środowiska w 2006 r. nie zamieszczono posiadanych informacji o stanie wód podziemnych;*
- *W GIOŚ - na stronie internetowej udostępniono opracowanie pt. „Monitoring hałasu środowiskowego wg badań wioś. Podsumowanie badań z lat 2002-2006", w którym do czasu kontroli NIK (przez 7 miesięcy) nie były widoczne rysunki zawarte w większości (62,5%) rozdziałów. Dopiero w wyniku kontroli, do plików opracowania wpisano elementy graficzne, co umożliwiło odczyt wszystkich rysunków.*

Zgodnie z art. 8a ust. 2 ustawy o IOŚ rada gminy, powiatu i sejmik województwa przynajmniej raz w roku rozpatrują informację *wioś* o stanie środowiska na obszarze województwa.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że wszystkie kontrolowane *wioś* przedkładały sejmikom województw oraz radom powiatów przynajmniej raz w roku informację o stanie środowiska na obszarze województwa.

Radom gmin przedmiotową informację przedkładało w badanym okresie 6 z 8 kontrolowanych *wioś* (z wyjątkiem WIOŚ w Gdańsku i Warszawie). WIOŚ w Szczecinie informację o stanie środowiska przesyłał wszystkim radom gmin co dwa lata, w postaci kompleksowego raportu o stanie środowiska, wydawanego z uwagi na trudności finansowe w cyklu dwuletnim, w okresie pomiędzy opracowaniem raportów stosowne informacje przesyłał na żądanie gmin. WIOŚ w Poznaniu informację o stanie środowiska w roku 2006 , przesłał

radom powiatów i gmin dopiero w grudniu 2007 r, a informacji za 2007 r. nie przekazano do dnia zakończenia kontroli tj. 28 listopada 2008 r.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, dokonywali zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy POŚ oceny poziomów substancji w powietrzu w strefach oraz dokonywali klasyfikacji stref. Wyniki ww. przekazywali marszałkom województw.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, pomimo obowiązku, wynikającego z art. 25b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, w związku z art. 9 ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw[32], w terminie do dnia 29 grudnia 2006 r., nie opracował raportu o stanie środowiska w Polsce. Było to postępowanie nielegalne. Nie można przyjąć wyjaśnień w tej sprawie, przedstawionych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, że przygotowane w 2005 r. i przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 28 lutego 2006 r. opracowanie pt. *„Stan środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów Unii Europejskiej. Raport wskaźnikowy 2004”* stanowiło wypełnienie powyższego obowiązku, gdyż pozostawały one w sprzeczności ze stwierdzeniem GIOŚ zawartym we wprowadzeniu do ww. opracowania, że raport ten *„stanowi dobre przygotowanie dla Zespołu Autorskiego i Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska przed dużo poważniejszym zadaniem, jakim będzie opracowanie pełnego raportu o stanie środowiska za lata 2002-2006”*. W 2008 r. GIOŚ podjął prace nad opracowaniem raportu mozaikowego o stanie środowiska w Polsce.

Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że w żadnym z nich nie określono zakresu i niezbędnych elementów, które powinien zawierać raport o stanie środowiska w Polsce. Zdaniem NIK może to utrudniać właściwe jego opracowanie.

3.2.7. Finansowanie PMŚ

Zgodnie z udzielanymi w toku kontroli wyjaśnieniami, potwierdzanymi ustaleniami kontroli, jedną z podstawowych przyczyn niezrealizowania niektórych zadań PMŚ był brak środków finansowych.

Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska finansowane jest ze środków budżetowych (Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, dla których dysponentem głównym jest Minister Środowiska oraz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, dla których dysponentem budżetu jest wojewoda) oraz ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na podstawie art. 406 ust. 1 pkt 2, art. 407 pkt 1, art.409 i art. 410 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

3.2.7.1. Wydatki Inspekcji Ochrony Środowiska

W kontrolowanym okresie nie było obowiązku prowadzenia ewidencji księgowej w układzie zadaniowym. Ustalony w oparciu o obowiązujące przepisy i stosowany zestaw

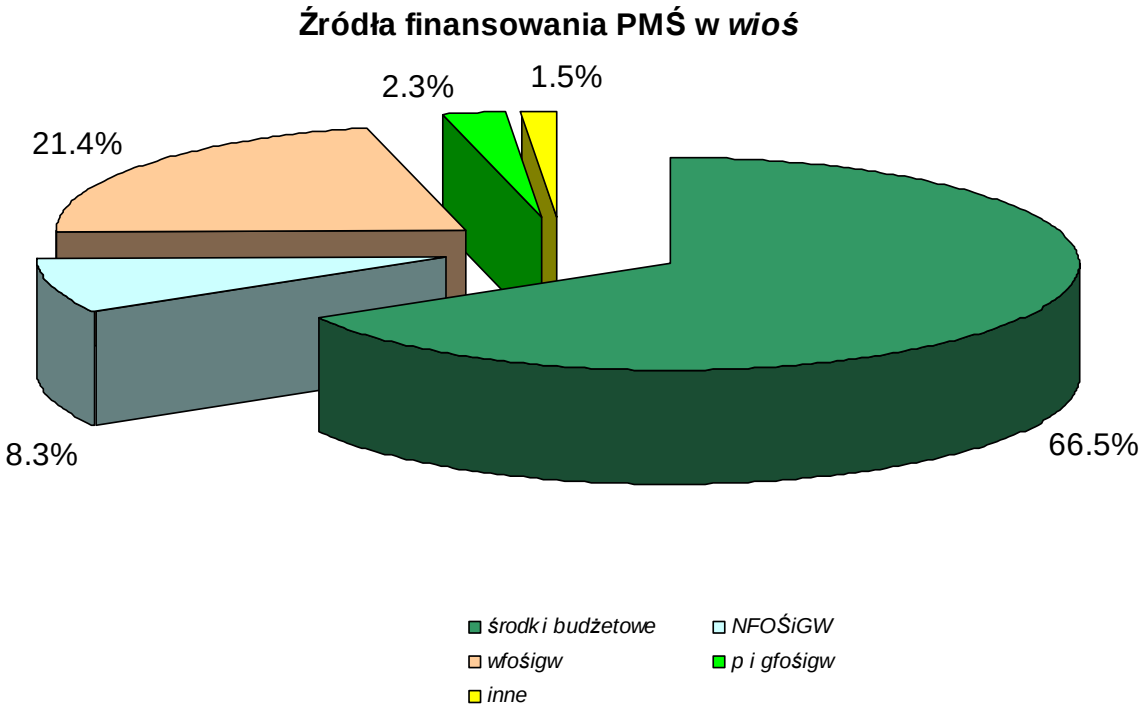
[32] Dz. U. Nr 50, poz. 360.

kont analitycznych nie pozwalał na bezpośrednie wyodrębnienie kwot wydatkowanych na PMŚ. W związku z tym precyzyjne określenie wysokości środków, wydatkowanych przez jednostki Inspekcji Ochrony Środowiska na realizację PMŚ, nie było możliwe. W przypadku środków pochodzących z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz części środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje, ich wysokość określono w oparciu o tytuły finansowanych zadań. W odniesieniu do pozostałych środków budżetowych (z których ok. 80% dotyczyło wynagrodzeń i wydatków bieżących) dokonano oszacowania wydatków na realizację PMŚ, biorąc pod uwagę relację pomiędzy działaniami kontrolnymi (inspekcyjnymi) inspektoratów a działaniami monitoringowymi.

Na podstawie danych uzyskanych z wszystkich jednostek Inspekcji Ochrony Środowiska (9-ciu kontrolowanych i 8-u poproszonych o udzielenie informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK) oszacowano, że w kontrolowanym okresie na realizację PMŚ, wydatkowały one łącznie ok. 185,9 mln zł. Z kwoty tej ok. 150 mln zł stanowiły wydatki 16 *wioś* (po 62 mln zł w 2006 i 2007 r. oraz 26 mln zł w I poł. 2008 r.), a pozostałe 35,9 mln zł wydatkował GIOŚ (12,4 mln zł w 2006 r., 18,5 mln zł w 2007 r. i 5,0 mln zł w I poł. 2008 r.)

W badanym okresie, wydatki inwestycyjne 16 *wioś* związane z funkcjonowaniem PMŚ, wyniosły 21,5 mln zł, tj. 14,3% sumy środków poniesionych na realizację PMŚ, a wydatki inwestycyjne GIOŚ stanowiły 2,8 mln zł, tj. 7,8%. Wśród wydatków inwestycyjnych GIOŚ, kwota 1,8 mln zł przeznaczona była na zakup dla *wioś* aparatury kontrolno-pomiarowej.

Wydatki *wioś* związane z realizacją PMŚ, były w 66,5% finansowane ze środków budżetowych, w 32% ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a pozostałe 1,5% stanowiły środki pochodzące z rachunku dochodów własnych i w ułamkowej części środki zagraniczne.

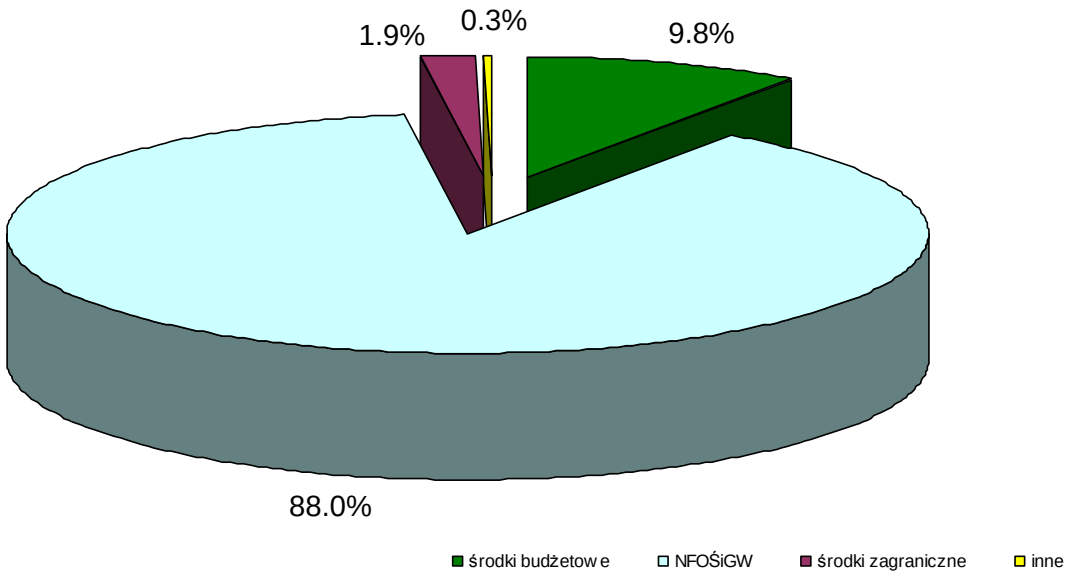


Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,[33] państwowe jednostki budżetowe mogą gromadzić na rachunku dochodów własnych dochody uzyskiwane m.in. z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej, określonej w statucie, polegające między innymi na świadczeniu usług. W przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska dochody uzyskiwane z działalności usługowej, gromadzone na rachunkach dochodów własnych, stanowiły przede wszystkim wynagrodzenia za badania laboratoryjne, wykonane na zlecenie podmiotów korzystających ze środowiska. Dochody te, zgodnie z art. 22 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, winny być przeznaczone na sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z uzyskiwaniem przez nie tych dochodów, zatem nie mogą być przeznaczone na realizację zadań statutowych, do których należy prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

Jak ustalono w toku kontroli, środki dochodów własnych wydatkowane były głównie (np. Dolnośląski WIOŚ i Wielkopolski WIOŚ) na zakup sprzętu i wyposażenia dla laboratoriów wykonujących zarówno badania na potrzeby monitoringu, jak też dla celów inspekcyjnych i komercyjnych. W przypadku Warmińsko-Mazurskiego WIOŚ, środki z rachunku dochodów własnych przeznaczono również na prace związane z opracowaniem i upowszechnianiem informacji o środowisku, co było niezgodne z powyżej opisanymi zasadami i należy ocenić jako działania nielegalne.

Wydatki związane z realizacją PMŚ, ponoszone przez GIOŚ, były finansowane z budżetu państwa tylko w niewielkim stopniu tj. w niecałych 10%, zdecydowana większość środków – 88% pochodziła z dotacji NFOŚiGW.

Źródła finansowania realizacji zadań PMŚ przez GIOŚ



[33] Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

W badanym okresie, **w skali kraju, środki finansowe wydatkowane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska (GIOŚ i 16 *wioś*) na realizację zadań PMŚ pochodziły w 55,2% z budżetu państwa;** 42,8% stanowiły dotacje funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz 2% pochodziło z innych źródeł, w tym pomocy zagranicznej.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przyznawały środki na realizację zadań w oparciu o składane wnioski. W badanym okresie otrzymane kwoty dotacji z funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na realizację zadań PMŚ, były zwykle niższe od wnioskowanych, bądź ze względu na brak akceptacji wniosków dotyczących niektórych zadań, bądź to na skutek zmniejszenia udziału funduszu w finansowaniu kosztów zadania. Np.:

- *WIOŚ w Warszawie występował do WFOŚiGW o udzielenie dotacji na realizację zadań związanych z PMŚ w wysokości: 3,1 mln zł w 2006 r., 2,9 mln zł w 2007 r. oraz 3,6 mln zł w 2008 r. Przyznane dotacje wyniosły odpowiednio: 2,1 mln. zł, 2,3 mln. zł i 2,4 mln. zł, co stanowiło: 67,7%, 79,3% i 66,7% kwot wnioskowanych.*
- *WIOŚ w Gdańsku otrzymał w badanym okresie środki WFOŚiGW w wysokości 1,8 mln zł, stanowiącej 52,9% kwot wnioskowanych.*
- *Dotacje otrzymywane w kontrolowanym okresie ze wszystkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez WIOŚ we Wrocławiu pokrywały od 33-37% wartości zadań, wnioskowano zaś o pokrycie 50%.*
- *Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w latach 2006-2008 (I półrocze) wnioskował o środki finansowe na zadania związane z PMŚ, w łącznej kwocie 55.171,2 tys. zł a trzymał 39.780,7 tys. zł, tj. 72,1% kwoty wnioskowanej.*

Zasady udzielania wsparcia finansowego na realizację PMŚ przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz jego wysokość omówione zostały w dalszej części niniejszej Informacji, w rozdziale 6.2.

W 7 spośród 9 kontrolowanych jednostek Inspekcji Ochrony Środowiska, (za wyjątkiem WIOŚ w Katowicach i WIOŚ w Zielonej Górze), przedstawiono dokumenty wskazujące, że istotne niedobory środków finansowych lub zbyt późne ich otrzymanie utrudniały, a czasami uniemożliwiały, pełną realizację zadań wynikających z przyjętego programu PMŚ. Np.:

- *W WIOŚ w Szczecinie, w związku z niedoborem środków finansowych, w 2006r. - zrezygnowano z badań manualnych ołowiu w pyle PM10, w okresie lipiec-wrzesień zawieszono pomiary metodą pasywną SO_2, NO_2 w 40 punktach województwa, zaprzestano pomiarów benzenu w 12 punktach, z 62 do 12 zmniejszono liczbę stanowisk oznaczania metali ciężkich, nie wykonano badań wód podziemnych w 4 z 10 punktów, zrezygnowano z badań 2 jezior, zmniejszono z 98 do 71 liczbę stanowisk badania wód powierzchniowych oraz nie badano poziomu pól elektromagnetycznych w 21 punktach. W 2007 r. – nie uruchomiono 3 nowych stacji manualnych pomiaru pyłu PM10, nie wykonano pomiarów pasywnych benzenu w 12 punktach, nie badano 5 jezior na 8 planowanych, w pozostałych 3 jeziorach badania wykonano na 20 stanowiskach z 41, ograniczono monitoring wód przybrzeżnych i przejściowych, zrezygnowano z badań wód podziemnych oraz nie wykonano badania pól elektromagnetycznych w 35 z 46 punktów.*

- *WIOŚ we Wrocławiu, na skutek braku środków finansowych, w latach 2006-2008 ograniczył realizację niektórych elementów monitoringu. Np. W 2006 r. w zakresie monitoringu powietrza zmniejszono liczbę punktów pomiarowych z 215 do 204, w zakresie monitoringu wód powierzchniowych zmniejszono ilość punktów pomiarowych z 170 do 110, w monitoringu wód podziemnych ilość punktów pomiarowych zmniejszono z 210 na 143, a badania pyłu PM2,5 ze względu na brak możliwości zakupu aparatury w 2006 r., rozpoczęto w styczniu 2008r.*
- *WIOŚ w Warszawie - niedobór środków finansowych uniemożliwił zakup sprzętu na potrzeby Systemu Oceny Jakości Powietrza, co spowodowało, że pomiary niektórych wskaźników jakości powietrza były niekompletne i nie wypełniano obowiązków wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.*
- *WIOŚ w Gdańsku, w związku z niewystarczającą wielkością środków finansowych, ograniczył zakres badań i pomiarów. Stara i rzadko serwisowana (ze względów finansowych) aparatura powodowała przestoje w wykonywaniu części pomiarów jakości powietrza, a inne wykonywane były z mniejszą precyzją.*

Liczne braki sprzętowe *wioś*, wynikające ze szczupłości środków finansowych, omówione zostały we wcześniejszych rozdziałach Informacji.

Jak stwierdzono w WIOŚ we Wrocławiu (co opisano na stronie 27) i Zielonej Górze, w kolejnych latach ograniczano program monitoringu tak, aby był dostosowany do możliwości finansowych, a nie rzeczywistych potrzeb.

- *WIOŚ w Zielonej Górze, przystępując do opracowania programów PMŚ, uwzględniał przewidywane dostępne środki finansowe własne jak również z WFOŚiGW. Wielkość tych środków w wielu przypadkach determinowała konieczność minimalizowania zakresu zadań określonych w krajowym programie PMŚ.*

Zdaniem NIK **istniejący system finansowania realizacji PMŚ, wymagający corocznego aplikowania (z niepewnym skutkiem) o część środków finansowych, stwarza zagrożenie dla ciągłości badań monitoringowych, co powinno być ich nieodłącznym atrybutem.**

Analiza dokumentów dotyczących zakupu środków trwałych oraz zleconych usług w latach 2006 – 2008 (I pół.) przez:

- *WIOŚ w Katowicach na kwotę 1.129,5 tys. zł,*
- *WIOŚ we Wrocławiu na kwotę 1.094,9 tys. zł,*
- *WIOŚ w Gdańsku na kwotę 996,7 tys. zł,*
- *WIOŚ w Warszawie na kwotę 1.606,8 tys. zł,*
- *GIOŚ na kwotę 29.998,9 tys. zł,*

wykazała, że postępowania przetargowe przeprowadzano zgodnie z zasadami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*[34]. W umowach zabezpieczano interesy jednostki, a zadania zostały zrealizowane i rozliczone prawidłowo.

Nieprawidłowości i uchybienia odnotowano:

- *W WIOŚ w Poznaniu, gdzie w wyniku analizy 7 umów na zakup towarów, o łącznej wartości 1.156, 7 tys. zł brutto, w odniesieniu do 1 umowy o wartości 258,3 tys. zł stwierdzono, że dokonano zwiększenie kwoty wynagrodzenia o wartość podatku VAT, co można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy. Tym samym dokonano zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, oraz zaniechano naliczenia dostawcy kar umownych w wysokości 417,80 zł za opóźnienie w dostawie towaru. Art. 5 ust 1, ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W trakcie kontroli NIK, w dniu 25 listopada 2008 r., WIOŚ obciążył dostawcę notą księgową na kwotę 417,80 zł za opóźnienie w dostawie odczynników chemicznych.*
  Ponadto w przypadku 3 umów, o łącznej wartości 62,1 tys. zł, nie zabezpieczono interesów WIOŚ w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

- *W WIOŚ w Szczecinie, na 6 analizowanych postępowań o łącznej wartości 58,9 tys. zł, w przypadku 4 na kwotę 27,6 tys. zł nie zebrano odpowiedniej ilości ofert a wykonawców prac wybrano bez analizy rynku. Z przebiegu postępowań nie sporządzono notatek, co było niezgodne z przyjętymi w WIOŚ „Zasadami wykonywania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych". W 4 umowach, na kwotę 16,6 tys. zł, nie zabezpieczono interesów Inspektoratu w przypadku ich niewykonania lub nienależytego wykonania. Ponadto za sprzeczne z zasadą gospodarności, celowości i rzetelności NIK uznała zlecenie byłemu Wojewódzkiemu Inspektorowi wykonania pracy za kwotę 8,4 tys. zł, której przedmiot należał do zakresu zadań pracowników Inspektoratu.*

- *W WIOŚ w Olsztynie, nierzetelnie udokumentowano przebieg 4 spośród 7 zbadanych postępowań. Protokoły z postępowań nie zawierały wszystkich wymaganych danych, określonych w kolejnych rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. z 19 maja 2006 r. oraz z 24 października 2007 r. w tym, min.: nie podano w nich terminu ustalenia wartości zamówienia, osoby dokonującej tej czynności, a także kwoty jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na finansowanie zamówienia. Protokoły te nie zostały zatwierdzone przez kierownika jednostki zamawiającej. Ponadto w 2 postępowaniach brak było wymaganego oświadczenie zamawiającego o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.*

- *W WIOŚ w Katowicach, w przypadku 3 umów zrealizowanych z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 31 dni, nie naliczono i nie wyegzekwowano ustalonych umowami kar za nieterminową ich realizację, w łącznej kwocie 5.505,0 zł, co wskazuje na*

[34] Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655 z późn. zm.

naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz.114 ze zm.).

3.2.7.2. Wspomaganie realizacji zadań PMŚ przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wybór dofinansowywanych przedsięwzięć

Na podstawie przepisu art. 414 ust. 1 pkt 1-3, ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 POŚ, Rada Nadzorcza NFOŚiGW oraz rady nadzorcze wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ustalały sposób i zakres dofinansowywania zadań poprzez uchwalanie *Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszy,* oraz *Zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania poręczeń, kredytów i dotacji ze środków funduszy, List programów priorytetowych planowanych do finansowania* w danym roku oraz *Planów finansowych działalności.*

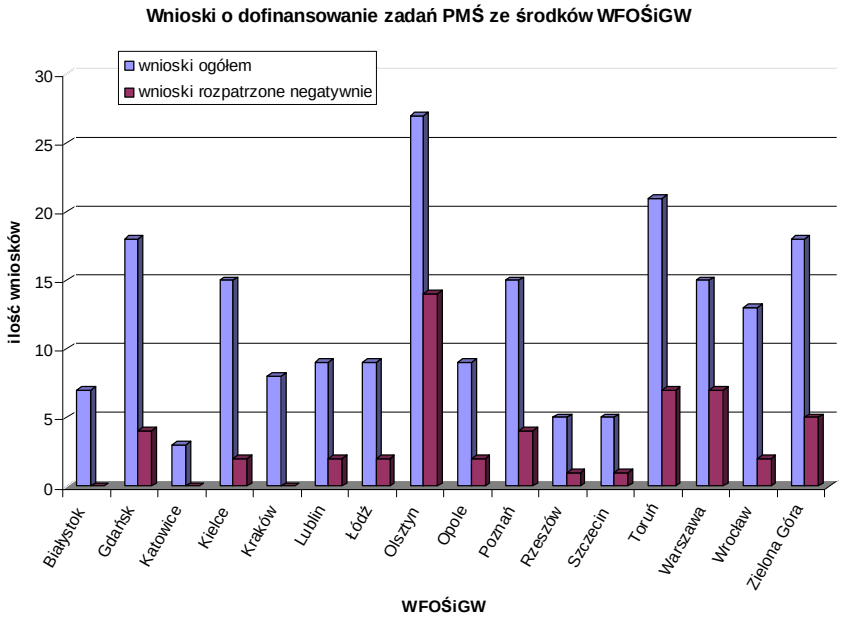
W oparciu o ww. dokumenty, zgodnie z art. 415 ust. 5 pkt 3 ustawy POŚ, zarządy funduszy dokonywały wyboru przedsięwzięć do finansowania. Procedurę rozpatrywania i weryfikacji wniosków w 4 spośród 9 kontrolowanych funduszy regulowały dodatkowo przyjęte przez zarząd funduszu w drodze uchwały lub wprowadzane zarządzeniami prezesa zarządu takie dokumenty jak: „*Podręcznik procedur udzielania pożyczek i dotacji ze środków krajowych"(*w NFOŚiGW) zwany dalej *„Podręcznikiem procedur", „Instrukcja rozpatrywania i realizacji wniosków o dofinansowanie ze środków WFOŚiGW" (*w WFOŚiGW w Warszawie), „*Instrukcja regulująca procedurę i terminy rozpatrywania wniosków o pomoc finansowa ze środków WFOŚiGW we Wrocławiu, wniosków o zmianę warunków zawartych umów oraz wniosków o częściowe umorzenie pożyczek"* oraz „*Instrukcja obiegu dokumentów o dofinansowanie w WFOŚiGW*" (w WFOŚiGW w Olsztynie).

Kontrola wykazała, że przyjęte przez organy poszczególnych funduszy zasady i procedury, choć zgodne z obowiązującymi przepisami, nie były jednolite oraz równie precyzyjne. Np. tylko w połowie spośród kontrolowanych wojewódzkich funduszy określono terminy w jakich nastąpić winna weryfikacja wniosku, podjęcie decyzji o udzieleniu dofinansowania oraz podpisanie umowy. W niektórych z kontrolowanych funduszy określano procentowy limit dofinansowywania zadań. I tak np.:

- *w Zielonej Górze przyjęty, maksymalny udział środków wfośigw w finansowaniu zadań, w odniesieniu do kosztów kwalifikowanych, wynosił do 80% przy udzielaniu pożyczki i do 50% przy udzielaniu dotacji;*
- *w Olsztynie dopuszczano dofinansowanie do 80% wartości zadania;*
- *w Katowicach ustalono, że dla zadań pozainwestycyjnych wysokość dofinansowania może pokrywać 100% kosztów kwalifikowanych.*

W badanym okresie, w NFOŚiGW zarejestrowano 123 wnioski na dofinansowanie zadań PMŚ, z czego 80 wniosków, tj. 65%, na łączną kwotę 258.517,5 tys. zł, zostało pozytywnie rozpatrzonych. W tym samym czasie w 16 *wfośigw* zarejestrowano łącznie

197 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzono 144 wnioski, tj. 73,1%. W 3 WFOŚiGW (w Białymstoku, Katowicach i Krakowie) wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie.



Terminy rozpatrywania w kontrolowanych jednostkach wniosków o dofinansowanie zadań PMŚ były bardzo zróżnicowane. Czas od złożenia wniosku do podjęcia decyzji o przyznaniu dofinansowania wynosił od kilku (6) dni do 379 dni, a nawet 876 dni w NFOŚiGW. Czas od podjęcia decyzji o dofinansowaniu do zawarcia umowy wynosił od 0 (umowa została zawarta w dniu podjęcia decyzji o finansowaniu) do 4 miesięcy. Przedłużające się terminy rozpatrywania wniosków często związane były z koniecznością uzupełnienia przez wnioskodawcę niezbędnej dokumentacji.

Zgodnie z obowiązującym w NFOŚiGW *Podręcznikiem procedur*, maksymalny czas na rozpatrzenie wniosku i podjęcie decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia wynosił 85 dni. W kontrolowanym okresie czas od wpływu wniosku do podjęcia przez NFOŚiGW pozytywnej decyzji o dofinansowaniu wynosił: w 2006 r. od 24 dni do 876 dni, w 2007 r. od 24 do 85 dni, a w 2008 r. wynosił od 67 do 78 dni. Zatem w 2006 r. występowały przekroczenia ww. terminu, określonego *Podręcznikiem*.

Z opóźnieniem podejmowano decyzję o odmowie udzielenia dofinansowania. Tylko w przypadku 6,1% rozpatrzonych negatywnie wniosków, Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o wyłączeniu wniosku z dalszego postępowania, w terminie zgodnym z *Podręcznikiem procedur*, tj. 34 dni. W stosunku do pozostałych wniosków decyzje podejmowano w terminie od 63 dni do 876 dni.

Z punktu widzenia beneficjentów, długi okres upływający od złożenia wniosku do podjęcia decyzji o finansowaniu zadania utrudnia racjonalne planowanie realizacji zadań oraz wydatkowanie przyznanych środków.

Najczęstszym uzasadnieniem negatywnego rozpatrzenia wniosków był brak środków finansowych. W przypadku zadań inwestycyjnych odmowę uzasadniano możliwością

finansowania zadania w ramach środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dotyczyło to m.in.:

- odmowy WFOŚiGW w Gdańsku przyznania w 2007 r. środków na finansowanie wyposażenia WIOŚ;
- odmowy NFOŚiGW, wnioskowanego przez GIOŚ, dofinansowania wykonania i wdrożenia drugiego etapu realizacji systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „EKOINFONET" dla potrzeb PMŚ, pomimo że zadanie to co roku wskazywane było przez Ministra Środowiska do realizacji, w ramach środków na wspomaganie PMŚ. W latach 2006 i 2007 odmawiano jego dofinansowania pomimo zatwierdzenia przez Zarząd powyższego zadania na *Liście przedsięwzięć inwestycyjnych przewidzianych do udzielenia dofinansowania z NFOŚiGW*. W roku 2008, przedsięwzięcie to, pomimo wskazania przez Ministra Środowiska, nie zostało umieszczone na *Liście przedsięwzięć przewidzianych do dofinansowania*. W konsekwencji, przewidziane Programem PMŚ, terminy wdrożenia drugiego etapu realizacji systemu informatycznego „EKOINFONET" dla potrzeb PMŚ nie mogły być dotrzymane.

Ponadto w 2006 r., w wyniku uchwał Zarządu NFOŚiGW podjętych 17 października oraz 28 listopada 2006 r., rozszerzono *Listę przedsięwzięć przewidzianych do udzielenia dofinansowania z NFOŚiGW w 2006 r.* o nowe przedsięwzięcia, chociaż w tym samym roku odmówiono dofinansowania, realizacji 7 przedsięwzięć umieszczonych na liście podstawowej, dotyczących infrastruktury WIOŚ, w tym modernizacji i rozbudowy laboratoriów, uzasadniając to m.in. wyczerpaniem limitu środków na zadania PMŚ. W ocenie NIK, rozszerzanie list, w sytuacji kiedy nie dofinansowano przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej, było działaniem nierzetelnym.

W 2006 r., NFOŚiGW w 4 przypadkach odmawiając dofinansowania zadań, zatwierdzonych na *Liście przedsięwzięć inwestycyjnych przewidzianych do udzielenia dofinansowania*, jako przyczynę odmowy wskazano brak współfinansowania zadania ze środków lokalnych. Było to w ocenie NIK postępowanie nierzetelne, gdyż zarówno *Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW*, *Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych pożyczek i kredytów ze środków NFOŚiGW* jak też *Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia* nie zawierały zapisów dotyczących wymogu współfinansowania przedsięwzięć ze środków lokalnych.

Powodem negatywnego rozpatrzenia niektórych wniosków o dofinansowanie zadań w ramach wspomagania PMŚ, przez WFOŚiGW w Kielcach, Wrocławiu, Rzeszowie i Zielone Górze, była niezgodność zadania z Programem PMŚ lub *Listą przedsięwzięć priorytetowych*.

Wystąpiły jednak przypadki pozytywnego rozpatrzenia wniosków i przyznania dofinansowania, ze środków na wspomaganie PMŚ zadań, które nie były ujęte w obowiązujących w tym czasie Programach PMŚ. Dotyczyło to np. przedsięwzięć dofinansowywanych przez:

- NFOŚiGW takich jak:
  - *Podniesienie poziomu przygotowania zawodowego kadr dla krajowych służb geologicznych i ochrony środowiska w zakresie posługiwania się nowoczesna aparaturą badawczą* - umową 263/2006 udzielono dotacji Uniwersytetowi Warszawskiemu, w kwocie 480 tys. zł;
  - *Analiza form biogennych Małopolskiego Przełomu Wisły* – umową nr 477/2006 udzielono dotacji dla Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w kwocie 150 tys. zł;
  - *Wizualizacja i przetwarzanie danych z monitoringu powietrza atmosferycznego* – umową nr 458/2006 zawartą z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim, udzielono dotacji w kwocie 165 tys. zł;
  - *Wyposażenie 6 stałych powierzchni obserwacyjnych II rzędu monitoringu lasu o poszerzonym programie obserwacji w automatyczne stacje meteorologiczne* – umową nr 594/2006 zawartą z Instytutem Badawczym Leśnictwa, udzielono dotacji w kwocie 240 tys. zł;
  - *Opracowanie metod monitoringu entomopatogenicznych nicieni w glebach leśnych użytkowanych rolniczo i zdegradowanych* – umową nr 94/2008 zawartą z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim, udzielono dotacji w kwocie 380 tys.zł.
- WFOŚiGW w Olsztynie, który w ramach środków na PMŚ dofinansował m.in. realizowane przez Samorząd Województwa zadanie: *Opracowanie planu gospodarki odpadami i planu ochrony środowiska,* w kwocie 60 tys. zł.
- WFOŚiGW w Opolu, który w ramach programu PMŚ wydatkował środki na następujące zadania:
  - *Zakup licencji komputerowych do obsługi systemu naliczania i redystrybucji opłat za korzystanie ze środowiska* – za 100 tys. zł, przez Urząd Marszałkowski;
  - *Dostawę i wdrożenie oprogramowania do obsługi opłat za korzystanie ze środowiska* za 183,6 tys. zł, w Urzędzie Marszałkowskim;
  - *Określenie programu ochrony powietrza dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego w zakresie emisji benzenu i pyłu PM10* - dotacja w kwocie 100 tys. zł dla Wojewody Opolskiego;
  - *Określenie programu ochrony powietrza dla miasta Opola w zakresie ograniczenia emisji pyły PM 10* – dotacja w kwocie 55 tys. zł dla Wojewody Opolskiego.

Działania takie były niezgodne z art. 409 i 410 ust. 1, w związku z art. 406 ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ oraz w związku z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z ww. przepisami środki funduszy przeznacza się bowiem na wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, który realizowany jest na podstawie: wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska oraz wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W wyjaśnieniach NFOŚiGW, złożonych w toku kontroli, stwierdzono m.in., że dofinansowania takich przedsięwzięć udzielono w związku z ich pozytywnym zaopiniowaniem przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. W wyjaśnieniach złożonych przez WFOŚiGW w Olsztynie podkreślono pozytywne skutki finansowe dla Funduszu oraz proekologiczne jakie przyniosła realizacja omawianych przedsięwzięć. Nie negując korzyści płynących z dofinansowywania przedstawionych powyżej zadań, ich finansowanie ze środków przeznaczonych na wspomaganie PMŚ było, w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Większość zarządów *wfośigw* decydowało o udzieleniu dofinansowania przedsięwzięcia w kwocie niższej od wnioskowanej. Na 14 wojewódzkich funduszy, z których posiadano takie dane, tylko 3 (w Łodzi, Opolu i Szczecinie) przyznały dofinansowanie we wnioskowanej wysokości, w odniesieniu do wszystkich zaakceptowanych przedsięwzięć. W pozostałych udzielano dofinansowania odpowiadającego średnio 68% (od 26% WFOŚiGW w Toruniu do 96% WFOŚiGW w Katowicach) kwot wnioskowanych w badanym okresie dla zaakceptowanych przedsięwzięć.

W wyniku kontroli WFOŚIGW w Warszawie i Wrocławiu stwierdzono brak pisemnego uzasadnienia podjętych decyzji o zmniejszeniu dofinansowania.

W NFOŚiGW, w badanym okresie, dofinansowanie w kwocie niższej od wnioskowanego, średnio o 17,3%, przyznano na 22 przedsięwzięcia. Analiza dokumentacji dotyczącej 13 zadań wykazała, że zmniejszenia dofinansowania dokonywano w drodze negocjacji z wnioskodawcą i korekty harmonogramu zadania.

Zawieranie umów

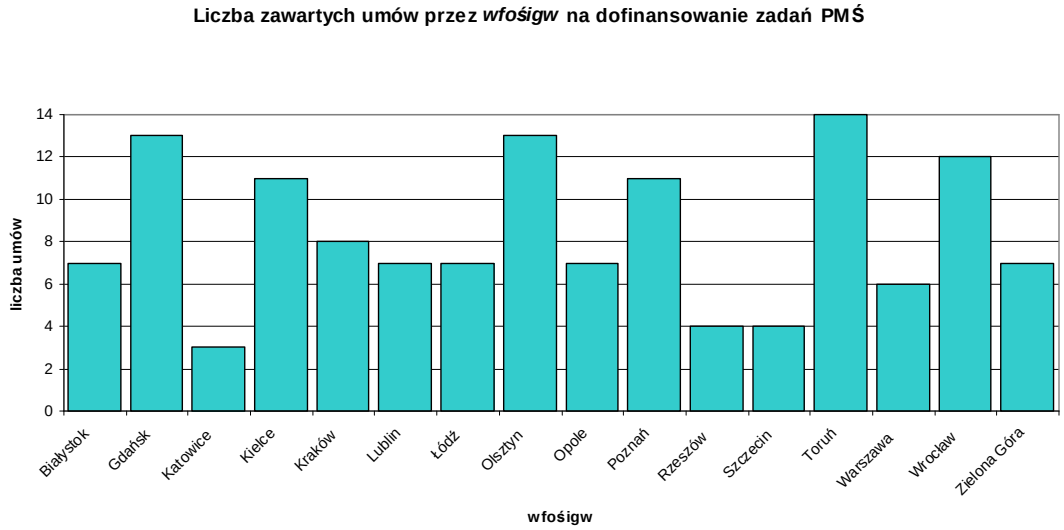
Fundusze udzielały dofinansowania zadań PMŚ w formie dotacji, na podstawie zawieranych umów cywilno-prawnych z wnioskodawcą. Podstawą do zawarcia umowy była pozytywna decyzja zarządu funduszu w sprawie dofinansowania zadania.

Ustalono, że we wszystkich objętych kontrolą funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej, umowy zawierane były zgodnie z decyzjami zarządów o przyznaniu dofinansowania.

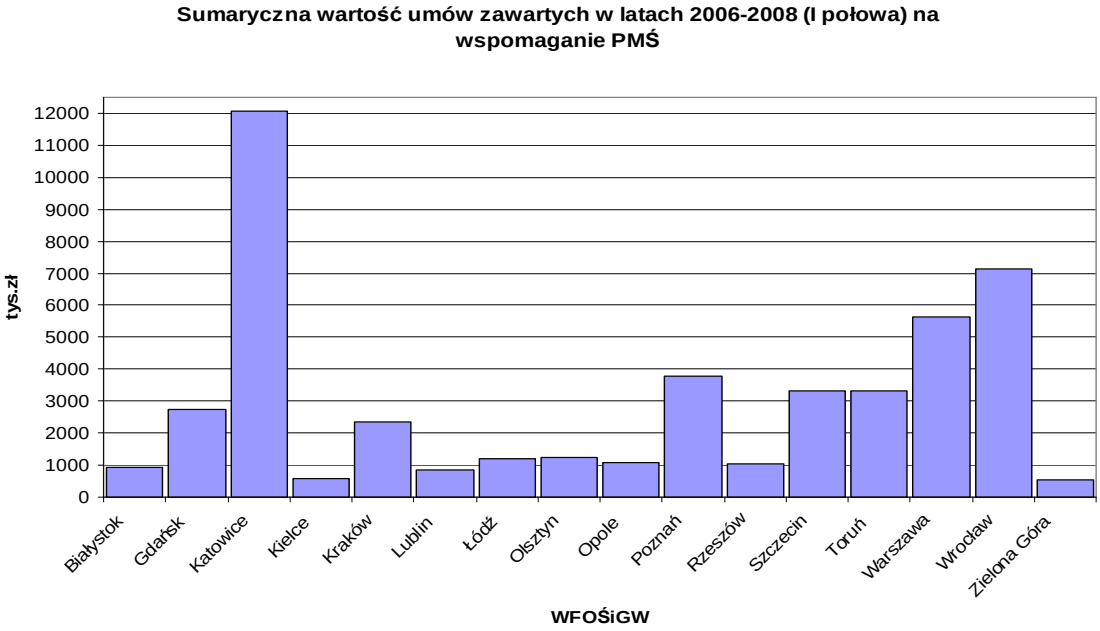
We wszystkich 26 umowach, badanych w NFOŚiGW, określono warunki płatności, terminy zakończenia prac, harmonogramy wypłat oraz dołączono harmonogramy rzeczowo-finansowe. Dotowani zobowiązani byli do terminowej realizacji przedsięwzięć i przedkładania dokumentów, potwierdzających wykonanie i odbiór przedsięwzięć, w tym m.in. protokołów odbioru końcowego.

W WFOŚiGW w Gdańsku stwierdzono, że harmonogramy załączone do 3 z 13 umów nie zawierały terminów realizacji zadań objętych umową. Tylko 2 umowy zawierały harmonogramy wypłat.

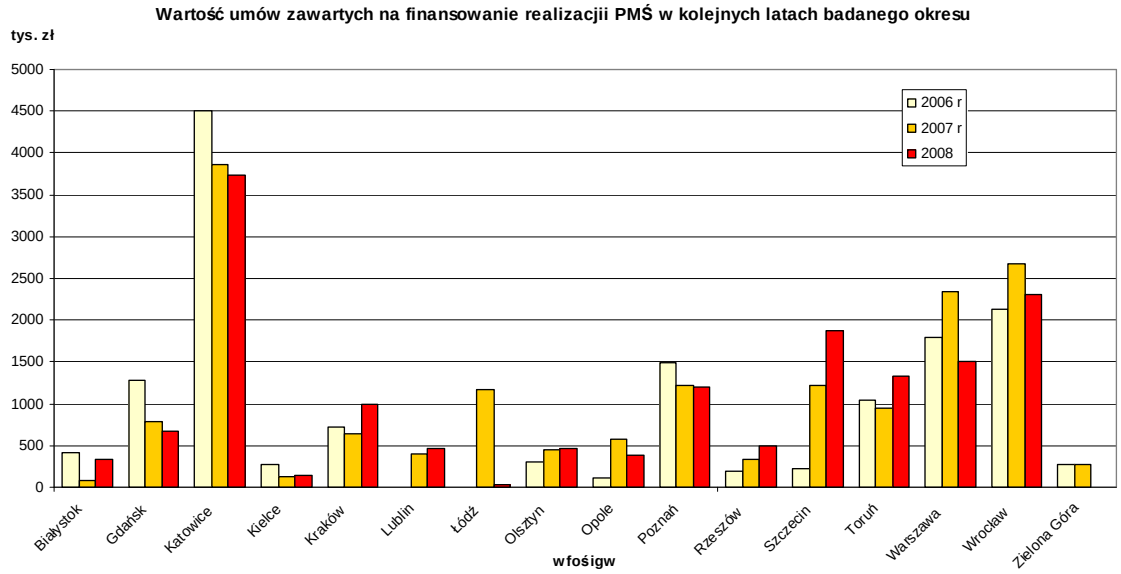
W okresie 2006 r. – I poł. 2008 r. NFOŚiGW podpisał 62 umowy na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PMŚ na kwotę 139,5 mln zł, a w*fośigw* zawarły ogółem 134 umowy, o łącznej wartości 47,8 mln zł.



W badanym okresie wysokość udzielonego dofinansowania na realizację zadań PMŚ, przez poszczególne *wfośigw*, wahała się od 547 tys. zł w Zielonej Górze do 12.090 tys. zł w Katowicach.



W kolejnych latach badanego okresu wfośigw zawarły umowy na realizację zadań PMŚ w łącznej kwocie: 14,8 mln zł w 2006 r.; 17,1 mln zł w 2007 r. i 15,9 mln zł w 2008 r.



W 2006 r., na tle rozwiązań przyjętych w ustawie o finansach publicznych i POŚ, pojawiły się wątpliwości dotyczące możliwości dotowania państwowych jednostek budżetowych ze środków *fośigw*. W związku ze stanowiskiem Ministra Finansów, wyrażonym m.in. w pismach z dnia 9 i 16 maja 2006 r., w przedmiocie interpretacji przepisów POŚ w świetle ustawy o finansach publicznych, 6 spośród 16 *wfośigw* zaniechało wypłacania dotacji na rzecz państwowych jednostek budżetowych, co w praktyce oznaczało ograniczenie dotacji udzielanych wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska. W swoim stanowisku, Minister Finansów stwierdzał bowiem m.in., że *„…państwowe jednostki budżetowe na pokrycie wydatków związanych z wykonywaniem zadań otrzymują środki z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Zatem przekazanie państwowej jednostce budżetowej środków finansowych w formie dotacji skutkowałoby odprowadzeniem tych środków do budżetu, jako dochodów budżetowych”*[35].

WIOŚ były głównymi beneficjentami środków *wfośigw* na wspomaganie PMŚ. Umowy z *wioś* stanowiły 73,3% ilości wszystkich umów na wspomaganie PMŚ. W 8 województwach *wioś* był jedynym beneficjentem środków na realizację monitoringu środowiska.

W wyniku kontroli *wfośigw* stwierdzono przypadki zawierania umów po określonym w nich terminach rozpoczęcia prac. Dotyczyło to np.:

- 6 z 13 umów zawartych przez WFOŚiGW w Gdańsku,
- wszystkich 3 umów zawartych przez WFOŚiGW w Katowicach,
- 2 z 4 umów zawartych przez WFOŚiGW w Szczecinie,

[35]Przepisy zostały zmienione z dniem 2 czerwca 2007 r. ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy-Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz.587) poprzez dodanie w ustawie Prawo ochrony środowiska art. 410 c, zgodnie z którym środki Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że umowy te dotyczyły badań ciągłych i fundusze tylko częściowo finansowały ich realizację.

W wyniku kontroli NFOŚiGW stwierdzono, że:

- *W 4 spośród 26 analizowanych umów dotacji, ich warunki negocjował jeden pracownik rozpatrujący wniosek, podczas gdy procedura wymagała, ze strony NFOŚiGW, zespołu negocjacyjnego;*
- *W umowie zawartej z Instytutem Badawczym Leśnictwa (na kwotę 240 tys. zł) oraz umowie zawartej z Akademią Techniczno-Rolniczą w Bydgoszczy (na kwotę 300 tys. zł) podjęto decyzję o odstąpieniu od wymogu zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy wekslem własnym „in blanco", nieprzestrzegając tym samym przyjętych uchwałą Zarządu NFOŚiGW „Zasad zabezpieczania należności NFOŚiGW wynikających z zawartych umów pożyczek lub dotacji" w zakresie wymogu zabezpieczania zwrotu udzielonego dofinansowania w formie dotacji, w przypadku jednostek innych, niż jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Ponadto pierwsza z ww. umów zawarta została pomimo braku pozytywnej opinii GIOŚ o celowości realizacji przedsięwzięcia oraz bez sprawdzenia czy zadanie będące przedmiotem umowy, ujęte zostało w planie finansowo-rzeczowym wnioskodawcy. Nie przeprowadzono też negocjacji warunków tej umowy, a określone w niej terminy rozliczenia i wypłaty dotacji zostały zmienione po ich upłynięciu.* W ocenie NIK były to działania nierzetelne.
- *NFOŚiGW, negocjując w 2007 r. warunki umów wieloletnich na dofinansowanie zadań PMŚ, wymagał od GIOŚ skrócenia okresu ich realizacji i tym samym redukcji zakresu prac. Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, Zarząd NFOŚiGW przyjął nieujętą w żadnym dokumencie zasadę przyznawania w 2007 r. dotacji wyłącznie do końca roku, w związku z trwającymi w Ministerstwie Finansów pracami mającymi na celu likwidację funduszy celowych.*

Realizacja zawartych umów i wielkość wypłat

W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków realizacji zadań niezgodnie z warunkami umowy.

W okresie od 2006 r. do I poł 2008 r. na wspomaganie zadań PMŚ ze środków *wfośigw* wypłacono łącznie 35,2 mln zł, z tego: 13,2 mln zł w 2006 r.; 16,7 mln zł w 2007 r. i 5,3 mln zł w 2008 r. Natomiast ze środków NFOŚiGW wydatkowano łącznie 136,4 mln zł, z czego: 59,3 mln zł w 2006 r., 63,0 mln zł w 2007 r. i 14,1 mln zł w I poł 2008 r.

Wydatki na wspomaganie PMŚ stanowiły od 1,5% (WFOŚIGW w Warszawie) do ponad 10% (NFOŚiGW) wydatków ogółem kontrolowanych funduszy.

W badanym okresie, NFOŚiGW oraz 9 z 16 *wfośigw* udzieliło dotacji na zadania inwestycyjne związane z realizacją PMŚ. Wydatki inwestycyjne stanowiły 1,3% ogółu wydatków wojewódzkich funduszy, przy czym w: Białymstoku, Lublinie, Toruniu i Zielonej Górze, dotacje inwestycyjne stanowiły powyżej 50% środków wydatkowanych na

wspomaganie PMŚ. Natomiast w NFOŚiGW dotacje inwestycyjne stanowiły 12,3% wydatków poniesionych na PMŚ.

W WFOŚiGW w Poznaniu stwierdzono niewłaściwe zaklasyfikowanie 3 spośród 11 dofinansowanych zadań PMŚ. Pomimo, że dotacje dotyczyły zakupu urządzeń do wykonywania pomiarów zostały zaklasyfikowane jako dotacje nieinwestycyjne.

W wyniku kontroli NFOŚiGW stwierdzono, że w badanym okresie znaczną część (67,8%) środków przeznaczonych na wspomaganie PMŚ, wydatkowano na realizację umów trójstronnych zawartych przez NFOŚiGW z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz Dyrektorem Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, na *„Działalność Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej”* pomimo, iż nie wszystkie przewidziane tymi umowami zadania wchodziły w zakres obowiązujących programów PMŚ. Skutkowało to zawyżeniem kwot wykazywanych jako wydatki poniesione przez NFOŚiGW na wspomaganie PMŚ. Działanie takie było także niezgodne z kwalifikacją wydatków, stosowaną przez Ministra Środowiska w składanych co roku zapotrzebowaniach na środki NFOŚiGW, w których środki dla Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej ujmowane były w odrębnej od PMŚ pozycji pn. *„Środki na finansowanie służb”*. Wartość umów zawartych w 2006r. i 2007 r. na *„Działalność Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej”*, stanowiąca odpowiednio 43 mln zł i 44,5 mln zł, tj. 60,8% i 79,9% wszystkich umów na wspomaganie PMŚ sprawiła, że KZGW wraz z IMGW byli głównymi beneficjentami środków przeznaczonych na wspomaganie PMŚ, co było niezgodne z obowiązującymi *Kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW*, w których jako podstawowego beneficjenta środków w ramach Programu PMŚ wskazywano GIOŚ. Zdaniem NIK było to postępowanie nierzetelne.

W niektórych spośród kontrolowanych *wfośigw* wystąpiły uchybienia dotyczące rozliczeń finansowych czy efektów ekologicznych.

W 4 spośród 8 kontrolowanych *wfośigw,* wystąpiły przypadki wypłacania rat dotacji z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych umowami. I tak:

- *W WFOŚIGW w Szczecinie 4 raty zostały wypłacone z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 36 dni;*
- *WFOŚiGW w Katowicach przekazał z opóźnieniem od 4 do 33 dni 6 rat dotacji;*
- *WFOŚiGW w Warszawie 2 raty dotacji przekazał z opóźnieniem 2 i 10 dni. Z uzyskanych od beneficjenta (WIOŚ) informacji wynika, że wypłacenie III raty dotacji w kwocie 200 tys. zł., 10 dni po terminie, uniemożliwiło wykorzystanie jej w całości. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 83,7 tys. zł. została zwrócona;*
- *W WFOŚiGW w Gdańsku, nie były przestrzegane terminy wypłat wynikające z harmonogramów 2 umów (z przyczyn leżących po stronie dotowanych). Umowy zostały w tym zakresie aneksowane po upływie terminu wypłat.*

Ponadto:

- *W WFOŚiGW w Szczecinie analiza rozliczenia 2 umów wykazała, że dotowani nie przedstawili kompletu dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego i rzeczowego, co zostało uzupełnione dopiero w toku kontroli NIK. Ponadto w przypadku 8 rat (w ramach realizacji 3 umów) środki zostały przelane na*

rachunki dotowanych bez uzyskania akceptacji Prezesa Zarządu Funduszu bądź jego zastępcy, co było niezgodne z procedurą ustaloną zarządzeniem Prezesa Zarządu;

- *W WFOŚiGW w Wrocławiu przy rozliczeniach finansowych i rzeczowych, w 9 na 12 analizowanych zadań, opierano się na materiałach opisowych przedstawianych przez beneficjenta bez żądania faktur, rachunków czy protokołów odbioru;*
- *W NFOŚiGW odnotowano przypadek rozliczenia umowy pod względem rzeczowym i efektów ekologicznych decyzją Dyrektora Departamentu, po terminie określonym w umowie oraz bez stosowania wypowiedzenia, podczas gdy Podręcznik Procedur stanowił, że uznanie umowy za wykonaną po terminie bez stosowania wypowiedzenia, wymagało zgody Zarządu NFOŚiGW w formie uchwały lub decyzji dwóch członków Zarządu. Ponadto decyzją dwóch członków Zarządu NFOŚiGW, zmieniono warunki tej umowy w zakresie rozliczenia i wypłaty dotacji po terminie określonym w umowie.*

Zgodnie z art. 415 ust. 5 pkt 5 POŚ, do zadań Zarządu Narodowego Funduszu i zarządów wojewódzkich funduszy należy kontrolowanie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w *wfośigw* stwierdzono np., że Zarządy WFOŚiGW w Katowicach i Poznaniu nie przeprowadzały kontroli wykonania zadań, dotowanych ze środków na wspomaganie PMŚ. WFOŚiGW we Wrocławiu skontrolował 2 z 12 zadań. W WFOŚiGW w Warszawie weryfikację rozliczeń końcowych realizacji 2 umów o wartości 640 tys. zł, rozpoczęto dopiero po upływie roku od dnia otrzymania sprawozdań końcowych. W tym czasie do beneficjentów skierowano pierwsze pisma dotyczące konieczności uzupełnienia złożonych rozliczeń końcowych. Zdaniem NIK było to postępowanie nierzetelne.

Zgodnie z art. 419 ust. 1 i ust. 6 POŚ, nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw środowiska oraz wojewoda nad działalnością wojewódzkich funduszy.

Minister Środowiska, poproszony o udzielenie informacji w sprawie sposobu sprawowania wspomnianego powyżej nadzoru nad działalnością NFOŚiGW stwierdził, że: „*…formą wykonywania nadzoru nad działalnością Narodowego Funduszu w zakresie przeznaczania środków na wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska była ocena uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW dotyczących zadań w zakresie państwowego monitoringu środowiska.*” Zgodnie z art. 414 ust.1 pkt 5, Rada Nadzorcza w drodze uchwały zatwierdza m.in. wnioski zarządu o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza równowartość 1 mln euro w przypadku pożyczek i 500 tys. euro w przypadku dotacji. Kontrola przeprowadzona w NFOŚiGW wykazała, że większość spośród 26 zbadanych umów dotacji dla przedsięwzięć z zakresu PMŚ, nie przekraczała ww. kwoty, tym samym nie wymagały podjęcia uchwały Rady Nadzorczej i nie były przedmiotem nadzoru Ministra Środowiska.

Ponadto ww. forma nadzoru nie ujmowała tak istotnego zagadnienia jak stopień dofinansowania realizacji zadań wskazywanych przez Ministra Środowiska. Jak wykazano w niniejszej *Informacji* w kontrolowanym okresie wystąpiły przypadki odmowy przez NFOŚiGW dofinansowania zadań wskazywanych przez Ministra Środowiska do realizacji, w ramach środków na wspomaganie PMŚ i ujętych na listach priorytetowych NFOŚiGW.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, analizą dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK. Funkcjonowanie monitoringu, w jego różnorodnych aspektach nie było wprawdzie przedmiotem dotychczasowych kontroli NIK, jednak niektóre jednostki organizacyjne, realizujące zadania PMŚ, kontrolowane były w ramach innych kontroli jak np. kontroli wykonania budżetu państwa, w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko. W wyniku tych kontroli odnotowywano nieprawidłowości dotyczące finansowania i realizacji niektórych zadań wchodzących w zakres PMŚ. I tak np. w 2005 r.[36] NIK negatywnie oceniła wykorzystanie przez GIOŚ dotacji NFOŚiGW na realizację 2 umów. W 2007 r.[37] wykazano, że umowy pomiędzy IMGW a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska na wykonanie badań w danym roku, podpisywane były dopiero w drugim półroczu, co skutkowało niewykonaniem niektórych z zaplanowanych prac.

Ze względu na niezwykle szeroki zakres badań monitoringowych, kontrolą objęto działania, dotyczące 7 podstawowych podsystemów monitoringu, tj. powietrza, śródlądowych wód powierzchniowych, wód podziemnych, jakości gleby i ziemi, hałasu, pól elektromagnetycznych oraz promieniowania jonizującego, podejmowane w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. Z badań dotyczących monitoringu wód wyłączono badania środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, gdyż zagadnienie to było przedmiotem kontroli doraźnej, poprzedzającej niniejszą kontrolę, przeprowadzonej we współpracy z najwyższymi organami kontroli państw nadbałtyckich, w ramach działalności Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska EUROSAI[38].

Do kontroli wytypowano jednostki wykonujące badania monitoringowe oraz jednostki wspomagające finansowanie tych badań. Uznano, że połowa spośród funkcjonujących w kraju *wioś* oraz *wfośigw*, obejmujących swoim zakresem działania województwa różnej wielkości i różnym stopniu uprzemysłowienia dostarczy wystarczająco reprezentatywnych danych dla scharakteryzowania funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska w Polsce. W kwestii dotyczącej finansowania PMŚ oraz ponoszonych wydatków zdecydowano, że dla całościowego ujęcia problemu pobrane zostaną informacje w pozostałych, nie objętych kontrolą *wioś* oraz *wfośigw*.

[36] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r, w części 41- Środowisko i części 22 – Gospodarka wodna, Ministerstwo Środowiska, nr ewid. 109/2005/P04123/KSR.
[37] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r. Ministerstwo Środowiska – nr ewid. 89/2007P06112/KSR.
[38] Informacja o wynikach kontroli monitoringu środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego nr ewid.149/2008/D08501/KSR, Warszawa, 2008 r.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola przeprowadzona została w 19 jednostkach: Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 8 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, w Państwowym Instytucie Geologicznym (realizującym badania dla potrzeb PMŚ), Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 8 wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej (jednostkach współfinansujących realizację PMŚ). Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3.

Kontrolę we wszystkich ww. jednostkach organizacyjnych przeprowadzono pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z wyjątkiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które kontrolowano pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, zgodnie z art. 5 ust. 2 ww. ustawy.

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano dodatkowe informacje w 17 jednostkach. Wykaz jednostek w których zasięgano informacji zawiera Załącznik 5.4.

W kontroli udział wzięło 9 jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz 8 Delegatur NIK w: Gdańsku, Katowicach, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Sporządzono 19 protokołów kontroli. Do 1 protokołu wniesiono zastrzeżenia. Zostały one wniesione przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i dotyczyły dat przekazania przez GIOŚ do *wioś* Programu PMŚ na 2006 oraz liczby przekazanych przez *wioś* do GIOŚ rejestrów obszarów na których stwierdzono przekroczenia standardów jakości gleby. Po przeprowadzeniu dodatkowych czynności kontrolnych, protokół został uzupełniony i podpisany przez kierownika jednostki.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Do jednego z nich wniesiono zastrzeżenia. Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego, w którym NIK wnosiła o: *„Podjęcie skutecznych działań w celu zawierania umów na realizację badań w ramach PMŚ z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym w stosunku do podejmowanych prac”*. Na posiedzeniu Komisji Odwoławczej zastrzeżenia zostały w całości oddalone, jako bezzasadne. Uchwała Komisji Odwoławczej w tej sprawie, została zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 11 września 2008 r.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości o wymiarze finansowym dotyczyły kwoty 36 tys. zł, wystąpiły w WIOŚ w Szczecinie i dotyczyły przeprowadzenia 4 postępowań o łącznej wartości 27,6 tys. zł, niezgodnie z przyjętymi *„Zasadami wykonywania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych”* oraz zlecenia za kwotę 8,4 tys. zł pracy, której przedmiot należał do zakresu zadań pracowników WIOŚ.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano:

Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska m.in. o:

- Egzekwowanie od jednostek organizacyjnych, uczestniczących w realizacji zadań Państwowego Monitoringu Środowiska, wdrożenia przez podległe im laboratoria systemów jakości i akredytacji w pełnym zakresie badań prowadzonych w ramach PMŚ;
- Podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań ujętych w Programie PMŚ na lata 2007–2009, zatwierdzonym przez Ministra Środowiska;
- Doprowadzenie do skorygowania Programu PMŚ na lata 2007-2009 w celu dostosowania go do wymogów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;
- Zapewnienie opracowywania, co najmniej raz na 4 lata, raportu o stanie środowiska w Polsce, w myśl przepisu art. 25b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska;
- Usprawnienie procesu przygotowania i zatwierdzania wojewódzkich programów monitoringu środowiska;
- Zintensyfikowanie działań na rzecz budowy i uruchomienia zintegrowanego systemu informatycznego zapewniającego kompleksową obsługę informatyczną realizacji zadań PMŚ, związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem, udostępnianiem i raportowaniem informacji o stanie środowiska;
- Kontynuowanie działań w celu skutecznego pozyskania map akustycznych od organów odpowiedzialnych za ich opracowanie i przekazania ich do Komisji Europejskiej;
- Ujęcie zagadnień dotyczących funkcjonowania PMŚ w planie kontroli wewnętrznej GIOŚ na najbliższy okres.

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska m.in. o:

- Podjęcie działań w celu przygotowywania i przedkładania wojewódzkich programów monitoringu środowiska z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do terminu realizacji badań;
- Przeprowadzanie badań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska w planowanych punktach pomiarowo-kontrolnych;
- Zapewnienie należytego dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia stosownie do uregulowań wynikających z przepisów dotyczących zamówień publicznych;
- Podjęcie działań w celu uzyskania akredytacji dla pełnego zakresu badań prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska w laboratoriach WIOŚ;
- Założenie i prowadzenie rejestru informacji o stanie akustycznym środowiska, zgodnego z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Środowiska.

Do Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o:

- Dofinansowywanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej ze środków

przeznaczonych na wspomaganie PMŚ, jedynie w zakresie w jakim służba ta uczestniczy w pomiarach realizowanych w ramach PMŚ;

- Ze środków przeznaczonych na wspomaganie PMŚ, udzielanie dofinansowania wyłącznie dla zadań przewidzianych obowiązującymi programami Państwowego Monitoringu Środowiska;
- Dofinansowywanie w pierwszej kolejności zadań, umieszczonych na *Listach przedsięwzięć przewidzianych do realizacji* na dany rok, zatwierdzonych przez Zarząd NFOŚiGW;
- Przestrzeganie zasad postępowania określonych w przyjętych dokumentach wewnętrznych NFOŚiGW.

Do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. o:

- Podjęcie działań zapewniających terminową realizację wypłat środków dotacji na realizację zadań PMŚ;
- Uzupełnienie obowiązujących procedur;
- Przestrzeganie wewnętrznych procedur, w tym terminów rozpatrywania wniosków i ozostałych czynności związanych z udzieleniem dofinansowania;
- Trwałe dokumentowanie czynności związanych z weryfikacją wniosków;
- Pisemne uzasadnianie podejmowanych decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania;
- Prawidłowe klasyfikowanie zadań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych w dziedzinie monitoringu środowiska;
- Zaplanowanie i przeprowadzania kontroli realizacji zadań z dziedziny PMŚ.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował m.in., że:

- Z uwagi na trudności w pozyskiwaniu certyfikatów akredytacji, w opracowanym w 2009 r. programie PMŚ określone zostaną metodyki referencyjne, minimalny zakres akredytacji laboratoriów, terminy w jakich laboratoria będą musiały uzyskać akredytację. Wymóg ten dotyczyć będzie wszystkich laboratoriów w tym laboratoriów WIOŚ. Dodatkowym elementem zapewnienia jakości, realizowanym od 2009r., będzie laboratorium referencyjne i kalibracyjne w zakresie monitoringu jakości powietrza.
- Podstawowe problemy, powodujące niezrealizowanie wszystkich zadań określonych w Programie PMŚ na lata 2007-2009, wynikały z braku środków w *wioś* i GIOŚ na ich realizację; GIOŚ czyni starania o zapewnienie dofinansowania zadań *wioś* zarówno ze środków NFOŚiGW jak i WFOŚiGW;
- Korekta programu PMŚ zostanie przeprowadzona po wejściu w życie przepisów wykonawczych, implementujących przepisy dyrektywy 2000/60/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;
- W nowych programach wojewódzkich zostaną opracowane i załączone karty statystyczno-informatyczne pozwalające w sposób prosty sprawdzać kompletność wykonania zaplanowanych zadań;

- Zgodnie z przepisami art 25b ustawy o IOŚ, w 2009 roku zostanie wydany w formie elektronicznej (na *CD)* krajowy raport mozaikowy. GIOŚ przystąpi do „Raportu o stanie środowiska w Polsce" i wydania go w 2010 r;
- Przygotowane zostanie wystąpienie Ministra Środowiska do Ministra Rozwoju Regionalnego z wnioskiem o wpisanie tematu „Opracowanie i wdrożenie SI Ekoinfonet", jako zadania indykatywnego, do III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Pozyskanie środków z tego Programu pozwoliłoby na kontynuowanie prac związanych z wdrożeniem systemu informatycznego, niezbędnego do zapewnienia kompleksowej obsługi informatycznej PMŚ;
- W 2009 r. kontynuowane będę prace związane z przypominaniem organom zobowiązanym do wypełnienia obowiązków ustawowych, w tym w zakresie sporządzania map akustycznych;
- W planie kontroli wewnętrznej na rok 2009 uwzględniona będzie kontrola w zakresie zamówień publicznych związanych z realizacją PMŚ.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska poinformowali m.in. o: podjęciu działań w celu przygotowywania rocznych programów monitoringu i przedkładania ich do zatwierdzenia przed rozpoczęciem roku objętego programem; pełnej realizacji wojewódzkich programów; ujednolicenia wzorów umów zawieranych przez *wioś* i zabezpieczaniu w umowach interesów *wioś*; zdyscyplinowaniu pracowników do bezwzględnego przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, wzmożeniu nadzoru nad realizacją zawartych umów; przystąpieniu do procedury związanej z uzyskaniem akredytacji; wyeliminowaniu nieprawidłowości związanych z monitoringiem wód oraz monitoringiem hałasu, niezwłocznie po otrzymaniu narzędzi informatycznych.

Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poinformował, m.in., że w *Planie działalności NFOŚiGW na 2009 r.* wyodrębniono środki do finansowania Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej w oparciu o odrębny program i nie zachodzi obawa finansowania PSHM ze środków na PMŚ. Zarząd Funduszu będzie wnikliwie analizować uzasadnienia dla wniosków o dofinansowania przedsięwzięć nieumieszczonych na *Listach przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na dany rok*, zatwierdzonych przez zarząd. Kierownictwo Departamentu Gospodarki Wodnej zobowiązane zostało do bieżącego monitorowania poprawności procedowania z wnioskami o dofinansowanie, określonymi w dokumentach wewnętrznych NFOŚiGW. Wprowadzono regułę cotygodniowego informowania o stanie prac nad poszczególnymi wnioskami. Zobowiązano pracowników do jak najszybszego dokumentowania przyczyn przekroczenia czasu rozpatrywania wniosków.

Prezesi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej poinformowali m.in., że wiele przypadków opóźnień wypłat rat dotacji wynikało z nieterminowego składania dokumentów przez beneficjentów; w funduszu przyjęto nowe zasady udzielania dofinansowania, w których precyzyjnie określono terminy w jakich odbywać się winny poszczególne czynności; odbyły się spotkania z pracownikami, na których zobowiązano ich do bezwzględnego przestrzegania obowiązujących procedur, ustalonych terminów, trwałego dokumentowania wykonywanych czynności dotyczących weryfikacji wniosków oraz zamieszczania pisemnego uzasadnienia podjętych decyzji; zaplanowane zostały kontrole realizacji przedsięwzięć dofinansowywanych przez fundusze.

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) regulują przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[39], zwanej dalej uIOŚ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[40], zwanej dalej POŚ.

Państwowy monitoring środowiska stanowi systemem:

- pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska
- gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku - art. 25 ust. POŚ.

PMŚ zbiera dane na podstawie:

1) pomiarów dokonywanych przez organy administracji, obowiązane na podstawie ustawy do wykonywania badań monitoringowych;
2) danych zbieranych w ramach statystyki publicznej, określanych corocznie w programach badań statystycznych statystyki publicznej;
3) informacji udostępnionych przez inne organy administracji;
4) pomiarów stanu środowiska, wielkości i rodzajów emisji, a także ewidencji, do których prowadzenia obowiązane są podmioty z mocy prawa albo na mocy decyzji;
5) innych niż wymienione w pkt 4 informacji, uzyskanych odpłatnie lub nieodpłatnie od podmiotów nie będących organami administracji – art. 27 ust. 1 POŚ.

PMŚ wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o:

1) jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami i poziomów, o których mowa w art. 3 pkt 28 lit. b i c, oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów;[41]
2) występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych – art. 25 ust. 3 POŚ.

PMŚ obejmuje, uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje w zakresie:

1) jakości powietrza;
2) jakości wód śródlądowych powierzchniowych i podziemnych oraz morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego;
3) jakości gleby i ziemi;
4) hałasu;

[39] Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.
[40] Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.
[41] Do dnia 18 sierpnia 2007 r. brzmienie art. 25 ust.3 pkt. 1 było następujące: „ jakośći elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach wystepowania przekroczeń tych standardów".

5) promieniowania jonizującego i pól elektromagnetycznych;
6) stanu zasobów środowiska, w tym lasów;
7) rodzajów i ilości substancji lub energii wprowadzanych do powietrza, wód, gleby i ziemi;
8) wytwarzania i gospodarowania odpadami – art. 26 ust.1 POŚ.

Badania monitoringowe przeprowadza się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych – art. 26 ust.2 POŚ.

W ramach państwowego monitoringu środowiska są gromadzone i sporządzane dane dotyczące stanu środowiska, do których przekazywania Rzeczpospolita Polska jest obowiązana na mocy zobowiązań międzynarodowych – art. 26 ust.3 POŚ.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 8 uIOŚ do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska, prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 uIOŚ zadania Inspekcji Ochrony Środowiska określone w art. 2 wykonują:

1) Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
2) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone w ustawie i przepisach odrębnych.

Państwowy monitoring środowiska realizowany jest na podstawie:

1) wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska. Programy państwowego monitoringu środowiska obejmują, dla poszczególnych elementów środowiska, zadania realizowane w sieciach krajowych i regionalnych (wojewódzkich i międzywojewódzkich), a także można w nich uwzględnić zadania realizowane w sieciach lokalnych;
2) wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska - art. 23 ust. 3-6 uIOŚ.

Celem sieci:

- krajowych jest monitorowanie głównych elementów środowiska, z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów i konwencji wiążących Rzeczpospolitą Polską, dla potrzeb oceny skuteczności działań podejmowanych w skali kraju na rzecz ochrony środowiska.
- regionalnych jest monitorowanie głównych elementów środowiska na obszarze województwa (sieci wojewódzkie) lub kilku województw (sieci międzywojewódzkie), dla oceny wojewódzkich i międzywojewódzkich działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.
- lokalnych jest monitorowanie wybranych elementów środowiska istotnych z uwagi na lokalne uwarunkowania - art. 23 ust. 7-9 uIOŚ.

Działalność państwowego monitoringu środowiska koordynują organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym:

1) sieci krajowe i regionalne - Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
2) sieci lokalne - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska - art. 24 uIOŚ.

Laboratoria zajmujące się pomiarami środowiskowymi powinny wdrożyć system jakości oraz posiadać akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[42] - art. 25 ust. 3 uIOŚ.

Organy administracji rządowej oraz samorządowej, prowadzące rejestry, wykazy, pomiary, analizy i obserwacje stanu środowiska, są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania danych o stanie środowiska uzyskanych w trakcie ich działalności dla potrzeb państwowego monitoringu środowiska - art. 25 ust. 1 uIOŚ.

Informacje o środowisku i jego ochronie na obszarze województwa objęte państwowym monitoringiem środowiska są gromadzone przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i przekazywane Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, który ustala sposób gromadzenia i przetwarzania danych oraz zakres i sposób przekazywania informacji - art. 25 ust. 2 i art. 25a uIOŚ.

Inspekcja Ochrony Środowiska zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska - art. 28 ust. 1 uIOŚ.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z państwowego monitoringu środowiska - art. 25 b uIOŚ[43]. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw pierwszy raport powinien być opracowany w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia niniejszej ustawy, tj. do 29 grudnia 2006 r.

Zgodnie z przepisami art. 409 i 410 w związku z art. 406 i 407 ustawy – POŚ, środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznaczone są m.in. na wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska.

[42] Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.
[43] Art.25 b dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 lutego 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 50, poz. 360) z dniem 29 czerwca 2006 r.

5.2. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo Ochrony Środowiska – j.t. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.;
2. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.;
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.;
4. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helisinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. – Dz.U z 2000 r. Nr 28, poz. 346;
5. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe – j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 z późn. zm.;
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655;
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności – j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.;
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz.U. Nr 87, poz. 798;
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji – Dz.U. Nr 87, poz. 796 – uchylone z dniem 3 kwietnia 2008 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu – Dz.U. Nr 47, poz. 281;
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku – Dz.U. Nr 120, poz. 828, które weszło w życie z dniem 20 lipca 2007 r., a do dnia 30 czerwca 2007 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2002 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku – Dz.U. Nr 176, poz. 1453 z późn. zm.;
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza – Dz.U. Nr 63, poz.445, które weszło w życie z dniem 28 kwietnia 2006 r., a z tym dniem uchylone zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza – Dz.U. Nr 204, poz. 1727;
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody śródlądowe będące środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych – Dz.U Nr 176, poz. 1455;
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać morskie wody wewnętrzne i wody przybrzeżne będące środowiskiem życia skorupiaków i mięczaków – Dz.U. Nr 176, poz. 1454;
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczanie związkami azotu ze źródeł rolniczych – Dz.U. Nr 241, poz. 2093;

15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia – Dz.U. Nr 204, poz. 1728;
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleb oraz standardów jakości ziemi – Dz.U. Nr 165, poz. 1359;
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku - Dz.U. Nr 120, poz. 826, które weszło w życie z dniem 20 lipca 2007 r., a z tym dniem uchylone zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz.U. Nr 178, poz. 1841;
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} – Dz.U. Nr 106, poz. 729 z późn. zm., które weszło w życie z dniem 30 czerwca 2007 r.;
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji – Dz.U. Nr 187, poz. 1340, które weszło w życie z dniem 27 października 2007 r.;
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska – Dz.U. Nr 82, poz. 500, które obowiązuje od 29 maja 2008 r.;
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji – Dz.U. Nr 283, poz. 2842;
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia, przekazywanych właściwym organom ochrony środowiska oraz terminu i sposobów ich prezentacji – Dz.U. Nr 59, poz. 529;
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 października 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem - Dz.U. Nr 192, poz. 1392, które weszło w życie z dniem 3 listopada 2007 r., a z tym dniem uchylone zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem – Dz.U. Nr 35, poz. 308;
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2003 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, które powinny być przekazywane właściwym organom ochrony środowiska, oraz terminów i sposobów ich prezentacji – Dz.U. Nr 18, poz. 164;
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami – Dz.U. z 2007 r. Nr 1, poz. 8, które weszło w życie z dniem 20 stycznia 2007 r.;

26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów – Dz.U. Nr 192, poz. 1883;
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko – Dz.U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.;
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie stacji wczesnego wykrywania stężeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych – Dz.U. Nr 239, poz. 2030;
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia – Dz.U. Nr 283, poz. 2839;
30. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1999 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska – Dz.U. Nr 29, poz. 274 z późn.zm.;
31. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur – Dz.U. z 1999 r. Nr 3, poz. 21 z późn. zm.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Jednostka skontrolowana	Jednostka organizacyjna NIK
1. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska 2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 3. Państwowy Instytut Geologiczny ,	Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
4. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, 5. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku,	Delegatura w Gdańsku
6. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, 7. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach,	Delegatura w Katowicach
8. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie, 9. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	Delegatura w Olsztynie
10. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu 11. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Delegatura w Poznaniu
12. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie 13. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Delegatura w Szczecinie
14. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie 15. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Delegatura w Warszawie
16. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu 17. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Delegatura we Wrocławiu
18. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze 19. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze	Delegatura w Zielonej Górze

5.4. Wykaz jednostek, w których zasięgano informacji, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

1. Ministerstwo Środowiska,
2. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku,
3. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy,
4. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach,
5. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie,
6. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie,
7. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi,
8. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu,
9. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie,
10. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku,
11. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach,
12. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie,
13. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie,
14. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi,
15. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu,
16. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie,
17. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

5.5. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Urząd Ministra Środowiska w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. sprawowali:

- Jan Szyszko; w okresie od 31 października 2005 r. do 7 września 2007 r. i od 11 września 2007 r. do 16 listopada 2007 r.,
- Jarosław Kaczyński Prezes Rady Ministrów, który w okresie od 7 września 2007 r. do 11 września 2007 r. objął zastępstwo Ministra Środowiska,
- Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r. do chwili obecnej.

Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska byli:

- Wojciech Stawiany; w okresie od 20 kwietnia 2005 r. do 25 października 2006 r.
- Marek Haliniak; w okresie od 26 października 2006 r. do 31 grudnia 2007 r.
- Andrzej Jagusiewicz; od 1 stycznia 2008 r. do chwili obecnej.

Prezesem Narodowego Funduszu ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej byli:

- Kazimierz Kujda; w okresie od 2 stycznia 2006 r. do 20 stycznia 2008 r.
- Jan Rączka, od 21 stycznia 2008 r. do chwili obecnej.

5.6. Wykaz organów, 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. Minister Środowiska
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Finansów
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Wojewodowie
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej