



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.01.2017
P/17/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/051 – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/182/2017 z dnia 8 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka
kontrolowana* Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu (zwany dalej: RZGW),
61-003 Poznań, ul. Chlebowa 4/8¹

*Kierownik jednostki
kontrolowanej* Magdalena Żmuda, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu od 12 listopada 2014 r. Wcześniej stanowisko Dyrektora obejmował Dariusz Krzyżański od 14 czerwca 2010 r. do 3 czerwca 2014 r., a w okresie od 4 czerwca do 11 listopada 2014 r. obowiązki Dyrektora RZGW pełniła Grażyna Husak-Górna.

(dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Dyrektora RZGW w zakresie wyznaczania 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 (dalej: OSN), w trzecim cyklu obowiązywania Dyrektywy Azotanowej³, nie zapewniały w pełni prawidłowej realizacji tego zadania. Dyrektor RZGW, przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN, mimo posiadanej wiedzy na temat istniejącej, znaczącej presji rolniczej na tych obszarach, w swoich rozporządzeniach z 2012 r., nie wyznaczył dwóch jednolitych części wód powierzchniowych (dalej: JCWP) jako wody wrażliwe oraz ograniczył powierzchnię wyznaczonych OSN. Należy jednak, zwrócić uwagę, że działanie to podyktowane było decyzją na szczeblu centralnym. NIK Pozytywnie ocenia wyznaczenie przez Dyrektora RZGW wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu wdrożenia Dyrektywy Azotanowej.

Dyrektor RZGW, wydając w latach 2012-2013, rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, realizował obowiązek określony w art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne⁴. W ocenie NIK, wprowadzone przez Dyrektora RZGW programy działań, nie

¹ Od dnia 1 stycznia 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Prezesem tej jednostki jest Pan Przemysław Dąca.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – Dz. Urz. UE L 375 ze zm. zwana dalej Dyrektywą Azotanową. Trzeci cykl jej wdrażania obejmuje okres od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. zwana dalej ustawą Prawo wodne.

w pełni odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁵ oraz w Dyrektywie Azotanowej. W programach tych nie uwzględniono wszystkich środków zaradczych wymienionych w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia oraz ograniczono obowiązek opracowania planu nawożenia, do prowadzących działalność rolniczą na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. Nie podjęto również działań, w celu usunięcia z programów działań niezgodności wskazanych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13. Ponadto, Dyrektor RZGW nie ustanowił programu działań dla OSN wyznaczonego rozporządzeniem Dyrektora RZGW w Poznaniu z 11 maja 2015 r., co zgodnie z art. 5 ust. 1 Dyrektywy Azotanowej, powinno nastąpić w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia, określonego w art. 3 ust. 4 tej dyrektywy (przyczyną tego stanu rzeczy była rozbieżność przepisów prawa krajowego z Dyrektywą Azotanową).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyznaczanie wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującym w objętym kontrolą okresie⁶ Regulaminem Organizacyjnym RZGW w Poznaniu, Pion Zarządzania Zasobami Wodnymi tworzy między innymi Wydział Planowania w Gospodarowaniu Wodami, w ramach którego działa Zespół ds. Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Azotanowej. Do zadań tego Zespołu należy między innymi:

- weryfikacja i przygotowanie wykazu wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, koordynacja prac prowadzonych w tym zakresie przez inne komórki organizacyjne,
- przygotowanie rozporządzeń dotyczących wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć,
- opracowanie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, udział w konsultacjach społecznych tych dokumentów oraz przygotowanie rozporządzeń Dyrektora w tym zakresie.

Zarówno kierownik Wydziału Planowania w Gospodarowaniu Wodami, jak i pracownicy Zespołu ds. Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Azotanowej mieli w zakresach czynności przypisane zadania wynikające między innymi z implementacji prawa unijnego w zakresie tzw. Dyrektywy Azotanowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-37)

W trzecim cyklu azotanowym (2012-2016) podstawą wyznaczenia wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych była praca, wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa, przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej: IUNG-PIB) pt.

⁵ Dz. U. z 15 stycznia 2003 r. Nr 4, poz. 44 zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie programów działań – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁶ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych, wykonawczych, sprawozdawczych i organizacyjnych, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2014 r.

„Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego”. Wykonanie tego opracowania było efektem ustalenia przyjętego w dniu 16 grudnia 2010 r. na spotkaniu przedstawicieli resortu rolnictwa oraz środowiska w celu ustalenia spójnej strategii w zakresie wyznaczania w Polsce obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego. W myśl tych ustaleń, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zobowiązało się do przekazania Ministerstwu Środowiska oraz Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW), w terminie do końca czerwca 2011 r., twardych naukowych dowodów i analiz dotyczących stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazaniem OSN. Opracowanie to zostało przekazane do RZGW 28 grudnia 2011 r., na trzy tygodnie przed terminem opracowania przez dyrektorów RZGW projektów rozporządzeń w sprawie określenia wód wrażliwych i wyznaczenia OSN oraz przekazania ich do KZGW. W ocenie Dyrektora RZGW, w wykonanej przez IUNG-PIB pracy, jej autorzy skupili się na presji rolniczej i w efekcie przeprowadzonych analiz wskazane zostały obszary pozostające pod presją rolniczą, które mogą mieć wpływ na jakość wód powierzchniowych i podziemnych. Obszary te zostały wyznaczone w układzie administracyjnym (obręby geodezyjne). W pracy nie zostały wskazane wody wrażliwe, a obszary presji nie odnosiły się do zlewni rzecznych. Z tego powodu konieczne było wykonanie przez pracowników RZGW w Poznaniu, w przeciągu trzech tygodni, dodatkowych analiz wyników Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej: PMS) za lata 2007-2011 w zakresie zanieczyszczeń wód związkami azotu i ustalenia źródeł ich pochodzenia. Wody wrażliwe i OSN na obszarze regionu wodnego Warty zostały wyznaczone przy eksperckim udziale specjalistów z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (dalej: WIOŚ). Współpraca ekspertów z WIOŚ zapewniła uwzględnienie przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN, oprócz bezpośrednich wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych) najlepszej dostępnej wiedzy w zakresie znajomości terenu i czynników sprawczych zanieczyszczeń. Dopiero w efekcie tych dodatkowych prac możliwe było pośrednie wykorzystanie opracowania IUNG-PIB do wyznaczenia OSN.

Pierwsze projekty rozporządzeń w sprawie określenia wód wrażliwych i wyznaczenia OSN w regionie Warty zostały przekazane Prezesowi KZGW w styczniu 2012 r. Pismem z 13 kwietnia 2012 r. Prezes KZGW wstrzymał działania w zakresie wyznaczania OSN do czasu politycznej weryfikacji przygotowanych przez dyrektorów RZGW rozporządzeń. Następnie, pismem z 27 kwietnia 2012 r., Prezes KZGW poprosił o ponowną analizę i zmniejszenie powierzchni wyznaczonych OSN na terenie sześciu województw, w tym województwa wielkopolskiego. Konieczność tej weryfikacji uzasadnił ustaleniami ze spotkania pomiędzy Stanisławem Gawłowskim – Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Środowiska a Markiem Sawickim – Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ostateczne decyzje dotyczące liczby i powierzchni OSN zostały podjęte na spotkaniu, które odbyło się 14 maja 2012 r., w którym obok przedstawicieli KZGW i RZGW, uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 241-258)

W wyniku decyzji Prezesa KZGW w sprawie zmniejszenia powierzchni wyznaczonych wcześniej OSN w województwie wielkopolskim zostały wyłączone z wód wrażliwych dwie części wód: Ner – PLRW6000171849494 i Pleszewski Potok

⁷ Dz. U. Nr 241, poz. 2093 – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

– PLRW60001618496, natomiast w obszarze województwa kujawsko-pomorskiego nie wyłączono żadnej części wód. Ponadto, zmniejszono powierzchnie wcześniej wyznaczonych OSN i tak: na terenie województwa wielkopolskiego powierzchnię OSN zmniejszono o 1 883,51 km², a w województwie kujawsko-pomorskim o 332,98 km².

(dowód: akta kontroli str. 569-581)

W opracowaniu IUNG-PIB, które było wykorzystywane przy wyznaczeniu wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji Dyrektywy Azotanowej, zidentyfikowano JCWP, które znajdowały się na obszarach ze znaczącą presją rolniczą (stanowiące ponad 50% pow. JCWP), dla których RZGW nie dysponowało danymi z monitoringu wód realizowanego w ramach PMS, w latach 2007-2015. Dyrektor RZGW nie wyznaczył tych JCWP jako wody wrażliwe.

Dyrektor RZGW w wyjaśnieniu podała, że nie wyznaczono jako wód wrażliwych tych JCWP, dla których nie można było formalnie czyli zgodnie z obowiązującymi przepisami stwierdzić koniecznych przekroczeń kryteriów wynikających z §2 rozporządzenia MS na podstawie wyników PMS, wymaganych dyspozycją art. 47 ust. 5 ustawy Prawo wodne. Podkreśliła, że samo wystąpienie presji rolniczej nie jest przesłanką wystarczającą do uznania wód za wody wrażliwe.

(dowód: akta kontroli str. 657-658)

Ostatecznie, w 2012 r., Dyrektor RZGW, w drodze dwóch rozporządzeń wyznaczył wody wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz OSN, i tak:

- w rozporządzeniu Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa wielkopolskiego wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć⁸, określono 32⁹ jednolite części wód powierzchniowych jako wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych. Jednocześnie, Dyrektor określił osiem¹⁰ obszarów szczególnie narażonych o łącznej powierzchni 3 386,94 km², z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych należy ograniczyć;
- w rozporządzeniu Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa kujawsko-pomorskiego wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć¹¹, określono cztery¹² JCWP jako wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych. Jednocześnie, Dyrektor określił trzy¹³ OSN o łącznej powierzchni 131,27 km², z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych należy ograniczyć.

(dowód: akta kontroli str. 171-173, 214)

⁸ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 13 lipca 2012 r. poz. 3143

⁹ 31 JCWP rzek oraz jedno jezioro.

¹⁰ Obszar w zlewni Dopływu z Gruntowic, obszar w zlewni Giszki, Lipówki, Oloboku i Trzemnej (Ciemnej), obszar w zlewni Kanału Mosińskiego i Kanału Książ, obszar w zlewni Kopl, obszar w zlewni Lutynii, obszar w zlewni Mogilnicy i Kanału Grabskiego, obszar w zlewni Olszynki, Racockiego Rowu i Żydowskiego Rowu, obszar w zlewni Strugi Bawół.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 sierpnia 2012 r. poz. 1664

¹² Dwa JCWP rzek i dwa jeziora.

¹³ Obszar w zlewni Dopływu z Gruntowic, obszar w zlewni jezior Biskupińskiego i Gąsawskiego, obszar w zlewni Kanału Smyrnia.

W czerwcu 2014 r., decyzją Ministra Środowiska Dyrektorowi RZGW polecono zwiększyć powierzchnię obowiązujących już w bieżącym cyklu OSN, do kształtu przedstawionego w projektach rozporządzeń ze stycznia 2012 r. Termin obowiązywania nowych rozporządzeń miał być zgodny z terminem obowiązywania obszarów już wyznaczonych, tj. w latach 2012-2016.

Doznaczone w ramach tej procedury obszary na terenie województwa wielkopolskiego zostały ustanowione na mocy rozporządzenia Dyrektora RZGW w Poznaniu z 11 maja 2015 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa wielkopolskiego wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć¹⁴. W rozporządzeniu tym określono dwie¹⁵ JCWP rzek, jako wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz wyznaczono OSN o łącznej powierzchni 1 883,59 km², z którego odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych należy ograniczyć.

(dowód: akta kontroli str. 173, 245-248, 296-301)

Obszary doznaczone na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie zostały formalnie usankcjonowane jako OSN rozporządzeniem Dyrektora RZGW z uwagi na brak uzgodnienia projektu tego rozporządzenia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

Pismem z 1 kwietnia 2015 r., Dyrektor RZGW przedłożył Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, w celu uzgodnienia, projekt rozporządzenia w sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa kujawsko-pomorskiego 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 wraz z uzasadnieniem (dot. powiatu żnińskiego o powierzchni 308,5 km²). W odpowiedzi, Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował, że z uwagi na prowadzone prace nad uchwaleniem zapisów nowej ustawy Prawo wodne, a także ze względu na pojawiające się niepokoje społeczne oraz aktualnie obowiązujący kalendarz wyborczy, skierował pismo do Ministra Środowiska (także do wiadomości Prezesa KZGW), z prośbą o rozważenie możliwości powstrzymania się z wyznaczaniem nowych OSN do czasu wejścia w życie nowej ustawy Prawo wodne. Dyrektor RZGW, pismem z 24 czerwca 2015 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, ponowił prośbę o uzgodnienie ww. projektu rozporządzenia. Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie uzgodnił tego projektu rozporządzenia uzasadniając to między innymi stanowczym sprzeciwem Ogólnopolskiego Komitetu Protestacyjnego Rolników Indywidualnych, według których zwiększenie OSN nie ma wystarczającego uzasadnienia, a bezpośrednio wpływa na zwiększenie kosztów produkcji rolnej, powodując spadek konkurencyjności gospodarstw rolnych, na terenie których wyznaczono OSN. Ponadto wskazał, że w opinii Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska brakuje podstaw do zwiększenia OSN na podstawie uzyskanych wyników prowadzonego monitoringu wód, a obecnie obowiązujący Program PMŚ na lata 2013-2015, a także będący w trakcie prac projektowych na kolejny okres 2016-2021, nie uwzględnia dodatkowych zadań monitoringowych oraz kosztów z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 38-53)

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 maja 2015 r. poz. 3227

¹⁵ Ner – PLRW6000171849494 i Pleszewski Potok – PLRW60001618496

W trakcie trzeciego cyklu obowiązywania Dyrektywy Azotanowej RZGW, oprócz opracowania IUNG-PIB, dysponowało opracowaniem pt. „Wyznaczenie obszarów znajdujących się pod rzeczywistą presją działalności rolniczej ze względu na zanieczyszczenia wód związkami azotu” wykonanym w 2011 r. przez Uniwersytet Warszawski oraz „Opracowanie analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych, w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań planów gospodarowania wodami” wykonane na zlecenie KZGW przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - PIB Oddział w Krakowie (dalej: IMGW-PIB o/Kraków) w 2013 r. Według opracowania IMGW-PIB o/Kraków, dla 221 JCWP, które nie były objęte PMS w latach 2007-2015, zidentyfikowano presję rolniczą.

W sprawie wykorzystania opracowania wykonanego przez IMGW-PIB o/Kraków, Dyrektor RZGW wyjaśniła, że kierowano się zapisami art. 47 ust. 4 ustawy Prawo wodne, który stanowi transpozycję art. 3 ust. 4 Dyrektywy Azotanowej (91/676/EWG) do prawa krajowego, i który co do zasady wskazuje na wyznaczanie wód wrażliwych jako proces cykliczny, a nie ciągły (art. 47 ust.4: „*Wody i obszary, o których mowa w ust. 3, poddaje się co 4 lata weryfikacji w celu uwzględnienia zmian czynników nieprzewidzianych podczas ich wyznaczania.*”). Ponadto dodała, że sama obecność presji rolniczej, nie jest podstawą do desygnacji wód wrażliwych, a poza tym opracowanie to nie identyfikowało procentowego udziału presji rolniczej w powierzchni zlewni.

(dowód: akta kontroli str. 224-238, 657-661)

W czwartym cyklu azotanowym (2016-2020) podstawę wyznaczenia OSN stanowiło opracowanie wykonane w 2015 r. na zlecenie¹⁶ Dyrektora RZGW pt. „Przegląd i weryfikacja wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych na obszarze działania RZGW w Poznaniu”. Wykonawcą tego opracowania był Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy Oddział we Wrocławiu (dalej: IMGW-PIB o/Wrocław). Podstawowym celem zlecenia było dokonanie analizy stanu zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych związkami azotu wraz z oceną stanu troficznego wód powierzchniowych oraz oceny presji rolniczej i uwarunkowań przestrzennych regionu, które mają lub mogą mieć znaczenie dla stanu wód. Analizy tej dokonano na podstawie wyników badań monitoringowych PMS w wodach powierzchniowych i podziemnych¹⁷. W opracowaniu przyjęto, że jako wody wrażliwe wskazano te jednolite części wód, które spełniają co najmniej jedno z następujących kryteriów:

- wody zanieczyszczone – powierzchniowe i podziemne, w których zidentyfikowano punkty monitoringowe z przekroczeniami maksymalnych wartości azotu azotanowego/azotanów powyżej 50 mg/dm³,
- wody zagrożone zanieczyszczeniem – powierzchniowe i podziemne, w których zidentyfikowano punkty monitoringowe z przekroczeniem maksymalnych wartości azotu azotanowego/azotanów od 40 do 50 mg/dm³,
- wody wykazujące eutrofizację – powierzchniowe, w których zidentyfikowano punkty monitoringowe z przekroczeniami wartości wskaźników eutrofizacji,
- wody wykazujące tendencję do eutrofizacji – powierzchniowe, w których zidentyfikowano punkty monitoringowe z trendem wzrostowym wskaźników eutrofizacji,

¹⁶ Umowa Nr NZ/24/439/2015 z 28 lipca 2015 r.

¹⁷ Wyniki badań JCWP rzek i zbiorników oraz JCWPd z lat 2010-2013 i w miarę dostępności z 2014 r., a JCWP jezior z lat 2007-2013 i w miarę dostępności z 2014 r. W przypadkach szczególnych (kiedy w analizowanym przedziale czasowym był dostępny tylko jeden wynik) wykorzystano dane z lat wcześniejszych.

- wody podziemne wskazujące tendencję wzrostową zawartości azotanów – podziemne, w których zidentyfikowano punkty monitoringowe z trendem wzrostowym wartości maksymalnej azotanów.

Na podstawie oceny 371 punktów monitoringowych dokonano klasyfikacji 321 JCWP rzek, z których 264 uznano za wody wrażliwe (liczba JCWP spełniających powyższe kryteria kształtowała się następująco: 106 – wody zanieczyszczone, 57 – wody zagrożone zanieczyszczeniem, 230 – wody wykazujące eutrofizację, 193 – wody wykazujące tendencję do eutrofizacji). Objęte monitoringiem zbiorniki leżące w czterech JCWP zakwalifikowano jako wody wrażliwe ze względu na ich eutrofizację. Spośród 156 JCW jeziornych 136 zostało zakwalifikowanych jako wody wrażliwe (wody wykazujące eutrofizację lub wykazujące tendencję do eutrofizacji). Analiza wyników dla monitoringu jednolitych części wód podziemnych (dalej JCWPd) wykazała, że 15 JCWPd należy uznać za wody wrażliwe.

Następnym etapem opracowania była identyfikacja obszarów szczególnie narażonych na odpływ azotu ze źródeł rolniczych. W tym celu przeprowadzono analizę charakterystyki przestrzennej regionu wodnego Warty. Analizowano m.in.: użytkowanie terenu, uwarunkowania środowiskowe (hydrografia, opady atmosferyczne, meteorologicznych okres wegetacyjny, charakterystyka gleb, warunki hydrogeologiczne) oraz stan rolnictwa (koncentracja produkcji zwierzęcej, struktura zasiewów, zużycie nawozów).

Efektom końcowym opracowania był wykaz obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ związków azotu ze źródeł rolniczych do wód wrażliwych należy ograniczyć. Za obszary szczególnie narażone uznano tereny, na których spełnione było co najmniej jedno z następujących kryteriów: 1) znajdujące się w zlewniach JCWP wrażliwych, 2) znajdujące się w zlewniach JCWPd wrażliwych, 3) w których występują JCWP niemonitorowane lub te, w których badania monitoringowe nie wykazały przekroczeń w zakresie azotu azotanowego/azotanów i/lub wskaźników eutrofizacji, ale ich zlewnie ciążą do wskazanych wód wrażliwych, 4) znajdujące się w zlewniach bilansowych o stwierdzonym charakterze rolniczym. Charakter rolniczy analizowanych zlewni określany był na podstawie ilości sztuk dużych na hektar użytków rolnych oraz zużycia nawozów azotowych w kg na hektar użytków rolnych. Przyjęto, że kryterium określającym charakter rolniczy obszaru będzie udział procentowy terenów rolniczych powyżej 30% w ogólnym użytkowaniu terenu. Określono 19 obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, o łącznej powierzchni 52.326,84 km².

(dowód: akta kontroli str. 54-170)

Dyrektor RZGW, pismami z dnia 27 kwietnia 2016 r., wystąpił do wojewodów z województwa kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego z prośbą o uzgodnienie projektu rozporządzenia w sprawie określenia w regionie wodnym Warty wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć. W odpowiedzi, wszyscy wojewodowie, z wyjątkiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, uzgodnili projekt ww. rozporządzenia lub przesłali do niego uwagi. Wojewoda Kujawsko-Pomorski, odmawiając¹⁸ uzgodnienia ww. projektu rozporządzenia argumentował swoją decyzję między innymi stanowczym sprzeciwem rolników, brakiem dowodów (w postaci wyników badań i prowadzonego monitoringu) potwierdzających prawidłowość wyznaczenia OSN oraz trwającymi pracami nad projektem nowej ustawy Prawo wodne (ustanowienie jednego dla całego kraju programu działań, mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze

¹⁸ Pisma z dnia: 4 czerwca 2016 r., 29 lipca 2016 r., 20 grudnia 2016 r.

źródeł rolniczych, bez konieczności wyznaczania obszarów szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego). Ostatecznie, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, pismem z dnia 16 lutego 2017 r. uzgodnił projekt tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 330-441)

W czwartym cyklu obowiązywania Dyrektywy Azotanowej (lata 2016-2020), Dyrektor RZGW, w drodze rozporządzenia z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty¹⁹ wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć²⁰, określił 403²¹ JCWP oraz 32 punkty pomiarowe wód podziemnych (w ramach 13 JCWPd), w których wody określono jako wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych. Jednocześnie, cały obszar regionu wodnego Warty określono jako obszar szczególnie narażony na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, z którego odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć.

(dowód: akta kontroli str. 330-442)

W ocenie Dyrektora RZGW w Poznaniu, określone w rozporządzeniu w sprawie wód wrażliwych kryteria wyznaczania tych wód, nie były wystarczające do zapewnienia skutecznego i jednolitego podejścia przy wyznaczaniu wód wrażliwych.

Dyrektor RZGW w wyjaśnieniu podała, że już w pierwszym cyklu azotanowym, szczególnie w ramach przygotowania do weryfikacji wód wrażliwych i OSN na drugi cykl azotanowy, zgłaszane były problemy metodyczne związane ze zbyt ogólnymi zapisami rozporządzenia. W roku 2007 pojawiły się wnioski dotyczące potrzeby opracowania metodyki opisującej wyznaczanie wód wrażliwych i OSN, co odbywało się w ramach grup roboczych. Podejmowane były również próby wspólnego ustalania podejścia pomiędzy pracownikami poszczególnych RZGW pracującymi w różnych grupach roboczych. Np. jedno z pierwszych ustaleń dotyczyło przyjęcia sposobu określania stężenia związków azotu w wodzie w kontekście ustalonych w rozporządzeniu progów kwalifikacyjnych. Sposób ustalenia tego podstawowego wskaźnika decydującego o kwalifikacji wód do wrażliwych nie jest w rozporządzeniu określony co umożliwia, w zależności od zastosowanego podejścia, bardzo różną aczkolwiek zgodną z rozporządzeniem, kwalifikację wód wrażliwych.

W celu wypracowania jednolitego podejścia w skali kraju, konieczne było zespołowe wyjaśnianie i rozwiązywanie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących określonych w rozporządzeniu kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie azotanami; a odbywało się to poprzez współpracę w ramach Grupy Roboczej ds. Rolnośrodowiskowych (dalej: GR RŚ) funkcjonującej przy Prezesie KZGW. Dyskusje w tym zakresie były prowadzone w szczególności przed cyklicznymi weryfikacjami wód wrażliwych w celu ciągłego doskonalenia i wypracowywania jednolitego podejścia do realizacji ustawowych zadań dyrektorów RZGW. Główne problemy związane z praktycznym wykorzystaniem wymogów rozporządzenia w sprawie wyznaczania wód wrażliwych wskazywane przez RZGW oraz przedstawicieli innych instytucji (w tym GIOŚ), tworzących GR RŚ są następujące:

¹⁹ Region wodny Warty został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 878 i z 2010 r. Nr 130, poz. 874).

²⁰ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2 marca 2017 r. Poz. 938, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 28 lutego 2017 r. Poz. 471, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 1 marca 2017 r., Poz. 1077, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 1 marca 2017 r. Poz. 609, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 9 marca 2017 r. Poz. 904, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 1 marca 2017 r. Poz. 1284, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 28 lutego 2017 r. Poz. 1638 oraz Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2 marca 2017 r. Poz. 918.

²¹ 267 JCWP rzek/zbiorników i 136 jezior.

- rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych oraz art. 47 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne wskazują jedynie co należy uwzględnić przy identyfikacji wód wrażliwych, nie podają natomiast metodyki, czyli nie określają jak należy to zrobić i skąd wziąć niezbędne dane;
- w § 2 ww. rozporządzenia mowa jest o stężeniach azotanów, ale nie sprecyzowano czy mają to być stężenia maksymalne, średnie czy też percentyl, a jeżeli percentyl, to jaki;
- przedstawione w ww. rozporządzeniu podejście do oceny stopnia eutrofizacji (załącznik nr 1 do rozporządzenia) jest niespójne z podejściem GIOŚ - ocena eutrofizacji wykonywana przez GIOŚ nie jest oceną na potrzeby weryfikacji i wyznaczenia wód wrażliwych. Ocena ta nie wskazuje źródła/przyczyn eutrofizacji, stwierdza jedynie jej wystąpienie na podstawie przekroczonych wskaźników. Zakres wskaźników branych przy ocenie eutrofizacji wykonywanej przez GIOŚ jest większy niż wskazany w załączniku nr 1 do rozporządzenia;
- rozporządzenie nie precyzuje, kiedy należy przyjąć, że wystąpiła eutrofizacja lub tendencja do eutrofizacji, tzn. czy o eutrofizacji świadczy przekroczenie jednego wskaźnika, kilku czy wszystkich jednocześnie;
- rozporządzenie zawiera niezgodny z ustawą Prawo wodne podział na wody stojące i płynące przedstawiony w załączniku 1 do rozporządzenia – czyli jeziora i rzeki. Przykładowo zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy Prawo wodne, jezior przepływowych nie można traktować jako wód stojących;
- wartości wskaźników eutrofizacji w załączniku 1 do rozporządzenia odpowiadają wartościom dla stanu bardzo dobrego/maksimalnego potencjału, których osiągnięcie nie jest zgodne z celami środowiskowymi określonymi w Ramowej Dyrektywie Wodnej i przetransponowanymi do ustawy Prawo wodne;
- w przypadku wód podziemnych rozporządzenie w żaden sposób nie określa sposobu uwzględnienia przy identyfikacji wód wrażliwych takich wskaźników jak: tlen rozpuszczony, azot amonowy i azot azotanowy. Rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych, w § 2 ust. 3 mówi; „uwzględnia się również wartości wskaźników tlen rozpuszczony, azot amonowy i azot azotanowy”. Rozporządzenie nie podaje wartości granicznych tych wskaźników, przez co, dotyczący uwzględniania tych wskaźników zapis, pozbawiony jest całkowicie wartości merytorycznej.

W trakcie ostatniej weryfikacji wód wrażliwych i OSN odbywały się spotkania robocze przedstawicieli RZGW i KZGW z udziałem przedstawiciela Ministerstwa Środowiska. Miały one na celu zapewnienie spójnych działań poszczególnych RZGW i jednolitego podejścia w skali kraju. Podjęto próbę wypracowania metodyki, która nie została jednak zamknięta ze względu na zmianę podejścia krajowego do wdrażania dyrektywy azotanowej. W trakcie tej współpracy wypracowany został materiał, który jako jednolity opis podejścia do wyznaczania wód wrażliwych i OSN został wykorzystany do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia dla pracy wykonanej w 2015 r. na zlecenie Dyrektora RZGW w Poznaniu przez IMGW-PIB o/Wrocław.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

W sprawie uwzględniania przy wyznaczaniu wód wrażliwych wymogów rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych, Dyrektor RZGW podała, co następuje:

- na etapie weryfikacji wód wrażliwych w trzecim cyklu azotanowym nie stwierdzono w regionie wodnym Warty przekroczenia zawartości azotanów w wodach podziemnych. W związku z tym nie analizowano pozostałych pomocniczych wskaźników jakości, tym bardziej, że rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych nie podaje wartości granicznych tych wskaźników ani sposobu oceny wód podziemnych dla potrzeb wyznaczania wód wrażliwych.

W opracowaniu z 2015 r. pt. „Przegląd i weryfikacja wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych na obszarze działania RZGW w Poznaniu”, w odniesieniu do wód podziemnych, uwzględniono pomocniczo wartości wskaźników: tlen rozpuszczony, jon amonowy i azotyny, które oceniane były w odniesieniu do wartości granicznych dobrego stanu wód wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych²²;

- z uwagi na fakt, że w trzecim i czwartym cyklu azotanowym, do weryfikacji wód wrażliwych i OSN każdorazowo wykorzystywane były merytoryczne opracowania wykonywane przez instytuty naukowe (IUNG-PIB oraz IMGW-PIB o/Wrocław), zapewniono w ten sposób uwzględnienie zarówno skali kraju, jak i specyfiki regionu wodnego Warty, a także jego zróżnicowanie wraz ze specyfiką lokalną. Ponadto, w czwartym cyklu azotanowym wykorzystano sugestie zawarte w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 (tzw. skarga azotanowa). W orzeczeniu podkreślono, że Dyrektywa Azotanowa nie wymaga, przy maksymalnym uwzględnieniu zasady przeczności, by przy określaniu wód wrażliwych brać pod uwagę zanieczyszczenia pochodzące wyłącznie z rolnictwa. Przy zastosowaniu tak interpretowanej w/w zasady, za podstawę uznania wód jako wrażliwe przyjęto ogólne przekroczenia związków azotu w wodach, co w kontekście docelowych programów ograniczających odpływ związków azotu, w maksymalny możliwy sposób zapewnia również ochronę Morza Bałtyckiego przed tymi zanieczyszczeniami;
- z uwagi na fakt, że w trzecim i czwartym cyklu azotanowym do weryfikacji wód wrażliwych i OSN wykorzystywane były opracowania wykonywane przez instytuty naukowe (IUNG-PIB oraz IMGW-PIB o/Wrocław), dołożono wszelkiej staranności, aby wykorzystana została najlepsza wiedza i doświadczenie w zakresie charakterystyk środowiskowych i analiz uwarunkowań naturalnych. W obu opracowaniach zawarte zostały analizy odnoszące się do charakterystyki przestrzennej regionu wodnego Warty z uwzględnieniem użytkowania gruntów, uwarunkowań środowiskowych (w tym szczegółowej charakterystyki gleb), które prowadzono m.in. w oparciu o mapę CORINE Land Cover, dane GUS, dane klimatyczne (rozkład przestrzenny opadów, długość sezonu wegetacyjnego);
- poprzez wykorzystanie w trzecim i czwartym cyklu azotanowym, do weryfikacji wód wrażliwych, opracowań wykonywanych przez wspomniane wcześniej instytuty naukowe, dołożono wszelkiej staranności, aby wykorzystana została najlepsza wiedza i doświadczenie w zakresie zachowania się związków azotu w wodzie i glebie. Zgodnie z złoženiami ekspertyzy, przedstawionymi przez przedstawicieli IUNG-PIB w Puławach, w opracowaniu miały być uwzględnione właściwości i charakterystyczne cechy środowiska wód i obszaru, z którego następuje odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód oraz aktualna wiedza o zachowaniu się związków azotu w wodzie i glebie. Natomiast w opracowaniu IMGW-PIB o/Wrocław szczegółowe analizy tego zakresu zostały zastąpione podejściem wskazanym w tzw. skardze azotanowej, a więc z pełnym uwzględnieniem zasady przeczności przy wyznaczaniu OSN;
- przy weryfikacji wód wrażliwych i OSN wykorzystywane były opracowania wykonywane przez instytuty naukowe (IUNG-PIB oraz IMGW-PIB o/Wrocław), przez co dołożono wszelkiej staranności, aby wykorzystana została najlepsza wiedza i doświadczenie w zakresie oceny charakterystyki użytkowania gruntów. W opracowaniach uwzględniane były analizy dotyczące struktury użytkowania

²² Dz. U. z 2008 r. Nr 143, poz. 896

gruntów, ich produktywności, koncentracji zwierząt (obsada w DJP), struktury zasiewów, nawożenia i ogólna znajomość stanu rolnictwa w regionie na tle kraju. RZGW nie ma upoważnienia do pozyskiwania, gromadzenia i aktualizacji w/w danych rolniczych, w związku z powyższym, w opracowaniu uwzględniano dane będące w posiadaniu w/w naukowych instytutów branżowych lub pozyskiwane przez nie na potrzeby realizacji zleconych prac.

(dowód: akta kontroli str. 243-245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dyrektor RZGW, w trzecim cyklu obowiązywania Dyrektywy Azotanowej, przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN, w rozporządzeniu z dnia 12 lipca 2012 r., pomimo posiadanej, z opracowania IUNG-PIB, wiedzy o występującej istotnej presji rolniczej, nie wyznaczył dwóch JCWP²³ jako wody wrażliwe oraz ograniczył OSN zmniejszając jego powierzchnię o 1 883,51 km², natomiast w rozporządzeniu z dnia 30 lipca 2012 r. ograniczył OSN zmniejszając jego powierzchnię o 332,98 km². Należy jednak, zauważyć, że działanie to podyktowane było decyzją na szczeblu centralnym.

Dyrektor RZGW podała, że przy zmniejszaniu wcześniej wyznaczonych OSN kierowano się kryteriami wynikającymi z ograniczenia uwzględnionego przy pierwotnym wyznaczaniu dość szerokiego zakresu zasady przezorności, tj.:

- wyłączenie z OSN obszarów zlewni wód wrażliwych, dla których zmieniono kwalifikację (na niewrażliwe) z uwagi na brak jakościowego uzasadnienia dla presji rolniczej jako czynnika sprawczego w przekroczeniach związku azotu,
- zmiana opisu granic (zmniejszenie powierzchni OSN) z uwagi na jego ścisłe oparcie na granicach hydrograficznych JCWP, a nie na rozszerzającym dociąganiu granic OSN do administracyjnych granic gmin oraz obrębów geodezyjnych,
- rezygnacji z obszarów leżących w niebadanych JCWP, położonych poza bezpośrednią zlewnią wód wrażliwych, zakwalifikowanych pierwotnie do OSN tylko z uwagi na rozszerzone stosowanie zasady przezorności.

Dyrektor RZGW wyraziła stanowisko, że ograniczenie zasady przezorności, zastosowane w kontekście zmniejszenia pierwotnie wyznaczonych OSN, nie powodowało naruszenia ani sprzeczności z obowiązującymi normami prawa materialnego, wynikającymi z Dyrektywy Azotanowej i przepisów krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 660-661)

Ocena częściowa

Działania Dyrektora RZGW, nie zapewniły prawidłowego i wystarczającego wyznaczenia wód wrażliwych oraz OSN w trzecim cyklu wdrożenia Dyrektywy Azotanowej. Jednocześnie NIK zauważa, że na działania te miały wpływ decyzje podejmowana na szczeblu centralnym. NIK Pozytywnie ocenia wyznaczenie przez Dyrektora RZGW wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu wdrożenia Dyrektywy Azotanowej.

²³ Jednolite części wód powierzchniowych

2. Opracowanie i wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego

Opis stanu faktycznego

Dyrektor RZGW w trzecim cyklu azotanowym określił następujące rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań:

- rozporządzenie Dyrektora RZGW z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych²⁴, dla OSN w zlewni Dopływu z Gruntowic, w zlewni Giszki, Lipówki, Ołoboku i Trzemnej (Ciemnej), w zlewni Kanału Mosińskiego i Kanału Książ, w zlewni Kopli, w zlewni Lutynii, w zlewni Mogilnicy i Kanału Grabskiego, w zlewni Olszynki, Racockiego Rowu i Żydowskiego Rowu oraz w zlewni Strugi Bawół,
- rozporządzenie Dyrektora RZGW z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych²⁵, dla OSN w zlewni Dopływ z Gruntowic, w zlewni jezior Biskupińskiego i Gąsawskiego oraz w zlewni Kanału Smyrnia, dalej zwane: Programami działań wprowadzonymi przez Dyrektora RZGW.

Dyrektor RZGW, pismem z 13 sierpnia 2012 r., przesłał do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego projekt rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN wyznaczonych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, z prośbą o jego uzgodnienie w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁶. W odpowiedzi z dnia 21 listopada 2012 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował między innymi, że przedstawiciele organizacji i związków rolników bardzo negatywnie ocenili projekty rozporządzeń Dyrektorów RZGW w Poznaniu i Gdańsku dotyczące programów działań, stwierdzając, że spowodują one radykalne zwiększenie kosztów prowadzonej produkcji rolnej. Dyrektor RZGW dwukrotnie zwracał się do Prezesa KZGW z prośbą o interwencję w tej sprawie. Prezes KZGW o zaistniałej sytuacji poinformował Ministra Środowiska, który z kolei o problemach z uzgodnieniem tych rozporządzeń powiadomił Ministra Administracji i Cyfryzacji. W efekcie tych działań Wojewoda Kujawsko-Pomorski pismem z dnia 24 kwietnia 2013 r. ostatecznie uzgodnił projekt tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 512-543)

Zgodnie z art. 47 ust. 9 pkt 3 ustawy Prawo wodne, „minister właściwy do spraw środowiska, określając tryb opracowania programów, uwzględni potrzebę wszechstronnych konsultacji projektów programów, w szczególności z organizacjami społeczno-zawodowymi rolników”. Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych²⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie programów działań) w §3 określił, że projekty programów działań należy uzgodnić z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami

²⁴ Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 20 sierpnia 2012 r., poz. 3601 zmienione rozporządzeniem Dyrektora RZGW z dnia 26 lipca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 31 lipca 2012 r. poz. 4767)

²⁵ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 maja 2013 r., poz. 1856

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 15 stycznia 2003 r. Nr 4, poz. 44

administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie.

RZGW w Poznaniu w dniach od 20 marca 2012 r do 10 kwietnia 2012 r. przeprowadził działania konsultacyjne w celu uzgodnienia projektu Programu działań. Działania podjęte w ramach konsultacji społecznych obejmowały przekaz informacyjny, polegający na:

- zamieszczeniu na stronie internetowej www.poznan.rzgw.gov.pl informacji o prowadzonych konsultacjach społecznych,
- wysyłce, poprzez pocztę tradycyjną, łącznie 216 pism do: organów administracji rządowej i samorządowej, organizacji rolniczych, użytkowników wód, organizacji ekologicznych i służb ochrony środowiska,
- spotkaniach informacyjno-konsultacyjnych – sześć spotkań zorganizowanych przez RZGW na terenach objętych OSN, w których uczestniczyło 318 osób,
- wywieszeniu informacji w siedzibie RZGW,

Efektom prowadzonych działań było otrzymanie, w terminie do 10 kwietnia 2012 r., 292 uwag (pism, formularzy zgłaszania uwag i opinii), które dotyczyły kwestii związanych z zasadnością i zasięgiem wyznaczonych OSN, zapisów w projekcie Programu działań oraz koniecznością wydłużenia okresu konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 464-474, 579-580)

Po wprowadzeniu programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN województwa wielkopolskiego do Dyrektora RZGW wpłynęły cztery²⁸ skargi, które dotyczyły wyznaczenia OSN i realizacji programu działań. Na wszystkie te skargi Dyrektor RZGW udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 443-463)

W sprawie ewaluacji programów działań, Dyrektor RZGW w Poznaniu podała, że RZGW dokonuje ewaluacji programów działań w ustawowym okresie, tj. co 4 lata. Wynikami takiej ewaluacji za każdym razem jest weryfikacja wód wrażliwych, powierzchni OSN oraz zmiana programu działań. Weryfikacje te usankcjonowane są za każdym razem wydaniem przez dyrektora RZGW nowych rozporządzeń.

Jednocześnie dodała, że dyrektor RZGW nie dokonuje ewaluacji wprowadzonych programów działań, w czasie ich trwania, z uwagi na brak podstaw formalnych, merytorycznych i logicznych tj.:

- rozporządzenie w sprawie programów działań nie przewiduje ewaluacji wprowadzonych programów działań w trakcie okresu ich obowiązywania. §2 tego rozporządzenia mówi jednoznacznie, że programy działań na obszarach szczególnie narażonych są sporządzane na okres czterech lat;
- ewaluacja programu działań może bazować tylko na ocenie ich skuteczności. W tym kontekście przejściowa ewaluacja programu działań w czasie jego trwania nie ma sensu ponieważ istotna dla uzyskania efektu realizacji Programu część zadań nie może w ogóle takiej ewaluacji podlegać. Dotyczy to działań, których realizacja jest rozłożona na cały okres jak np. działania przypisane wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska oraz stacjom chemiczno-rolniczym, dotyczące monitoringu i sprawozdawczości z jego przeprowadzenia. Monitoring środowiska, prowadzony przez te instytucje wynika z aktów prawnych określających zakres ich działania i nie może być zmieniany doraźnie przez dyrektora RZGW. Podobna sytuacja jest z działaniami edukacyjnymi realizowanymi przez ośrodki doradztwa rolniczego, które przebiegają zgodnie z ustalonym na cały okres trwania programu planem szkoleń. Szczególnym

²⁸ Dwie skargi Wielkopolskiej Izby Rolniczej, skarga Komisji Rolnictwa Rady Miejskiej Pniewy oraz skarga Wójta Gminy Wągrowiec.

przypadkiem działań niepodlegających ewaluacji w czasie trwania programu są działania dotyczące budowy infrastruktury technicznej do magazynowania i przechowywania nawozów naturalnych, której realizacja może być skumulowana, zgodnie z programem, w ostatnim okresie obowiązywania Programu;

- abstrahując od powyższego, zgodnie z § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie programów działań, ewentualna ewaluacja programów działań musiałaby opierać się tylko na ocenie ich efektów określanych na podstawie danych z monitoringu wód. Program i harmonogram badań PMŚ nie umożliwia jednocześnie i jednolitej oceny wszystkich JCWP znajdujących się na OSN w czasie umożliwiającym, nawet w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzenie zmiany przez dyrektora RZGW rozporządzenia w sprawie programów działań;
- ponadto, ocena efektów programów działań będących podstawą ich ewentualnej przejściowej ewaluacji dokonywana w krótkich okresach czasu 2-3 lat nie jest w stanie udokumentować trwałych zmian jakości wód, a nawet trendów tych zmian. Duża bezwładność środowiska wodnego w zakresie reakcji na odcięcie lub ograniczenie dopływu zanieczyszczeń na stan wód, jak również przechodzenie w takich przypadkach na zasilanie wód związkami azotu pochodzenia wtórnego lub z depozycji atmosferycznej nie dają żadnego rzeczywistego i logicznego uzasadnienia do zmiany w okresie 2-3 lat przyjętych na okres czteroletni programów działań.

Z uwagi na powyższe, nawet dokonywane w okresach 4 letnich oceny skuteczności programów mają wartość bardzo przybliżoną i nie stanowią „twardego uzasadnienia” optymalizacji, realizowanych do momentu oceny, działań.

(dowód: akta kontroli str. 567-575)

Dyrektor RZGW w Załączniku nr 7 „Harmonogram planowanych działań” do rozporządzeń z dnia 17 sierpnia 2012 r. oraz z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie Programu działań określił, że odpowiedzialnymi za monitorowanie oraz dokumentowanie realizacji Programu działań i jego efektów są: GIOŚ i WIOŚ – w zakresie sprawozdania dotyczącego monitoringu wód; Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza i Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze – w zakresie sprawozdania dotyczącego monitoringu gleb i płytkich wód gruntowych, Centrum Doradztwa Rolniczego i Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego – w zakresie sprawozdania dotyczącego doradztwa i szkoleń dla prowadzących działalność rolniczą na OSN oraz KZGW – w zakresie opracowania raportu²⁹ dla UE. Dyrektor RZGW nie określił terminów przedkładania sprawozdań z realizacji Programu działań.

Dyrektor RZGW podała, że w związku z tym, że żadne przepisy nie obligują ani nie upoważniają dyrektora RZGW do sporządzania sprawozdania z realizacji programu i jego efektów, w programie działań, obowiązującym w ramach III cyklu wdrażania Dyrektywy Azotanowej, nie ma zapisów zobowiązujących podmioty uczestniczące w jego wdrażaniu do przekazywania sprawozdań dyrektorowi RZGW. Zakres działań podejmowanych przez poszczególne podmioty, wskazane w programie, odpowiadał ich zadaniom statutowym. W konsekwencji powyższego nie było konieczności wskazywania terminów przekazywania sprawozdań ani też monitorowania obowiązków sprawozdawczych.

W sprawie ustalenia efektów wdrażania Programów działań, Dyrektor RZGW podała, że ocena efektów realizacji programów działań na wyznaczonych OSN wykonywana jest raz na 4 lata przez Prezesa KZGW, bezpośrednio po zakończeniu

²⁹ Sprawozdanie określone w art. 10 ust. 1 Dyrektywy Azotanowej.

każdego cyklu w ramach Raportu z wdrażania Dyrektywy Azotanowej w Polsce, przekazywanego KE. Raport sporządzany jest zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej w zakresie sporządzania sprawozdań przez państwa członkowskie. Dyrektor RZGW w Poznaniu nie przeprowadza indywidualnie w/w analiz. W jej ocenie, brak jest jakiegokolwiek upoważnienia formalnego obligującego do realizacji takiego działania. Takiego obowiązku nie nakłada na dyrektora RZGW również § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Programów działań. Konsekwentnie brak jest podstaw do uzyskiwania przez dyrektora RZGW środków finansowych na jego realizację. Dyrektor RZGW bierze udział pośrednio w przygotowaniu w/w raportu do KE poprzez dostarczanie Prezesowi KZGW danych i informacji będących w jego posiadaniu.

(dowód: akta kontroli str. 567-573)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor RZGW nie ustanowił programu działań dla OSN wyznaczonych rozporządzeniem Dyrektora RZGW z dnia 11 maja 2015 r. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Dyrektywy Azotanowej, wprowadzenie programu działań powinno nastąpić w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4 tej dyrektywy.

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że nie wprowadziła programu działań na OSN wyznaczonych rozporządzeniem z dnia 11 maja 2015 r., ponieważ zgodnie z wymogami art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne, dla każdego z obszarów, o którym mowa w ust. 3, program działań należy opracować w ciągu 2 lat od jego wyznaczenia. W okresie, kiedy przygotowywane było rozporządzenie w sprawie doznaczenia wód wrażliwych i OSN, był procedowany projekt nowej ustawy Prawo wodne. W zależności od wersji projektu nowej ustawy Prawo wodne, przepisy zmieniające sposób wdrażania Dyrektywy Azotanowej w Polsce miały wejść w życie z dniem ogłoszenia lub z dniem 1 września 2015 r. Procedowany projekt ustawy Prawo wodne realizował ustalenia podjęte na szczeblu ministerialnym na spotkaniu p. Stanisława Gawłowskiego, Sekretarza Stanu w MŚ oraz p. Marka Sawickiego, Ministra Rolnictwa Rozwoju Wsi w dniu 20 listopada 2014 r. Ustalano wówczas zmianę podejścia do realizacji Dyrektywy Azotanowej w Polsce poprzez rezygnację z cyklicznej weryfikacji i wyznaczania wód wrażliwych i OSN na rzecz ustanowienia jednego Programu działań na terenie całego kraju.

W związku z zakładaną zmianą podejścia do wdrażania Dyrektywy Azotanowej, równoległe odbywało się przygotowanie, na podstawie projektu nowej ustawy, programu działań dla obszaru kraju, nad którym pracował Zespół powołany do tego celu, a także trwały działania poszczególnych rzgw związane z kolejną weryfikacją wód wrażliwych i OSN. Wody wrażliwe i OSN w czwartym cyklu azotanowym zostały ustanowione rozporządzeniem Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 28 lutego 2017 r., które jednocześnie uchylilo wszystkie wyznaczone wcześniej OSN. Rozporządzenie z 2015 roku obowiązywało krócej niż 2 lata, a więc zostało uchylone przed upływem ustawowego terminu dwóch lat na opracowanie programu działań.

(dowód: akta kontroli str. 570-571)

NIK zauważa, że dyrektywy należy stosować bezpośrednio, gdy państwo członkowskie nie transponowało ich w terminie lub transponowało je nieprawidłowo. W ocenie NIK, uwzględniając zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, postępowanie Dyrektora RZGW, w tym zakresie, było niezgodne z prawem UE.

2. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programów działań, na potrzeby kontroli monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych, określonych w programach działań, sporządza się następujące dokumenty: bilans azotu w gospodarstwie wykonany metodą „na powierzchni pola oraz plan nawożenia w gospodarstwie. W Programach działań wprowadzonych przez Dyrektora RZGW (w §§ 37) do opracowania planu nawożenia zobowiązano jedynie prowadzących działalność rolniczą gospodarujących na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN (stanowiących własność prowadzącego działalność rolniczą na OSN, dzierżawionych przez niego lub będących w jego użytkowaniu lub w użytkowaniu wieczystym).

Dyrektor RZGW, w sprawie ograniczenia obowiązku opracowania planu nawożenia podała, że wzorcowy Program działań, będący podstawą dla Dyrektorów RZGW do realizacji upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne, na okres 2012-2016, został przygotowany w ramach prac Grupy Roboczej ds. Rolnośrodowiskowych, działającej przy Prezesie KZGW (GR RŚ). GR RŚ tworzą przedstawiciele zarówno resortu środowiska jak i rolnictwa, co ma zapewnić m.in. optymalizację i poprawność wymogów kierowanych do rolników na OSN.

Jedną z nadrzędnych przesłanek dla przygotowania wzorcowego Programu działań, a następnie jednolitych Programów działań dla wszystkich OSN w Polsce w trzecim cyklu realizacji Dyrektywy Azotanowej, było usunięcie kolizji zapisów wynikających z Programu działań na OSN z wymogami pakietów Programu Rolnośrodowiskowego, a w konsekwencji zapewnienie rolnikom możliwości realizacji pakietów Programu RŚ. Pracom GR RŚ przyświecała świadomość, że realizacja tych pakietów przyczynia się do wypełnienia nadrzędnego celu Dyrektywy Azotanowej, tj. ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Podobny problem wystąpił w poprzednio zrealizowanych cyklach, kiedy zapisy Programów działań wykluczały możliwość realizacji przez rolników z OSN pakietów: *Ochrona wód i gleb* i *Rolnictwo zrównoważone*. Wymóg opracowania planu nawozowego, będący jednym z podstawowych wymogów zarówno pakietu *Rolnictwo zrównoważone*, jak również Programów działań, skutecznie ograniczał dostępność tego pakietu dla rolników na wszystkich OSN wyznaczonych na terenie kraju w poprzednich cyklach.

W Programie działań obowiązek sporządzania bilansu azotu i planu nawozowego przypisano prowadzącym działalność rolniczą na OSN, gospodarującym na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. Pozostałym zobowiązano do stosowania dawek nieprzekraczających bezpiecznych (maksymalnych) dawek nawożenia azotem dla upraw określonych w załączniku nr 5 do Programu działań. Należy podkreślić, że tabela stanowiąca treść załącznika 5 została przygotowana przez właściwe Instytuty resortu rolnictwa jako uproszczony równoważnik planu nawożenia dla małych i średnich gospodarstw, a następnie przekazana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na potrzeby opracowanego w ramach GR RŚ Programu działań.

Członkowie GR RŚ, w pracach nad Programem działań, mając na uwadze, aby jak największa liczba rolników miała możliwość realizowania poszczególnych pro środowiskowych pakietów Programu Rolnośrodowiskowego, zastosowali rozwiązanie różnicujące obowiązek wykonywania planów nawożenia w zależności od kosztów i uciążliwości dokumentowania takiego działania w kontekście zakładanego efektu środowiskowego. Podejście takie (zasada proporcjonalności działań do możliwych efektów) stosowane jest w różnych sferach gospodarki np. finansach, gdzie stosuje się różne formy opodatkowania, w zależności od obrotu i wielkości działalności gospodarczej. Próg 100 ha ustalono ekspercko w ramach prac GR RŚ nad wzorcowym Programem działań. Ponadto należy zauważyć, że zapisy Programu działań nie przesądzały o bezwarunkowym zwolnieniu gospodarujących na powierzchni do 100 ha użytków rolnych na OSN od

sporządzania planu nawożenia i bilansu azotu. Dla tych producentów brak obowiązku wykonywania planów nawożenia uwarunkowany jest nie przekraczaniem bezpiecznych (określonych jako maksymalne) dawek azotu (§ 41 Programu działań) pod poszczególne uprawy, dających duże gwarancje ich pełnego wykorzystania przez rośliny. Takie rozwiązanie zostało uznane za słuszne i wystarczające. Było ono jednolite w skali wszystkich OSN na terenie kraju. W celu kontroli realizacji takiego warunku, zgodnie z zapisami Programu działań, wszyscy prowadzący działalność rolniczą na OSN byli zobowiązani do: §44 – prowadzenia dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych w szczególności związanych z nawożeniem (termin, rodzaj, zastosowana dawka pod daną uprawę), przechowywanej przez okres obowiązywania programu i rok po jego zakończeniu oraz § 22 pkt 3 posiadania szkicu/mapki działki z podaniem daty czasowego złożenia obornika bezpośrednio na polu.

Zdaniem Dyrektora RZGW, zastosowane podejście zwalniające niektórych prowadzących działalność rolniczą z wykonywania planu nawożenia oraz bilansu azotu nie ogranicza możliwości kontroli, monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych na OSN. Wynikające z programu działań zobowiązanie wykonywania przez użytkownika planu nawożenia i bilansu azotu służy optymalizacji nawożenia pod kątem maksymalnego wykorzystania składników przez rośliny. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie programów działań, plan nawożenia oraz bilans azotu do celów kontroli i monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych, określonych w programach działań, wykonywany jest niezależnie przez odpowiednie służby kontrolne lub monitorujące. Ważne jest, że zapisy Programu działań nie ograniczają możliwości takiej kontroli i mogą one być przeprowadzone w stosunku do każdego prowadzącego działalność rolniczą na OSN, bez względu na wielkość użytkowanego arealu. Możliwości takie gwarantują wymienione wyżej § 22 pkt 3 i § 44 Programu działań, obowiązujące wszystkich prowadzących działalność gospodarczą na OSN.

(dowód: akta kontroli str. 576-578)

Zdaniem NIK, wprowadzenie powyższego ograniczenia bez dokładnego rozpoznania struktury gospodarowania na OSN mogło wykluczyć, w sytuacji rozdrobnienia gospodarstw rolnych w Polsce, wszystkich lub większość gospodarujących na OSN z obowiązku sporządzania bilansu azotu i planu nawożenia, niezbędnych, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programów działań, do kontrolowania, monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych na OSN.

3. W Programach działań wprowadzonych przez Dyrektora RZGW nie uwzględniono wszystkich środków zaradczych wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie programów działań. W programach tych nie wymieniono środków zaradczych określonych w punktach: 2. *Nawożenie pól na zboczach* - podpunkty 4, 8 i 9; 3. *Stosowanie nawozów na glebach podmokłych, zalanych, zamrzniętych i pokrytych śniegiem* - podpunkty 3 i 4; 4. *Nawożenie pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód* - podpunkty 2 i 3; 7. *Użytkowanie gruntów i organizacja produkcji na użytkach rolnych* – wszystkich z wyjątkiem podpunktu 10; 8. *Minimalna powierzchnia „zielonych pól”*, załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie programów działań.

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że we wprowadzonych programach działań nie uwzględniono wszystkich środków zaradczych, ponieważ równoczesne uwzględnienie w jednym spójnym programie działań zarzutów KE i wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z 2002 r., nie było możliwe. Zapisy rozporządzenia w sprawie programów działań zostały dosłownie przeniesione

z rozdziału H Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej (dalej: KDPR), pn.: „Skrócony zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej dla wdrażania Dyrektywy Azotanowej”. KDPR jest zbiorem zasad dobrej praktyki rolniczej, zalecanych do stosowania na zasadzie dobrowolności w działalności rolniczej. W 2002 r., tj. na dzień publikacji rozporządzenia MŚ nie przystawało ono, w niektórych aspektach, do stosowanych już wtedy zasad prowadzenia produkcji rolnej. Zapisy tego rozporządzenia nie spełniają też norm legislacyjnych, wymaganych od zapisów aktów prawnych jakimi są rozporządzenia. Duża część zapisów nie stanowi wręcz żadnej normy prawa materialnego, w pozostałej części zapisy te, poprzez sformułowania „uwzględnia się, należy zwrócić uwagę, zaleca się itd.” nie określają zakresu i sposobu ich uwzględnienia. Tym samym, nie tylko utrudniają, lecz wręcz uniemożliwiają ich realizację w sposób kompatybilny z zapisami Dyrektywy Azotanowej. Jako jedno z pierwszych założeń sformułowanych na początku pracy międzyresortowej GR RŚ, powołanej w celu opracowania wzorcowego programu działań na III cykl planistyczny, była konieczna i pilna nowelizacja obydwu rozporządzeń tj. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych oraz w sprawie programów działań a także Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych w celu dostosowania ich zapisów do zmieniających się warunków prowadzenia produkcji rolnej. Nowelizację w/w aktów uznano jako konieczny warunek zgodności wdrażania DA z przepisami krajowymi.

Wypracowany przez grupę projekt programu był konsultowany z KE i zyskał jej akceptację. Ponadto, tworzeniu wzorcowego programu działań towarzyszyła również konieczność usunięcia kolizji zapisów wynikających z programu działań na OSN, z tymi z Programu Rolnośrodowiskowego Kraju, które miały miejsce w poprzednich cyklach wdrażania DA. Powodowało to, brak możliwości korzystania z pakietów PROW, takich jak: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód czy strefy buforowe, czyli działań najbardziej istotnych dla ograniczenia strat azotu.

(dowód: akta kontroli str. 571-572)

4. Dyrektor RZGW nie dokonał zmiany wprowadzonych Programów działań obowiązujących w trzecim cyklu wdrażania Dyrektywy Azotanowej w zakresie związanym z wykonaniem wyroku Trybunału UE z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/16 dotyczącym między innymi nieuwzględnienia w programach działań zakazu nawożenia na gruntach nachylonych odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika) oraz ograniczenia tego zakazu tylko do gruntów pozbawionych pokrywy roślinnej.

Dyrektor RZGW wyraziła stanowisko, że wyrok Trybunału UE z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 nie był skierowany do dyrektorów RZGW, którzy nie są bezpośrednim adwersarzem orzeczeń lub stanowisk organów UE. Wyrok Trybunału skierowany był do Polski jako kraju członkowskiego reprezentowanego przez Rząd RP, który to decyduje o sposobie i zakresie uwzględnienia zgłoszonych w stosunku do Polski w/w orzeczeń lub stanowisk. Wszelkie działania związane ze skargą azotanową skierowaną przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-356/13) były prowadzone na szczeblu centralnym (Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi). W wypracowaniu stanowiska w kontekście wyroku, dyrektorzy RZGW nie brali udziału, co więcej nie byli nawet w sposób zamierzony informowani o dokonywanych roboczo ustaleniach z KE. Prawdopodobnie na podstawie ustaleń kierownictwa resortu z tymi organami została przez MŚ podjęta próba wprowadzenia zmian prawnych, które umożliwiłyby korzystanie z alternatywnego sposobu wdrożenia Dyrektywy Azotanowej w formie ustanowienia jednego programu działań na obszarze całego kraju. Miało się to odbyć za pomocą nowelizacji ustawy Prawo wodne, która zmieniała zapisy zgodnie z oczekiwaniami KE i zaspokajała zarzuty ETS. Wobec zaawansowanej równolegle procedury stanowienia nowej ustawy Prawo wodne zdecydowano o odejściu od zamiaru

wprowadzenia w/w zmian prawnych na mocy nowelizacji obowiązującej ustawy, na rzecz wprowadzenia nowych zapisów do nowej ustawy Prawo wodne. Konsekwentnie, w kontekście zapisów projektu nowej ustawy Prawo wodne powołano Zespół, który miał za zadanie opracowanie krajowego programu działań, w skład którego weszli przedstawiciele środowisk naukowych i administracji resortów rolnictwa i środowiska. Ostatecznie, kwestia ta została rozwiązana w momencie opublikowania ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r., a w jej efekcie, kwestie programu działań znalazły się poza kompetencjami dyrektorów RZGW.

Z uwagi na brak stosownego stanowiska rządu w kontekście zakresu i sposobu uwzględnienia zarzutów ETS w dalszych pracach, dyrektorzy RZGW nie mieli podstaw do przygotowania i publikacji rozporządzeń zmieniających wdrożone już programy działań w kontekście usunięcia wskazanych w wyroku uchybień. Dokonanie takich zmian w trakcie obowiązywania programu, a przed planowaną na rok 2015 weryfikacją nie byłoby zresztą możliwe z uwagi na czas potrzebny na przeprowadzenie wszystkich procedur związanych z uzgodnieniami i publikacją rozporządzenia zmieniającego w sprawie programu działań przez dyrektora RZGW. Z uwagi na fakt, że wyrok zapadł w momencie, kiedy rozporządzenia Dyrektora RZGW w Poznaniu wprowadzające program działań były w połowie okresu obowiązywania i zbliżał się czas kolejnej (zaplanowanej na 2015 r.) weryfikacji wód wrażliwych i OSN, jedynym możliwym terminem uwzględnienia oczekiwanych przez KE i ETS zmian w programie był kolejny cykl wdrażania dyrektywy. Merytoryczną analizą zarzutów dotyczących sformułowania programu działań zajmowała się GR RŚ funkcjonująca przy Prezesie KZGW, która w tym kontekście zajmowała się wypracowaniem optymalnych programów działań, poczynwszy od 2010 r. Zarzuty te były już przedyskutowane przez GR RŚ na etapie przygotowania programów na III cykl i w szczególności dotyczyły nieuwzględnienia w programach zakazu nawożenia na gruntach nachylonych czy też, niezgodnego z oczekiwaniami KE, zbyt krótkiego zakazu nawożenia w okresie zimy. Wypracowany przez grupę projekt programu na III cykl był konsultowany z KE i zyskał jej akceptację. W wyniku kontynuacji prac GR RŚ zarzuty Trybunału miały zostać w całości uwzględnione w programach działań wprowadzanych na OSN przez dyrektorów RZGW w IV cyklu. Jednak zmiana podejścia do wdrażania dyrektywy spowodowała, że prace nad projektem programu działań dla OSN zostały wstrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 575-576)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Dyrektor RZGW nie uzgodnił projektu Programu działań z podmiotami wskazanymi w § 3 rozporządzenia w sprawie programów działań, tj. zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie.

W sprawie uzgadniania projektów programów działań Dyrektor RZGW podała, że RZGW w Poznaniu nie wypełniało zapisu § 3 rozporządzenia w sprawie uzgodnień programów działań na obszarach szczególnie narażonych z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie ponieważ zapis ten jest wadliwy z uwagi na:

- legislacyjną sprzeczność §3 rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, wynikającym z art.47 ust. 9 pkt 3 ustawy Prawo wodne, który upoważnia MŚ do uwzględnienia w rozporządzeniu o potrzebie konsultacji a nie uzgodnień. Zapis

o konieczności uzgodnienia w tej sytuacji jest niezgodny z ustawą i decyduje o wadliwości prawnej §3 rozporządzenia,

- merytoryczną szkodliwość, sabotującą skutecznie wdrażanie Dyrektywy Azotanowej w Polsce od samego początku czyli od I cyklu wdrażania w 2004 r., ponieważ uzyskanie uzgodnienia (ma się rozumieć pozytywnego) programów działań od wszystkich wskazanych stron, w tym kilku tysięcy rolników z zasady zdecydowanie i bezdyskusyjnie przeciwnych wprowadzaniu takiego programu, jest wymogiem absurdalnym.

W kontekście powyższej, wadliwej sytuacji prawnej wynikającej z zapisu §3 rozporządzenia, RZGW w Poznaniu przedstawiło projekt rozporządzenia zainteresowanym stronom na podstawie art. 47 ust. 9 pkt 3 ustawy Prawo wodne, tj. w formie konsultacji, ale w dużo szerszym zakresie niż to wynika z tego zapisu. Wynikające z art. 47 ust. 9 pkt 3 ustawy Prawo wodne zobowiązanie do przeprowadzenia konsultacji nie określa trybu ich przeprowadzenia. Z uwagi na powyższe, zastosowane przez RZGW w Poznaniu procedury konsultacji oparto na ogólnych przepisach, wynikających z art. 39-43 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w zakresie udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 578-580)

Ocena częściowa

Dyrektor RZGW, wydając w latach 2012-2013, rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, realizował obowiązek określony w art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne. W ocenie NIK, wprowadzone przez Dyrektora RZGW programy działań, nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie programów działań. W programach tych nie uwzględniono wszystkich środków zaradczych wymienionych w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia oraz ograniczono obowiązek opracowania planu nawożenia do prowadzących działalność rolniczą na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. Nie podjęto również działań, w celu usunięcia z programów działań niezgodności wskazanych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 20 listopada 2014 r. Ponadto, Dyrektor RZGW nie ustanowił programu działań dla OSN wyznaczonego rozporządzeniem Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 11 maja 2015 r., co zgodnie z art. 5 ust. 1 Dyrektywy Azotanowej powinno nastąpić w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4 tej dyrektywy. Należy jednak zauważyć, że działania Dyrektora RZGW, w powyższym zakresie, prowadzone były zgodnie z jednolitym podejściem na terenie całego kraju.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Z uwagi na wejście w życie, z dniem 24 sierpnia 2017 r., art. 102-112 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³¹ oraz w związku z utworzeniem, na mocy art. 239-251 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2018 r. państwowej osoby prawnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, NIK odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405

³¹ Dz. U. poz. 1566 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK³² kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia 22 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Renata Robińska
Doradca techniczny

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524