



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.01.2017

P/17/051

tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/051 Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	Małgorzata Chabiniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/168/2017 z dnia 10 listopada 2017 r. Ewelina Czerepska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/176/2017 z dnia 6 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie ul. Tama Pomorzańska 13 A, 70-030 Szczecin (dalej: RZGW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kolanda, Dyrektor RZGW od 29.09.2017 r. ² Poprzednio Dyrektorem był, w okresie od 23.05.2000 r. do 28.09.2017 r., Andrzej Kreft. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

Ocena ogólna³

II. Ocena kontrolowanej działalności

Działania Dyrektora RZGW w zakresie wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁴ i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu⁵ oraz wprowadzania programów działań dla OSN w III cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej⁶ były niewystarczające i niewłaściwe. NIK zauważa jednak, że wpływ na wyznaczanie przez RZGW wód wrażliwych i OSN w tym okresie miały decyzje podejmowane na szczeblu centralnym.

W 2012 r. w III cyklu dyrektywy azotanowej Dyrektor wyznaczył tylko 2 OSN pomimo posiadania wiedzy, iż na terenie działania RZGW Szczecin obszarów tych powinno być co najmniej 8. Działania Dyrektora w tym zakresie nie zapewniły w pełni ochrony wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych.

NIK pozytywnie ocenia aktywny udział przedstawicieli RZGW w działaniach Grupy Roboczej ds. rolności środowiskowych⁷ na etapie opracowywania jednolitej metodologii wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁸ i OSN oraz wyznaczane wód wrażliwych i OSN w IV cyklu dyrektywy azotanowej.

Dyrektor RZGW wprowadził program działań dla 2 OSN wyznaczonych w 2012 r.⁹ Nie wprowadził natomiast programu dla 6 OSN wyznaczonych rozporządzeniem z 2015 r.¹⁰, co było

¹ Okres objęty kontrolą od 1.01.2014 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 1.01.2014 r.).

² Dalej: Dyrektor.

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

⁴ Dalej: wody wrażliwe.

⁵ Dalej: OSN.

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – Dz. Urz. UE. L 375 z 31.12.1991, str. 1, ze zm.

⁷ Dalej: Grupa.

⁸ Dalej: wody wrażliwe.

⁹ Rozporządzenie nr 6/2012 Dyrektora RZGW z 15 czerwca 2012 r. w sprawie określenia 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, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 19 czerwca 2012 r., poz. 1398, dalej: rozporządzenie nr 6/2012 w sprawie OSN.

¹⁰ Rozporządzenie nr 5/2015 Dyrektora RZGW z 5 maja 2015 r. w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych

niezgodne z art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej. We wprowadzonym programie¹¹ odstąpiono od zastosowania jednego z 9 środków zaradczych określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych¹² tj. środka w zakresie minimalnej powierzchni „zielonych pól”. W programie określono podmioty odpowiedzialne za jego monitorowanie, nie określając terminów przedkładania sprawozdań z realizacji Programu działań oraz nie wskazując podmiotu odpowiedzialnego za ich gromadzenie, weryfikowanie lub przekazywanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu
faktycznego

1. Wyznaczenie wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz OSN

1.1. Na podstawie obowiązujących w okresie objętym kontrolą Regulaminów Organizacyjnych¹³ zadania z zakresu dyrektywy azotanowej wykonywały następujące komórki organizacyjne, należące do Pionu Zarządzania Zasobami Wodnymi (Z): Wydział Zasobów i Korzystania z Wód Podziemnych (ZD) oraz Wydział Ochrony Wód (ZO). Ww. komórki organizacyjne prowadziły całokształt spraw związanych z:

- sporządzaniem i aktualizowaniem wykazów OSN i wód wrażliwych oraz opracowywanie programów działań na celu poprawy jakości wód dla każdego z obszarów, o których mowa w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁴, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych i wdrażanie tych programów w regionie wodnym (Wydział ZO). Zadania w zakresie dyrektywy azotanowej realizowało, na podstawie zakresów obowiązków 2 pracowników: kierownik Wydziału ZO oraz starszy specjalista,
- współdziałaniem przy sporządzaniu i aktualizowaniu wykazu wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Wydział ZD). W Wydziale ZD zadania w zakresie ww. dyrektywy realizowało, na podstawie zakresów obowiązków, 4 pracowników: 3 starszych specjalistów oraz jeden specjalista, podlegających służbowo kierownikowi Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 40-46)

1.2. Dyrektor RZGW¹⁵, na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy Prawo wodne określił wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz OSN w drodze rozporządzeń w sprawie OSN: nr 6/2012 i nr 5/2015 (III cykl dyrektywy azotanowej obejmujący lata 2012-2016) oraz z 1 lutego 2017 r.¹⁶ (IV cykl dyrektywy azotanowej obejmujący lata 2016-2020). W ww. rozporządzeniach, na terenie administrowanym przez RZGW, Dyrektor, wyznaczył następujące OSN i wody wrażliwe:

- 1) w trakcie III cyklu dyrektywy azotanowej: 35 wód (25 cieków wodnych powierzchniowych, wody podziemne na 2 obszarach, 8 jezior powierzchniowych) oraz 8 OSN (o łącznej powierzchni 1.756,77 km²), z tego w rozporządzeniu nr:
 - a) 6/2012 w sprawie OSN:

do tych wód należy ograniczyć, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 11 maja 2015 r., poz. 1794, dalej: rozporządzenie nr 5/2015 w sprawie OSN.

¹¹ Rozporządzeniem nr 7/2012 z 3 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 4 października 2012 r. poz. 1398, dalej: rozporządzenie nr 7/2012 w sprawie Programu działań lub rozporządzenie nr 7/2012 z 3 października 2012 r.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44, dalej: rozporządzenie w sprawie programów działania.

¹³ Wprowadzonych Zarządzeniami Dyrektora RZGW nr: 105/2013 z 31.12.2013 r., zmieniony Zarządzeniami nr: 64/2014 z 31.12.2014 r., 53/2015 z 16.09.2015 r., 31/2016 z 7.06.2016 r., 81/2016 z 30.12.2016 r., 28/2017 z 4.05.2017 r., 37/2017 z 30.06.2017 r., 73/2017 z 26.10.2017 r.

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. nr 1121 ze zm.

¹⁵ Obszar działania RZGW w Szczecinie, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. 2006 nr 126 poz. 878), obejmował obszar znajdujący się na terenie 3 województw: zachodniopomorskiego (17.788 km²), pomorskiego (1.241 km²) i lubuskiego (1.392 km²) i dotyczył: regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz regionu wodnego Ücker.

¹⁶ Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie z 1 lutego 2017 r. w sprawie określenia 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 Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 1 lutego 2017 r. poz. 270; Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego: z 3 lutego 2017 r. poz. 608 oraz z 7 maja 2017 r. poz. 526.

- 17 wód powierzchniowych (12 cieków wodnych i 5 jezior),
- 2 obszary wód podziemnych (obszar górnej i środkowej części zlewni rzeki Płoni oraz na obszarze zlewni rzeki Małej Iny¹⁷),
- 2 OSN o powierzchni 1.344,44 km², obejmujące zlewnie rzek: Płonia od jej źródeł do km 18,0 rzeki (o powierzchni 925,59 km²) oraz Małej Iny (o powierzchni 418,85 km²),

b) 5/2015 w sprawie OSN:

- 16 wód powierzchniowych (13 cieków wodnych i 3 jeziora),
- 6 OSN o łącznej powierzchni 412,33 km², obejmujących zlewnie: rzeki Omulnej (o powierzchni 59,93 km²), górnej Krąpieli (o powierzchni 29,27 km²), rzeki Gęsiej (o powierzchni 58,80 km²), Kanału Cedyńskiego (o powierzchni 76,65,0 km²), górnej Kurzycy i Kanału Dar (o powierzchni 36,30 km²) oraz Kanału Giżyn znajdującego się w zlewni rzeki Myśli (o powierzchni 151,38 km²).

Przekroczenia granicznych wskaźników eutrofizacji wykazywały wody:

- cieków i jezior w zlewni rzeki Płoni (OSN o powierzchni 925,59 km²) oraz cieków w zlewni Małej Iny (OSN o powierzchni 418,85 km²), wyznaczonych rozporządzeniem nr 6/2012 w sprawie OSN,
- jezior w zlewni górnej Krąpieli (OSN o powierzchni 29,27 km²) oraz wód cieków w zlewni rzeki Gęsiej (OSN o powierzchni 58,80 km²), wyznaczonych rozporządzeniem nr 5/2015 w sprawie OSN,

2) w trakcie IV cyklu dyrektywy azotanowej: 99 wód oraz 1 OSN, odpowiednio:

- 89 wód powierzchniowych (60 cieków wodnych¹⁸ i 29 jezior¹⁹),
- 4 wody powierzchniowe przejściowe i 4 wody powierzchniowe przybrzeżne²⁰,
- 2 obszary wód podziemnych²¹,
- 1 OSN o powierzchni 20.420,47 km² obejmujący region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz region wodny Ücker, z tego na obszarze województwa: zachodniopomorskiego o powierzchni 17.788,45 km², pomorskiego²² o powierzchni 1.391,13 km² i lubuskiego²³ o powierzchni 1.240,89 km².

Przekroczenia granicznych wskaźników eutrofizacji wykazywały wody:

- w regionie wodnym Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz regionie wodnym Ücker (OSN o powierzchni 20.420,47 km², w tym 17.788,45 km² na obszarze województwa zachodniopomorskiego),
- w wodach powierzchniowych przejściowych: Zalewu Szczecińskiego (o powierzchni 407,28 km²), Zalewu Kamieńskiego (o powierzchni 43,59 km²), Ujścia Dziwny (o powierzchni 2,39 km²) i Ujścia Świny (o powierzchni 8,93 km²),
- w wodach powierzchniowych przybrzeżnych: Dziwna-Świna (o powierzchni 58,83 km²), Sarbinowo - Dziwna (o powierzchni 153,67 km²), Jarosławiec - Sarbinowo (o powierzchni 98,58 km²), Rowy - Jarosławiec Zachód (o powierzchni 38,78 km²),
- w 18 jeziorach: Lechickie (Lednickie, Pogrzymie), Ciecz (Trzesniowskie), Wielkie (Wielicko), Starzyc (Chociwel), Morzycko, Trzebiechowo (Lutowo), Zaborsko I, Zaborsko II, Płonno, Płoń, Miedwie, Piaseczno, Będgoszcz, Żelewo (Żelewko), Nowogardzkie (Nowogardno), Resko (Resko Górne), Bukowo, Kopań (Witowskie) i w 44 ciekach.

(dowód: akta kontroli str. 64-80, 251-260)

Stopień eutrofizacji ww. wód został ustalony z wykorzystaniem wskaźników określonych w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 251-260)

¹⁷ Obszary obejmujące wody podziemne wrażliwe administracyjnie położone były w granicach obrębów i działek geodezyjnych określonych w załączniku nr 4 i nr 5 do ww. rozporządzenia Nr 6/2012 w sprawie OSN.

¹⁸ Z tego na terenie województw: zachodniopomorskiego 54, lubuskiego 3, zachodniopomorskiego i lubuskiego 1 (rzeka Odra od Warty do Odry Zachodniej), pomorskiego i zachodniopomorskiego 2 (Moszczeniczka i Ściegnica).

¹⁹ W tym 2 na terenie woj. lubuskiego.

²⁰ W tym 1 przebiegający przez obszar województw zachodniopomorskiego i pomorskiego (Rowy - Jarosławiec Zachód).

²¹ 1 na terenie woj. zachodniopomorskiego i 1 na terenie woj. lubuskiego.

²² Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r. poz. 526, 07.02.2017 r.

²³ Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r. poz. 270, 01.02.2017 r.

²⁴ Dz.U. nr 241, poz.2093, dalej: rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych.

Podstawę do wyznaczenia ww. wód jako wody wrażliwe i OSN stanowiły:

1) w III cyklu dyrektywy azotanowej:

- ekspertyza Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy w Puławach pt. *Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego*²⁵, sporządzona w 2011 r. na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁶,
- *Przegląd wód i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych w regionach wodnych RZGW Szczecin*²⁷, sporządzony w grudniu 2011 r. na zlecenie Dyrektora RZGW przez „Slavia” Ekologiczna Spółka z o.o., na podstawie umowy nr 112/2011 z 30.10.2011 r. (termin realizacji zlecenia określono na dzień 15.12.2011 r. wynagrodzenie brutto wynosiło 65.928 zł).

(dowód: akta kontroli str. 179-190)

Zakres merytoryczny Przeglądu 2011 r. obejmował m.in. dokonanie w obszarze działania RZGW: przeglądu wód powierzchniowych i podziemnych w celu wskazania wód wrażliwych i OSN w oparciu o ekspertyzę IUNG, weryfikację wyznaczonych w 2008 r. wód wrażliwych i OSN wraz z wnioskami wynikającymi z tej weryfikacji (w celu zniesienia, dalszego utrzymania lub zmiany zasięgu granic wód i obszaru) oraz przygotowanie projektu rozporządzenia Dyrektora RZGW obejmującego wszystkie wody i obszary OSN, które należało wyznaczyć w 2012 r. jako wrażliwe na zanieczyszczenia wraz z uzasadnieniem oraz projektu opisu granic proponowanych OSN.

(dowód: akta kontroli str. 179-187)

Do opracowania ww. Przeglądu 2011 r. przekazano wykonawcy do wykorzystania m.in.:

- dane zawarte w ekspertyzie IUNG, a dotyczące wyznaczenia OSN oraz model umożliwiający wyznaczenie zlewni o zwiększonym odpływie azotanów do wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem zmiennych środowiskowych, opracowany przez Uniwersytet Warszawski w 2010 r.,
- analizy wyników badań prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska²⁸ zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy Prawo wodne i przekazywanych do RZGW przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska²⁹ w Szczecinie, Gdańsku i Zielonej Górze, a dla wód podziemnych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie³⁰ na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska³¹ oraz przez WIOŚ w Szczecinie,
- charakterystykę użytkowania gruntów w oparciu o warstwy bazy pokrycia terenu/użytkowania ziemi Corine Land Cover (CLC 2006), mapach wrażliwości wód podziemnych oraz informacje dotyczące koncentracji produkcji zwierzęcej gromadzonych w zasobach RZGW w Szczecinie,
- dane pochodzące z monitoringu stanu chemicznego jednolitych części wód podziemnych wykonywanego w ramach monitoringu diagnostycznego i operacyjnego³² i wykorzystane do oceny stopnia i rodzaju zanieczyszczenia wód podziemnych związkami azotu pochodzenia rolniczego. W ocenie tej uwzględniono analizę wartości wskaźników: tlenu rozpuszczonego, azotu amonowego i azotu azotynowego³³.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 55-56, 64-99, 186)

²⁵ Dalej: ekspertyza IUNG.

²⁶ Dalej: RiRW.

²⁷ Dalej: Przegląd 2011 r.

²⁸ Dalej: PMŚ.

²⁹ Dalej: WIOŚ.

³⁰ Dalej: PIG-PIB.

³¹ Dalej: GIOŚ.

³² Wykonanych na poziomie krajowym przez PIG-PIB na zlecenie GIOŚ (monitoringu diagnostycznego i operacyjnego), na poziomie regionu przez WIOŚ (monitoring operacyjny).

³³ Ww. analiza obejmowała badania wód podziemnych w punktach monitoringu zlokalizowanych w granicach obszarów wskazanych jako znajdujące się pod presją rolniczą, a wyniki badań w poszczególnych punktach odnoszono do klasy jakości wód podziemnych określonych w obowiązującym Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych (Dz. U. z 2008 r., Nr 143, poz. 896) wskazując wskaźniki dla których występowały przekroczenia wartości granicznych.

2) w IV cyklu dyrektywy azotanowej – *Przegląd wód i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych w regionach wodnych RZGW Szczecin*³⁴, sporządzony w 2015 r., na zlecenie Dyrektora RZGW, przez „LEMTECH Konsulting” Sp. z o.o., na podstawie umowy nr 50/2015 z 25.06.2015 r. (termin realizacji określono do 30.10.2015 r. wynagrodzenie brutto wynosiło - 71.340 zł³⁵). Przedmiotem umowy był m.in.:

- przegląd wód powierzchniowych, podziemnych i OSN na obszarze działania RZGW wraz z szczegółową analizą (przeprowadzoną na podstawie badań monitoringowych PMS za lata 2011-2014) w celu dalszego ich utrzymania, zniesienia lub zmiany granic,
- wskazanie wód powierzchniowych, podziemnych i OSN, które powinny zostać uznane za wody wrażliwe oraz sporządzenie projektu rozporządzenia wraz z uzasadnieniem dla wód proponowanych do wyznaczenia jako wrażliwe.

Zakres przedmiotowy umowy wynikał m.in. z wypracowanego przez Grupę funkcjonującą przy Prezesie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej³⁶ (w skład której wchodziła przedstawiciele poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej³⁷), wspólnego i jednolitego podejścia do przeglądu wód i OSN na obszarze całego kraju w IV cyklu dyrektywy azotanowej (którego efektem był jednolity opis przedmiotu zamówienia).

(dowód: akta kontroli str. 179, 190-208, 216)

W Przeglądzie 2015 r. ujęto również informacje dotyczące m.in.:

- uwarunkowania środowiskowe i stanu rolnictwa, które rozpoznano w rozpatrywanym obszarze oraz dane i informacje pochodzące m.in. z planów zagospodarowania przestrzennego opracowań ekofizjograficznych, okręgowych stacji chemiczno-rolniczych, ośrodków doradztwa rolniczego, IUNG i Głównego Urzędu Statystycznego,
- charakterystyki każdej gminy z obszaru działania RZGW (informacje dla gmin, zlewni JCWP, zlewni bilansowych oraz całości obszaru RZGW) sporządzone na podstawie danych klimatycznych, charakterystyki gleb oraz warunków hydrograficznych i hydrogeologicznych³⁸,
- analizy danych dotyczących stanu rolnictwa w badanym obszarze do policzenia bilansu azotu w każdej z gmin (koncentracja produkcji zwierzęcej, struktury zasiewów oraz zużycia nawozów),
- analizy wyników badań prowadzonych w ramach PMS³ zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy Prawo wodne i przekazywanych do RZGW przez WIOŚ w Szczecinie, Gdańsku i Zielonej Górze, a dla wód podziemnych przez PIB – PIB,
- charakterystyki użytkowania gruntów w oparciu o warstwy bazy pokrycia terenu/użytkowania ziemi Corine Land Cover (CLC 2006), map wrażliwości wód podziemnych oraz informacje dotyczące koncentracji produkcji zwierzęcej gromadzonych w zasobach RZGW w Szczecinie. Przyjęto, że punktem wyjścia dla określenia rolniczego charakteru analizowanej jednostki przestrzennej na podstawie użytkowania terenu było występowanie w tej jednostce powyżej 30% powierzchni terenów rolniczych,
- specyfiki regionu Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, w tym specyfiki Morza Bałtyckiego.

(dowód: akta kontroli str. 56-5766-67, 73-80, 82, 190-208)

Dyrektor wyjaśnił: ... *W Przeglądzie 2015 r. przeanalizowano dane PMS³ z lat 2010-2014, a dla jezior z lat 2007-2014, wskutek czego do wód wrażliwych zakwalifikowano wszystkie wody powierzchniowe, w których zawartość azotanów wynosi powyżej 40 mg NO₃/l³ oraz śródlądowe wody powierzchniowe, morskie wody wewnętrzne i morza terytorialnego, wykazujące eutrofizację i wykazujące tendencję do eutrofizacji, którą można skutecznie zwalczać przez zmniejszenie dawek dostarczanego azotu.*

(dowód: akta kontroli str. 52)

³⁴ Dalej: Przegląd 2015 r.

³⁵ Zadanie sfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy nr 394/2014/Wn50/NE-WU/D z dnia 27.06.2014 r. o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania.

³⁶ Dalej: KRZG.

³⁷ Dalej: rzgw.

³⁸M.in. rozkład przestrzenny opadów, długość sezonu wegetacyjnego; charakterystyki gleb (typy, kategorie, przydatność rolnicza gleb; mapa wrażliwości wód podziemnych na zanieczyszczenie.

Kierownik Wydziału ZO wyjaśniła: *Przy wyznaczaniu wód wrażliwych, a co za tym idzie wyznaczaniu OSN, w IV cyklu azotanowym obok wymogów rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych uwzględniono postanowienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13³⁹. Wzięto pod uwagę zarzuty Komisji Europejskiej⁴⁰ wobec Polski, dotyczące niewystarczającego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN poprzez nieuwzględnienie przy ich wyznaczaniu zasady przezorności, jak również eutrofizacji wód, w szczególności eutrofizacji Morza Bałtyckiego. Uwzględnienie postanowień Trybunału skutkowało bardziej restrykcyjnym stosowaniem zasady przezorności, czyli m.in. uznaniem za wody wrażliwe, wód podlegających jakiegokolwiek presji rolniczej oraz dokładniejszym uwzględnieniem zjawiska eutrofizacji wód Morza Bałtyckiego, z uwagi na udział polskiego rolnictwa w całkowitym ładunku azotu odprowadzanego do Bałtyku z terytorium Polski. Z uwagi na fakt, iż wody Morza Bałtyckiego stanowią odbiornik dla rzek Przymorza Zachodniego, obszarem szczególnie narażonym objęto cały obszar działania RZGW.*

(dowód: akta kontroli str. 178)

Wody, które zostały wyznaczone przez RZGW jako wrażliwe oraz OSN w III i IV cyklu dyrektywy azotanowej posiadały właściwości i cechy wymienione w § 3 rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych, a ich identyfikacja, jak już wskazano powyżej, odbywała się m.in. na podstawie ww. badań PMS, Przeglądach 2011 r. i 2015 r. oraz ekspertyzie IUNG.

(dowód: akta kontroli str. 65)

1.3. Powodem zlecenia opracowania Przeglądu 2011 r. i 2015 r. podmiotem zewnętrznym była, według wyjaśnień Dyrektora RZGW, m.in. mnogość zadań ustawowych wymagających szczegółowych i długotrwałych analiz oraz zbyt mała obsada w poszczególnych komórkach merytorycznych. W związku z tym przy opracowywaniu ww. Przeglądów wsparto się opracowaniami zewnętrznymi realizowanymi przez eksperta ds. gospodarki wodnej, monitoringu lub ochrony środowiska posiadającego doświadczenie z zakresu analizy danych jakościowych wód, hydrologii i hydrogeologii oraz eksperta ds. gospodarki wodnej (ochrony środowiska), posiadającego doświadczenie z zakresu oceny wpływu rolnictwa na środowisko i gospodarkę wodną.

(dowód: akta kontroli str. 11, 61, 178-208, 216)

1.4. W badanym okresie do RZGW nie wpłynęły skargi wskazujące na niezasadne wyznaczenie OSN. Presja środowisk rolniczych nie miała wpływu na sposób wyznaczenia przez Dyrektora RZGW OSN.

(dowód: akta kontroli str. 146-177)

1.5. Dla zapewnienia jednolitego podejścia do analizowania, porównywania i wykorzystywania danych przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN przedstawiciele RZGW, uczestniczyli w pracach Grupy. Wszelkie kwestie merytoryczne dotyczące jednolitego sposobu wyznaczenia wód wrażliwych i OSN na obszarze całego kraju były wyjaśniane i rozwiązywane poprzez współpracę w ramach prac Grupy. Ponadto przedstawiciele RZGW uczestniczyli w opiniowaniu projektu ekspertyzy IUNG, jako dokumentu wyjściowego do wyznaczenia OSN oraz wód wrażliwych. W toku prac Grupy podnoszono, że w istniejącym kształcie i zakresie ekspertyza IUNG nie jest wystarczającą podstawą do wyznaczenia OSN. Zgłaszane uwagi i wątpliwości dotyczyły m.in.

- sposobu przedstawienia zasięgu OSN, w szczególności konieczności uwzględnienia eutrofizacji podczas wyznaczenia wód wrażliwych,
- zgodności sposobu prowadzenia analiz w procesie weryfikacji i wyznaczenia wód wrażliwych oraz OSN z dyrektywą azotanową oraz rozporządzeniem w sprawie wód wrażliwych⁴¹,
- niejednoznacznego wskazania w ekspertyzie IUNG podstawy do wyznaczenia OSN oraz wód wrażliwych⁴²,

³⁹ Dalej: wyrok w sprawie C-356/13.

⁴⁰ Dalej: KE.

⁴¹ Notatki ze spotkania Grupy w dniach 8.06.2011 r. i 20.06.2011 r., dot. stanu zaawansowania wyznaczenia OSN.

⁴² Notatka ze spotkania Grupy z dnia 25.10.2011 r. dotyczącego wyznaczenia OSN oraz wód wrażliwych na podstawie ekspertyzy IUNG, termin przesłania uwag do opracowania ustalono na dzień 28.10.2011 r.

- map obszarów zakwalifikowanych jako proponowane OSN oraz metodycznego opis modelu zastosowanego do wyznaczenia OSN⁴³ - przedstawicie rzgw wskazali m.in., że przedstawione w ekspertyzie IUNG warstwy GIS zawierały wykaz obrębów kwalifikowanych do OSN, natomiast w tabeli atrybutów była informacja jedynie o powierzchni obrębu i powierzchni użytków rolnych oraz braku wskazania w ww. ekspertyzie wód wrażliwych w zidentyfikowanych obszarach presji rolniczej oraz nieuwzględnienie wyników monitoringu wód.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 26-35, 59, 120-147)

Dyrektor wyjaśnił: ... w związku z faktem, iż określone w ww. ekspertyzie IUNG obszary jako pozostające pod presją rolniczą mogą mieć wpływ na jakość wód powierzchniowych i podziemnych, nie obejmowały wskazania wód wrażliwych, RZGW samodzielnie dokonało przypisania ich do zlewni rzecznych i scharakteryzował te zlewnie, m.in. w zakresie geologii i hydrogeologii oraz topografii terenu. Dodatkowo, Dyrektor RZGW, przeanalizował wyniki PMS za lata 2007-2011. Szczegółowa charakterystyka wyznaczonych w ww. pracy obszarów została zamieszczona w Przeglądzie 2011 r. Wyznaczone, przez Dyrektora RZGW, w III cyklu azotanowym wody wrażliwe zostały zidentyfikowane jako pozostające pod dominującą presją rolniczą. ... ww. ekspertyza IUNG było co prawda podstawą wyznaczenia w III cyklu azotanowym OSN, niemniej Dyrektor RZGW nie przyjął jego wyników bezkrytycznie i dokonał analizy wskazanych materiałów pod kątem wymogów formalnych wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych określonych w rozporządzeniu w sprawie wód wrażliwych.

Wyjaśnił również, że z uwagi na brak uwzględnienia w ekspertyzie IUNG przebiegu cieków, wskazane w tej pracy obszary jako pozostające pod presją rolniczą mogą mieć wpływ na jakość wód powierzchniowych i podziemnych, przypisano do zlewni rzecznych i scharakteryzowano, między innymi, w zakresie geologii i hydrogeologii oraz topografii terenu. Mając na uwadze przepis art. 47 ust. 5 ustawy z 2001 r. Prawo wodne, przeprowadzono analizę wyników monitoringu państwowego monitoringu środowiska tj. analizowano wyniki badań monitoringu wód powierzchniowych z lat 2007-2011. ekspertyza IUNG wskazała obręby geodezyjne będące pod presją rolniczą. Jednakże, samo przecięcie warstw wskazanych obrębów z warstwą jednolitych części wód nie jest jednoznaczne ze stwierdzeniem, że wg IUNG rolnictwo było czynnikiem sprawczym powodującym presję na te JCW.

(dowód: akta kontroli str. 19, 22-23, 26-35, 53, 413, 416-417)

Ponadto Dyrektorowi RZGW przekazane zostały następujące wytyczne i wskazówki dotyczące sposobu wyznaczania wód wrażliwych i OSN:

- informacja o podjętych działaniach zmierzających do pozyskania opracowania merytorycznego wraz z warstwami umożliwiającymi precyzyjną lokalizację OSN⁴⁴, będąca odpowiedzią Prezesa KZGW na prośbę Dyrektora RZGW o pilne przekazanie 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, które miały zostać przygotowane przez Ministerstwo RiRW, w związku z koniecznością wypełnienia obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 ustawy Prawo wodne,
- ostateczna wersja ekspertyzy IUNG z informacją, iż stanowi ona, zgodnie z ustaleniami pomiędzy Ministerstwem Środowiska⁴⁵ a Ministerstwem RiRW, bazę wyjściową dla przygotowania rozporządzeń w sprawie określenia wód wrażliwych i OSN⁴⁶,
- ustalenia pomiędzy Sekretarzem Stanu w MŚ Stanisławem Gawłowskim a Ministrem RiRW Markiem Sawickim z 27.04.2012 r. dotyczące wykonania dodatkowej analizy i zmniejszenia powierzchni projektowanych OSN dla m.in. województwa zachodniopomorskiego⁴⁷.
- polecenie Sekretarza Stanu w MŚ z 5.06.2014 r. dotyczące zwiększenia powierzchni OSN w ramach III cyklu dyrektywy azotanowej do kształtu przedstawionego w projektach

⁴³ Materiały przekazane pismem Zastępcy Prezesa KZGW z dnia 5.10.2011 r., znak: KZGW/DPiZW-pgw/760/2011.

⁴⁴ Odpowiedź Prezesa KZGW (pismo z 29.09.2011 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/737/2011/mzc) na pismo Dyrektora RZGW w Szczecinie z 14.09.2011 r. znak: ZO-5810-3/11-jj.

⁴⁵ Dalej: MŚ.

⁴⁶ Pismo z 5.01.2012 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/32/2012/ar Prezesa KZGW do Dyrektorów RZGW, z prośbą o pilne przygotowanie projektów rozporządzeń w sprawie określenia wód wrażliwych i OSN oraz przekazanie ich do KZGW do 17.01.2012 r.

⁴⁷ Pisma Prezesa KZGW do Dyrektorów RZGW z 27.04.2012 r. znak: KZGW/DPiZWpgw/548/2012/mzc oraz z 7.05.2012 r. znak: KZGW/4332/2012/jw.

rozporządzeń ze stycznia 2012 r i sporządzenie projektów nowych rozporządzeń z terminem obowiązywania zgodnym z terminem obowiązywania obszarów już wyznaczonych⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str.120-147, 227)

Jak wyjaśnił Dyrektor: Pismem z 7.05.2012 r. znak: KZGW/4332/2012/jw Prezes KZGW przekazał dyspozycje Ministra RiRW i Sekretarza Stanu w MŚ dotyczące podjęcia działań zmierzających do zmniejszania projektowanych powierzchni OSN. Ostateczne decyzje dotyczące liczby i powierzchni OSN zostały podjęte na spotkaniu, które odbyło się 14.05.2012 r., w którym obok przedstawicieli KZGW i RZGW, uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstwa RiRW. Ostatecznie w 2012 r. Dyrektor RZGW w wyznaczył jedynie 2 OSN.

(dowód: akta kontroli str. 50)

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału ZO: Główne problemy związane z praktycznym wykorzystaniem wymogów rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych wskazywane przez RZGW oraz przedstawicieli innych instytucji (w tym Generalnej Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁹), tworzących Grupę:

- rozporządzenie w sprawie wód wrażliwych oraz art. 47 ustawy Prawo wodne wskazują jedynie jakie informacje uwzględnić przy identyfikacji wód wrażliwych. Jednakże przepisy nie określają skąd pozyskać niezbędne dane oraz jak należy je interpretować;
- w przepisie § 2 rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych mowa jest o stężeniach azotanów; nie sprecyzowano jednak czy mają to być stężenia maksymalne, średnie czy też procentyl;
- nie sprecyzowano, w jakim przypadku należy przyjąć, że w danej wodzie powierzchniowej wystąpiła eutrofizacja lub tendencja do eutrofizacji, tzn. czy o eutrofizacji świadczy przekroczenie jednego wskaźnika, kilku czy wszystkich jednocześnie;
- podejście do oceny stopnia eutrofizacji, zawarte w zał. nr 1 do rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych, 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 znacznie szerszy niż wskazany w zał. nr 1 do ww. rozporządzenia;
- podział na wody stojące i płynące przedstawiony w załączniku 1 do rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych (jeziora i rzeki), jest niezgodny z art. 5 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy Prawo wodne, w myśl którego jezior przepływowych nie można traktować jako wody stojące;
- wartości wskaźników eutrofizacji zawarte w zał. 1 do rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych, odpowiadają wartościom dla stanu bardzo dobrego / maksymalnego potencjału określonego zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną;
- w odniesieniu do wód podziemnych brak jest wskazania sposobu uwzględnienia przy identyfikacji wód wrażliwych wskaźników: tlen rozpuszczony, azot amonowy i azot azotanowy – ww. rozporządzenie Ministra Środowiska w § 2 ust. 3 mówi: „uwzględnia się również wartości wskaźników tlen rozpuszczony, azot amonowy i azot azotanowy”, jednakże nie podaje wartości granicznych tych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 63)

Zarzuty KE dotyczyły m.in. nieokreślenia wód wrażliwych oraz niewyznaczenie stref zagrożenia w wystarczającym stopniu⁵⁰ oraz niepełnego wykonanie obowiązków ustanowienia programów działań dla stref zagrożenia w związku z niedostatecznym wyznaczeniem tych stref,

⁴⁸ Pismo Sekretarza Stanu w MŚ z 5.06.2014 r. znak: DZW-I-073-7/22814/14/ETK przekazane Dyrektorom RZGW przez Z-ca Prezesa KZGW pismem z 11.06.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/942/2014/lk.

⁴⁹ Dalej: GIOŚ.

⁵⁰ M.in. uwzględnienie przy określaniu wód wrażliwych oraz wyznaczaniu OSN w sposób niewystarczający kryterium eutrofizacji wód morskich i słonych oraz podwyższonego stężenia azotanów; niewyznaczenie całego terytorium Polski jako strefy wrażliwej na zanieczyszczenia związkami azotu, w sytuacji gdy: znajduje się ono w zlewni Morza Bałtyckiego; na terenie kraju dominują gleby piaszczyste; liczne są wrażliwe jeziora i rzeki; znaczny jest „udział odchodów zwierzęcych w stratach zmywania azotu oraz ich rozproszenie na terenie kraju”; na terenie całego kraju są melioracje oraz rosące zużycie nawozów azotowych; niewyznaczenie na terenie kraju szeregu wód i stref wrażliwych, w których odnotowano stężenie azotu przekraczające 40 mg lub 50 mg NO₃/l, znajdujących się na obszarach wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu lub potencjalnie wrażliwych na to zanieczyszczenie,

nieuwzględnienie w tych programach zakazu: nawożenia na gruntach nachylonych obornikiem i stosowania nawozów niezależnie od warunków klimatycznych i stanu gleby od początku grudnia do końca lutego.

Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Wszelkie działania związane z zarzutami KE dotyczącymi nieprawidłowej implementacji dyrektywy azotanowej (Naruszenie nr 2010/2063) oraz skargą azotanową skierowaną przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-356/13), były prowadzone na szczeblu centralnym. Poszczególne rzgw uczestniczyły w spotkaniach Grupy i prezentowały swoje stanowiska do opracowania IUNG. Kwestie merytoryczne natomiast były wyjaśniane i rozwiązywane poprzez współpracę w ramach prac Grupy. W procesie weryfikacji uczestniczyli przedstawiciele MŚ, Ministerstwa RiRW, GIOŚ, KZGW oraz wchodzący w skład Grupy przedstawiciele poszczególnych rzgw. Jedynie po otrzymaniu skargi wniesionej przez KE w sprawie C-356/16, Prezes KZGW pismem z 24.07.2013 r. znak: KZGW/DPIZW-pgw/1042/2013/ar, zwrócił się z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów KE ze szczególnym zwróceniem uwagi na punkty 51-75. Dyrektor RZGW w Szczecinie, pismem z 26.07.2013 r. znak: ZO-581/3/13-jm przekazał odpowiedź w sprawie.*

(dowód: akta kontroli str. 11, 61)

Dyrektor RZGW⁵¹ wskazał na następujące działania podjęte w celu weryfikacji merytorycznej zarzutów KE m.in.:

- dokonanie w 2011 r. (w celu uwzględnienia zmian czynników nieprzewidzianych podczas ich wcześniejszego wyznaczania w 2004 r. i 2008 r.) przeglądu wód powierzchniowych i podziemnych, weryfikacji wód wrażliwych oraz OSN, w efekcie czego zaplanowano wyznaczenie 8 OSN o łącznej powierzchni 1.756,77 km², co stanowiło 8,6 % obszaru RZGW. Publikacja przygotowanego, poddanego konsultacjom społecznym i uzgodnionego z Wojewodą rozporządzenia⁵² została wstrzymana poleceniem Prezesa KZGW nakazującym wstrzymanie wszelkich działań w zakresie OSN, a następnie ponowną analizę i zmniejszenie powierzchni wyznaczonych OSN dla m.in. województwa zachodniopomorskiego. Decyzję tą uzasadniono ustaleniami pomiędzy Sekretarzem Stanu w MŚ a Ministrem RiRW. Ponowna analiza wykazała, że wykluczenie przez RZGW przynajmniej 4 z 8 OSN może budzić wątpliwości ze strony UE, ponieważ obszary te stanowiły wody zeutrofizowane, bądź pozostawały pod dużą presją rolniczą i - mając na uwadze zasadę ostrożności wynikającą z dyrektywy azotanowej - nakazywałoby objąć te obszary OSN (nawet jeżeli wody w tych obszarach nie były monitorowane pod względem jakości i zawartości związków azotu). Projektując na początku roku 2012 wyznaczenie w obszarze RZGW 8 OSN, również brano pod uwagę eutrofizację wód nawet jeżeli nie była ona spowodowana tylko i wyłącznie przez źródła rolnicze w danym obszarze,
- ujęcie w IV cyklu dyrektywy azotanowej wód przejściowych i przybrzeżnych jako OSN. Wcześniej nie zostały one wyznaczone jako wrażliwe, gdyż mimo widocznych efektów eutrofizacji wyrażających się przekroczeniami średnich stężeń chlorofilu „a” i wartości średnich odnoszących się do przezroczystości wód nie można było jednoznacznie stwierdzić, iż były one związane z oddziaływaniem zanieczyszczeń pochodzącym ze źródeł rolniczych⁵³.

Ponadto Dyrektor RZGW wskazał, że z uwagi na niekompletność lub niepewność odrzucone zostały wyniki badań jakości wody podziemnej w punktach zlokalizowanych poza OSN,

⁵¹Odpowiedź Dyrektora RZGW z 26.07.2013 r. (znak: ZO-581/3/13-jm) na pismo Pismo Prezesa KZGW z 24.07.2013 r. (znak: KZGW/DPIZW-pgw/1042/2013/ar o ustosunkowanie się do zarzutów KE.

⁵² Prośbę RZGW do Wojewody o uzgodnienie projektu ww. rozporządzenia przekazano pismem z 13.04.2012 r. znak NO-5521-8/12-mt, uzgodnienie od Wojewody otrzymano pismem z 17.04.2012r. znak NK-4.0552.7.2012.AS.

⁵³ Głównym problemem wód przejściowych i przybrzeżnych była eutrofizacja spowodowana zasilaniem wód substancjami biogennymi. Jakość wód Zatoki Pomorskiej była kształtowana przez zeutrofizowane wody Zalewu Szczecińskiego, który znajdował się pod silnym wpływem zanieczyszczeń wnoszonych przez Odrę. Analizy stanu jakości wód pod kątem ich zanieczyszczenia azotanami dokonano w oparciu o kryterium zawartości azotanów >50 mgN₃/l, dla określenia zagrożenia wód azotanami zastosowano przedział od 40 do 50 mgN₃/l. Do oceny wzięto pod uwagę wartości maksymalne z 4 lat (2007-2010), uzyskane ze stanowisk badawczych na Zalewie Szczecińskim i Zatoce Pomorskiej. Wszystkie analizowane wyniki stężeń azotanów kształtowały się poniżej 40 mgN₃/l. Natomiast stopień zeutrofizowania wód określono na podstawie wymagań rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych. Analiza podstawowych wskaźników eutrofizacji w wodach Zalewu Szczecińskiego oparta została na kryteriach dla morskich wód wewnętrznych, natomiast analiza stopnia eutrofizacji wód Zatoki Pomorskiej odniesiono do kryteriów dla morskich wód przybrzeżnych.

a wykazujących wartości azotanów przekraczającą 50 mg/l⁵⁴. Natomiast budowa nowoczesnych oczyszczalni ścieków oraz przekształcenie dawnych obszarów rolniczych w działki letniskowe bądź ugory skutkowało odprowadzaniem zarówno do wód jezior Morzycko, Bystrzyno, Baczynko, Wądół, Buczyno i Będzin jak i rzeki Gęsiej jedynie ścieków opadowych lub ze zmodernizowanych oczyszczalni. Badania monitoringowe na rzece Gęsia od 2008 r. (w 2007 r. stwierdzono niewielkie przekroczenie maksymalną stężenia azotanów) wykazywały wyraźną tendencję spadkową (poniżej 40 mg NO₃/l).

(dowód: akta kontroli str. 139-140 209-214, 251a)

W kwestii niewykorzystania wniosków i zaleceń wynikających z opracowanej w 2007 r. przez Uniwersytet i Ośrodek Badawczy Wageningen – Nauki Przyrodnicze oceny wyznaczonych w Polsce stref wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Zgodnie z ustaleniami spotkania w dniu 16.12.2010 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele resortu rolnictwa oraz środowiska w celu ustalenia spójnej strategii w zakresie wyznaczania w Polsce w latach 2012-2015 OSN, Ministerstwo RiRW zobowiązało się do przekazania MŚ oraz KZGW, twardego naukowego dowodu i analiz dotyczących stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazaniem OSN. Ustalono, że dokument ten będzie podstawą do wyznaczenia przez dyrektorów rzgw w III cyklu azotanowym, wód wrażliwych i OSN. Nie znam przyczyn, które wpłynęły na brak uwzględnienia w ekspertyzie IUNG wniosków i zaleceń wynikających z opracowanej w 2007 r. przez ww. Uniwersytet wyznaczonych w Polsce stref wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu.*

(dowód: akta kontroli str. 11, 61-62)

1.6. Dyrektor wyjaśniał: *w kwestii związanej z wykonaniem wyroku Trybunału UE w sprawie C-356/13, Dyrektor RZGW nie otrzymał żadnych dyspozycji w tym zakresie. Podczas spotkań Grupy pozyskano informację, że Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w odpowiedzi na wyrok w sprawie C-356/13, zobowiązał się do objęcia Programem działań, obszar całego kraju. Wymagało to jednak zmiany dotychczasowych przepisów. Projekt ustawy Prawo wodne, zakładał zmianę podejścia do realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce. Zgodnie z art. 3 ust. 5 dyrektywy azotanowej, zamierzano objąć Programem działań cały kraj, zgodnie z zapisami art. 104 ww. projektu ustawy (numer z wykazu RCL UD 194). Ponadto z uwagi na zbliżający się termin weryfikacji wód wrażliwych i OSN oraz nieznanym terminem wprowadzenia nowych uregulowań prawnych, pracownicy rzgw, zajmujący się tematyką związaną z dyrektywą azotanową, podjęli się wypracowania wspólnego i jednolitego podejścia do przeglądu wód i OSN w IV cyklu azotanowym. Ze względu na niewielką ilość czasu, posiadanym zapewnieniem finansowania realizacji zewnętrznych opracowań (środki NFOŚiGW) oraz w związku z zapisami projektu ustawy Prawo wodne, odstąpiono od opracowania „Metodyki wyznaczania wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych”, nad którą pracowano od października 2014 r., skupiono się na opracowaniu jednolitego opisu przedmiotu zamówienia. Stanowił on następnie bazę do określenia zakresu przedmiotowego umowy na opracowanie Przeglądu 2015 r.*

(dowód: akta kontroli, str. 11, 215-216)

W dniu 11.06.2014 r. Prezes KZGW⁵⁵ przekazał Dyrektorowi RZGW polecenie Sekretarza Stanu w MŚ⁵⁶ dotyczące zwiększenia powierzchni OSN dla III cyklu dyrektywy azotanowej do kształtu przedstawionego w projektach rozporządzeń ze stycznia 2012 r. Decyzja taka została uzasadniona opinią wydaną przez MRiRW w zakresie wyznaczenia dodatkowych OSN i podjęta, po spotkaniu Komitetu Stałego Rady Ministrów, przez Ministra Środowiska. Dodatkowo zalecono, aby przy wyznaczaniu kolejnych OSN uwzględnić dane pochodzące z rozszerzonego monitoringu wód realizowanego w ramach PMŚ⁵⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 141-143, 217)

⁵⁴ W punktach należących do krajowej sieci monitoringu wód podziemnych, zlokalizowanych poza OSN i wykazujących zawartość azotanów przekraczającą 50 mg/l. ujmowano wody gruntowe. Punkty te zlokalizowane były w granicach zabudowy wiejskiej lub na terenach wiejskich, a zanieczyszczenia związane były z nieuporządkowaną gospodarką ściekową, a nie działalnością rolniczą. Ze względu na brak reprezentatywności w tych punktach zaprzestano badań jakości wód podziemnych.

⁵⁵ Pismo Zastępcy Prezesa KZGW z 11.06.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/942/2014/wk.

⁵⁶ Pismo z 5.06.2014 r Znak: DZW-I-073-7/22814/14/ETK.

⁵⁷ Pismo z 5.06.2014 r Znak: DZW-I-073-7/22814/14/ETK.

- Pomimo zgłaszanych przez przedstawicieli rzgw do Prezesa KZGW uwag i wątpliwości⁵⁸ dot. m.in.
- zasadności wykorzystania ekspertyzy IUNG przy wyznaczaniu dodatkowych OSN, skoro, zdaniem KE, ma ona błędne założenia metodologiczne,
 - uwzględniania w szczególności zjawiska eutrofizacji (w związku z tym, iż punktem wyjścia jest ochrona przed eutrofizacją zbiornika docelowego jakim jest Morze Bałtyckie, do którego zlewiska należy 99,7% powierzchni Polski, jako OSN należałoby wyznaczyć cały obszar kraju,
 - możliwości wykorzystania projektów rozporządzeń dyrektorów rzgw przekazanych do KE 27.01.2012 r.,
 - określenia terminu ich obowiązywania, sposobu wykorzystania danych PMŚ (w sytuacji gdy były one dostępne jedynie z cyklu 2013-2015 i nie obejmowały wszystkich OSN), cofnięcie decyzji o dodatkowych wyznaczeniu OSN w cyklu 2012-2016 i ustanowienie na terenie całego kraju jednego programu działań,

MŚ podtrzymało stanowisko wynikające z decyzji Komitetu Stałego Rady Ministrów⁵⁹. Z uwagi na ww. stanowisko MŚ przedstawiciele rzgw i KZGW ustalili m.in., że wszystkie rozporządzenia będą posiadały wspólną treść uzasadnienia, a KZGW zwrócił się do MŚ z prośbą o potwierdzenie, czy wyznaczenia dodatkowych OSN w środku 4-letniego cyklu azotanowego nie spowoduje naruszenia przez dyrektorów rzgw, przepisów ustawy Prawo wodne oraz o wskazanie podstawy prawnej do wydania przez dyrektorów rzgw rozporządzeń w sprawie określenia dodatkowych OSN⁶⁰. Jednakowe dla wszystkich rzgw projekty uzasadnienia do rozporządzeń w sprawie dodatkowego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN, przekazano do MŚ 21.11.2014 r.⁶¹, z prośbą o uzgodnienie. Dodatkowo Dyrektor RZGW⁶², zwrócił się do Prezesa KZGW z prośbą o monitowanie do MŚ w kwestii uzyskania odpowiedzi na wątpliwości przekazane w ww. piśmie KZGW z 16.06.2014 r. Pomimo kilkukrotnych monitów, nie uzyskano odpowiedzi na przedłożoną prośbę⁶³.

(dowód: akta kontroli, str. 141-142, 217-218, 224 - 250)

Ostatecznie projekt rozporządzenia Dyrektora RZGW w sprawie określenia wód wrażliwych i OSN, skierowano do Wojewody Zachodniopomorskiego celem uzgodnienia⁶⁴, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 218)

Rozporządzeniem Nr 5/2015 w sprawie OSN Dyrektora RZGW zwiększył liczbę OSN z 2 do 8 wyznaczając 6 dodatkowych OSN obejmujących zlewnie: Kanału Cedyńskiego, górnej Kurzycy i Kanału Dar (Kanału Sienicy), Kanału Giżyn znajdującego się w zlewni rzeki Myśli, rzeki Omulnej, górnej Krapieli, rzeki Gęsiej.

(dowód: akta kontroli, str. 64, 73-80)

Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW: *Wody w obszarze OSN Kanału Giżyn, Kanału Cedyńskiego, rzeki Omulna oraz na terenie zlewni Kurzycy wraz z kanałem Dar w latach 2007-2013, nie były objęte monitoringiem wód, nie było więc potwierdzenia poziomu faktycznego zanieczyszczenia tych wód związkami azotu oraz nie było podstaw do uznania tych wód za zeutrofizowane lub zagrożone eutrofizacją. Na obszarze RZGW w 2012 r. projektowano wyznaczenie 8 OSN. Na skutek presji środowisk rolniczych, w 2012 r. na szczęblu ministerialnym, podjęto decyzję o zmniejszeniu powierzchni OSN w stosunku do propozycji przygotowanej przez regionalne zarządy, na podstawie opracowania IUNG. Ostatecznie, Dyrektor RZGW z 8 projektowanych OSN, w 2012 r. wyznaczył jedynie dwa. W nawiązaniu do ustaleń ze spotkania KPRM dot. skierowania skargi KE do Trybunału Sprawiedliwości UE, które miało miejsce 6.09.2013 r.,*

⁵⁸ Pisma: z 16.06.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/970/2014/wk, z 27.06.2014 r. znak: ZO- 5810-5/14-jj Dyrektora RZGW w Szczecinie do Zastępcy Prezesa KZGW, z 17.07.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1195/2014/wk Z-cy Prezesa KZGW do Departamentu Zasobów Wodnych w MŚ.

⁵⁹ Przekazane pismem 3.09.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1440/2014/wk.

⁶⁰ Notatka ze spotkania 11.09.2014 r., Pismo Prezesa KZGW do Zastępcy Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych MŚ z 3.10.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1595/2014/wk, Pismo z 21.11.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1899/2014/wk.

⁶¹ Pismo z 21.11.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1899/2014/wk.

⁶² Pismo z 27.06.2014 r. znak: ZO-5810-5/14-jj.

⁶³ Pisma z 19.12.2014 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/2033/2014/wk oraz z 5.03.2015 r. znak: DPiZW-pgw.5052.14.2015.wk.

⁶⁴ Pismo z 1.04.2015 r. znak: NO-554-1/15-pi.

⁶⁵ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm. Dalej: ustawa o administracji rządowej.

Prezes KZGW skierował do Dyrektorów RZGW prośbę o „pozostawanie w stanie gotowości” do podjęcia działań zmierzających do zwiększenia powierzchni wyznaczonych OSN na okres 2012-2016⁶⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 217-223)

RZGW nie otrzymało wytycznych oraz harmonogramu wykonania wyroku w sprawie C-356/16. Pracownicy RZGW zostali poinformowani o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącym o zmianie podejścia w kwestii realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce. Rząd Polski zobowiązał się do objęcia Programem działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, całego terytorium kraju.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 219)

W przypadku 69 JCW⁶⁷ (z 304⁶⁸) Dyrektor RZGW nie zweryfikował konieczności wyznaczenia wód wrażliwych, dla których w opracowaniu wykonanym w 2011 r. przez Uniwersytet Warszawski *Wyznaczenie obszarów znajdujących się pod rzeczywistą presją działalności rolniczej ze względu na zanieczyszczenia wód związkami azotu*⁶⁹ zidentyfikowano presję rolniczą, a jednocześnie te JCW w latach 2007-2015 nie były monitorowane (62 JCW) lub wyniki monitoringu prowadzonego w latach 2007-2015 każdorazowo lub przynajmniej raz wskazywały, iż należy je uznać za wodę zanieczyszczoną (§ 2 ust. 1 pkt 1 i 2) lub wodę zagrożoną zanieczyszczeniem (§ 2 ust. 2 pkt 1 i 2) związkami azotu ze źródeł rolniczych zgodnie z kryteriami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wód wrażliwych (7 JCW).

(dowód: akta kontroli, str. 104-119)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: *..., jak już zostało wskazane we wcześniejszych wyjaśnieniach, że opracowanie Uniwersytetu Warszawskiego nie było podstawą wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w III cyklu azotanowym. Analiza porównawcza wyników opracowania Uniwersytetu Warszawskiego z wynikami opracowania IUNG wpływająca na planowany przez RZGW do wyznaczenia zasięg OSN była przedmiotem spotkania w siedzibie KZGW w dniu 14.05.2012 r., w którym obok przedstawicieli KZGW i RZGW aktywnie uczestniczyli również przedstawiciele MRiRW. Po tym spotkaniu KZGW pismem z 6.06.2012 r., znak KZGW/DPiZWpgw/736/2012/mzc polecił RZGW przygotowanie projektów rozporządzeń w wariantach, które ustalono na ww. spotkaniu.*

(dowód: akta kontroli, str. 414, 419)

Dyrektor RZGW w Szczecinie nie zweryfikował konieczności wyznaczenia wód wrażliwych w przypadku 143 JCW (z 304) dla których w opracowaniu *Analiza presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań planów gospodarowania wodami*, wykonanym w 2013 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - PIB Oddział w Krakowie⁷⁰ zidentyfikowano presję rolniczą, a jednocześnie w latach 2007-2015 r. nie były one monitorowane (124 JCW) lub wyniki monitoringu prowadzonego w latach 2007-2015 każdorazowo lub przynajmniej raz wskazywały, iż należy je uznać za wodę zanieczyszczoną (§ 2 ust. 1 pkt 1 i 2) lub wodę zagrożoną zanieczyszczeniem (§ 2 ust. 2 pkt 1 i 2) związkami azotu ze źródeł rolniczych zgodnie z kryteriami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wód wrażliwych (19 JCW).

(dowód: akta kontroli, str. 104-119)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: *..., jak już zostało wskazane we wcześniejszych wyjaśnieniach,, że podstawą wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w III cyklu azotanowym nie było Opracowanie IMiGW. W związku z powyższym oraz zważywszy na fakt, że praca ta została wykonana w terminie późniejszym niż weryfikacja i określenie wód wrażliwych oraz OSN na potrzeby III cyklu realizacji dyrektywy azotanowej, jej wyniki nie zostały uwzględnione w wydanych w 2012*

⁶⁶ Pismo z 25.09.2013 r. znak: KZGW/DPiZW-pgw/1252/2013/ar.

⁶⁷ Jednolite części wód.

⁶⁸ Na podstawie danych ujętych w ujętych w tabeli 2.6.2 pkt 1d „Zestawienie danych o zidentyfikowanej presji rolniczej i wynikach monitoringu w ramach PMS dla JCWP rzecznych, jeziornych i podziemnych wskazanych (w opracowaniu analizy presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczegółowym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań planów gospodarowania wodami wykonanym w 2013 r. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - PIB Oddział w Krakowie) jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych”

⁶⁹ Dalej: opracowanie Uniwersytetu Warszawskiego.

⁷⁰ Dalej: Opracowanie IMiGW.

i 2015 r. rozporządzeniach Dyrektora RZGW w Szczecinie. Ponadto, w obowiązującej wówczas ustawie Prawo wodne nie było delegacji prawnej do weryfikacji przez dyrektorów rzgw wód wrażliwych i OSN w trakcie trwania czteroletniego cyklu dyrektywy azotanowej. ... Wody wrażliwe i OSN na III cykl azotanowy (2012-2016), zostały wyznaczone na podstawie ekspertyzy IUNG, i ostatecznie zmniejszone w oparciu o wyniki, dostępnego na tamten czas, PMS. Ponadto wskazanie presji nie jest jednoznaczne z wyznaczeniem wód wrażliwych zgodnie z rozporządzeniem. Dla większości JCW, dla których w opracowaniu IMGW wskazano zagrożenie, presja rolnicza, nie stanowiła jedynej presji zidentyfikowanej dla danej JCW.

(dowód: akta kontroli, str. 414, 419-420)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

Dyrektor RZGW w rozporządzeniu nr 6/2012 w sprawie OSN wyznaczył tylko 2 OSN, (o powierzchni 1.344,44 km²) pomimo tego, iż posiadał wiedzę wynikającą zarówno z ekspertyzy IUNG jak i Przeglądu 2011 r., że obszarów tych powinno być co najmniej 8 (o powierzchni 1.756,77 km²). Dyrektor RZGW miał również wiedzę, iż utworzenie 2 zamiast 8 OSN może być powodem uwag ze strony KE, gdyż obszary te stanowiły wody zeutrofizowane bądź pozostawały pod dużą presją rolniczą.

(dowód: akta kontroli, str. 57-59, 65-66, 69-72, 180-187, 210-211)

Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo wodne Dyrektor określa, w drodze rozporządzenia, wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz OSN, uwzględniając: zawartość związków azotu w wodach powierzchniowych i podziemnych, ze szczególnym uwzględnieniem wód pobieranych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, stopień eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych, dla których czynnikiem eutrofizacji jest azot, charakterystykę terenu, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzaju działalności rolniczej, struktury użytków rolnych, koncentracji produkcji zwierzęcej, rodzaju gleb i klimatu.

Dyrektor wyjaśnił: *Pierwotnie projekt obejmował 8 OSN. Wskutek protestów środowisk rolniczych, odbyło się spotkanie Sekretarza Stanu w MS z Ministrem RiRW które miało miejsce 27.04.2012 r. Jednym z ustaleń spotkania była wystosowana przez Prezesa KZGW do dyrektorów rzgw prośba o ponowną analizę i zmniejszenie powierzchni projektowanych OSN (pismo z 27.04.2012 r. znak: KZGW/DPiZWpgw/548/2012/mzc). Następnie, pismem z 7.05.2012r. znak: KZGW/4332/2012/jw., Prezes KZGW przekazał dyspozycje Ministra RiRW i Sekretarza Stanu w MS, dotyczące podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia projektowanych powierzchni OSN. Ostateczne decyzje dotyczące liczby i powierzchni OSN zostały podjęte na spotkaniu, które odbyło się w dniu 14.05.2012 r., w którym obok przedstawicieli KZGW i RZGW, uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstwa RiRW. Ostatecznie w roku 2012, Dyrektor RZGW wyznaczył jedynie 2 OSN.*

...zauważa się też, że „praktyka ograniczenia” wyznaczania wód wrażliwych w III cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wynikała z ustaleń pomiędzy kierownictwem resortu środowiska i resortu rolnictwa ze spotkania 16.12.2010 r. w sprawie spójnej strategii w zakresie wyznaczania w Polsce w latach 2012-2015 OSN, gdzie za podstawę do określania przez dyrektorów rzgw OSN oraz uzasadnienie przed KE dokonanego wyboru miała być analiza na temat stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, tj. ekspertyza IUNG.

(dowód: akta kontroli str. 9, 48, 50, 413, 416-417, 421-422)

Ocena cząstkowa

Dyrektor RZGW w wydanych rozporządzeniach wyznaczył wody wrażliwe i OSN dla III i IV cyklu dyrektywy azotanowej. Wydając rozporządzenia Dyrektor oparł się nie tylko na zalecanej przez Ministerstwo RiRW oraz Ministerstwo Środowiska ekspertyzie IUNG, ale dodatkowo zlecił przeprowadzenie w 2011 r. przeglądu wód w celu wyznaczenia OSN. Przedstawiciele RZGW aktywnie uczestniczyli w działaniach Grupy na etapie opracowania jednolitej metodologii wyznaczania wód wrażliwych oraz OSN. NIK negatywnie ocenia wyznaczenie w 2012 r. w III cyklu dyrektywy azotanowej tylko 2 OSN, pomimo posiadania wiedzy, iż na terenie działania RZGW Szczecin obszarów tych powinno być co najmniej 8. NIK zauważa jednak, że wpływ ma to miały decyzje podejmowane na szczeblu centralnym. Działania te nie zapewniły w pełni ochrony wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1 Dyrektor RZGW w trakcie obowiązywania III cyklu dyrektywy azotanowej wyznaczył OSN w rozporządzeniach nr 6/2012 i nr 5/2015 w sprawie OSN. Rozporządzeniem nr 6/2012 w sprawie OSN wyznaczono 2 OSN położone na terenie województwa zachodniopomorskiego o łącznej powierzchni 1.344,44 km²:

- w zlewni rzeki Płoni⁷¹ o powierzchni 925,59 km² (co stanowiło 68,85% powierzchni OSN),
- w zlewni rzeki Małej Iny⁷² o powierzchni 418,85 km² (co stanowiło 31,15% powierzchni OSN).

Dyrektor RZGW rozporządzeniem nr 5/2015 w sprawie OSN wyznaczył dodatkowo 6 OSN położonych na terenie województwa zachodniopomorskiego o łącznej powierzchni 412,33 km²:

- w zlewni Kanału Cedyńskiego⁷³ o powierzchni 76,65 km² (co stanowiło 18,59% powierzchni OSN),
- w zlewni górnej Kurzycy i Kanału Dar (Kanału Sienicy)⁷⁴ o powierzchni 36,30 km² (co stanowiło 8,80% powierzchni OSN),
- w zlewni Kanału Giżyn znajdującego się w zlewni rzeki Myśli⁷⁵ o powierzchni 151,38 km² (co stanowiło 36,71% powierzchni OSN),
- w zlewni rzeki Omulnej⁷⁶ o powierzchni 59,93 km² (co stanowiło 14,53% powierzchni OSN),
- w zlewni górnej Krapieli⁷⁷ o powierzchni 29,27 km² (co stanowiło 7,10% powierzchni OSN),
- w zlewni rzeki Gęziej⁷⁸ o powierzchni 58,80 km² (co stanowiło 14,26% powierzchni OSN).

(dowód: akta kontroli str. 81, 309-310)

Dyrektor RZGW w trakcie obowiązywania IV cyklu dyrektywy azotanowej wyznaczył OSN o łącznej powierzchni 20.420,47 km² obejmujący region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego⁷⁹ oraz region wodny Ücker⁸⁰: OSN obejmował 3 województwa, z czego jego powierzchnia w województwie:

- zachodniopomorskim wyniosła 17 788,45 km² (co stanowiło 87,11% powierzchni OSN),
- lubuskim – 1.391,13 km² (co stanowiło 6,81% powierzchni OSN),
- pomorskim – 1.240,89 km² (co stanowiło 6,08 % powierzchni OSN).

(dowód: akta kontroli str. 82, 309-310)

⁷¹ Wyznaczony OSN zlewni rzeki Płoni położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowo-zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmuje części powiatów: choszczeńskiego, gryfińskiego, pyrzyckiego, myśliborskiego, stargardzkiego. Zajmował on obszar w granicach 15 gmin.

⁷² Wyznaczony OSN zlewni rzeki Małej Iny położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowo-zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmował części powiatów: choszczeńskiego, pyrzyckiego, stargardzkiego. Zajmował on obszar w granicach 8 gmin.

⁷³ Wyznaczony OSN zlewni Kanału Cedyńskiego położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowo-zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmował część powiatu gryfińskiego, zajmował on obszar w granicach jednej gminy.

⁷⁴ Wyznaczony OSN zlewni górnej Kurzycy i Kanału Dar położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowo-zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmował części powiatów: gryfińskiego i myśliborskiego. Zajmował on obszar w granicach 3 gmin.

⁷⁵ Wyznaczony OSN zlewni Kanału Giżyn położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmował części powiatów: myśliborskiego i pyrzyckiego. Zajmował on obszar w granicach 3 gmin.

⁷⁶ Wyznaczony OSN zlewni rzeki Omulnej położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego zachodniej części. Swoim zasięgiem obejmował część powiatu gryfińskiego oraz miasta Szczecin. Zajmował on obszar w granicach 3 gmin.

⁷⁷ Wyznaczony OSN zlewni górnej Krapieli położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowo-wschodniej części. Swoim zasięgiem obejmował część powiatów choszczeńskiego i stargardzkiego. Zajmował on obszar w granicach 2 gmin.

⁷⁸ Wyznaczony OSN zlewni rzeki Gęziej położony był w całości w obszarze województwa zachodniopomorskiego w jego południowej części. Swoim zasięgiem obejmował część powiatu szczecińskiego. Zajmował on obszar w granicach 3 gmin.

⁷⁹ Region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego obejmował dorzecze Odry od ujścia do niej rzeki Nysy Łużyckiej w km 542,4 do ujścia Odry wraz z Zalewem Szczecińskim, bez dorzecza Warty, oraz na obszarze Przymorza Zachodniego od zachodniej granicy państwa do zlewni rzeki Wieprzy wraz z dorzeczem Przymorza zawartym między zlewnią rzeki Wieprzy i zlewnią rzeki Słupi.

⁸⁰ Region wodny Ücker obejmował fragment zlewni rzeki Ücker, który stanowi niewielką część dorzecza tej rzeki (Ücker).

W badanym okresie Dyrektor RZGW wprowadził jeden program działań mający na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁸¹ tj. rozporządzeniem nr 7/2012 z 3 października 2012 r. wprowadził Program działań dla 2 OSN wyznaczonych rozporządzeniem nr 6/2012 w sprawie OSN. Zapewniono opracowanie Programu działań w ciągu 4 miesięcy od wyznaczenia OSN⁸², co było zgodne z art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne z 2001 r. Dla 6 OSN dodatkowo wyznaczonych w 2015 r. Dyrektor RZGW nie wprowadził Programu działań. Rozporządzeniem OSN z 1.02.2017 r. wyznaczono wody wrażliwe oraz OSN równocześnie uchylając rozporządzenie nr 6/2012 i nr 5/2015 w sprawie OSN.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 268-274, 309-310)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... Rozporządzenie ... Nr 5/2015, weszło w życie 26.05.2015 r. W tym czasie trwała już procedura przetargowa na wykonanie opracowania pn. „Przegląd i weryfikacja wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych na obszarze działania RZGW w Szczecinie”, które swoim zasięgiem obejmowało również ww. OSN. ... Ponadto, w tym czasie procedowany był projekt nowej ustawy Prawo wodne ..., który zakładał wprowadzanie programu działań na terenie całego kraju. Wynikiem przeprowadzonej weryfikacji było wyznaczenie jako obszaru szczególnie narażonego całego obszaru działania RZGW w Szczecinie Teren objęty OSN wyznaczonymi w 2015 znalazł się więc ponownie na obszarze szczególnie narażonym. Ostatecznie wody wrażliwe i OSN w IV cyklu azotanowym zostały ustanowione Rozporządzeniem ... z 1.02.2017 r. W myśl postanowień ww. Rozporządzenia utraciły moc ... (rozporządzenie Nr 6/2012 oraz rozporządzenie nr 5/2015). Z uwagi na powyższe Dyrektor RZGW w Szczecinie nie ustanowił Programu działań dla OSN wyznaczonych dodatkowo na mocy Rozporządzenia nr 5/2015. Natomiast, w ramach współpracy Grupy, został opracowany przez pracowników rzgw, jednolity projekt Programu działań dla obszarów szczególnie narażonych wyznaczonych w czwartym cyklu azotanowym. W dniu 19.05.2017 r. odbyło się spotkanie Grupy, poświęcone prezentacji projektu Programu działań, Jednakże w świetle decyzji Pana Ministra, zaproponowano, aby prace grupy ds. rolnośrodowiskowych nad ww. projektem Programu działań zostały zakończone na obecnym etapie i skoncentrowały się na dopracowaniu programu działań załączonego do projektu ustawy Prawo wodne, ze względu na stopień zaawansowania prac nad ustawą oraz zawartymi w niej przepisami mówiącymi o konieczności opracowania ogólnokrajowego programu działań w ciągu trzech miesięcy od dnia jej wejścia w życie Ustalono, że jeżeli proponowane w projekcie ustawy Prawo wodne zapisy dotyczące ustanowienia jednego krajowego programu działań nie wejdą w życie w terminie roku od ustanowienia OSN, dostępny dokument może być wykorzystany przez dyrektorów rzgw do dalszych prac Ostatecznie jednak, w dniu 23.08.2017 r. została opublikowana ustawa Prawo wodne ..., która dzień po opublikowaniu, wprowadziła zapisy dotyczące opracowania jednego programu działań na terenie całego kraju, bez konieczności wyznaczania OSN.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 276-277)

2.2 Dyrektor RZGW w Programie działań wprowadzonym rozporządzeniem nr 7/2012 odstąpił od zastosowania jednego z 9 środków zaradczych określonych rozporządzeniem w sprawie programów działania tj. środka zaradczego w zakresie minimalnej powierzchni „zielonych pól”. Ponadto dla 7 z 8 uwzględnionych środków nie wprowadzono wszystkich punktów⁸³ przyporządkowanych tym środkom rozporządzeniem w sprawie programów działań. Dyrektor RZGW uwzględnił stosowanie przyjętych środków zaradczych w sposób jednakowy dla wszystkich prowadzących działalność rolniczą na OSN, a w przypadku planu nawożenia

⁸¹ Dalej: Program działania lub program.

⁸² Rozporządzenie 6/2012 w sprawie OSN Dyrektor RZGW wydał 15.06.2012 r., a rozporządzenie nr 7/2012 – 3.10.2012 r.

⁸³ Tj. z 11 punktów przyporządkowanych środkowi zaradczemu w postaci nawożenia pól na zboczach, ujęto w Programie działań 2 punkty; z 6 punktów przyporządkowanych stosowaniu nawozów na glebach podmokłych, zalanych, zmarzniętych i pokrytych śniegiem – 2 punkty; z 5 punktów przyporządkowanych nawożeniu w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód – 2 punkty; z 11 punktów przyporządkowanych pojemności zbiorników do składowania i przechowywania nawozów naturalnych oraz pasz soczystych – uwzględniono 7 punktów; z 10 punktów przyporządkowanych dawkom i sposobom nawożenia – 7 punktów; z 19 punktów przyporządkowanych użytkowaniu gruntów i organizacji produkcji rolnych na użytkach rolnych – 1 punkt; z 7 punktów przyporządkowanych planom nawożenia – 2 punkty.

wyróżnił gospodarujących na powierzchni do 100 ha użytków rolnych⁸⁴ i powyżej 100 ha użytków rolnych⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 311-313)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... *Przepisy rozporządzenia ... w sprawie programów działania ...*, zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 47 ust. 8 pkt 2 ustawy Prawo wodne ..., wskazują środki zaradcze, jakie są możliwe do zastosowania na OSN, w celu ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Dyrektor RZGW opracowując program działań, przy wyborze środków zaradczych, uwzględnił charakterystyczne cechy obszaru, warunki klimatyczne oraz warunki prowadzenia produkcji rolniczej. Ponadto, należy zauważyć, że katalog środków zaradczych dla OSN, określony w Załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia ... jest dosłownym przeniesieniem zapisów z rozdziału H Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej, pn.: „Skrócony zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej dla wdrażania Dyrektywy Azotanowej”. KDPR jest zbiorem zasad dobrej praktyki rolniczej, które są dobrowolne do stosowania na terenie całego kraju.

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 392-395)

Dyrektor RZGW we wprowadzonym Programie działań przewidział stosowanie środka zaradczego w zakresie dawek i sposobów nawożenia poprzez przypisanie w tabeli załącznika nr 6⁸⁶ wartości równoważnika nawozowego dla gnojówki w okresie wiosennym na poziomie 0,8 podczas gdy w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie środków zaradczych, przewidziano ten wskaźnik na poziomie 0,6 dla tego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 311-313)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... *Dyrektor RZGW ..., określając wartość równoważnika nawozowego dla gnojówki, inną niż określoną w ww. rozporządzeniu, uwzględnił warunki klimatyczne, glebowe oraz agrarne charakterystyczne dla obszarów szczególnie narażonych położonych w regionie wodnym Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, w myśl zapisów § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów działań.*

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 392-395)

2.3. W badanym okresie Dyrektor RZGW nie ustalił podmiotów odpowiedzialnych za identyfikację producentów rolnych stanowiących potencjalne źródło zanieczyszczenia wód azotanami oraz sposobu wykonania tej identyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 314)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przepisy zarówno art. 47 ustawy Prawo wodne, art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.⁸⁷, jak i rozporządzenia w sprawie programów działań nie wskazują na konieczność ustalenia podmiotu lub podmiotów odpowiedzialnych za identyfikację producentów rolnych stanowiących potencjalne źródło zanieczyszczenia wód azotanami oraz określenia sposobu wykonania tej identyfikacji. Dyrektor wskazał, że brak ogólnokrajowych uregulowań ustalających podmiot odpowiedzialny za identyfikację producentów rolnych, w znacznym stopniu utrudnia działania kontrolne w zakresie realizacji środków zaradczych, przeciwdziałających wprowadzaniu związków azotu do środowiska oraz opracowanie sprawozdań z realizacji Programu działań.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 277, 364-365, 392-395)

W Programie działań wprowadzonym rozporządzeniem nr 2/2008⁸⁸ w II cyklu dyrektywy azotanowej⁸⁹ Dyrektor RZGW ustanowił⁹⁰ Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego

⁸⁴ Dla których określono w § 41, iż stosują dawki nieprzekraczające maksymalnych dawek nawożenia azotem dla upraw w plonie głównym przewidziane w Załączniku nr 5 tj. Maksymalne dawki nawożenia azotem dla upraw w plonie głównym N w kg/ha składnika działającego.

⁸⁵ Których zobowiązano w § 37 do opracowania planu nawożenia.

⁸⁶ Tj. Sposób obliczania zawartości azotu działającego w nawozach naturalnych w oparciu o równoważnik nawozowy, zależny od rodzaju nawozu naturalnego i terminu jego stosowania.

⁸⁷ Dz. U. 2017 r., poz. 519 ze zm.

⁸⁸ Rozporządzenie nr 2/2008 Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 48, poz. 1025.

⁸⁹ Lata 2008-2012.

⁹⁰ Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1149).

z siedzibą w Barzkowicach⁹¹ podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie rejestru istotnych źródeł emisji azotu oraz monitoringu stanu rolnictwa. ZODR złożył⁹² skargę na wskazane rozporządzenie wnosząc o stwierdzenie nieważności przedmiotowego aktu w części dotyczącej nałożenia wskazanych obowiązków. WSA wyrokiem z 26.08.2009 r.⁹³ stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie obowiązków nałożonych na ZODR wskazując, że „współdziałanie należy rozumieć jako współpracę, a podstawą do określenia treści tej współpracy mogą być wyłącznie zadania jednostek doradztwa rolniczego przedstawione w art. 2 i 4 wspomnianej ustawy⁹⁴. Istota zadań sprowadza się zaś do szkolenia, edukowania, informowania i doradzania”.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 277-278, 314-321)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, iż *z uwagi na opisaną wyżej sytuację, w projektach Programu działań, opracowanych przez Grupę, nie określono podmiotów odpowiedzialnych za identyfikację producentów rolnych stanowiących potencjalne źródło zanieczyszczenia wód azotanami oraz sposobu wykonania tej identyfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 277 - 278)

2.4 Dyrektor RZGW przeprowadził konsultacje społeczne projektu Programu działań. Obwieszczeniem z 12.03.2012 r.⁹⁵ zamieszczonym na stronie internetowej RZGW poinformował m.in. o przystąpieniu do sporządzenia projektu rozporządzenia w sprawie wprowadzenia Programu działań, o możliwości zapoznania się z dokumentacją, możliwości składania uwag i wniosków. Ponadto na stronie internetowej zamieszczono m.in. formularz uwag i opinii, projekt Programu działań. Konsultacje zostały przeprowadzone z zachowaniem przepisów art. 39-43 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹⁶.

Obwieszczenie, wraz prośbą o przekazanie do wiadomości publicznej i formularzem uwag i opinii a także informacją o spotkaniu konsultacyjnym w RZGW, zostało przekazane do 31 instytucji województwa zachodniopomorskiego. Ponadto do wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej zlokalizowanych na projektowanych OSN skierowano prośbę o przekazanie do publicznej wiadomości informacji o prowadzonych konsultacjach i zorganizowanych spotkaniach konsultacyjnych. Taką informację skierowano również do organizacji ekologicznych, organizacji rolniczych, związków hodowców i przedsiębiorstw rolnych, rolniczych związków zawodowych, znaczących producentów rolnych zlokalizowanych na projektowanych OSN.

(dowód: akta kontroli str. 238-300, 322-330)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *Uzgodnienia ..., z uwagi na bardzo dużą liczbę interesariuszy, prowadzone były w trybie konsultacji społecznych. ... Proces konsultacji społecznych, ... przyczynia się do wypracowania działań, które przynosząc korzyści dla środowiska są równocześnie możliwe do zrealizowania przez interesariuszy Programu. Jednakże, należy zauważyć, że wypracowanie i w efekcie przyjęcie, tak opracowanego Programu działań, niestety nie wpływa na poziom jego skuteczności. W dobie gospodarki rynkowej, w celu zapewnienia wysokiej skuteczności działań wskazanych w Programie, należy przewidzieć również pomoc finansową w ich realizacji oraz nieustannie edukować społeczność rolników w kwestiach ochrony środowiska.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 278-279)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *... przepis art. 47 ust. 9 pkt 3 ustawy z ... 2001 r. Prawo wodne przewidział delegację dla Ministra właściwego do spraw środowiska, zgodnie z którą Minister „określając tryb opracowania programów, uwzględni potrzebę wszechstronnych konsultacji projektów programów, w szczególności z organizacjami społeczno-zawodowymi rolników”. W myśl §3 rozporządzenia w programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu*

⁹¹ Dalej: ZODR.

⁹² Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, dalej: WSA.

⁹³ Sygn. akt II SA/Sz 650/09.

⁹⁴ Dotyczy ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego.

⁹⁵ Obwieszczenie Dyrektora RZGW z 12.03.2012 r. o przystąpieniu do sporządzenia projektu rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań.

⁹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm., dalej: ustawa o udostępnianiu informacji.

ze źródeł rolniczych, Minister Środowiska nakazał uzgodnić projekty Programów działań 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. Jednakże brak jest przepisów regulujących tryb uzgadniania aktów prawa miejscowego z szeroko pojętym społeczeństwem. Jedynym uzgodnieniem, które zostało uregulowane prawnie, jest uzgodnienie aktu prawa miejscowego tworzonego przez organy administracji niezespolonej z właściwym wojewodą, w myśl art. 59 ust. 2 ustawy o administracji rządowej. Projekt rozporządzenia Dyrektora RZGW w sprawie wprowadzenia programu działań został w powyższym trybie uzgodniony z Wojewodą Zachodniopomorskim. Ponadto, należy zauważyć, że dopiero w ustawie z 2017 r. Prawo wodne ..., ustawodawca w art. 106 ust. 2 doprecyzował, w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, kwestię udziału społeczeństwa na etapie opracowywania projektu programu działań, poprzez wskazanie konieczności uwzględnienia na etapie opracowywania projektu programu działań zasad i trybu wynikających z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ...

(dowód: akta kontroli str. 388, 399-400)

Dyrektor RZGW nie dysponował szczegółowym wykazem użytkowników gruntów rolnych na terenie OSN. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... dane dotyczące wykazu użytkowników gruntów rolnych nie są gromadzone przez urzędy gmin oraz starostwa. Również żadna z instytucji rolniczych nie prowadzi szczegółowego wykazu użytkowników rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 278)

2.5 Dyrektor RZGW w Załączniku nr 7⁹⁷ do rozporządzenia nr 7/2012 w sprawie Programu działań określił, że odpowiedzialnymi za monitorowanie oraz dokumentację realizacji Programu działań i jego efektów są GIOŚ, Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska (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 sporządzenia opisu warunków środowiskowych). Dyrektor RZGW nie określił terminów przedkładania sprawozdań z realizacji Programu działań oraz nie wskazał podmiotu odpowiedzialnego za ich gromadzenie, weryfikowanie, lub przekazywanie. Dyrektor RZGW w § 50 ww. rozporządzenia wskazał, iż sprawozdawczość prowadzi się na w celu zgromadzenia danych na potrzeby opracowania raportu⁹⁸ za sporządzenie, którego odpowiedzialność przypisano KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 331)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *Przepisy rozporządzenia ... w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań ... nie wskazują na konieczność zobowiązania poszczególnych jednostek do przekazywania cyklicznych sprawozdań z realizacji Programu. Ponadto, Dyrektor RZGW w Szczecinie nie jest zobowiązany do opracowania Raportu z wdrażania dyrektywy azotanowej. Raport wykonywany jest, z uwagi na zakres danych określonych przez KE, przez KZGW. Działania, przypisane wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska, stacjom chemiczno-rolniczym oraz Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego, w Programie działań ..., instytucje te zgodnie z zakresem swojej działalności, realizują zgodnie z opracowanym rocznym planem kontroli lub planem szkoleń.*

(dowód: akta kontroli str. 19-25)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że analiza skuteczności realizacji programu działań dokonywana jest raz na cztery lata w ramach sporządzania Raportu dla KE z wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce. Raport sporządzany jest, zgodnie z wytycznymi KE, przez KZGW. Sprawozdanie dla KE z realizacji dyrektywy azotanowej za okres 2012-2016 zostało przygotowane z poziomu kraju przez KZGW, bez konieczności przygotowania raportów regionalnych przez RZGW. Po zakończeniu III cyklu azotanowego KZGW zlecił wykonanie pracy pn. „Opracowanie danych na

⁹⁷ Tj. Harmonogram planowanych działań.

⁹⁸ Dyrektywa azotanowa stanowi, że na koniec każdego czteroletniego okresu każde państwo członkowskie przedkłada Komisji sprawozdania zawierające opis sytuacji oraz jej rozwoju.

potrzeby realizacji Dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w okresie 2012-2015”, w wyniku której powstał projekt raportu z realizacji dyrektywy, który został przekazany do Ministerstwa Środowiska celem dalszego procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 19-25, 363, 390-391)

Dyrektor RZGW w rozporządzeniu nr 7/2012 w sprawie Programu działań zobowiązał prowadzących działalność rolniczą na OSN na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN do opracowania (po sporządzeniu bilansu azotu) planu nawożenia, w którym należy dokonać prawidłowego rozdziału składników nawozowych pod poszczególne rośliny płodozmianu, przy uwzględnieniu ich zapotrzebowania na azot oraz zasobność gleb w azot. Ponadto przewidział kontrolę rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Kontrolę tę przypisano Wojewódzkim Inspektorom Ochrony Środowiska⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 311-313, 331)

2.6. Przedstawiciele RZGW do czasu wydania przez Trybunał UE wyroku w sprawie C- 56/13 uczestniczyli w pracach Grupy, które miały m.in. na celu weryfikację merytoryczną zarzutów KE w zakresie niewłaściwych programów działań.

(dowód: akta kontroli str. 333-361)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że *Wszelkie działania związane z zarzutami KE dotyczącymi nieprawidłowej implementacji dyrektywy azotanowej (Naruszenie nr 2010/2063) oraz skargą azotanową skierowaną przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-356/16), były prowadzone na szczeblu centralnym. Poszczególne RZGW uczestniczyły w spotkaniach i prezentowały swoje stanowiska ... Wszelkie kwestie merytoryczne natomiast były wyjaśniane i rozwiązywane poprzez współpracę w ramach prac Grupy funkcjonującej przy Prezesie KZGW, w której skład wchodzi między innymi przedstawiciele ... RZGW. W związku z zarzutami sformułowanymi przez KE, w zakresie nieprawidłowych zapisów zawartych w Programach działań, w ramach działalności Grupy, podjęto w październiku 2010 r. zadanie opracowania „wzorcowego programu działań dla OSN”, uwzględniającego uwagi KE.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 280-281)

„Wzorcowy program działań” został opracowywany przez Grupę¹⁰⁰ i zweryfikowany przez Departament Prawny w MŚ w celu dostosowania do konstrukcji prawodawstwa krajowego oraz uwzględnienia uwag KE zawartych w naruszeniu 2010/2063. „Wzorcowy program działań” został zatwierdzony przez Prezesa KZGW i przekazany do KE w ramach odpowiedzi na opinię do wskazanego naruszenia. W dniu 21.06.2012 r. RZGW otrzymało do wiadomości pismo KZGW skierowane do MŚ w sprawie wzorcowego programu działań¹⁰¹, w którym wskazano m.in. na przedłużające się prace na usunięciem rozbieżności i uzgodnieniem zapisów „wzorcowego programu działań”. Pismem wniesiono o przekazanie stanowiska MŚ czy rozporządzenia w sprawie programów działań dla poszczególnych OSN mają być wydawane w oparciu o „wzorcowy program działań” zatwierdzony przez resort środowiska i przekazanych do KE 15.03.2012 r. czy w oparciu o wypracowaną wersję, po uwzględnieniu uwag z konsultacji i usunięciu rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 301-307, 333-361)

2.7. Dyrektor RZGW przed wydaniem wyroku w sprawie C-356/13, uwzględnił w zarządzeniu nr 7/2012 w sprawie Programu działań, zarzut KE dotyczący naruszenia nr 2010/2063 tj. nieuwzględnienia we właściwy sposób, w programach działań, zakazu stosowania nawozów niezależnie od warunków klimatycznych i stanu gleby od początku grudnia do końca lutego¹⁰². Po wydaniu przez Trybunał UE wyroku C-356/13 działania w celu jego wykonania w zakresie dotyczącym programów działań były podejmowane poza RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 281-282, 398)

⁹⁹ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.), w związku z art. 32 ustawy z dnia 10 lipca 2007 roku o nawozach i nawożeniu.

¹⁰⁰ W skład grupy wchodził przedstawiciele m.in. MRIRW, ARiMR, IUNiG, KZGW, RZGW, GIOŚ, WIOŚ.

¹⁰¹ Pismo z dnia 15.06.2012 r. sporządzone przez Departament Planowania i Zasobów Wodnych Wydziału Planowania Gospodarowania Wodami KZGW, a skierowane do Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska.

¹⁰² Podczas gdy zakaz ten nie odzwierciedlał warunków klimatycznych panujących w Polsce i w konsekwencji nie zabraniał rolnikom użycia nawozów w okresie roku, kiedy rośliny nie są w fazie wzrostu i nie wchłaniają azotu – co powoduje wysokie ryzyko zanieczyszczenia wód poprzez spływ lub wypłukiwanie azotu.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... *Kwestie związane z wykonaniem wyroku w sprawie C-356/13 w zakresie dotyczącym przyjęcia programów działań (...) prowadzone są na szczeblu centralnym. Dyrektor RZGW nie otrzymał żadnych dyspozycji w tym zakresie. W związku z wyrokiem ... miało miejsce spotkanie, Sekretarza Stanu w MS oraz Ministra RiRW... Wynikiem spotkania była propozycja opracowania i wdrożenia na terytorium całego kraju programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, przy rezygnacji z wyznaczania wód wrażliwych i OSN. ... Program działań ... miał zostać opracowany przez Prezesa KZGW, a przyjęty w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów... oraz powierzenie opracowania jednego programu działań na cykl 2016-2020, Zespołowi, składającemu się z przedstawicieli środowisk naukowych i administracji obydwu resortów. Do prac w ramach Zespołu, zgłoszono po jednym przedstawicielu z ramienia KZGW oraz RZGW do koordynacji prac merytorycznych Zespołu zobowiązano KZGW, natomiast za sprawy organizacyjne miał odpowiadać sekretarz wydelegowany przez Departament Zasobów Wodnych MS. Formalnie Zespół miał zostać powołany w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru całego kraju. Jednak to nie nastąpiło i Zespół pracował w trybie roboczym. ... z uwagi na przedłużający się proces legislacyjny projektu nowej ustawy Prawo wodne członkowie Grupy podjęli działania zmierzające do opracowania jednolitego dla całego kraju, projektu Programu działań, uwzględniającego zarzuty KE wskazane w wyroku w sprawie C-356/16. Zgodnie z art. 106 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r., (obowiązującym od 24.08.2017 r.), projekt Programu działań opracowuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do rolnictwa. Program działań, po przeprowadzeniu procesu konsultacji społecznych, zostaje przyjęty przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Zgodnie z art. 567 przywołanej ustawy, projekt Programu działań powinien zostać opracowany w terminie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 281-282)

2.8. Na obszarach OSN wyznaczonych w trakcie obowiązywania III cyklu dyrektywy azotanowej, dla których Dyrektor RZGW wprowadził Program działań, zlokalizowanych było 14 JCW¹⁰³, a dla 7 z nich dokonano oceny stopnia eutrofizacji. W przypadku 4 JCW wyniki oceny stopnia eutrofizacji nie wykazały zmian, w 2 przypadkach¹⁰⁴ wyniki oceny wskazały na zmniejszenie stopnia eutrofizacji, w 1 przypadku¹⁰⁵ na jego zwiększenie. Dyrektor RZGW nie podejmował działań dla ustalenia przyczyn takiego stanu JCW.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 251-260, 367-369, 401-402)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... *Oceny stopnia eutrofizacji, zgodnie z art. 47 ust. 6 ustawy ... Prawo wodne z ... dokonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Dyrektor RZGW nie zna przyczyn, dla których nie wykonano oceny stopnia eutrofizacji ... Z uwagi na brak informacji, dotyczących stopnia wskaźników eutrofizacji, które zdecydowały o jej wystąpieniu w jeziorze Będgoszcz, Dyrektor RZGW nie zna przyczyn tego zjawiska.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 251-260, 367-369)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewprowadzenie Programu działań dla OSN wyznaczonych przez dyrektora RZGW Rozporządzeniem nr 5/2015 w sprawie OSN, pomimo iż art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej stanowi, że w ciągu roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4, Państwa Członkowskie do realizacji celów określonych w art. 1 ustanawiają program działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 268-274, 309-310)

Dyrektor RZGW, wyjaśnił, że *Dla ... OSN wyznaczonych Rozporządzeniem Nr 5/2015 ..., nie wprowadzono Programu działań, z uwagi na: ... - fakt, iż został przewidziany do realizacji w okresie 4 lat, a cykl azotanowy (2012-2016) kończył się w przeciągu roku; - ogłoszenie,*

¹⁰³ Jednolite Części Wód.

¹⁰⁴ PLLW11034 Miedwie, PLRW600024198699 Mała Ina od dopływu spod Pomietowa do ujścia.

¹⁰⁵ PLLW11041 Będgoszcz.

w listopadzie 2014 roku, wyroku w sprawie C-356/13, w odpowiedzi na który, Polska zobowiązała się do wdrożenia na terytorium całego kraju programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. W następstwie tej decyzji, w myśl art. 108 projektu ustawy Prawo wodne, który został przedłożony do konsultacji społecznych w grudniu 2014 r. ..., Program działań obowiązujący na terenie całego kraju, miał zostać opracowany przez Prezesa KZGW, a przyjęty w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów; - powierzenie opracowania jednego programu działań na cykl 2016-2020, Międzyresortowemu Zespołowi do spraw opracowania programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru całego kraju, składającemu się z przedstawicieli środowisk naukowych i administracji obydwu resortów; - podjęcie, przed upływem roku od ustanowienia do wyznaczonych OSN, procedury uzgodnieniowej projektu rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych i OSN na IV cykl azotanowy; brak zgodności z art. 5 ust. 4 dyrektywy azotanowej, w myśl którego Programy działań są wprowadzane w życie w ciągu 4 lat od ich ustanowienia. Wprowadzenie Programu działań na okres niespełna jednego roku, uniemożliwiłoby jego pełną i skuteczną realizację; procedowanie projektu ustawy Prawo wodne ..., zmieniającego podejście do realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce, poprzez wprowadzenie zgodnie z art. 5 dyrektywy azotanowej, Programu działań na obszarze całego kraju. Z uwagi na przedłużający się proces uzgodnieniowy, powyższa ustawa została przyjęta dopiero 20 lipca 2017 r.”

(dowód: akta kontroli str.19-25)

2. Odstąpienie przez Dyrektora RZGW od wprowadzenia rozporządzeniem nr 7/2012 w sprawie Programu działań, środka zaradczego w postaci minimalnej powierzchni „zielonych pól”, pomimo wprowadzenia przez rozporządzenie w sprawie programów działań, w punkcie 8 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, takiego środka. Odstąpienie nie było umotywowane uwarunkowaniami wskazanymi w § 1 ust. 2 tego rozporządzenia, który dopuszcza ustalanie m.in rodzajów środków zaradczych w zależności od ukształtowania terenu, stopnia erozji gleb, warunków klimatycznych, glebowych oraz agrarnych.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 311-313)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... przy opracowywaniu Programu działań na III cykl azotanowy, prace Grupy skupiały się przede wszystkim na uwzględnieniu uwag KE względem programów działań, a co za tym idzie uwzględnieniu w programie przede wszystkim wymogów wynikających wprost z dyrektywy azotanowej. W załączniku III dyrektywy nie ma wymogów dotyczących wprowadzenia minimalnych powierzchni „zielonych pól”. Ponadto, tworzeniu wzorcowego programu działań towarzyszyła również konieczność usunięcia kolizji zapisów wynikających z programu działań na OSN, z zapisami Programu Rolno-Środowiskowego Kraju, które miały miejsce w poprzednich cyklach wdrażania dyrektywy azotanowej. Powodowało to brak możliwości korzystania z pakietów PROW¹⁰⁶, takich jak: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód czy strefy buforowe, czyli działań najbardziej istotnych dla ograniczenia strat azotu.

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 392-395)

3. Niedokonanie zmiany Programu działania wprowadzonego rozporządzeniem nr 7/2012 w sprawie Programu działań w zakresie związanym z wykonaniem wyroku w sprawie C-356/13 dotyczącym m.in. nieuwzględnienia zakazu nawożenia na gruntach nachylonych m.in. odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika) oraz ograniczenie tego zakazu tylko do gruntów pozbawionych pokrywy roślinnej, pomimo stwierdzonej niezgodności stwierdzonej przez Trybunał UE, mając na uwadze zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich.

(dowód: akta kontroli str. 268-274, 398)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... Dyrektor RZGW nie jest bezpośrednim adwersarzem orzeczeń lub stanowisk organów UE, które kierowane są do kraju członkowskiego reprezentowanego, w tym przypadku, przez Rząd RP, który to decyduje o sposobie i zakresie uwzględnienia zgłoszonych w stosunku do Polski w/w orzeczeń lub stanowisk. Wyrok, o którym mowa, zapadł w trakcie obowiązywania rozporządzenia Nr 7/2012 Dyrektora RZGW w Szczecinie. Obowiązująca ustawa Prawo wodne, na podstawie której rozporządzenia te wydano, nie zawiera

¹⁰⁶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

delegacji do aktualizacji programów działań w trakcie ich obowiązywania. Zarówno z tego powodu braku podstaw formalnych jak również z uwagi na brak upoważnienia do zakresu uznawania i sposobu i realizacji orzeczeń KE kierowanych w stosunku do Polski jako kraju członkowskiego Dyrektor RZGW w Szczecinie nie miał możliwości ani upoważnienia ustawowego do podjęcia działań w kierunku wprowadzenia zmian w obowiązującym programie działań. ... Działania takie były podejmowane na szczeblu MŚ oraz Ministerstwa RiRW. W związku z ogłoszeniem wyroku TSUE w sprawie C-356/13, nastąpiła zmiana podejścia do realizacji Dyrektywy azotanowej w Polsce, polegająca na ustanowieniu jednego programu działań na obszarze całego kraju. Decyzja ta miała być zrealizowana poprzez wprowadzenie w procedowanym wówczas projekcie ustawy Prawo wodne, Działania te miały na celu skuteczne usunięcie zarzutów KE przedstawionych w wyroku. ... W tej sytuacji zmiana rozporządzenia Dyrektora RZGW ... po wyroku Trybunału UE ... nie była zarówno możliwa jak i uzasadniona.

(dowód: akta kontroli str. 388, 399-400)

4. Ograniczenie w Programie działań wprowadzonym rozporządzeniem nr 7/2012 obowiązku opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu tylko w przypadku gospodarujących na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN, pomimo że § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programów działań stanowił, że na potrzeby kontroli i monitorowania oraz dokumentowania stosowania środków zaradczych określonych w programach działań, sporządza się bilans azotu i plan nawożenia w gospodarstwie.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ... wzorcowy Program działań ... został przygotowany w ramach prac Grupy, którą tworzą przedstawiciele zarówno resortu środowiska jak i rolnictwa, co ma zapewnić m.in. optymalizację i poprawność wymogów kierowanych do rolników na OSN. ... Jedną z przesłanek dla przygotowania wzorcowego Programu działań, ... 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 Grupy przyświecała świadomość, że realizacja tych pakietów przyczynia się do wypełnienia nadrzędnego celu dyrektywy azotanowej, tj. ochrony wód przed zanieczyszczeniem. ... 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. Próg 100 ha ustalono ekspercko w ramach prac Grupy nad wzorcowym Programem działań. Członkowie Grupy w pracach nad Programem działań zadbali, aby jak największa liczba rolników miała możliwość realizowania poszczególnych pakietów Programu Rolnośrodowiskowego. W Programie działań na lata 2012 – 2016, złagodzone zostały wymogi na OSN wyłączające rolników z dostępu do pakietu Rolnictwo zrównoważone. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa RiRW w gospodarstwach do 100 ha nie było ograniczeń w realizacji pakietów Programu Rolnośrodowiskowego. Natomiast dla gospodarstw powyżej 100 ha na OSN realizujących zobowiązanie pakietu Rolnictwo zrównoważone, płatność była wypłacana tylko do powierzchni nie przekraczającej 100 ha. ... Ponadto, należy zauważyć, że zapisy Programu działań nie przesądzały o braku możliwości sporządzania planu nawożenia i bilansu azotu również przez gospodarujących na powierzchni do 100 ha użytków rolnych na OSN

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 392-395)

Ocena cząstkowa

Działania Dyrektora RZGW w zakresie wprowadzania programów działań dla OSN w III cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej były niewystarczające i niewłaściwe. W badanym okresie Dyrektor RZGW wyznaczył trzykrotnie OSN, w tym w trakcie obowiązywania III cyklu dyrektywy azotanowej rozporządzeniem 6/2012 – 2 OSN oraz rozporządzeniem 5/2015 – 6 OSN, a w trakcie obowiązywania IV cyklu tej dyrektywy – rozporządzeniem z 1.02.2017 r. Dyrektor RZGW wprowadził program działań dla 2 OSN wyznaczonych rozporządzeniem 6/2012, nie wprowadził programu dla 6 OSN wyznaczonych dodatkowo rozporządzeniem nr 5/2015. We wprowadzonym Programie działań odstąpiono od zastosowania środka zaradczego w zakresie minimalnej powierzchni „zielonych pól”. Dyrektor RZGW w przyjętym Programie działań ograniczył obowiązek opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu tylko

w przypadku gospodarujących na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. W Programie działań określono podmioty odpowiedzialne za jego monitorowanie, nie określając terminów przedkładania sprawozdań z realizacji Programu działań oraz nie wskazując podmiotu odpowiedzialnego za ich gromadzenie, weryfikowanie, lub przekazywanie.

IV. 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 wodne¹ oraz w związku z utworzeniem, na mocy art. 239 – 251 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2018 r. państwowej osoby prawnej „Wody Polskie”, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁷, NIK odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

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

Szczecin, dnia 16 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
podpis

¹⁰⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.