



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR MIKLIS

KRR.410.3.2.2024

PAN
CZESŁAW SIEKIERSKI
MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI
MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI
UL. WSPÓLNA 30
00 – 930 WARSZAWA

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/041 – OCHRONA WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ
ROLNICZYCH

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI, UL. WSPÓLNA 30, 00-930 WARSZAWA
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Jurgiel od 16 listopada 2015 r. do 19 czerwca 2018 r., Jan Krzysztof Ardanowski od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r., Grzegorz Puda od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., Henryk Kowalczyk od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r., Robert Telus od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r., Anna Gembicka od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie działań zmierzających do opracowania i aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu. 2. Prowadzenie i nadzorowanie działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. 3. Prowadzenie i nadzorowanie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie. W zakresie prowadzenia działań zmierzających do opracowania i aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu okres objęty kontrolą obejmuje okres od 23 sierpnia 2017 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI DEPARTAMENT ROLNICTWA I ROZWOJU WSI
Kontrolerzy	1. Jolanta Krzyżanowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/31/2024 z 11 czerwca 2024 r. 2. Agnieszka Mazur-Śledzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/32/2024 z 11 czerwca 2024 r. 3. Artur Wachowiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/33/2024 z 11 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-26)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister RiRW) nie zawsze prawidłowo realizował działania w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Minister RiRW podejmował czynności zmierzające do opracowania programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu³. Dokonał uzgodnienia treści projektu programu działań oraz jego drugiej aktualizacji⁴, w tym zakresu i sposobu uwzględnienia uwag zgłaszanych w trakcie procesu legislacyjnego z Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Minister GMiŻŚ). Nierzetelne było natomiast nieprzekazanie przez Ministra RiRW – w ramach uzgodnień projektu pierwszej aktualizacji programu działań⁵ – Ministrowi GMiŻŚ merytorycznego uzasadnienia proponowanej zmiany dotyczącej przyspieszenia wiosennego terminu nawożenia dla upraw ozimych na gruntach ornych, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz trwałych użytków zielonych (dalej: TUZ) w 2020 r. z 1 marca na 15 lutego.

Minister RiRW co do zasady prawidłowo oraz rzetelnie prowadził i nadzorował działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Minister RiRW nie zapewnił jednak sporządzenia rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok w komórce organizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministerstwo lub MRiRW) odpowiedzialnej za obszar koordynowania wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (dalej: PROW 2014-2020), tj. w Departamencie Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: Departament WPR). W latach 2021-2023 rejestr i sprawozdania zostały sporządzone.

Minister RiRW prawidłowo prowadził działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W większości przypadków rzetelnie i prawidłowo nadzorował jednostki podległe w zakresie prowadzonych przez te podmioty działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Natomiast zatwierdzanie przez Ministra RiRW rocznych programów działalności Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (dalej: CDR) i wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego (dalej: WODR) trwało od 29 do 208 dni od początku roku, którego dany program dotyczył, co NIK ocenia jako nierzetelne.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przyjętego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. poz. 1339); dalej: program działań. Rozporządzenie weszło w życie 27 lipca 2018 r., zostało uchylone z dniem 15 lutego 2020 r.

⁴ Drugą aktualizację programu działań wprowadzono w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. poz. 244); dalej: druga aktualizacja programu działań.

⁵ Pierwszą aktualizację programu działań wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. poz. 243); dalej: pierwsza aktualizacja programu działań. Rozporządzenie uchylone z dniem 8 lutego 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Prowadzenie działań zmierzających do opracowania i aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu
Opis stanu faktycznego	1. Zadania z zakresu spraw związanych z zarządzaniem azotanami w środowisku rolniczym, w tym realizacji dyrektywy 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁷ (dalej: dyrektywa azotanowa), według regulacji wewnętrznych MRiRW⁸, realizowały: Departament Klimatu i Środowiska⁹ (dalej: Departament Klimatu) Wydział Nawożenia i Ochrony Gleb oraz Departament Hodowli i Ochrony Roślin¹⁰ (dalej: Departament DHR) Wydział Oceny Wpływu Nawożenia na Środowisko Glebowo-Wodne (od 8 stycznia 2019 r. Wydział Nawożenia). Oba te departamenty zajmowały się również współpracą z urzędem obsługującym ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. (akta kontroli str. 814-815, 827, 843, 847, 851-852, 856-857, 860, 864, 869) 1.1. W celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, stosownie do art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹¹ (dalej: upw) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa opracowuje projekt programu działań (dalej: projekt programu działań). Minister RiRW brał udział w opracowaniu projektu programu działań na podstawie art. 106 ust. 1 upw poprzez: – zwrócenie się w dniu 22 sierpnia 2017 r.¹² do właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa¹³ i do trzech nadzorowanych przez Ministra RiRW instytutów naukowo-badawczych, tj. Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego – Państwowego Instytutu Badawczego w Falentach (dalej: ITP-PIB), Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach (dalej: IUNG-PIB) oraz Instytutu Zootechniki – Państwowego Instytutu Badawczego w Balicach (dalej:

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991 r., str. 1, ze zm.

⁸ Regulamin organizacyjny MRiRW określono w załączniku do zarządzenia nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 2), zarządzenie zmienione zarządzeniami nr 32 z dnia 26 lipca 2022 r. (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 43) oraz nr 44 z dnia 4 listopada 2022 r. (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 66). W okresie od 23 sierpnia 2017 r. do 31 grudnia 2023 r. obowiązywały zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: nr 48 z dnia 16 listopada 2016 r. zmienione zarządzeniami nr 1 z dnia 13 stycznia 2017 r., nr 21 z dnia 8 czerwca 2017 r., nr 73 z dnia 1 września 2017 r. oraz nr 85 z dnia 22 grudnia 2017 r.; nr 17 z dnia 30 maja 2018 r. zmienione zarządzeniem nr 27 z dnia 28 sierpnia 2018 r., nr 11 z dnia 1 sierpnia 2019 r., nr 10 z dnia 12 marca 2020 r., zmienione zarządzeniami nr 32 z dnia 28 lipca 2020 r. i nr 77 z dnia 4 grudnia 2020 r., nr 8 z dnia 11 marca 2021 r. oraz nr 13 z dnia 27 kwietnia 2021 r., zmienione zarządzeniami nr 34 z dnia 7 lipca 2021 r. oraz nr 67 z dnia 1 grudnia 2021 r.

⁹ Od 17 marca 2020 r. do 11 lutego 2022 r.

¹⁰ Od 23 sierpnia 2017 r. do 16 marca 2020 r. oraz od 12 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. i nadal.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

¹² Po otrzymaniu projektu 21 sierpnia 2017 r. od Ministra Środowiska.

¹³ Departament Strategii, Analiz i Rozwoju; Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich; Departament Płatności Bezpośrednich; Departament Gospodarki Ziemią; Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii.

IZ-PIB)¹⁴ o przekazanie ewentualnych uwag do projektu programu działań. Zestawienie uwag Minister RiRW przekazał do dyrektorów ww. instytutów naukowo-badawczych¹⁵, dyrektora Oddziału Centrum Doradztwa Rolniczego w Radomiu¹⁶ (dalej: Oddział CDR) oraz do prezesa Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej: KRIR);

- omówienie zgłoszonych uwag z ww. podmiotami oraz ustalenie wspólnego stanowiska na spotkaniu zorganizowanym w MRiRW 14 września 2017 r. Opracowane w ten sposób zmiany do projektu „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu” dotyczyły m.in.: zrównania wymogów programu działań w zakresie stosowania i przechowywania nawozów dla wszystkich rolników, wprowadzenia obowiązku dokumentowania realizacji programu działań dla gospodarstw posiadających powyżej 10 ha użytków rolnych (UR) lub 10 DJP¹⁷, wprowadzenia dla wszystkich gospodarstw obowiązku przechowywania nawozów naturalnych płynnych w zbiornikach o sześciomiesięcznej pojemności, a stałych nawozów naturalnych na płycie obornikowej o powierzchni pozwalającej na przechowywanie nawozów na niej przez pięć miesięcy, wydłużenia z czterech do sześciu miesięcy możliwości czasowego składowania nawozów naturalnych na gruncie, niezależnie od pory roku, wydłużenia terminów na dostosowanie powierzchni i pojemności miejsc do przechowywania nawozów naturalnych, przeniesienia wymogów dotyczących gospodarstw wielkotowarowych z ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (dalej: unn)¹⁸ do projektu programu działań, wydłużenia jesiennego okresu stosowania nawozów naturalnych na gruntach ornych z 31 października do 30 listopada, wprowadzenia podziału w zakresie planowania nawożenia w zależności od wielkości i intensywności prowadzonej produkcji rolnej;
- zaakceptowanie 22 września 2017 r. na posiedzeniu kierownictwa MRiRW i przekazanie Ministrowi Środowiska w dniu 26 września 2017 r. projektu programu działań uwzględniającego powyższe zmiany po konsultacjach z właściwymi merytorycznie departamentami MRiRW i jednostkami podległymi.

(akta kontroli str. 926, 932-958)

W związku z koniecznością uwzględnienia w projekcie programu działań przepisu przejściowego¹⁹ dotyczącego posiadania przez producentów rolnych szczelnych zbiorników do przechowywania gnojówki i gnojowicy o pojemności umożliwiającej gromadzenie co najmniej czteromiesięcznej produkcji tych nawozów, w dniu 30 października 2017 r. Minister Środowiska zwrócił się do Ministra RiRW²⁰ z prośbą o uzgodnienie kolejnej wersji projektu programu działań.

Minister RiRW podjął w tym zakresie następujące czynności:

¹⁴ Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach (dalej: ITP-PIB.); Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej: IUNG-PIB); Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Balicach (dalej: IZ-PIB).

¹⁵ Pismo z dnia 8 września 2017 r., znak: HOR.on.680.15.2017.

¹⁶ Pismo z dnia 7 września 2017 r., znak: HOR.on.680.15.2017.

¹⁷ DJP, duża jednostka przeliczeniowa inwentarza (ang. LU, LSU - Livestock Unit) – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg. Używana jest m.in. do szacowania zapotrzebowania gospodarstwa na paszę.

¹⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 105).

¹⁹ W informacji przygotowanej na spotkanie kierownictwa MRiRW w dniu 28 listopada 2017 r. zapisano, że „Wobec usunięcia tego wymagania z ustawy o nawozach i nawożeniu (przepis zmieniający w ustawie Prawo wodne) uznano za zasadne przeniesienie tych wymagań do projektu programu działań”.

²⁰ Wpływ do MRiRW w dniu 31 października 2017 r.

- w dniu 7 listopada 2017 r. skierował pisma do właściwych merytorycznie departamentów w MRiRW²¹, instytutów naukowo-badawczych²², dyrektora CDR, prezesa KRIR i prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) o przekazanie uwag²³. Zgłoszone uwagi obejmowały poprawki techniczno-redakcyjne, korekty, uzupełnienia projektu przyjętego we wrześniu 2017 r. przez kierownictwo MRiRW;
- przy współpracy z IZ-PIB dokonał uzupełnień brakujących przeliczników DJP oraz współczynników zawartości azotu w nawozach naturalnych, a przy współpracy z IUNG-PIB - korekt postanowień odnoszących się do sposobów obliczania dawek nawozów;
- w dniu 20 listopada 2017 r. przekazał Ministrowi Środowiska projekt programu działań oraz wskazał na potrzebę dostosowania/zmiany aktów prawnych regulujących ww. zagadnienia, w tym: unn (w zakresie zmiany brzmienia art. 18), rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania²⁴ (w zakresie stosowania nawozów naturalnych/odchodów zwierzęcych); rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie²⁵ (w zakresie sposobów przykrywania zbiorników na płynne odchody zwierzęce).

Na etapie opracowania tej wersji programu działań powyższe uzgodnienia zostały przyjęte 28 listopada 2017 r. na posiedzeniu kierownictwa MRiRW.

(akta kontroli str. 897, 959-1018)

W dniu 1 grudnia 2017 r. Minister RiRW otrzymał od Ministra Środowiska projekt rozporządzenia w sprawie programu działań, do którego – w piśmie z 8 grudnia 2017 r. – przekazał swoje stanowisko wraz z uwagami i propozycjami zmian, które dotyczyły: zmiany tytułu projektu rozporządzenia²⁶, wprowadzenia w tytule skrótu programu np. „program azotanowy”, rozważenia możliwości uregulowania zasad stosowania nawozów w nadzwyczajnych warunkach pogodowych. Minister RiRW zaproponował również, aby wprowadzić regulacje umożliwiające późniejsze stosowanie nawozów, w terminach innych niż wskazanych w projekcie rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1019-1024)

Minister GMiŻ²⁷ poinformował Ministra RiRW o przyjęciu projektu ww. rozporządzenia przez Komitet do Spraw Europejskich oraz o przekazaniu tego projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (dalej: SKRM).

(akta kontroli str. 1034-1035, 1047-1047b)

Minister RiRW wniósł uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie programu działań na etapie procesu legislacyjnego przekazania projektu na SKRM. Uwagi te dotyczyły m.in: wprowadzenia przepisu przejściowego dla posiadacza planu nawożenia azotem, korekt dotyczących współczynników przeliczeniowych sztuk rzeczywistych zwierząt na DJP, średniej rocznej wielkości produkcji nawozów

²¹ Departament Strategii, Analiz i Rozwoju (SAR); Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich (ROW); Departament Płatności Bezpośrednich (PB); Departament Prawno-Legislacyjny; Departament Gospodarki Ziemią (GZ); Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (ŻW).

²² ITP-PIB; IUNG-PIB; IZ-PIB; Instytut Ogrodnictwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Skierniewicach (dalej: IO-PIB).

²³ Pisma z dnia 7 listopada 2017 r. znak: HOR.on.680.15.2017.

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1826.

²⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 81.

²⁶ Z brzmienia: „Program działań mający na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych” na „Program działań mający na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

²⁷ Od 9 stycznia 2018 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przejął zadania z zakresu gospodarki wodnej od Ministra Środowiska.

naturalnych i koncentracji zawartego w nich azotu w zależności od gatunku zwierzęcia gospodarskiego, usunięcia wyrazu „corocznie” w odniesieniu do obowiązku opracowywania planu nawożenia azotem z rozdziału dotyczącego planu nawożenia azotem. Uwagi zostały uwzględnione przez Ministra GMiŻŚ i projekt został przekazany Sekretarzowi SKRM pismem z 27 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 921-924, 926, 1049-1059, 1061, 1071-1075)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, o treści uzgodnionej z Ministrem RiRW, zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 12 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 921-922, 926, 1067-1077)

1.2. Od stycznia 2019 r. do lutego 2020 r. do Ministerstwa wpłynęły wnioski o zmianę przepisów w zakresie stosowania nawożenia azotem, które w imieniu rolników przekazywały organizacje rolnicze i inne podmioty²⁸. Terminy wiosennego stosowania nawozów w 2020 r. były- również szeroko opisywane w prasie branżowej²⁹. Organizacje rolnicze i przedstawiciele samorządu rolniczego oraz jednostki samorządu terytorialnego w uzasadnieniach o zmianę przepisów rozporządzenia w sprawie programu działań w zakresie ustalonych terminów rozpoczęcia stosowania nawożenia wskazywały na m.in.: łagodny przebieg zimy (brak okrywy śnieżnej oraz długotrwałych i silnych mrozów), suszę w 2018 r., wcześniejszy początek wiosny, przyspieszenie początku okresu wegetacyjnego roślin, bądź brak przerwy w wegetacji roślin w listopadzie 2018 r., wystąpienie w kwietniu 2019 r. upalnych temperatur, silnych wiatrów i fali przymrozków.

Wśród ww. pism kierowanych do MRiRW w sprawie zmiany wiosennego terminu nawożenia znalazło się pismo Prezydenta Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka z 1 kwietnia 2019 r., do którego załączono opracowanie z 7 marca 2019 r. Kierownika Katedry Chemii Rolnej i Biogeochemii Środowiska Wydziału Rolnictwa i Bioinżynierii Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. W opracowaniu tym autor wskazał m.in., że: *Termin wiosennego stosowania nawozów azotowych winien wynikać z warunków pogodowych; wzrost temperatury powyżej 0°C wywołuje ruch wody z gleby do atmosfery (parowanie), co tym samym ogranicza ryzyko wymywania tzw. świeżo zastosowanego azotu [...], skrócenie terminu zakazu o dwa tygodnie (połowa lutego) nie zwiększyłoby znacznie ryzyka zagrożenia dla środowiska, a jednocześnie zmniejszyłoby ryzyko utraty plonów, a tym samym dochodów przez rolników.* W opracowaniu zawarto również porównanie warunków klimatyczno-glebowych w zachodniej części Polski do panujących we wschodniej części Niemiec, gdzie zakaz stosowania nawozów azotowych na gruntach ornych trwa do 31 stycznia, na użytkach zielonych do 1 lutego. Autor podkreślił, że mimo zbliżonych warunków w tych rejonach, prawna różnica w terminie stosowania nawozów azotowych po dwóch stronach Odry wynosi 28 dni. Ponadto wskazał: *Z obserwacji rzepaku wynika, że w bieżącym roku rośliny podjęły wegetację już w połowie lutego, a brak azotu doprowadził wiele plantacji do zagłodzenia, co będzie skutkowało spadkiem plonu, który pogłębi się w sytuacji braku opadów w marcu i kwietniu.*

²⁸ Wnioski złożyli m.in.: prezes KRiR w Warszawie, prezes Zarządu Śląskiej Izby Rolniczej w Katowicach, prezes Zarządu Pomorskiej Izby Rolniczej, Prezydent Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka w Warszawie, dyrektor Biura Małopolskiej Izby Rolniczej w Tarnowie, prezes Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Poznaniu, Wicestarosta Namysłowski, Wojewoda Wielkopolski oraz prezes Zarządu Polskiego Związku Producentów Roślin Zbożowych w Radzikowie.

²⁹ M.in.: Tygodnik Poradnik Rolniczy, portal Farmer.pl.

W związku z ww. wnioskami środowiska rolniczego, którego przedstawiciele wskazywali na potrzebę wcześniejszego nawożenia oraz z obserwowanymi zmianami klimatu, w 2019 r. w MRiRW podjęto działania w celu dokonania zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie programu działań w zakresie wiosennych terminów stosowania nawozów³⁰.

W piśmie z 11 czerwca 2019 r. Podsekretarz Stanu w MRiRW zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Ministerstwo GMiŻŚ) z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany wiosennych terminów nawożenia. Podsekretarz Stanu w MRiRW wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem IUNG-PIB, termin możliwy do wykonania nawożenia azotem dla zachodnich obszarów Polski rozpoczyna się od 15 lutego. Do pisma załączona została mapka – autorstwa IUNG-PIB – obrazująca Polskę podzieloną na część zachodnią i część wschodnią, z dwiema pozycjami w legendzie, tj. datą 15 lutego dla zachodniej części kraju i 1 marca dla części wschodniej. Mapka nie zawierała odniesienia do temperatury ani okresu wegetacji roślin.

Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła m.in., że pilna potrzeba aktualizacji rozporządzenia wynikała z panujących wówczas warunków klimatycznych, analizy danych temperaturowych od października do grudnia 2019 r., oraz prognozowanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: IMGW-PIB) warunków pogodowych w styczniu i lutym 2020 r. Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła również: *mając na uwadze aktualne warunki pogodowe zaszła pilna potrzeba zmiany tabeli 2 w ust. 1 rozdz. 1.3 Programu azotanowego polegającej na wprowadzeniu na rok 2020 możliwości rozpoczęcia nawożenia od 15 lutego. Zmiana dotyczyła tylko nawożenia gruntów ornych z uprawami ozimymi, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz trwałych użytków zielonych w 2020 r. pod warunkiem, że gleba nie była zamrznięta, zalana wodą albo pokryta śniegiem.*

(akta kontroli str. 1164-1171, 1206-1232)

W sprawie zainicjowania działań w celu zmiany terminu wiosennego nawożenia na wcześniejszy niż 1 marca ówczesny Minister RiRW zeznał m.in., że wszystkie organizacje rolnicze występowały z postulatem przyspieszenia wiosennego terminu stosowania nawozów. Wśród innych czynników i przyczyn podjęcia działań w tej sprawie ówczesny Minister wskazał także *obserwowane zmiany klimatyczne, wnioski zgłaszane przez ośrodki doradztwa rolniczego, które były w tej sprawie związane opiniami rolników, efektywność stosowania nawożenia wiosennego, związana z jak najwcześniejszym stosowaniem nawozów, na rozmarzniętą glebę.*

(akta kontroli str. 314-322)

W odpowiedzi na pismo Ministra RiRW z 11 czerwca 2019 r. Podsekretarz Stanu w MG MiŻŚ wskazała, że konieczność aktualizacji terminów stosowania nawozów wymaga szczegółowego merytorycznego uzasadnienia.

Na prośbę Ministerstwa RiRW IUNG-PIB przygotował dwa opracowania, w których wskazał na możliwość stosowania nawożenia w dwóch terminach, tj.:

- 15 lutego (w niektórych rejonach kraju) – wyznaczonym w wyniku badania wystąpienia okresu z temperaturą powietrza 0°C, na podstawie którego wykonano mapy przedstawiające przebieg izolinii 0°C w pięciu latach 2015-2019. Mapy zawarto w opracowaniu pn. „Wyznaczenie temperatury umożliwiającej nawożenie na końcu zimy i na początku przedwiośnia”. Sformułowany w opracowaniu wniosek końcowy brzmiał: *Z uwagi na znacznie*

³⁰ Termin rozpoczęcia stosowania nawozów azotowych mineralnych, nawozów naturalnych płynnych i nawozów naturalnych stałych, został określony w programie działań na 1 marca.

wcześniejsze niż 15 lutego wystąpienie w ostatnich latach temperatury powietrza 0°C – należy rozpatrzyć możliwość stosowania nawożenia w terminie 15 lutego w niektórych rejonach kraju. Opracowanie nie odnosiło się do rozpoczęcia okresu wegetacyjnego³¹ w Polsce ani do wpływu terminu rozpoczęcia nawożenia na uprawy ozime na gruntach ornych, uprawy trwałe, uprawy wieloletnie oraz TUZ. IUNG-PIB przesłał opracowanie do MRiRW 30 września 2019 r.;

- 25 lutego (w niektórych rejonach kraju) – wyznaczonym w wyniku badania wystąpienia okresu z temperaturą +5°C (oznaczającą początek okresu wegetacyjnego w Polsce), na podstawie którego wykonano mapy prezentujące przebieg izolinii +5°C w pięciu latach 2015–2019. Mapy zawarto w opracowaniu pn. „Wyznaczanie wiosennego terminu stosowania nawozów na gruntach rolnych”. Sformułowany w opracowaniu wniosek brzmiał: *Z uwagi na wczesne wystąpienie w ostatnich latach temperatury powietrza 5°C, oznaczającej rozpoczęcie okresu wegetacyjnego, należy rozważyć możliwość stosowania nawożenia, w niektórych rejonach kraju już w terminie 25 lutego.* W opracowaniu nie odniesiono się do wpływu terminu rozpoczęcia nawożenia na uprawy ozime na gruntach ornych, uprawy trwałe, uprawy wieloletnie oraz TUZ. IUNG-PIB przesłał opracowanie do MRiRW 25 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1081-1082, 1147-1156)

Wyjaśniając powody powstania dwóch opracowań dotyczących terminu stosowania nawożenia azotem dyrektor Departamentu DHR wskazała, że pierwsza ekspertyza była bardziej ogólna i nie odnosiła się bezpośrednio do okresu wegetacji roślin. Na potrzeby wspólnych ustaleń z MGMIŻŚ, dotyczących ewentualnych zmian przepisów programu działań w kwestii terminów wiosennego nawożenia azotem w 2020 r., konieczne było doprecyzowanie danych, w szczególności w zakresie długości okresu wegetacji roślin w Polsce i przebiegu temperatur.

(akta kontroli str. 1166-1171)

W piśmie z 31 stycznia 2020 r. dyrektor Departamentu DHR poinformowała dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa GMIŻŚ o wspólnych ustaleniach Ministra RiRW i Ministra GMIŻŚ oraz przekazał propozycję zmiany w programie działań przepisu ustalającego termin rozpoczęcia stosowania nawozów w 2020 r. na dzień 15 lutego.

(akta kontroli str. 1089-1091)

W ramach uzgodnień ww. propozycji Minister RiRW zarekomendował wprowadzenie do projektu rozporządzenia w sprawie pierwszej aktualizacji programu działań terminu 15 lutego, jako terminu rozpoczęcia stosowania nawozów w 2020 r. dla gruntów ornych z uprawami ozimymi, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz TUZ. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazaniu przez Ministra RiRW Ministrowi GMIŻŚ rzetelnych danych i dowodów naukowych uzasadniających proponowany przez Ministra RiRW termin 15 lutego, zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pierwsza aktualizacja programu działań została przyjęta przez Radę Ministrów 12 lutego 2020 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw 14 lutego 2020 r.

Propozycja elastycznego wiosennego terminu stosowania nawożenia azotem została podniesiona w korespondencji z ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej już w 2020 r.³², tj. po wejściu w życie pierwszej aktualizacji programu

³¹ Okres wegetacyjny – część roku, gdy roślinność może rozwijać się ze względu na dostateczną ilość wilgoci i ciepła. W Polsce jest to okres ze średnią dobową temperaturą powietrza powyżej 5°C.

³² Pismo Ministra RiRW nr KS.ng.681.6.2.2020 z 1 kwietnia 2020 r. do MGMIŻŚ.

działań. Ponadto w dniu 15 lutego 2021 r. MRiRW przekazało do Ministerstwa Infrastruktury (dalej: MI) pismo KRIR dotyczące możliwości wprowadzenia przepisów umożliwiających wcześniejsze stosowanie nawozów azotowych, w celu jej uwzględnienia w trakcie trwającego przeglądu i aktualizacji programu działań. Uwagi dotyczące zastosowania elastycznego wiosennego terminu nawożenia azotem Minister RiRW formułował również 8 kwietnia 2022 r. podczas spotkania zespołu monitorującego i na spotkaniach konsultacyjnych zespołu monitorującego postępy realizacji przeglądu i projektu drugiej aktualizacji programu działań³³.

(akta kontroli str. 1206, 1209, 1211-1212, 1215-1230, 1238-1242, 1244, 1247-1252, pliki 15, 36-39, str. 1258-1259, 1263-1264, plik 14)

1.3. MRiRW brało udział w uzgodnieniu zakresu i sposobu rozpatrywania uwag do projektu drugiej aktualizacji programu działań, zgodnie z art. 106 ust. 3 upw poprzez:

- korzystanie ze wsparcia merytorycznego instytutów naukowo-badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW³⁴,
- udział w pracach zespołu monitorującego postępy przeglądu i drugiej aktualizacji programu działań, powołanego przez Ministra Infrastruktury³⁵,
- przekazywanie uwag IUNG-PIB, ITP-PIB, IO-PIB, ARiMR, CDR, Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie (dalej: KSChR) oraz KRIR w ramach konsultacji poszczególnych dokumentów,
- zgłoszenie łącznie 137 uwag do pierwszego etapu (z tego Minister Infrastruktury uwzględnił 73, częściowo uwzględnił dziewięć, 18 nie uwzględnił, a do 37 nie wniósł zastrzeżeń). Uwagi uwzględnione przez Ministra Infrastruktury dotyczyły m.in. kwestii redakcyjnych, technicznych, rozszerzenia analiz, oznaczeń, skrótów. Nieuwzględnione uwagi dotyczyły m.in.: uzupełnienia analizy o zróżnicowane przykłady obliczania maksymalnych dawek nawozów azotowych i rozszerzenia analiz o dodatkowe kraje UE. Minister RiRW nie wniósł zastrzeżeń do sposobu wyjaśnienia uwag,
- przekazanie – 1 marca 2022 r. – Ministrowi Infrastruktury pięciu ekspertyz³⁶ opracowanych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: IERiGŻ-PIB).

(akta kontroli str. 1240-1241 plik 46, 1282-1289)

Stosownie do art. 106 ust. 1 upw Minister RiRW w dniu 3 czerwca 2022 r. otrzymał od Ministra Infrastruktury projekt drugiej aktualizacji programu działań do uzgodnień, a 13 czerwca 2022 r. przekazał swoje uwagi do projektu. W odpowiedzi 15 czerwca 2022 r. Minister Infrastruktury przesłał do Ministra RiRW skorygowany projekt drugiej aktualizacji programu działań, w którym zawarto nowy przepis w rozdziale 1.2.2. w pkt 3., tj. „3. Stosując nawozy należy dokonać ich przyorania lub wymieszania z glebą nie później niż następnego dnia

³³ 12 i 19 lipca 2022 r.

³⁴ IUNG-PIB, ITP-PIB, IZ-PIB, IO-PIB.

³⁵ Od 10 listopada 2020 r. Minister Infrastruktury przejął zadania MGMIŻS.

³⁶ „Oszacowanie potrzeb w zakresie inwestycji w infrastrukturę do przechowywania nawozów naturalnych pochodzenia zwierzęcego”, grudzień 2021 r.; „Ocena skutków ustanowienia programu azotanowego z punktu widzenia zmian w infrastrukturze do przechowywania nawozów naturalnych pochodzenia zwierzęcego oraz do składowania i przechowywania kiszzonek”, październik 2017 r.; „Określenia szacunkowej liczby gospodarstw rolnych oraz posiadanych przez nich zwierząt, które mogą zostać objęte nowymi obowiązkami w zakresie sporządzania planów nawożenia i ograniczeniami w zakresie stosowania maksymalnych dawek azotu”, styczeń 2018 r.; „Ocena skutków ustanowienia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych przy założeniu wyłączenia określonych grup gospodarstw rolnych (na podstawie wersji finalnej projektu o numerze 5.2)”, luty 2016 r.; „Wpływ ustanowienia programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na konkurencyjność gospodarstw rolnych na podstawie wersji finalnej projektu o numerze 5”, sierpień 2015 r.

po jego zastosowaniu”. Minister RiRW nie wyraził zgody na ten przepis ponieważ propozycja taka nie pojawiła się we wcześniejszej wersji projektu oraz nie była omawiana podczas prac Zespołu powołanego przez Ministra Infrastruktury dla potrzeb przeglądu programu azotanowego. Minister Infrastruktury – 27 czerwca 2022 r. – przekazał poprawioną wersję projektu drugiej aktualizacji programu działań. Minister RiRW potwierdził uzgodnienie projektu 29 czerwca 2022 r.

W dniu 18 sierpnia 2022 r. Minister RiRW otrzymał od Podsekretarza Stanu w MI propozycję rozpatrzenia uwag zebranych w trakcie procesu konsultacji społecznych³⁷. Pismem z 31 sierpnia 2022 r. Minister RiRW poinformował m.in. o podtrzymaniu stanowiska do trzech uwag dotyczących wartości maksymalnych dawek azotu w nawozach mineralnych.

Pismem z 2 września 2022 r. Minister Infrastruktury poinformował Ministra RiRW, że nie rekomenduje wprowadzenia zmian w programie działań w zakresie maksymalnych dawek azotu z uwagi na obawę czy użytkownicy stosujący nawozy zwrócą uwagę na zmiany w tym fragmencie programu działań i czy nie spowoduje to stosowania nawozów w zbyt wysokich dawkach, co przełoży się na zwiększenie odpływu azotu do wód. Propozycje zmian wprowadzono do projektu drugiej aktualizacji programu działań. Minister RiRW – pismem z 7 września 2022 r. – potwierdził uzgodnienie projektu, informując jednocześnie o możliwości zgłoszenia dodatkowych uwag podczas kolejnych etapów prac.

(akta kontroli str. 892-894, 900, 1278-1279, 1286-1287)

W dniu 3 listopada 2022 r. Minister Infrastruktury zwrócił się m.in. do Ministra RiRW o przedstawienie uwag do projektu rozporządzenia w sprawie drugiej aktualizacji programu działań. Zgłoszone przez Ministra RiRW uwagi dotyczyły m.in. przeformułowania informacji w ocenie skutków regulacji (dalej: OSR) dotyczącej środków WPR³⁸ jako źródła finansowania działań wynikających z aktualizacji programu azotanowego. Ponadto Minister RiRW zwrócił się do Ministra Infrastruktury o przeprowadzenie procesu legislacyjnego i opublikowanie zaktualizowanego programu azotanowego do końca grudnia 2022 r., aby od lutego 2023 r. rolnicy mogli korzystać z elastycznego wiosennego terminu stosowania nawozów.

Projekt rozporządzenia w sprawie drugiej aktualizacji programu działań został przekazany do Ministra RiRW przez Ministra Infrastruktury 7 grudnia 2022 r. Minister RiRW nie zgłosił dodatkowych uwag w tym zakresie.

Po uzgodnieniu projektu rozporządzenia w sprawie drugiej aktualizacji programu – w trakcie prac legislacyjnych – MRiRW brało udział w procesie jego opiniowania. W dniu 30 grudnia 2022 r. Sekretarz Stanu w MRiRW zgłosił propozycję wprowadzenia przepisów przejściowych do projektu rozporządzenia odnoszących się do dotychczasowych obliczeń powierzchni/pojemności miejsc do przechowywania nawozów naturalnych oraz planowania nawożenia azotem, która została uwzględniona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie drugiej aktualizacji programu działań.

Druga aktualizacja programu działań zmieniła częściowo zasady stosowania nawozów określone w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu³⁹ odnośnie

³⁷ W rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112), dalej: konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne trwały od 11 lipca do 1 sierpnia 2022 r.

³⁸ W perspektywie finansowej 2023-2027 środki Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej (dofinansowanie będzie można uzyskać w ramach Interwencji I 10.4. – Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu, które wspomogą gospodarstwa rolne w spełnieniu warunków technicznych pozwalających na ograniczenie presji rolnictwa na środowisko naturalne).

³⁹ W sprawie pierwszej aktualizacji programu działań.

do terminu nawożenia azotem. Przeprowadzono analizę⁴⁰, na podstawie której wprowadzono zmiany dotyczące m.in. elastycznego wiosennego terminu nawożenia. W wyniku analiz⁴¹ zaktualizowano wskaźniki produkcji nawozów naturalnych i zawartego w nich azotu i dokonano zmiany sposobu obliczania maksymalnych dawek nawozów azotowych.

(akta kontroli str. 1206, 1209, 1211-1212, 1215-1230, 1243-1244, 1248)

Druga aktualizacja programu działań została opublikowana w Dzienniku Ustaw 7 lutego 2023 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister RiRW nie przekazał Ministrowi GMiŻS merytorycznego uzasadnienia (rzetelnych danych i dowodów naukowych) terminu 15 lutego jako rekomendowanej daty rozpoczęcia wiosennego stosowania nawozów na gruntach ornych z uprawami ozimymi, uprawach trwałych, uprawach wieloletnich oraz TUZ, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Minister RiRW, z pominięciem merytorycznych przesłanek dotyczących wyznaczenia terminu wiosennego nawożenia, w piśmie z 17 grudnia 2019 r. rekomendował Ministrowi GMiŻS wprowadzenie do pierwszej aktualizacji programu działań terminu 15 lutego jako daty wiosennego stosowania nawozów na gruntach ornych z uprawami ozimymi, uprawach trwałych, uprawach wieloletnich oraz TUZ. Proponowana przez Ministra RiRW data nie wynikała bezpośrednio z załączonego do ww. pisma opracowania IUNG-PIB z 30 listopada 2019 r.⁴², w którym jako rekomendowany termin rozpoczęcia nawożenia wskazano termin 25 lutego, wyznaczony w wyniku badania wystąpienia okresu z temperaturą +5°C (oznaczającą początek okresu wegetacyjnego w Polsce).

W ww. piśmie Minister RiRW wskazał m. in., że: *W opinii MRiRW, zmiany w warunkach pogodowych, jakie obserwujemy w naszym kraju w ostatnich latach, jak również wydłużenie okresu wegetacyjnego roślin, mogą stanowić merytoryczne uzasadnienie dla rozpoczęcia prac związanych z dostosowaniem w programie azotanowym wiosennych terminów nawożenia do zmieniających się warunków pogodowych.* Ponadto Minister poinformował Ministra GMiŻS, że po analizie danych meteorologicznych i prognoz klimatycznych *proponuje, aby do programu azotanowego wprowadzić zmianę, zgodnie z którą termin wiosennego stosowania nawozów na gruntach ornych z uprawami ozimymi, uprawach trwałych, uprawach wieloletnich oraz trwałych użytkach zielonych zaczynać się będzie 15 lutego. Wczesna dawka azotu tuż przez rozpoczęciem wegetacji dynamizuje rozwój roślin w tym okresie. W przypadku lat, kiedy jesień roku poprzedniego jest długo ciepła i rośliny azot z nawożenia jesienno pobiorą prawie w całości już późną jesienią, na wiosnę - w momencie startu wzrostu roślin, kiedy to potrzebna jest większa dawka startowa azotu - rośliny nie będą miały możliwości jej pobrania (sytuacja obserwowana w roku bieżącym). W takim przypadku niezbędne jest wcześniejsze, niż dotychczas, rozpoczęcie nawożenia azotem. Pierwsza dawka azotu tzw. startowa, umożliwi optymalny wzrost roślin, dodatkowo pozwoli na szybką regenerację ew. uszkodzeń pozimowych i odbudowy rośliny, co może w bezpośredni sposób przełożyć się na ich*

⁴⁰ Analiza wpływu zmian klimatu na praktyki rolnicze oraz przygotowanie propozycji adaptacji działań ograniczających zanieczyszczenia rolnicze do zmian klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wprowadzenia w Polsce elastycznego terminu wiosennego stosowania nawozów (produkt PI.4 etap I).

⁴¹ Przygotowanie równoważników nawozowych dla osadów ściekowych oraz ścieków (produkt PI.5 etap I); Analiza wskaźników produkcji nawozów naturalnych i zawartego w nich azotu (produkt PI.6 etap I); Weryfikacja sposobu obliczania maksymalnych dawek nawozów azotowych (produkt PI.7 etap I).

⁴² Wcześniej, tj. 9 grudnia 2019 r., Dyrektor Departamentu DHR przygotował dla Ministra RiRW notatkę na temat proponowanej zmiany. Notatka ta była wynikiem prowadzonych w drugiej połowie 2019 r. rozmów i konsultacji z właściwymi merytorycznie departamentami MRiRW, podległymi ministerstwu instytucjami naukowo-badawczymi oraz korespondencji pomiędzy resortami.

plonowanie. Natomiast zbyt późno podany i pobrany azot wydłuża okres dojrzewania roślin i jest przez nie słabo wykorzystywany, również w sytuacji późnowiosennych okresów bezdeszczowych, co może zagrażać jakości wód.

Minister RiRW wskazał również w piśmie do MG MiŻŚ, że Bez nawożenia azotowego wykonanego w odpowiednim terminie i właściwej dawce nie jest możliwe uzyskanie wysokich, dobrej jakości plonów oraz utrzymanie dobrej jakości wód. Mając na względzie powyższe, rozpoczęcie nawożenia od 15 lutego dla upraw takich jak: uprawy ozime na gruntach ornych, uprawy trwałe, uprawy wieloletnie oraz trwałe użytki zielone nie powinno mieć negatywnego wpływu na stan wód.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie G MiŻŚ w odpowiedzi na pismo Ministra RiRW z 17 grudnia 2019 r. wskazała, że Przedstawiona ekspertyza nie daje podstaw do przeprowadzenia aktualizacji programu działań w zakresie terminów nawożenia" i zwróciła się z prośbą o „pilne przekazanie materiałów wskazujących jednoznacznie na uzasadnienie naukowe i faktyczne proponowanych terminów, co zapewni nam szybkie i skuteczne przeprowadzenie rozmów z Komisją Europejską i wprowadzenie pożądaných zmian. Podkreśliła również, że: Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ma świadomość zachodzących zmian pogodowych oraz ich wpływu na działalność rolników. Znane nam są również wyniki projektów takich jak KLIMADA czy „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030". Należy jednak zauważyć, że dokumenty te zawierają długoterminowe prognozy oparte o wyniki modelowania. Niezwykle przydatne byłyby dokumenty zawierające jednoznaczne dowody na to, że już teraz i w najbliższych latach obowiązywania „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu" okres wegetacyjny będzie rozpoczynał się już 15 lutego. Jednocześnie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie G MiŻŚ zwróciła się do MRiRW z prośbą o: pilne przekazanie materiałów wskazujących jednoznacznie na uzasadnienie naukowe i faktyczne proponowanych terminów, co zapewni nam szybkie i skuteczne przeprowadzenie rozmów z Komisją Europejską i wprowadzenie pożądaných zmian.

Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła, że nie było możliwe spełnienie ww. wymagań Ministerstwa G MiŻŚ, głównie z powodu krótkiego terminu na przygotowanie jednoznacznych dowodów na wprowadzenie planowanych zmian w programie azotanowym.

W sprawie podstawy wskazania przez Ministra RiRW w piśmie z 17 grudnia 2019 r. terminu 15 lutego (jako rozpoczęcie wiosennego stosowania nawozów) ówczesny Minister RiRW zeznał m.in., że: termin 15 lutego bardziej odpowiada warunkom klimatycznym w Polsce i oczekiwaniom rolników. Nie stanowi również żadnego zagrożenia dla przyrody, ponieważ ogólne zasady stosowania nawozów, również przekazywane rolnikom przez ośrodki doradztwa rolniczego jednoznacznie wskazują, że nie należy stosować nawozów na zmarzniętą glebę. [...] Według mojej wiedzy i analiz, których dokonywaliśmy, termin 15 lutego był bezpieczny, chociaż były głosy rolników, by przyspieszyć go jeszcze bardziej, niż 15 lutego, lub nie wprowadzać żadnych terminów, oddając decyzję rolnikowi. Analizy dotyczą faktycznego zagrożenia wód powierzchniowych. Nie potrzeba co roku robić takich analiz. Analizy, o których mówię to kilkuset letnie doświadczenie rolnictwa, z którego wynika, że uprawy wieloletnie w szczególności trawy i rośliny motylkowe na gruntach ornych i TUZ nie powodują, lub powodują minimalne skutki związane ze spływem powierzchniowym. Jest to wiedza powszechna.

Minister RiRW w okresie objętym kontrolą nie przygotował innych analiz, badań, czy opracowań wskazujących na możliwość stosowania nawożenia od 15 lutego.

Pismem z 31 stycznia 2020 r. dyrektor Departamentu DHR poinformowała Ministerstwo GMiŻŚ o zagrożeniach wynikających z rozpoczęcia w 2020 r. nawożenia zgodnie z rozporządzeniem w sprawie programu działań, tj. dopiero od 1 marca⁴³, oraz o wspólnych ustaleniach Ministra RiRW i Ministra GMiŻŚ. Dyrektor przekazała również załącznik pn. „Proponowany zapis w programie azotanowym (dodano pkt. 3a)”, który zawierał Tabelę 2 „Terminy stosowania nawozów” z propozycją ustalającą termin stosowania nawozów w 2020 r. na dzień 15 lutego.

W odniesieniu do wspólnych ustaleń Ministra RiRW z Ministrem GMiŻŚ dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła: *Spotkanie odbyło się w styczniu 2020 [...]. W wyniku wspólnych ustaleń obu ministrów podjęto decyzję o wystosowaniu pism od każdego z ministrów do właściwych merytorycznie komisarzy w Komisji Europejskiej, tj. MRiRW do komisarza ds. Rolnictwa Unii Europejskiej, a MGMiŻŚ do Komisarza ds. Środowiska UE. [...] Ministrowie wspólnie zdecydowali o poinformowaniu ww. komisarzy o planowanych działaniach Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących zasadności zmiany terminów wiosennego nawożenia azotem w 2020 r. Dlatego w dniu 21 stycznia 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował pismo do Komisarza ds. Rolnictwa UE.*

Departament DHR nie dysponował dokumentacją z ww. spotkania ministrów. Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła, że nie pamięta czy powstała taka dokumentacja, oraz nie pamięta dlaczego, a także *prawdopodobnie były to ustne ustalenia obu ministrów skutkujące przygotowaniem do MGMiŻŚ pisma z 31.01.2020 r., poprzedzone pismem z dnia 21 stycznia 2020 r. skierowanym do Komisarza ds. UE.*

Odnosnie do wspólnych ustaleń dokonanych podczas spotkania ministrów w styczniu 2020 r. ówczesny Minister RiRW zeznał: *Nie ja prowadziłem te rozmowy, ale jestem przekonany, że ustalenia prowadziły do wskazania daty wcześniejszej, niż wskazane w rozporządzeniu, i była to data 15 lutego. Nie ma znaczenia, którzy pracownicy MRiRW, i którzy pracownicy innych resortów prowadzili rozmowy, czy uzgodnienia, ani też który z wiceministrów te rozmowy nadzorował. Decyzja o przyspieszeniu stosowania nawozów w terminie wiosennym była moją osobistą decyzją.*

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia wskazują przyczyny wystąpienia nieprawidłowości, natomiast jej nie usprawiedliwiają. Stosownie do pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” lit. D. „Informacja i komunikacja”, cz. II. załącznika Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁴ należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. Brak dochowania przez Ministra RiRW tego standardu kontroli zarządczej skutkowało nieprzekazaniem Ministrowi GMiŻŚ kluczowych informacji na potrzeby opracowywanej przez niego, w uzgodnieniu z Ministrem RiRW, zmiany programu działań.

W ocenie NIK nieprzekazanie przez Ministra RiRW Ministrowi GMiŻŚ materiałów potwierdzających słuszność wprowadzenia proponowanego terminu rozpoczęcia wiosennego stosowania nawozów (15 lutego) do pierwszej aktualizacji programu działań – pomimo dwukrotnego wskazania przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ⁴⁵ konieczności szczegółowego

⁴³ Wskazując na spowodowanie nie tylko niekorzystnych skutków produkcyjnych – obniżenie konkurencyjności, ale także ryzyko zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi z nawozów zastosowanych dopiero w marcu.

⁴⁴ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁴⁵ Pismami z dnia 15 lipca 2019 r. znak: DGWiZS.903.1.13.2019.PP i z 9 stycznia 2020 r. znak: DGWiZS.WOW.903.1.13.2019.PP.

merytorycznego uzasadnienia potrzeby zmiany programu działań – było nierzetelne. Zdaniem NIK działania Ministra RiRW, inicjujące przyspieszenie o dwa tygodnie wiosennego terminu nawożenia w pierwszej aktualizacji programu działań, wynikały głównie z nacisków rolników. Podkreślić należy, że podstawy merytoryczne, na które powoływał się Minister RiRW w trakcie uzgodnień tego projektu z Ministrem GMiŻS były w większości znane już na etapie opracowania programu działań w 2018 r., w którym to ustalono termin rozpoczęcia nawożenia na 1 marca. Ponadto art. 38 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁶ nakłada na ministra kierującego działem obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów i organami w celu realizacji swoich zadań.

(akta kontroli str. 314-322, 1081-1086, 1145-1163, 1177-1188, 1191-1192)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW rzetelnie prowadził działania mające na celu uzgodnienie projektu programu działań i jego drugiej aktualizacji. Dokonał również uzgodnienia treści projektów tych aktów prawnych oraz zakresu i sposobu uwzględnienia uwag zgłaszanych w trakcie procesu legislacyjnego prowadzonego przez Ministra GMiŻS w uzgodnieniu z Ministrem RiRW. W obszarze uzgodnienia projektu pierwszej aktualizacji programu działań oraz zakresu i sposobu uwzględnienia uwag do tego projektu działania Ministra RiRW były jednak nierzetelne, ponieważ nie przekazał on Ministrowi GMiŻS merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian dotyczących zmiany wiosennego terminu nawożenia w 2020 r. z 1 marca na 15 lutego dla upraw ozimych na gruntach ornych, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz TUZ.

2. Prowadzenie i nadzorowanie działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zasady przyznawania pomocy producentom rolnym w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN⁴⁷” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁴⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej PROW 2014-2020).

W okresie 2018-2023 rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej PROW 2014-2020 było sześciokrotnie nowelizowane. Zmiany dotyczyły m.in. w roku:

- 2018 – modyfikacji nazwy instrumentu wsparcia na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” i rozszerzenia zasięgu wdrażania instrumentu na obszar całego kraju⁴⁹; dostosowania zasad przyznawania pomocy do wymogów

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

⁴⁷ OSN – Obszar szczególnie narażony, obejmujące tereny zagrożone negatywnym oddziaływaniem azotu pochodzącego ze źródeł rolniczych na wody powierzchniowe i podziemne.

⁴⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1152, ze zm.

⁴⁹ Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata

wynikających z wprowadzonego programu działań; podniesienia kwoty pomocy dla beneficjenta i na gospodarstwo do 100 tys. zł⁵⁰; wprowadzenia możliwości dwukrotnego uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy oraz wydłużenia terminu na realizacji operacji o dodatkowe sześć miesięcy;

- 2021 – dostosowania terminów do tzw. okresu przejściowego poprzez wydłużenie terminu zakończenia realizacji niektórych operacji do 30 czerwca 2025 r.; doprecyzowania przepisów dotyczących dostępu do pomocy na zakup sprzętu do aplikacji nawozów naturalnych płynnych; wprowadzenia nowych kategorii kosztów kwalifikowalnych;
- 2022 – podniesienia kwoty pomocy dla beneficjenta i na gospodarstwo do 150 tys. zł; wprowadzeniu standardowych stawek jednostkowych na budowę zbiorników i płyt do przechowywania nawozów naturalnych;
- 2023 – dostosowania odesłania do przepisów w zakresie definicji gospodarstwa rolnego; aktualizacji odwołania do terminu wyznaczonego na dostosowanie powierzchni lub pojemności posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych określonego w programie działań.
(akta kontroli str. 692, 705-709, 756, str. 804 pliki 85-90)

Limit dostępnych środków finansowych na typ operacji „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2020 wynosił:

- w 2018 r. – 146 143,3 tys. zł, co stanowiło równowartość limitu środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW),
- w 2019 r. – 390 322,5 tys. zł, w tym 311 741,5 tys. zł, tj. 79,9%, pochodziło ze środków EFRROW,
- w 2020 r. – 405 371,5 tys. zł, w tym 323 708,2 tys. zł, tj. 79,9%, pochodziło ze środków EFRROW,
- w 2021 r. – 639 811,1 tys. zł, w tym 554 410,7 tys. zł, tj. 86,7%, pochodziło ze środków EFRROW,
- w 2022 r. – 637 402,7 tys. zł, w tym 552 284,9 tys. zł, tj. 86,6%, pochodziło ze środków EFRROW,
- w 2023 r. – 566 260,8 tys. zł, w tym 493 417,4 tys. zł, tj. 87,1%, pochodziło ze środków EFRROW.

(akta kontroli str. 407, 409, 424 pliki 12, 20-21, 24;
str. 425-426 pliki 30, 40-43, 52-53, 62-68, 77; str. 752)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2024 r. w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2020 ARiMR przeprowadziła siedem naborów wniosków o przyznanie pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”. Nabory przeprowadzono w terminach: od 28 grudnia 2018 r. do 25 lutego 2019 r. (czas trwania naboru - 59 dni); od 30 grudnia 2019 r. do 28 stycznia 2020 r. (29 dni); od 29 grudnia 2020 r. do 26 marca 2021 r. (87 dni); od 10 grudnia 2021 r. do 7 lutego 2022 r. (59 dni); od 3 marca 2023 r. do 3 kwietnia 2023 r. (23 dni), od 25 października

2014-2020 (Dz.U. poz. 2317) nazwa instrumentu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” została zmodyfikowana na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w celu rozszerzenia zasięgu jego wdrażania na obszar całego kraju i dostosowania do nowego porządku prawnego w związku z wydaniem na podstawie art. 106 upw Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. poz. 1339). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 15 lutego 2020 r.

⁵⁰ Do 2018 r. limit pomocy wynosił 50 tys. zł dla beneficjenta i na gospodarstwo rolne.

2023 r. do 24 listopada 2023 r. (30 dni) oraz od 20 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r. (29 dni). Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w wyniku powyższych naborów ARiMR zawarła z beneficjentami 6443⁵¹ umów pierwotnych⁵² o przyznanie pomocy na łączną kwotę 525 455,5 tys. zł, z tego 5679 (88,1% umów pierwotnych) stanowiły umowy „czynne” na kwotę 491 876,2 tys. zł.

Terminy naborów wniosków o przyznanie pomocy Minister RiRW uzgodnił z ARiMR w ramach prac nad harmonogramem planowanych naborów. Dla naborów uruchomionych w 2018 r. i 2020 r. skrócono z 30 dni do 7 dni (na mocy § 31a i § 31b rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej PROW 2014-2020) termin, w którym Prezes ARiMR podawał do publicznej wiadomości ogłoszenie o naborze wniosków o przyznanie pomocy, a jednocześnie wydłużono do 60 dni termin na składanie wniosków o przyznanie pomocy.

(akta kontroli str. 409-410, 711-712a, 752-754, 759 plik 3, str. 769, 799)

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009⁵³ (dalej: rozporządzenie 1307/2013) państwa członkowskie mogły ustanowić system dla małych gospodarstw, w ramach którego płatności zastępują przyznane na podstawie tytułów III oraz IV systemu wsparcia. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu rolnicy uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw są zwolnieni z praktyk rolniczych przewidzianych w tytule III rozdział 3 rozporządzenia 1307/2013. Z kolei w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵⁴ (dalej: upswb) nie określono m.in. ram powierzchni gruntów/użytków rolnych, uprawniającej do uczestnictwa w systemie dla małych gospodarstw.

Kontrole na miejscu dotyczące zasad wzajemnej zgodności nie miały zastosowania do beneficjentów uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, zgodnie z art. 92 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁵⁵ (dalej: rozporządzenie 1306/2013).

W związku z powyższym rolnicy będący uczestnikami systemu dla małych gospodarstw, choć byli zobowiązani do przestrzegania dyrektywy azotanowej i programu działań, nie podlegali kontroli na miejscu w zakresie *cross-compliance* w ramach płatności bezpośrednich.

W kolejnych latach w okresie 2018-2022 liczba producentów korzystających z systemu dla małych gospodarstw systematycznie się zmniejszała: z 621,1 tys. (tj. 47,1% ogółu producentów) w 2018 r. do 474,7 tys. (tj. 38% ogółu producentów) w 2022 r. Deklarowana łączna powierzchnia tych gospodarstw, która nie podlegała kontroli na miejscu, wynosiła 1 780,9 tys. ha (tj. 12,4% powierzchni deklarowanej ogółem) w 2018 r. i 1 343,5 tys. ha (tj. 9,5% powierzchni deklarowanej ogółem) w 2022 r. W ewidencji małych gospodarstw

⁵¹ Dane nie zawierają 112 umów pierwotnych na kwotę 4396 tys. zł zawartych w wyniku naboru przeprowadzonego w okresie 10.02.2016-10.03.2016 w ramach poddziałania 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych – Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN.

⁵² Umowy pierwotne obejmują wszystkie umowy zawarte z beneficjentami, tj. umowy czynne (realizowane) oraz umowy, z realizacji których zrezygnowano.

⁵³ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, str. 608, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2023r.

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1775 ze zm. – utraciła moc z dniem 15 marca 2023r.

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. str. 549, ze zm.

w 2018 r. znajdowało się 95 gospodarstw o powierzchni powyżej 10 ha (łącna powierzchnia tych gospodarstw wynosiła 1 274,1 ha), a w 2022 r. – 106 gospodarstw o powierzchni powyżej 10 ha (łącna powierzchnia tych gospodarstw wynosiła 1 374,6 ha).

W art. 147a ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027⁵⁶ określono kryteria powierzchniowe dla małych gospodarstw (do 5 ha). Jednocześnie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1468 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, schematów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt, zmian w planach strategicznych WPR, przeglądu planów strategicznych WPR oraz zwolnień z kontroli i kar⁵⁷ m.in. z kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności, warunkowości i ze stosowania kar na podstawie rozporządzenia 1306/2013 zwolniono małe gospodarstwa (o powierzchni do 10 ha użytków rolnych).

(akta kontroli str. 722-723, 725-743)

2.2. W okresie 2018-2023 do MRiRW złożono jedną skargę oraz dwa wnioski dotyczące ARiMR w zakresie wykonywania zadań związanych z przyznawaniem, wypłatą pomocy finansowej dla pomiotów prowadzących produkcję rolną oraz dotyczącym dostosowywania się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych lub zwrotem pomocy finansowej przez te podmioty. Terminowo i zgodnie z przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵⁹ udzielono odpowiedzi na złożone wnioski, zaś skargę pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na brak uzupełnienia danych identyfikujących przez nadawcę. Na podstawie ww. spraw nie wydano wytycznych i poleceń.

(akta kontroli str. 398-399, 401, 662, 667 pliki 54-57, str. 683-684, 755-756, 758 pliki 4-5, str. 798)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MRiRW Departament WPR koordynował wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020 oraz wykonywał jej zadania m.in. w zakresie działań PROW 2014-2020 Inwestycje w środki trwałe, które obejmują m.in. operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

W ramach monitoringu i ewaluacji PROW 2014-2020 MRiRW pozyskiwało z ARiMR sprawozdania tygodniowe, miesięczne, śródroczne i roczne z realizacji PROW 2014-2020 zawierające m.in. dane o postępie finansowym, liczbie złożonych wniosków o przyznanie pomocy, wydanych decyzjach administracyjnych, zrealizowanych płatnościach czy zawartych umowach na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2020.

(akta kontroli str. 658-659, 804 pliki 91-94)

Udział odrzuconych lub wycofanych wniosków beneficjentów w pięciu naborach przeprowadzonych w okresie 2018-2023 o przyznanie pomocy do wniosków złożonych ogółem w zakresie ww. poddziałania wynosił od 31,07% do 41,75%. Głównymi przyczynami odrzuceń wniosków beneficjentów przez ARiMR były m.in.:

⁵⁶ Dz. U. z 2024 poz. 261, ze zm.

⁵⁷ Dz. Urz. UE L z 24.05.2024 r. str.1468.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

⁵⁹ Dz. U. z 2002 r. nr 5 poz. 46.

brak ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, niepoprawne określenie kosztów kwalifikowanych, błędy w obliczeniach wielkości stada, określenie błędnej wielkości płyt oraz zbiorników, przekroczenia terminów, braki w dokumentacji. W ramach wskazanych naborów według stanu na ostatni dzień danego roku zawarto 5679 umów pierwotnych, z czego umowy czynne wynosiły 4989, tj. 88%.

(akta kontroli str. 424 pliki 12, 24; str. 425-426 pliki 30, 42, 63, 75, 77, str. 711-712a)

Departament WPR, koordynujący oraz wykonujący zadania Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020, wydawał opinie, przekazywał oraz żądał przedstawienia informacji od ARiMR dotyczących wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Pisma Departamentu WPR dotyczyły m.in.: możliwości uzyskania pomocy oraz interpretacji przepisów związanych z realizacją operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” PROW 2014-2020; wydania stanowiska w sprawie obowiązku przedkładania przez beneficjentów i weryfikacji przez ARiMR dokumentów potwierdzających realizację planu nawożenia azotem oraz ewidencji zabiegów agrotechnicznych związanych z nawożeniem azotem; żądania przekazania wyjaśnień od ARiMR w sprawie rozwiązania lub wypowiedzenia umowy przez ARiMR z beneficjentem i przesłania informacji na temat trybu przyjętego sposobu postępowania wobec wnioskodawców.

(akta kontroli str. 684-685, 689 pliki 2, 4-8, str. 716 pliki 21-22)

W kontrolowanym okresie MRiRW przeprowadziło jedną kontrolę dotyczącą procesu przyznawania i wypłaty pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Regionalnym ARiMR. Przedstawione w wyniku kontroli zalecenia dotyczyły m.in.: posługiwania się w korespondencji z wnioskodawcami i beneficjentami aktualną nazwą typu, wzmocnieniem nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej PROW 2014-2020 oraz postanowień umowy o przyznaniu pomocy w zakresie terminowego wzywania do zawarcia umowy o przyznaniu pomocy i terminowego rozpatrywania wniosków o płatność, w celu zminimalizowania liczby spraw rozpatrzonych po terminie czy pozostawiania przez pracowników weryfikujących wnioski właściwych śladów rewizyjnych. Wszystkie zalecenia zostały wykonane ze wskazaniem, że są to działania ciągłe.

(akta kontroli str. 661, 688 plik 9, str. 716 pliki 23-24)

Minister RiRW opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) MRiRW plany działalności MRiRW, sprawozdania z ich wykonania oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za okres 2018-2023. W planach działalności MRiRW i sprawozdaniach z ich wykonania na lata 2018-2023 (z wyjątkiem roku 2022⁶⁰) nie zostały określone cele, zadania i mierniki służące ich monitorowaniu, które

⁶⁰ W sprawozdaniu z wykonania planu działalności MRiRW za rok 2022 dla działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo (w poz. lp. 3) dla celu „Rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa na obszarach wiejskich” wskazano miernik „Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1 tys. mieszkańców na terenach wiejskich”. Jako najważniejsze podjęte działania służące realizacji celu dotyczącego uproszczenia wymagań biurokratycznych i deregulacji uwalniającej wiejską działalność gospodarczą podano przygotowanie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. Jako uzasadnienie wskazano, że: *Odpowiednio dobrany termin stosowania nawozów zawierających azot jest istotnym czynnikiem wpływającym na plonotwórczość roślin. Ma to kluczowe znaczenie dla produkcji roślinnej, aby można było uzyskać wysokie plony, a jednocześnie nie dopuścić do strat w obrębie tego makroskładnika.*

odnosiły się wprost do obszaru wsparcia finansowego dotyczącego ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu, w tym cele, zadania i mierniki dotyczące poddziałania „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach PROW 2014-2020 oraz zadań realizowanych w tym zakresie przez ARiMR.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) wyjaśnił, że w związku z kierowaniem przez Ministra RiRW kilkoma działami administracji rządowej nie było możliwe uwzględnienie w planach działalności MRiRW na lata 2018-2023 wszystkich realizowanych celów i zadań, a cele były formułowane na dużym poziomie ogólności i obejmowały najważniejsze obszary działalności, i z tego samego powodu nie było możliwe ujęcie w planach wszystkich mierników określających stopień ich wykonania w tym miernika odnoszącego się wprost do obszaru finansowego dot. ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu, co nie oznacza, że nie realizowano zadań w tym zakresie.

Wykonanie miernika „Liczba beneficjentów, dla których zrealizowano płatności w danym roku” w ramach celu „Wsparcie i stabilizacja dochodów rolniczych zapewniająca warunki do prowadzenia produkcji rolnej zgodnej z zasadami dobrej kultury rolnej” określonego w sprawozdaniach z działalności MRiRW wyniosło 99,3%, w 2018 r., 96,9% w 2019 r., 87,6% w 2020 r., 110,8% w 2021 r., 106,1% w 2022 r. oraz 98,2% w 2023 r. Głównymi przyczynami niewykonania miernika były (wg tych sprawozdań): dostępność kwoty na przyznanie pomocy w ramach płatności bezpośrednich, wyższy od zakładanej odsetek wniosków odrzuconych przez ARiMR, wyższy od szacowanego kurs euro stosowanego do ustalenia stawek płatności zaliczkowych w ramach płatności bezpośrednich oraz obsługa innych instrumentów wsparcia m.in. ze środków krajowych, co przyczyniło się do wydania mniejszej od zakładanej ilości decyzji w zakresie przyznania płatności bezpośrednich.

(akta kontroli str. 462 pliki 126-132, str. 781-783, 799, 802)

W latach 2018-2020 na podstawie § 6 ust. 1 pkt 15 regulaminu organizacyjnego MRiRW w departamentach MRiRW, w zakresie ich kompetencji, prowadzone były zadania związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej, a proces wyznaczania celów i zadań komórek organizacyjnych oraz zarządzanie ryzykiem zagrażającym ich realizacji dla MRiRW nie był sformalizowany. Na etapie sporządzania rocznego planu audytu dyrektorzy komórek organizacyjnych MRiRW przekazywali do Zespołu Audytu Wewnętrznego informacje dotyczące: celów i zadań departamentu/biura, identyfikacji obszarów ryzyka oraz zidentyfikowanych ryzyk występujących w związku z realizacją celów i zadań, działań podejmowanych w departamencie/biurze w celu zminimalizowania ryzyka, propozycji tematów audytów na dany rok lub na lata następne.

Od 2021 r. obszar systemu kontroli zarządczej w MRiRW został określony zarządzeniem Ministra RiRW nr 75 z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶¹ (dalej: zarządzenie ws. systemu kontroli zarządczej) i Dyrektor Departamentu WPR zobowiązany został m.in. do szacowania ryzyka co najmniej raz w roku oraz po każdej istotnej zmianie w zakresie zidentyfikowanych ryzyk, które mogą mieć wpływ na zmianę poziomu zagrożenia dla realizacji założonych celów. W 2022 r. – po zmianie metodyki kontroli zarządczej w MRiRW w zakresie planowania, monitorowania,

⁶¹ Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi z 2020 r. poz. 90 oraz z 2021 r. poz. 33 i 96. Zarządzenie zostało uchylone 28 lipca 2022 r. i zastąpione na podstawie zarządzenia nr 34 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 45, ze zm.).

realizacji celów strategicznych i operacyjnych oraz zarządzania ryzykiem zagrażającym ich wykonaniu – Dyrektor Departamentu WPR ustalił cele operacyjne tego departamentu jako zgodne i spójne z celami zdefiniowanymi m.in. w planie działalności MRiRW.

(akta kontroli str. 437-439, 472 plik 98, str. 487 495, 591)

W latach 2018-2020 w Departamencie WPR obowiązywał wewnętrzny dokument „System określania celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem” z 15 grudnia 2018 r., który został opracowany w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶² MRiRW (dalej: zasady zarządzania ryzykiem w DWPR). Zgodnie z tym dokumentem Dyrektor WPR określał plan prac na dany rok kalendarzowy nie później niż do końca stycznia roku, którego dotyczy, a rejestr ryzyk sporządzany był niezwłocznie po zatwierdzeniu przez tego Dyrektora planu pracy.

Departament WPR sporządził rejestr ryzyk na lata 2018, 2021-2023, plan pracy na lata 2018-2023 oraz sprawozdanie roczne z wykonania planu pracy w latach 2018-2019 oraz 2021-2023. W Departamencie WPR nie sporządzono rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok. Nieprawidłowość tę opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Departament WPR w latach 2021-2023 dokonywał identyfikacji ryzyka w odniesieniu do założonych celów i zadań w perspektywie rocznej na podstawie rejestru ryzyk, w tym w latach 2022-2023 ryzyka zostały przyporządkowane do określonych celów operacyjnych i mierników zawartych w planie pracy komórki organizacyjnej.

W sporządzonych rejestrach ryzyk, planach pracy oraz w sprawozdaniach z ich wykonania określone zostały cele, zadania i mierniki służące ich monitorowaniu dot. realizacji zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020, obejmujące swoim zakresem m.in. obszar ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu, w tym poddziałania M04.1 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz zadań realizowanych w tym zakresie przez ARiMR. W planach pracy określano realizację mierników dot. m.in. opracowania projektów rozporządzeń zmieniających rozporządzenia dot. PROW 2014-2020, zaopiniowania i zaakceptowania zmienionych formularzy wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność w ramach PROW 2014-2020, a także odsetka opiniowanych i zaakceptowanych zmienionych formularzy wniosków o przyznanie pomocy, umów o przyznaniu pomocy oraz wniosków o płatność w ogólnej liczbie przysłanych do Departamentu WPR próśb o zaopiniowanie/zaakceptowanie zmienionych formularzy.

W rejestrach ryzyk wskazywano m.in. na ryzyka nieterminowego rozpatrywania spraw, braku spójnej decyzji kierownictwa współpracujących ze sobą departamentów, nieskutecznej komunikacji, niezadowalającej jakości opracowań dokumentów/materiałów.

(akta kontroli str. 436-439, 460-462 pliki 77-87, 113-119, str. 716 pliki 2-10, 766-769, 773 plik 2, str. 775-776)

Komitet Monitorujący (dalej: KM) PROW 2014-2020 został powołany 15 marca 2015 r. na podstawie zarządzenia nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶³. Organizację i tryb pracy KM PROW 2014-2020

⁶² Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich MRiRW – komórka organizacyjna MRiRW funkcjonująca do 12 marca 2020 r., zapewniająca obsługę Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020. Od 17 marca 2020 r. zadanie to przejął Departament WPR MRiRW.

⁶³ Zarządzenie to było pięciokrotnie zmieniane w okresie 2015-2020 i zostało zastąpione zarządzeniem nr 33 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie Komitetu Monitorującego Program Rozwoju

określał regulamin, a jego obsługę zapewniał Departament WPR⁶⁴. W okresie 2018-2023 posiedzenia KM PROW 2014-2020 odbywały się co najmniej raz w roku, a podjęte uchwały wraz z protokołami z posiedzeń były publikowane na stronie internetowej MRiRW. W odniesieniu do wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych podjęte przez KM PROW 2014-2020 uchwały dla operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego PROW na lata 2014-2020” dotyczyły m.in.: zmian formy wsparcia, tj. podniesienia kwot pomocy z 100 tys. zł do 150 tys. zł, wprowadzenia standardowych stawek jednostkowych, czy realokacji środków, bądź zmian związanych z dostosowaniem wsparcia do wymagań określonych w programie działań.

(akta kontroli str. 412-413, 426-427 pliki 78-92, str. 666 pliki 32, 34-53, str. 797)

Minister RiRW terminowo przekazał Komisji Europejskiej zatwierdzone przez KM PROW 2014-2020 roczne sprawozdania z wdrażania PROW na lata 2014-2020 za okres 2018-2023, w których zawarto informacje dotyczące wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, zgodnych z danymi źródłowymi otrzymanymi od ARiMR zawartych w sprawozdaniach rocznych ARiMR z realizacji PROW na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 411, 424-427 pliki 4-9, 20, 24, 29-31, 40, 42, 52, 62-63, 67, 75, 77, str. 657-658, 665-666 pliki 2-30)

Plan ewaluacji PROW 2014-2020 został zawarty w rozdziale IX tego programu, zaś jego ewaluacja ex-ante została dokonana w 2014 r.⁶⁵ W okresie objętym kontrolą przeprowadzono „Ocenę rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018”, która obejmowała swoim zakresem całościową ocenę PROW 2014-2020, w tym również działanie „Inwestycje w środki trwałe”, typ operacji: „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN”. W latach 2018-2023 w ramach prac nad zmianami PROW 2014-2020 w zakresie ww. typu operacji nie wykorzystywano informacji z CDR, WODR, KSChR i okręgowych stacji chemiczno-rolniczych (dalej: OSChR).

(akta kontroli str. 413, 415 pliki 2-3, 658-660, 683, 688 plik 1, 695-696, 764-765)

W związku z przygotowywaniem przez Ministerstwo Infrastruktury, a także w związku z art. 111 upw oraz art. 10 dyrektywy azotanowej kompleksowego opracowania przedstawiającego w formie opisowej, kartograficznej i bazodanowej postęp i efekty wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce w latach 2020-2024, Departament WPR przekazał do MI 19 czerwca 2024 r. informację zawierającą zestawienie interwencji realizowanych w ramach PROW 2014-2020 przyczyniających się bezpośrednio do realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce w latach 2020-2024, tj. „Inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz interwencji przyczyniających się w niewielkim stopniu do realizacji dyrektywy azotanowej, tj. „Modernizacja gospodarstw rolnych”,

Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 39), które do dnia zakończenia kontroli było zmieniane jednokrotnie.

⁶⁴ Do 12 maja 2020 r. Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁶⁵ Raport końcowy „Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 z 12 maja 2014 r.”.

„Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000”, „Premie dla młodych rolników” i „Restrukturyzacja małych gospodarstw”.

(akta kontroli str. 749-750, 765-766, 773 plik 2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Ministerstwie RiRW nie sporządzono rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok, czym naruszono pkt 3 Rozdziału VI i pkt 18 Rozdziału III zasad zarządzania ryzykiem w Departamencie WPR oraz § 6 ust. 1 pkt 15 regulaminu organizacyjnego MRiRW.

W sprawie niesporządzenia rejestru ryzyk na rok 2019 i 2020 Zastępca Dyrektora Departamentu WPR wyjaśnił, że nie został on opracowany, ponieważ Departament nie zidentyfikował ryzyk zagrażających osiągnięciu celów i zadań zawartych w planach prac departamentu i przyjęto założenie, że wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu zapewni efektywną realizację celów i zadań. Ponadto, w odniesieniu do niesporządzenia sprawozdania rocznego z realizacji planu pracy departamentu za 2020 rok, Zastępca Dyrektora Departamentu WPR wyjaśnił, że w związku z nowymi uregulowaniami w MRiRW, tj. Zarządzeniem ws. systemu kontroli zarządczej – Departament WPR MRiRW uznał, że nie ma potrzeby przygotowania sprawozdania rocznego z realizacji planu prac departamentu za 2020 rok.

Zdaniem NIK obszar koordynowania wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej dotyczących PROW 2014-2020 przez Departament WPR, jest związany z występowaniem szeregu ryzyk dotyczących m.in. nadzoru, bądź zapewnienia warunków do realizacji programów pomocowych. Wbrew przytoczonym wyjaśnieniom wymagana jest zatem konieczność identyfikacji tych ryzyk, ich rejestracja oraz sporządzanie sprawozdania z planu pracy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 624, 768-769, 776, 773 plik 2, 787-789)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW rzetelnie zaplanował środki finansowe i dokonywał zmian oraz przesunął limitów środków w związku z realizacją instrumentu wsparcia „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w celu wystarczającego pokrycia potrzeb podmiotów prowadzących produkcję rolną. Prawidłowo sprawował nadzór nad ARiMR dotyczący wykonywania przez nią zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą pomocy finansowej dla podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych lub zwrotem pomocy finansowej od tych podmiotów poprzez przekazywane sprawozdania z realizacji PROW 2014-2020. Minister RiRW prawidłowo wykonywał również zadania Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020 w zakresie dotyczącym monitorowania realizacji i ewaluacji PROW 2014-2020 w odniesieniu do wsparcia finansowego beneficjentów. Rzetelnie, w co najmniej rocznej perspektywie, określił cele i zadania oraz mierniki dla ich monitorowania obejmujące swoim zakresem realizację PROW 2014-2020, w tym obszar finansowego dot. ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu. Minister RiRW terminowo przekazywał Komisji Europejskiej zatwierdzone przez powołany w drodze zarządzenia KM PROW 2014-2020 roczne sprawozdania z wdrażania PROW 2014-2020. W Departamencie WPR nie sporządzono natomiast rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok.

3. Prowadzenie i nadzorowanie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Opis stanu faktycznego

3.1. Minister RiRW opracował „Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej, mającej na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami, pochodzącymi ze źródeł rolniczych” do dobrowolnego stosowania (dalej: ZZDPR lub zbiór zaleceń) w porozumieniu z Ministrem GMiŻŚ w związku z wymaganiami art. 103 upw oraz programu działań. Po raz pierwszy zbiór zaleceń został opublikowany 12 marca 2019 r. na stronie podmiotowej BIP MRiRW⁶⁶. Prace nad przygotowaniem ZZDPR rozpoczęły się w 2017 r., kiedy to Minister RiRW zlecił IUNG-PIB, ITP-PIB, IZ-PIB i IO-PIB przygotowanie właściwych rozdziałów tych zaleceń.

W 2020 r., po wejściu w życie pierwszej aktualizacji programu działań, Minister RiRW nie dokonał zmiany ZZDPR. Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła, że: *przedmiotowa zmiana dotyczyła uporządkowania kwestii legislacyjnych oraz wprowadziła możliwość wcześniejszego stosowania nawozów tylko w roku 2020, nie było zasadności wprowadzania korekt do zbioru zaleceń dobrej praktyki do dobrowolnego stosowania przez rolników.*

Zbiór zaleceń został zaktualizowany w 2024 r., uwzględniając wymogi prawne wynikające z drugiej aktualizacji programu działań. Zaktualizowana wersja ZZDPR została opublikowana 8 lipca 2024 r. na stronie podmiotowej BIP MRiRW. Aktualizacja dotyczyła m.in. rozwiązań RENURE⁶⁷, bionawozów, narzędzia do planowania nawożenia (INTER-NAW) oraz rolnictwa precyzyjnego.

Zarówno pierwsza wersja ZZDPR, jak i jego aktualizacja, obejmowały wskazówki określone w art. 103 ust. 2 upw. Treści zawarte w pierwszej wersji ZZDPR były zgodne z programem działań, natomiast treści aktualizacji z 2024 r. były zgodne z drugą aktualizacją programu działań.

Minister RiRW nie miał wpływu na sposób transpozycji terminu określonego w art. 10 ust. 2 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego do prawa krajowego⁶⁸.

(akta kontroli str. 27-35, 75-99)

3.2. Zbiór zaleceń w 2023 roku został pobrany przez użytkowników 316 razy. W 2024 roku ZZDPR został pobrany 235 razy (wersja z 2019 r.) oraz 771 razy (wersja z 2024 r.).

W zbadanym okresie Minister RiRW podjął działania w celu rozpropagowania informacji o publikacji i możliwości wykorzystania ZZDPR wśród rolników oraz jednostek podległych i nadzorowanych (w tym CDR, WODR, OSChR), realizujących działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W tym celu MRiRW m.in.: w 2019 r. i 2024 r. skierowało do ośrodków doradztwa rolniczego pisma z prośbą o upowszechnienie informacji o aktualizacji ZZDPR na stronach internetowych/portałach społecznościowych wszystkich oddziałów CDR i ODR oraz podczas działalności szkoleniowej doradców, a także o określenie corocznych priorytetów działalności doradczej na rok następny dla jednostek

⁶⁶ Wersja opracowana w lutym 2019 r.; <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zbiór-zalecendobrej-praktyki-rolniczej-do-dobrowolnego-stosowania>

⁶⁷ Projekt dyrektywy Komisji Europejskiej zmieniającej dyrektywę Rady 91/676/EWG w zakresie stosowania niektórych nawozów pochodzących z odchodów zwierzęcych (tzw. RENURE – z ang. *REcovered Nitrogen from manURE*).

⁶⁸ Art. 112 upw.

doradztwa rolniczego⁶⁹, które uwzględniane były w rocznych programach ich działalności.

Ponadto, w ramach działania M01 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” w poddziałaniu 1.1 Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności PROW 2014-2020⁷⁰ MRiRW opracowało założenia do bezpłatnych szkoleń dla rolników, które obejmowały zagadnienia ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Ministerstwo RiRW wydało również publikację pt. „Publiczne doradztwo rolnicze partnerem w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” skierowaną do rolników, mieszkańców obszarów wiejskich, uczniów szkół rolniczych, w której zawarto informacje m.in. o wydaniu ZZDPR oraz możliwości uzyskania wsparcia doradców rolniczych w zakresie ochrony wód.

W zbadanym okresie MRiRW organizowało szkolenia dla doradców rolnych, rolników oraz jednostek podległych realizujących działania informacyjno-szkoleniowe w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych o tematyce dotyczącej wymogów wynikających z programu azotanowego oraz ZZDPR, w celu dalszego upowszechniania informacji wśród pracowników CDR i ODR.

W 2018 r. MRiRW zleciło CDR przeprowadzenie szkoleń uzupełniających dla doradców rolniczych. Minister RiRW posiadał informacje na temat liczby uczestników oraz tematyki przeprowadzonych szkoleń. Największą grupę doradców rolniczych CDR przeszkoliło w 2019 r., tj.: 2683 doradców na temat „Ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz 171 doradców rolniczych na temat programu azotanowego i racjonalnego gospodarowania wodą w rolnictwie. Minister RiRW miał również informacje o organizowanych przez CDR – w zakresie programu azotanowego – konferencjach, przygotowaniu materiału informacyjnego na stronę internetową, wydaniu broszury pt. „Woda – po pierwsze nie zanieczyszczać” oraz ulotki informacyjnej o programie azotanowym, przygotowaniu aplikacji: do obliczania maksymalnych dawek azotu, pozwalających na dokonywanie przez rolników analiz wymaganych programem azotanowym, do sporządzania planu nawożenia azotem, które pomagały w doradzaniu w przedmiotowym zakresie.

MRiRW opracowało założenia do szkoleń dla rolników pt. „Obowiązki rolnika w świetle ustawy Prawo wodne”.

Minister RiRW posiadał także informacje na temat szkoleń dla rolników, doradców rolnych, stacji chemiczno-rolniczych ze wszystkich wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, zrealizowanych przez nadzorowane instytuty w zakresie zasad ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego, w tym racjonalnego przechowywania nawozów oraz konsekwencji niewłaściwego ich stosowania i przechowywania. W latach 2016-2020 szkolenia organizowane były przez ITP-PIB oraz IUNG-PIB. W latach 2021-2023 szkolenia/warsztaty organizowane były również przez:

- IUNG-PIB – w 2021 r. szkolenia dla doradców rolniczych z zakresu dobrych praktyk w nawożeniu i ochronie gleb⁷¹ (16 szkoleń); w 2022 r. szkolenia z racjonalnego nawożenia i ochrony gleb (on-line dla 16 województw)⁷²; w 2023 r. szkolenie pn.: Rolnictwo precyzyjne w kontekście racjonalnego

⁶⁹ CDR i 16 WODR.

⁷⁰ Dalej: działanie M01 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” PROW 2014–2020.

⁷¹ W ramach dotacji celowej 2021, Zadanie „Racjonalne nawożenie i ochrona gleb użytkowanych rolniczo”, Podzadanie 1.5 „Upowszechnianie zasad racjonalnego nawożenia i ochrony gleb użytkowanych rolniczo”.

⁷² W ramach dotacji celowej 2022 „Upowszechnianie zasad racjonalnego nawożenia i ochrony gleb użytkowanych rolniczo”.

- nawożenia. Badania gleb możliwe do wykonania w SCh-R oraz wykorzystanie danych satelitarnych dla potrzeb precyzyjnego nawożenia⁷³;
- ITP-PIB – w 2023 r. szkolenie dla pracowników stacji chemiczno-rolniczych „Diagnostyka gleb i roślinności oraz nawożenie trwałych użytków zielonych”⁷⁴;
 - IERiGŻ-PIB – w 2023 r. szkolenie pt. „Ekonomiczne uwarunkowania nawożenia w rolnictwie” (48 uczestników);
 - IO-PIB – w 2021 r. Opracowanie rozwiązań i wsparcie w podejmowaniu decyzji w zakresie racjonalnego nawożenia roślin ozdobnych. Szkolenie „Racjonalne nawożenie” (65 uczestników); w 2023 r. Diagnostyka gleb i podłoży ogrodnich pod kątem nawożenia. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (348 uczestników), Nawożenie w uprawach sadowniczych. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (324 uczestników), Nawożenie w uprawach warzywniczych. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (367 uczestników), Nawożenie w uprawach roślin ozdobnych. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (287 uczestników), Diagnostyka roślin pod kątem nawożenia. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (354 uczestników), Interakcja nawadniania i nawożenia w uprawach ogrodnich. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (321 uczestników), Nawozy naturalne i organiczne w uprawach ogrodnich. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (342 uczestników), Nawożenie winorośli. Warsztaty „Nawożenie Użytków Rolnych” (563 uczestników).

Minister RiRW analizował zapotrzebowanie na upowszechnianie wśród rolników informacji z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy (dalej: DIW) MRiRW zwracał się do departamentów merytorycznych MRiRW oraz WODR o wskazanie potrzeb w zakresie działań szkoleniowych i usług doradczych dla rolników. Ponadto MRiRW analizowało wyniki kontroli wykonywanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska dotyczących przestrzegania wymagań działu III rozdziału 4 upw i programu działań, mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu tzw. programu azotanowego. MRiRW opracowywało coroczne priorytety działalności doradczej.

Przedstawiciele MRiRW uczestniczyli w przedsięwzięciu (nie zainicjowanym przez Ministra RiRW) pn.: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”⁷⁵, poprzez udział w czterech konferencjach: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”, „Gospodarka nawozami naturalnymi w hodowli bydła a ochrona wód”, „Innowacyjna gospodarka nawozami naturalnymi w hodowli świń i drobiu dla ochrony jakości wód” oraz „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”.

W badanym okresie Minister RiRW inicjował rozpoczęcie lub wspierał realizację przedsięwzięć edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, realizowanych przez podmioty inne niż nadzorowane lub podległe, w szczególności w ramach działania:

⁷³ W ramach dotacji celowej 2023 „Upowszechnianie zasad racjonalnego nawożenia i ochrony gleb użytkowanych rolniczo”.

⁷⁴ W ramach Zadania 3 „Racjonalne nawożenie”.

⁷⁵ Przedsięwzięcie realizowane w ramach umowy z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr 198/2018/Wn50/EE-ee/D zawartej między Fundacją na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

- szkoleniowego M01 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” PROW 2014-2020, które obejmowało organizację i przeprowadzenie bezpłatnych szkoleń dla rolników z tematu „Obowiązki rolnika w świetle ustawy Prawo wodne” (program dotyczył ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych) oraz bezpłatnych szkoleń z tematu „Dobre praktyki wodne” (program obejmował zagadnienia dotyczące zapobiegania zanieczyszczaniu wód w gospodarstwie). Szkolenia były realizowane na terenie całego kraju;
- doradczego M02 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”⁷⁶, które obejmowało usługi doradcze dla rolników pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”.

(akta kontroli str. 36-74, 299-313)

3.3. W wyniku badania wybranej losowo próby stanowiącej 25,5%⁷⁷ ogółu dokumentów źródłowych dotyczących przekazywania pierwotnych wersji rocznych programów działalności CDR i WODR na lata 2018-2023 stwierdzono, że dokumenty te przekazywane były do MRiRW w terminie określonym w art. 12 ust. 1 ujd, tj. do 30 listopada roku poprzedzającego rok, na który ten program został sporządzony. W wyniku badania próby stanowiącej 35,3%⁷⁸ ogółu dokumentów źródłowych dotyczących przekazywania sprawozdań z realizacji rocznych programów działalności CDR i WODR za lata 2018-2023 stwierdzono, że dokumenty te przekazywane były do MRiRW w terminie określonym w art. 12 ust. 2 ujd, tj. do dnia 28 lutego roku następującego po roku, który sprawozdanie obejmuje.

Minister RiRW zatwierdził ww. dokumenty, jednak nastąpiło to dopiero w roku, którego program dotyczył. Nieprawidłowość w tym przedmiocie została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Jednostki doradztwa rolniczego w rocznych programach działalności identyfikowały zagrożenia w realizacji celów i zadań m.in. takie jak: zmiany organizacyjne i kadrowe (spadek zatrudnienia), wystąpienie zdarzeń losowych (klęska żywiołowa), przejęcie części odbiorców usług doradczych przez inne podmioty, wzrost kosztów funkcjonowania jednostki, zmniejszająca się liczba doradców. Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła, że *MRiRW, w miarę możliwości i potrzeb reagowało na wskazywane ryzyka, np. podejmując systematyczne działania zmierzające do zwiększenia kwoty dotacji celowej na wynagrodzenia osobowe, w celu polepszenia warunków pracy doradców i umożliwienia zwiększenia zatrudnienia w jednostkach. Ponadto, w okresie pandemii organizowane były regularne spotkania zdalne z kadrą zarządzającą w celu omówienia bieżącej sytuacji i występujących problemów - przykładowo jednym z działań zaradczych było zalecenie prowadzenia szkoleń w formie zdalnej.*

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. do MRiRW nie złożono skarg i wniosków dotyczących realizacji działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przez CDR, WODR i OSChR oraz wydawania opinii o planie nawożenia azotem przez OSChR.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. Minister RiRW nie określił narzędzia służącego wyłącznie do monitorowania realizacji działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem

⁷⁶ W poddziałaniu 2.1 Wsparcie korzystania z usług doradczych PROW 2014-2020.

⁷⁷ 26 rocznych programów działalności CDR i WODR.

⁷⁸ 36 rocznych sprawozdań z realizacji rocznych programów działalności CDR i WODR.

azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przez OSChR, CDR i WODR oraz wydawania opinii o planie nawożenia azotem przez OSChR. Monitorowanie realizacji zadań CDR i WODR prowadzone było na podstawie rozliczeń rocznych z wykorzystania dotacji oraz sprawozdań rocznych z realizacji programu działalności.

W badanym okresie Minister RiRW nie określił wprost celów i zadań działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przez CDR, WODR i OSChR oraz wydawania opinii o planie nawożenia azotem przez OSChR. W MRiRW cele były sformułowane na dużym poziomie ogólności, natomiast szczegółowe cele dotyczące prowadzenia przez ośrodki doradztwa rolniczego działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz mierników określających stopień ich wykonania zostały określone w programach działalności tych jednostek.

W ramach realizacji zadań, działalność ODR została ujęta w mierniku obliczanym jako liczba odbiorców usług kształceniowych, doradczych i informacyjno-upowszechnieniowych. Monitorowanie stopnia realizacji tego miernika prowadzono w ramach planu działalności MRiRW, ponieważ prowadzenie przez ODR działań kształceniowych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych stanowiło element całokształtu działalności ODR.

W 2023 r. Minister RiRW wyznaczył do realizacji CDR i WODR miernik z wykonaniem w ujęciu kwartalnym pn. „Liczba odbiorców usług kształceniowych, doradczych, informacyjno-upowszechnieniowych (os.)” w ramach celu „Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej”. Miernik został określony na poziomie 1 696 000, a wykonany na poziomie 2 372 271.

Minister RiRW identyfikował ryzyko w odniesieniu do określonych celów i zadań w ujęciu kwartalnym oraz stworzył mechanizmy kontroli zapewniające minimalizację prawdopodobieństwa materializacji ryzyk takie jak: nadzór nad działalnością KSChR i jednostek doradztwa rolniczego, wydawanie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych (monitorowanie stopnia realizacji celów i zadań określonych w planie działalności jednostki oraz w planie działalności Ministra RiRW w zakresie realizowanych przez jednostki mierników zawartych w tym planie).

W badanym okresie Minister RiRW nie realizował kontroli realizacji działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przez CDR i WODR oraz OSChR oraz wydawania opinii o planie nawożenia azotem przez OSChR. Minister RiRW zwrócił się do KSChR o przekazywanie dokumentów dotyczących kontroli przeprowadzanych w OSChR i analiza informacji zawartych w tych dokumentach stanowiła element kontroli.

(akta kontroli str. 100-284, 293-298)

W latach 2018-2023 Minister RiRW – w ramach nadzoru nad KSChR – akceptował rozwiązanie, polegające na sporządzaniu przez OSChR planu nawożenia azotem, o którym mowa w art. 105a ust. 1 upw, a następnie wydawaniu opinii do planu nawożenia azotem, który został opracowany przez tę samą OSChR.

Dyrektor Departamentu DHR wyjaśniła, że: *Ustawodawca określił, w ramach kompetencji okręgowych stacji chemiczno-rolniczych, obowiązek opiniowania planu nawożenia azotem w art. 105b upw. [...] Rozwiązania prawne wskazują, że okręgowe stacje chemiczno-rolnicze mogą sporządzać plan nawożenia azotem, a następnie*

wydawać opinie do planu nawożenia azotem, który został opracowany przez tę samą okręgową stację chemiczno-rolniczą, oraz pobierać za obie te czynności opłaty. Zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu stacje chemiczno-rolnicze są jednostkami budżetowymi prowadzącymi agrochemiczną obsługę rolnictwa stosując jednolite metody badawcze, co daje gwarancję, że w każdym rejonie Polski sporządzanie planu nawożenia azotem i wydawanie o nim opinii będzie przebiegało w ten sam sposób, na podstawie tych samych kryteriów.

Minister RiRW wyjaśnił, że: *Nie nastąpiły [...] istotne przesłanki merytoryczne do sposobów opiniowania planów nawożenia azotem. Dlatego nie było potrzeby do weryfikacji sposobu postępowania przez OSChR z wnioskami o sporządzanie planu nawożenia azotem, pobierania opłat za wydanie opinii o planie nawożenia azotem czy sposobu wydawania opinii o planie nawożenia azotem. Nie wpłynęły [...] uwagi organów kontrolnych - Inspekcja Ochrony Środowiska, kontrolująca plany nawożenia azotem, nie zgłosiła do MRiRW oraz KSCh-R uwag w zakresie wydawanych opinii o planie nawożenia azotem.*

(akta kontroli str. 314-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister MRiRW zatwierdził w latach 2018-2023 wszystkie roczne programy działalności CDR i WODR w terminach od 29 do 208 dni od początku roku, którego dotyczyły, pomimo że jednostki te przedkładały projekty programów działalności w terminach określonych w art. 12 ust. 1 ujd, tj. do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego program dotyczył:

- w 2018 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: 30 stycznia dla jednego WODR, pomiędzy 7 a 26 lutego dla dziewięciu WODR, pomiędzy 1 a 30 marca dla sześciu WODR oraz 3 kwietnia dla CDR w Brwinowie;
- w 2019 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: pomiędzy 21 a 26 lutego dla 16 WODR oraz 17 maja 2019 r. dla CDR w Brwinowie;
- w 2020 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: pomiędzy 18 a 28 lutego dla 14 WODR, 23 marca dla jednego WODR, 19 kwietnia dla jednego WODR oraz 26 czerwca 2020 r. dla CDR w Brwinowie;
- w 2021 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: pomiędzy 23 a 30 marca dla 15 WODR, 12 kwietnia dla jednego WODR oraz 9 czerwca 2021 r. dla CDR w Brwinowie;
- w 2022 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: pomiędzy 4 a 23 lutego dla 15 WODR, 4 kwietnia dla jednego WODR oraz 19 lipca dla CDR w Brwinowie;
- w 2023 r. Minister RiRW zatwierdził programy działalności: 23 lutego dla trzech WODR, pomiędzy 14 a 24 marca dla trzech WODR, pomiędzy 4 a 25 kwietnia dla sześciu WODR, pomiędzy 3 a 18 maja dla czterech WODR oraz 28 lipca 2023 r. dla CDR w Brwinowie.

W ujd, nie określono terminów zatwierdzania rocznych programów działalności jednostek doradztwa rolniczego przez organ nadzorujący.

Minister RiRW wyjaśnił, że *programy, po ich złożeniu w MRiRW, były konsultowane z departamentami merytorycznymi. Proces opiniowania programów [...] jest czasochłonny. [...] Przygotowane uwagi były sukcesywnie przekazywane poszczególnym jednostkom doradztwa rolniczego. [...] Program działalności CDR był niekiedy dwukrotnie przekazywany do korekty przez CDR, a na termin zatwierdzenia wpływ miała również długość okresu wprowadzania zmian przez jednostkę. Zatwierdzenie programów następowało po przekazaniu przez jednostki poprawionych wersji i ich ponownej analizie pod kątem zgłoszonych wcześniej uwag. Minister RiRW wyjaśnił ponadto, że liczba stanowisk realizujących to zadanie jest*

bardzo ograniczona (obecnie 1 osoba), przy jednoczesnej realizacji na stanowisku innych zadań. Nie stwierdzono negatywnego wpływu na rzetelność i kompletność realizacji programów przez jednostki doradztwa rolniczego, które do czasu zatwierdzenia programu realizowały zadania na podstawie projektu rocznego programu działalności.

Zdaniem NIK zatwierdzanie przez Ministra RiRW programów działalności CDR i WODR w roku, którego program dotyczył, stanowiło działanie nierzetelne. Mimo że ujdR nie określa terminu zatwierdzania rocznych programów działalności jednostek doradztwa rolniczego przez organ nadzorujący, to zatwierdzanie przez Ministra RiRW tych programów w roku poprzedzającym ich obowiązywanie, umożliwiłoby efektywne wskazanie priorytetów określających kierunki działalności jednostek, a im samym – ich realizację zgodnie z programem od początku roku.

(akta kontroli str. 100-187, 198-202, 203-206)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister RiRW rzetelnie i prawidłowo opracował oraz zaktualizował ZZDPR, a także informował o możliwości jego wykorzystania poprzez opublikowanie na stronie podmiotowej BIP MRiRW. Podejmował także działania w celu rozpropagowania informacji o publikacji i możliwości wykorzystania ZZDPR wśród rolników oraz jednostek podległych i nadzorowanych realizujących działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Minister RiRW formułował cele swojej działalności, obejmując nimi najważniejsze obszary, w tym realizację działań edukacyjnych i doradczych. Ich realizację monitorował prawidłowo. Minister RiRW identyfikował ryzyko w odniesieniu do określonych celów i zadań w ujęciu kwartalnym oraz stworzył mechanizmy kontroli zapewniające minimalizację prawdopodobieństwa materializacji ryzyk poprzez wydanie wytycznych w zakresie kontroli zarządczej w jednostkach podległych i nadzorowanych przez MRiRW. Minister RiRW w latach 2018-2023 zatwierdzał roczne programy działalności CDR i WODR w okresach od 29 do 208 dni od początku roku, którego dany program dotyczył, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań mających na celu zatwierdzanie rocznych programów działalności CDR i WODR w roku poprzedzającym rok, którego program dotyczy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie

wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

**WICEPREZES
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
PIOTR MIKLIS**

/-/

