



KSI.410.006.00.2017
Nr ewid. 22/2018/P/17/051/KSI

Informacja o wynikach kontroli

ZAPOBIEGANIE ZANIECZYSZCZENIU WÓD ZWIĄZKAMI AZOTU ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska



Anna Krzywicka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 13.08.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	5
1. WPROWADZENIE	8
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Wyznaczanie wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia	20
5.1.1. Wyznaczanie wód wrażliwych oraz OSN w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej	20
5.1.2. Wyznaczanie wód wrażliwych oraz OSN w czwartym cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej	26
5.1.3. Prawne aspekty związane z wyznaczaniem wód wrażliwych i OSN w trzecim i czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej	28
5.1.4. Uzgadnianie przez wojewodów projektów rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN	30
5.1.5. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie wyznaczenia w Polsce wód wrażliwych i OSN	31
5.1.6. Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej	33
5.2. Opracowanie i wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego	34
5.2.1. Opracowanie i wprowadzanie programów działań w trzecim i czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej	34
5.2.2. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie wprowadzonych w Polsce programów działań na OSN	39
5.2.3. Prace nad wprowadzeniem w Polsce jednego programu działań, o którym mowa w art. 3 ust. 5 dyrektywy azotanowej	40
5.3. Nadzór i kontrola wdrażania działań dotyczących ograniczania zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego	43
5.3.1. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska	43
5.3.2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	52

5.4. Edukacja prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenie dla rolników specjalistycznego doradztwa	59
5.5. Informowanie Komisji Europejskiej o stanie wdrożenia dyrektywy azotanowej	64
5.6. Działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej	66
5.6.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013	66
5.6.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020	68
6. ZAŁĄCZNIKI	73
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	73
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	78
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	93
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	94
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	98

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ARiMR, Agencja	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
CDR	Centrum Doradztwa Rolniczego;
czwarty cykl realizacji dyrektywy azotanowej	okres od 1 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2020 r.;
dyrektywa azotanowa	dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991, s. 1, ze zm.;
eutrofizacja	rozumie się przez to wzbogacanie wody biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód;
GIOŚ, Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska/Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
Grupa RŚ	działająca przy Prezesie KZGW Grupa Robocza ds. Rolno-Środowiskowych;
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska;
IMiGW	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy;
IUNG	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy;
JCW	jednolite części wód – podstawowe jednostki gospodarowania wodami. Rozumie się przez to oddzielny i znaczący element wód;
KE	Komisja Europejska;
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej;
MRiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi/Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
MŚ	Minister Środowiska/Ministerstwo Środowiska;
OR ARiMR	oddział regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
OSN, obszary szczególnie narażone	obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego;
PMŚ	państwowy monitoring środowiska będący źródłem informacji o środowisku stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku;

Podmiot korzystający ze środowiska	Zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo ochrony środowiska przez podmiot korzystający ze środowiska – rozumie się: a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r., – Prawo przedsiębiorców, c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia;
Presja rolnicza	oddziaływanie produkcji rolnej na środowisko w tym wody;
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich;
Rozporządzenie w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych – Dz. U. Nr 241, poz. 2093, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.;
Rozporządzenie w sprawie programów działań	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych – Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.;
Rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej na obszarach OSN	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operację typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz. U. z 2015 r. poz. 1795, ze zm.;
RZGW/rzgw	regionalny zarząd gospodarki wodnej/regionalne zarządy gospodarki wodnej;
trzeci cykl realizacji dyrektywy azotanowej	okres od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r.;
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
UE	Unia Europejska;
Ustawa o IOS	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.;
Ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego	ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego – Dz. U. z 2017 r. poz. 1149, ze zm.;

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.
Ustawa – Prawo wodne z 2001 r.	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm, uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.
Ustawa – Prawo wodne z 2017 r.	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2017 r. poz. 1566;
Ustawa – Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.;
Ustawa o nawozach I nawożeniu	ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu – Dz. U. z 2017 r. poz. 668 ze zm.;
UW	Uniwersytet Warszawski;
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska/wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
wioś	wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska/wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska;
wodr	wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego;
wody wrażliwe	wody zanieczyszczone i zagrożone zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie zapobiegały zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono prawidłowe wyznaczenie wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia?
2. Czy zapewniono właściwe opracowanie i pełne wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego?
3. Czy zapewniono skuteczny nadzór i kontrolę wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągnięcia założonych efektów?
4. Czy rzetelnie i terminowo informowano Komisję Europejską o stanie wdrażania dyrektywy azotanowej?
5. Czy podejmowano wystarczające działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej?

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest ważnym obszarem wspólnotowej polityki ochrony wód oraz najpoważniejszym problemem na styku ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa. Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania szeregu działań w tym m.in.:

- wyznaczenia na terytorium państw członkowskich obszarów będących strefami wrażliwymi na zanieczyszczenia związkami azotu, z których mają miejsce spływy do wód podatnych na takie zanieczyszczenia;
- opracowania i wdrożenia programów działań dla tych obszarów, których realizacja powinna zapewnić ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, a także monitorowania skuteczności tych programów.

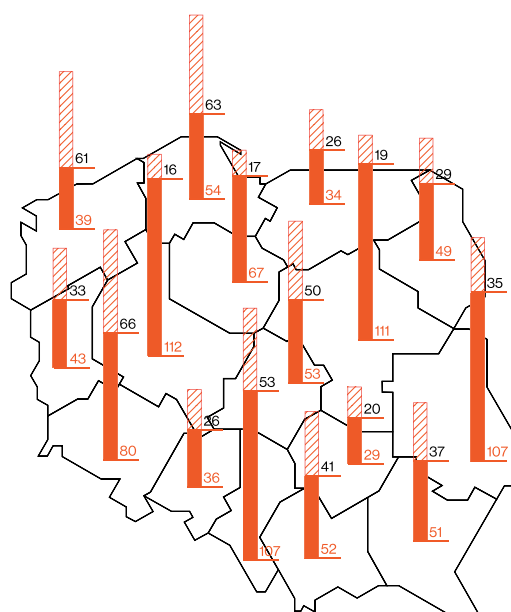
Alternatywnym postępowaniem wskazanym w dyrektywie jest ustanowienie i wdrożenie programu działań na terenie całego kraju bez konieczności wyznaczania stref wrażliwych.

Państwa członkowskie zobowiązane są do dokonywania przeglądu stanu eutrofizacji słodkich wód ujść rzek i wód przybrzeżnych.

Zakończona w 2017 r. kontrola NIK P/16/047 *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach* wykazała, że w 2016 r. we wszystkich wioś została sporządzona ocena stopnia eutrofizacji wód rzecznych łącznie dla 1616 JCW, badanych w latach 2013–2015. Zjawisko eutrofizacji wystąpiło w przypadku 1024 JCW (63,4%).

Mapa nr 1

Wyniki oceny eutrofizacji dla 1616 JCW wód rzecznych, badanych w latach 2013–2015



■ liczba JCW rzek, w których stwierdzono eutrofizację ■ liczba JCW rzek, w których nie stwierdzono eutrofizacji

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli P/16/047 *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach*.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Centrum Doradztwa Rolniczego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Centrala i sześć oddziałów regionalnych), sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej, sześć wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska

Okres objęty kontrolą

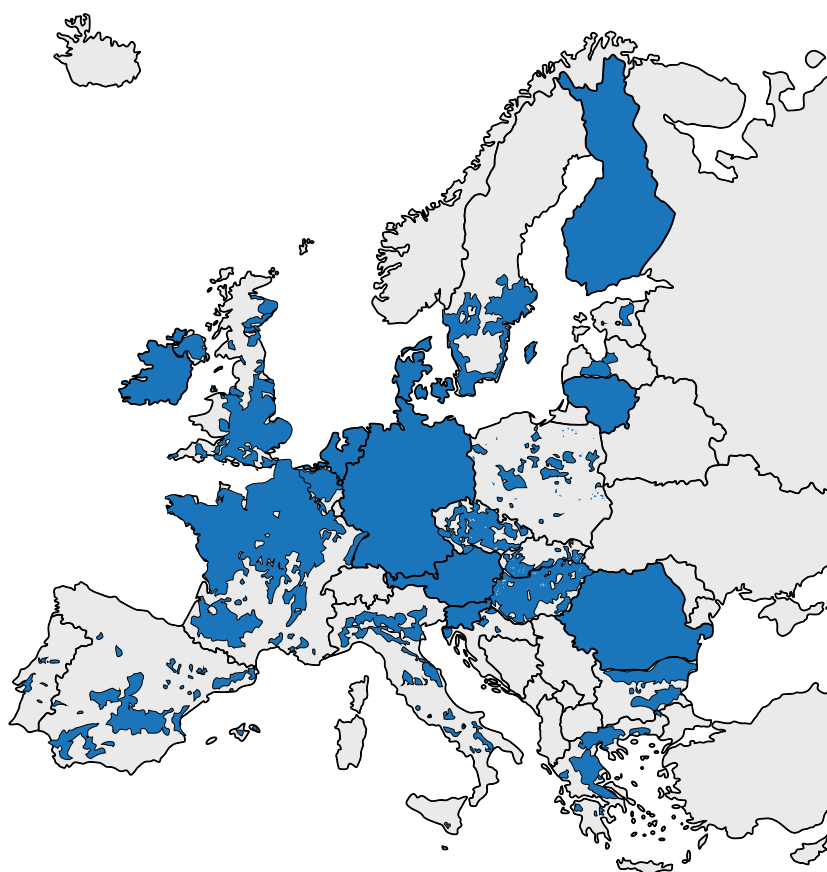
1 stycznia 2014 r.
– do czasu zakończenia kontroli w poszczególnych kontrolowanych jednostkach oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność po 1 stycznia 2014 r.

W większości ekosystemów, w tym w polskich wodach śródlądowych i w Bałtyku, zjawisko eutrofizacji związane jest ze zwiększonym, w wyniku działalności człowieka lub procesów naturalnych, dopływem substancji biogennych, tj. azotu i fosforu, decydujących o produkcji roślinnej. Skutkiem tego jest m.in. zwiększona ilość fitoplanktonu, często ze znaczącym udziałem lub dominacją sinic, z których wiele wydziela substancje toksyczne dla innych organizmów, w tym ludzi. Dodatkowo następuje spadek przezroczystości wody i ubytek tlenu, co wpływa negatywnie na zachowanie bioróżnorodności w związku z eliminacją wielu cennych gatunków.

Polska podjęła realizację wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r., decydując się na wyznaczenie stref zagrożenia, tzw. obszarów szczególnie narażonych (OSN).

Mapa nr 2

Mapa obszarów szczególnie narażonych (OSN) na odpływ azotanów ze zlewni rolniczej w Europie w 2015 roku



■ OSN wyznaczone przez poszczególne państwa członkowskie UE

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (na podstawie sprawozdań państw członkowskich za okres 2012–2015).

Wiele krajów UE, zamiast wyznaczania konkretnych stref zagrożenia, zdecydowało się na zastosowanie programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na całym terytorium kraju,

zapewniając tym samym ochronę wszystkich wód, a nie tylko spełniających kryteria określone w dyrektywie azotanowej. Takie podejście wybrały Austria, Dania, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Słowenia, Rumunia oraz region flamandzki i Irlandia Północna. W 2015 r. całkowita powierzchnia, do której odnosiły się programy działań stanowiła około 61% użytków rolnych UE.

Komisja Europejska, uznając sposób realizacji przez Polskę wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej za niewystarczający, od 2010 r. prowadziła postępowanie zakończone wniesieniem w 2013 r. skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Sprawiedliwości UE. Zarzuciła Polsce m.in.: nieokreślenie wód wrażliwych oraz niewyznaczenie stref zagrożenia w wystarczającym stopniu; niewystarczające uwzględnienie, przy określaniu wód wrażliwych oraz wyznaczaniu OSN, kryterium eutrofizacji wód morskich i słonych; niewyznaczenie całego terytorium Polski jako strefy wrażliwej na zanieczyszczenia związkami azotu; niepełne wykonanie obowiązków ustanowienia programów działań dla stref zagrożenia w związku z niedostatecznym wyznaczeniem tych stref; nieuwzględnienie w programach działań zakazu nawożenia na gruntach nachylonych: odchodami zwierzęcymi w formie stałej (obornika), pozostałościami z gospodarstw rybackich i osadami ściekowymi oraz ograniczenie tego zakazu jedynie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej; nieuwzględnienie, w programach działań we właściwy sposób, zakazu stosowania nawozów niezależnie od warunków klimatycznych i stanu gleby.

Trybunał Sprawiedliwości UE wyrokiem z dnia 20 listopada 2014 r. orzekł, iż nie określając w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego oraz wyznaczając w sposób niewystarczający strefy zagrożenia i przyjmując programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, które obejmują środki niezgodne z tą dyrektywą, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy w związku z załącznikiem I do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej¹.

W związku z tym wyrokiem od 24 sierpnia 2017 r.² nastąpiła w Polsce zmiana sposobu wdrażania dyrektywy azotanowej. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej zdecydowały wówczas, iż w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, zostanie opracowany i wdrożony program działań na obszarze całego kraju.

¹ Wyrok Komisja/Polska, C-356/13, EU:C:2014:2386.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5287b54cf907446e6af04b8ba1e655b1f.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Pe0?text=&docid=159825&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=321164>

² Wejście w życie art. 102–112 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych.

NIK negatywnie ocenia oddziaływanie Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na sposób i zakres wyznaczenia przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (lata 2012–2016)³. Ocena ta odnosi się do podejmowanych wspólnie przez tych ministrów decyzji dotyczących zarówno ustalenia strategii wskazywania wód wrażliwych i OSN jak i zmniejszenia, w obawie przed protestami rolników, wielkości powierzchni i lokalizacji OSN w poszczególnych województwach. W związku z tym proces ustalania wód wrażliwych i OSN zdeterminowały decyzje podejmowane z pominięciem przesłanek merytorycznych wynikających z przepisów prawa krajowego i dyrektywy azotanowej. Wynikiem tego było nieuwzględnienie przez dyrektorów rzgw przy określaniu wód wrażliwych i OSN wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa krajowego oraz dyrektywie azotanowej. Nie zastosowali oni także występujących w prawie Unii Europejskiej zasad przezorności⁴ i pierwszeństwa⁵. Konsekwencją takiego postępowania było bezpodstawne ograniczenie liczby wyznaczonych w latach 2012–2016 wód wrażliwych i OSN na terenie Polski i nieobjęcie tych obszarów dodatkową ochroną wynikającą z programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Przy opracowywaniu programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego w poszczególnych OSN nie uwzględniano wszystkich wymogów określonych w przepisach prawa krajowego i w dyrektywie azotanowej, ograniczając przy tym w istotny sposób możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w tych programach środków zaradczych. Programów takich nie opracowano dla 46 OSN o łącznej powierzchni 7374,34 km², wyznaczonych dodatkowo w trakcie trzeciego cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, tj. w latach 2015–2016.

NIK ocenia negatywnie realizację przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska obowiązku kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie działań przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Organy te nie przeprowadziły ani jednej kontroli w przypadku niemal $\frac{1}{3}$ OSN znajdujących się na terenie ich działania, a na większości pozostałych OSN ich działania były niewystarczające.

Nieprawidłowe działania przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej

Nieprawidłowe działania przy opracowaniu programów działań w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej

Niewystarczające działania w zakresie kontroli rolników

³ Z uwagi na fakt, iż na prawidłowość procesu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej decydujący wpływ miały decyzje i działania podejmowane przed 2014 r., kontrolą w MŚ, MRiRW, KZGW oraz rzgw, objęto takie działania, podejmowane w latach 2010–2013.

⁴ Zasada ta wynika z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 47) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.). Zasada przezorności zobowiązuje do tego, aby każdy, kto planuje, podejmuje lub wyraża zgodę na działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest w pełni rozpoznane - kierując się przezornością - podjął wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Zasada ta wymaga także, aby prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków traktować tak, jak pewność ich wystąpienia.

⁵ Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada pierwszeństwa gwarantuje nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego. Podobnie jak zasada bezpośredniego skutku, nie jest zapisana w traktatach, ale została zatwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>.

**Niewystarczający nadzór
nad dyrektorami rzgw,
Prezesem KZGW
i WIOŚ**

NIK negatywnie ocenia sprawowanie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nadzoru nad realizacją przez dyrektorów rzgw postanowień dyrektywy azotanowej. Również negatywnie NIK ocenia sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru nad zapewnieniem realizacji przez Prezesa KZGW postanowień dyrektywy azotanowej, a także brak sprawowania zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska zadań kontrolnych na OSN.

Niezależnie od negatywnej oceny sformułowanej powyżej, NIK ocenia pozytywnie:

- realizację przez dyrektorów rzgw postanowień dyrektywy azotanowej w czwartym cyklu jej wdrażania;
- przygotowanie przez Prezesa KZGW, przekazanego Komisji Europejskiej w 2016 r., raportu ze stanu oraz efektów wdrożenia dyrektywy azotanowej w Polsce pod względem terminowości i zgodności z przepisami prawa;
- działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmowane w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w ich dostosowaniu do wymogów dyrektywy azotanowej. Działania te polegające m.in. na ustaleniu warunków przyznawania pomocy, przyznawaniu dofinansowania oraz ustaleniu barier w wykorzystaniu dostępnych środków, pomimo iż nie były w pełni skuteczne, pozwoliły na realizację zadań inwestycyjnych w ww. zakresie przez zainteresowanych rolników gospodarujących na OSN;
- realizację przez ARiMR kontroli wypełniania przez rolników gospodarujących na OSN wymogów wzajemnej zgodności;
- realizację przez jednostki doradztwa rolniczego edukacji dla prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie upowszechniania dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenia dla nich specjalistycznego doradztwa;
- sprawowanie nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją zadań ARiMR i jednostek doradztwa rolniczego w zakresie wdrażania przez nie, w ramach posiadanych kompetencji, działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

NIK zauważa, że Minister Środowiska konsekwentnie prezentował, w okresie objętym kontrolą, stanowisko dotyczące potrzeby zmiany podejścia do wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce poprzez opracowanie jednego programu działań na terenie całego kraju, a także przygotowanie projektu tego programu w 2017 r.⁶

⁶ W dniu 12 lipca 2018 r. zostało opublikowane 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” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1339).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej dyrektorzy pięciu rzgw⁷ wyznaczyli łącznie 312 wód wrażliwych i 95 OSN o pow. 21 309,4 km², stanowiącej 6,81% powierzchni kraju. Kontrola wykazała, że zostało to dokonane bez uwzględnia wszystkich wymagań i kryteriów określonych w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁸ oraz wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁹. Nie zastosowano także zasady przezorności, i nie dokonano weryfikacji – zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej oraz zasadą pierwszeństwa¹⁰ – konieczności wyznaczenia takich wód w przypadku ponad 1600 jednolitych części wód, odnośnie do których dysponowano wiedzą o zidentyfikowanym wpływie presji rolniczej na te wody. Należy podkreślić, że nieprawidłowości te wynikały z realizacji decyzji podejmowanych przez Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Decyzje w sprawie sposobu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (lata 2012–2016) zostały podjęte na szczepku Ministrów Środowiska oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na spotkaniu w dniu 16 grudnia 2010 r. ustalono spójną strategię wyznaczania OSN. Uzgodniono, że MRiRW, pomimo braku takiego obowiązku, prześle MŚ oraz KZGW, *twarde naukowe dowody oraz analizy na temat stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych wraz ze wskazaniem obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego*. Realizując przyjęte zobowiązanie, MRiRW zleciło Instytutowi Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach wykonanie ekspertyzy pt. *Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego*. Ekspertyza opracowana przez IUNG nie określała w sposób wystarczający wpływu presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych i nie została uzupełniona w tym zakresie. Pomimo tego stanowiła ona podstawę do wyznaczania przez dyrektorów rzgw obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej oraz stanowiła podstawę uzasadnienia stanowiska Polski przedstawionego KE w sprawie implementacji dyrektywy azotanowej.

W trakcie procesu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej Minister Środowiska wraz z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podjęli w kwietniu 2012 r. decyzję o konieczności

Brak prawidłowego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej

Wpływ decyzji naczelnich organów administracji publicznej na sposób i zakres wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej

Nieuprawniony wpływ naczelnich organów administracji publicznej na zakres i lokalizację wyznaczanych OSN

⁷ W Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Na obszarze działania RZGW w Gliwicach i Krakowie nie wyznaczono wód wrażliwych i OSN.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁹ Dz. U. Nr 241, poz. 2093, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹⁰ Art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej nakładał m.in. obowiązek ciągłej weryfikacji wód wrażliwych i OSN, a stosowany przez dyrektorów rzgw art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. stanowił o konieczności przeprowadzenia takiej weryfikacji okresowo, jedynie co cztery lata.

dokonania ponownej analizy pod kątem zmniejszenia powierzchni OSN¹¹ na terenie sześciu województw. Decyzja ta została podjęta, pomimo braku merytorycznych podstaw¹², jedynie z obawy przed wystąpieniem protestów rolników. Realizując tę decyzję, przekazaną przez Prezesa KZGW, dyrektorzy pięciu rzgw w 2012 r. wyznaczyli łącznie jedynie 168 wód wrażliwych i 49 OSN o pow. 13 935,04 km², stanowiącej 4,46% powierzchni kraju¹³.

Prawidłowe wyznaczenie wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej

W czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej merytoryczną podstawą wyznaczenia wód wrażliwych i OSN były opracowania wykonane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie poszczególnych dyrektorów rzgw. Opracowania te uwzględniały obowiązujące kryteria wyznaczania wód wrażliwych określone w przepisach krajowych, a także zasadę przezorności. W oparciu o nie dyrektorzy sześciu rzgw¹⁴ wyznaczyli 1495 wód wrażliwych i 14 OSN o pow. 259 960,68 km², stanowiącej 83,14% powierzchni kraju. Tym samym, przy niezmiennym stanie prawnym i podobnych uwarunkowaniach co do stanu wód i wpływu na nie presji rolniczej, w czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej zwiększono powierzchnię OSN na obszarze kraju ponad 12-krotnie w stosunku do trzeciego cyklu.

Brak uwzględnienia we wprowadzonych programach działań wymaganych środków zaradczych oraz brak aktualizacji programów

Dyrektorzy rzgw w programach działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, dla OSN wyznaczonych w 2012 r. nie uwzględnili wszystkich środków zaradczych wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych¹⁵. Wprowadzili także regulacje, ograniczające możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w nich środków zaradczych, polegające na podmiotowym ograniczeniu obowiązku opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu. Dyrektorzy rzgw nie dokonali także aktualizacji programów działań dla OSN, wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. w przypadku utraty ważności bądź zmian aktów prawnych przywołanych w ich treści, a także w celu dostosowania ww. programów działań do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 odnośnie do zarzutów, wynikających z niewystarczającej transpozycji – do przepisów krajowych – regulacji zawartych w dyrektywie azotanowej¹⁶.

¹¹ Projektowanych, na podstawie ekspertyzy IUNG.

¹² Bez uwzględnienia wymagań wskazanych w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych.

¹³ W Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

¹⁴ W Gdańsku, Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Wód wrażliwych i OSN, wobec braku przesłanek merytorycznych, nie wyznaczono na obszarze działania RZGW w Krakowie.

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹⁶ Wskazanych w wyroku TSUE.

Prezes KZGW oraz dyrektorzy rzgw nie zapewnili opracowania – w terminie roku od wyznaczenia OSN – programów działań dla 46 OSN o łącznej powierzchni 7374,34 km², wyznaczonych w latach 2015–2016, czym naruszono art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej oraz zasadę pierwszeństwa¹⁷.

Reagując na zarzuty KE dotyczące niewłaściwej realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, Minister Środowiska od 2012 r. konsekwentnie podejmował działania w celu ustanowienia jednego programu działań na terenie całego kraju. W ich efekcie od 24 sierpnia 2017 r. nastąpiła diametralna zmiana w podejściu do wdrażania przez Polskę dyrektywy azotanowej. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, opracowuje się i wdraża program działań na obszarze całego państwa. Realizując ww. obowiązek Minister Środowiska w sierpniu 2017 r. przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu uzgodnienia projekt programu działań. Projekt programu spełniał wszystkie wymogi określone w art. 104 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oraz został przygotowany z uwzględnieniem zasad określonych w art. 104 ust. 3 tej ustawy. W trakcie uzgodnień międzyresortowych do ww. projektu rozporządzenia osiem instytucji zgłosiło łącznie 71 uwag.

Działalność kontrolowanych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nie zapewniła w sposób wystarczający wykonania przez te organy obowiązku sprawowania kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia w zakresie realizacji przez prowadzących działalność rolniczą na OSN wymogów określonych w programach działań. W latach 2014–2017 pracownicy wszystkich kontrolowanych WIOŚ przeprowadzili na OSN, dla których wprowadzono programy działań w ramach trzeciego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, łącznie 320 kontroli planowych oraz 134 kontrole pozaplanowe, związane z realizacją skarg i wniosków o interwencję, dotyczących prowadzących działalność rolniczą na OSN. Liczba skontrolowanych przez WIOŚ podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN wynosiła od jednego do pięciu – w przypadku dziewięciu OSN oraz od sześciu do 50 – w przypadku 21 OSN. Pięciu z sześciu kontrolowanych wioś nie przeprowadziło w okresie objętym kontrolą żadnej kontroli na łącznie 14 OSN.

Mimo zgłaszania przez wojewódzkich inspektorów do GIOŚ potrzeby wypracowania w ramach IOŚ jednolitego podejścia do zagadnień kontrolnych na OSN, Główny Inspektor podjął decyzję o odstąpieniu od przygotowania wytycznych do czasu wejścia w życie przepisów procedowanego wówczas projektu nowej ustawy – Prawo wodne oraz programu działań dla całego kraju.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie prowadził skutecznego nadzoru nad działalnością dyrektorów rzgw, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości przy realizacji przez nich postanowień

Brak opracowania programów działań dla 46 OSN, dodatkowo wyznaczonych w trakcie trzeciego cyklu realizacji dyrektywy azotanowej

Zmiana sposobu wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce

Niewystarczająca kontrola rolniczych źródeł zanieczyszczenia wód

Brak wytycznych dotyczących kontroli rolników

Niewystarczający nadzór nad działalnością Prezesa KZGW oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

¹⁷ Dyrektorzy rzgw stosowali art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., który pozostawał w sprzeczności z art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej.

dyrektywy azotanowej w trzecim cyklu jej wdrażania. Niewystarczający był także w tym okresie nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Prezesa KZGW związaną z realizacją postanowień dyrektywy azotanowej. Minister nie kontrolował prawidłowości sprawowanego przez Prezesa KZGW nadzoru nad dyrektorami rzgw, a także nie wydawał wytycznych mających na celu prawidłowe wdrażanie dyrektywy azotanowej. Nie sprawował także zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN.

Prawidłowe sprawowanie kontroli wypełniania przez rolników gospodarujących na OSN wymogów wzajemnej zgodności

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo prowadziła kontrolę wypełniania przez rolników gospodarujących na OSN wymogów wzajemnej zgodności. Agencja obejmowała kontrolą administracyjną wszystkie złożone w danym roku wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich. W latach 2014–2017 Agencja przeprowadziła ponad 2 tys. kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności u gospodarujących na OSN. W trakcie tych kontroli stwierdzono ponad 600 naruszeń dotyczących przestrzegania wymagań dyrektywy azotanowej na OSN. W latach 2014–2016 łączne kwoty nałożonych kar administracyjnych za nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności, w tym za nieprzestrzeganie wymogów obowiązujących rolników, których gospodarstwo rolne lub jego część jest położona na obszarze OSN, wyniosły 964,8 tys. zł.

Edukacja w zakresie upowszechniania dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenie specjalistycznych szkoleń dla rolników

W sześciu objętych kontrolą wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego zrealizowano łącznie 1099 szkoleń uwzględniających zagadnienia dotyczące ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych, na których przeszkolono w sumie 19 669 osób, w tym 310 pracowników wodr. W ramach prowadzenia doradztwa rolniczego, udzielonych zostało 12 857 porad związanych z realizacją dyrektywy azotanowej¹⁸, odbyto 1692 spotkania informacyjne, przeprowadzono 381 lustracji gospodarstw, opracowano 48 planów nawożenia/bilansu azotu. Pracownicy wodr brali udział w szkoleniach, organizowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, konferencjach i seminariach oraz szkoleniu e-learningowym, dotyczących ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych. CDR, jako odpowiedzialne za zapewnienie jednolitości działania wodr, opracowało 12 materiałów edukacyjnych, w postaci poradników metodycznych, metodyk doradzania, materiałów szkoleniowych, broszur, aplikacji informatycznych wspomagających wodr w realizacji zadań adresowanych do rolników gospodarujących na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego.

W większości kontrolowanych wodr nie posiadano danych o odsetku przeszkolonych rolników na OSN w odniesieniu do wszystkich gospodarujących na tych obszarach, co nie sprzyjało planowaniu działalności szkoleniowej na OSN. Uzyskanie takich danych utrudniał brak ustawowego dostępu wodr do istniejących ewidencji gospodarstw rolnych.

¹⁸ Nie uwzględniono porad udzielonych przez Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w latach 2014–2016, ze względu na brak możliwości wydzielenia w rejestrze porad dotyczących dyrektywy azotanowej/gospodarowania na OSN. NIK szacuje liczbę takich porad w ww. okresie na ok. 2400.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie opracował Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych dla stref OSN, stanowiącego zbiór podstawowych zasad i źródeł informacji dla rolników m.in. w zakresie postępowania z nawozami zawierającymi azot, pomimo wskazania takiej potrzeby już w 2010 r. Działania w tym zakresie podjęto po uchwaleniu w 2017 r. nowej ustawy – Prawo wodne.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją zadań ARiMR i jednostek doradztwa rolniczego w zakresie wdrażania przez nie, w ramach posiadanych kompetencji, działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego

Prawidłowe sprawowanie nadzoru nad ARiMR i jednostkami doradztwa rolniczego przez MRiRW

Opracowany w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej Raport z realizacji przepisów dyrektywy azotanowej został przyjęty przez Kierownictwo resortu środowiska i w dniu 24 października 2016 r. przekazany do p.o. Prezesa KZGW celem wysłania do KE za pośrednictwem systemu ReportNet. Raport ten obejmował okres od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r. i został przekazany do KE w dniu 28 października 2016 r., tj. w terminie zgodnym z art. 10 ust. 2 dyrektywy azotanowej.

Informowanie KE o realizacji dyrektywy azotanowej

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 23 października 2015 r. określił szczegółowe warunki i tryb 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 2014–2020¹⁹. Nabór wniosków przeprowadzono jednorazowo, w okresie od 10 lutego do 10 marca 2016 r. W jego ramach złożonych zostało 280 wniosków, dotyczących inwestycji na kwotę 24 429,0 tys. zł (koszty kwalifikowalne²⁰). Złożone wnioski dotyczyły przyznania pomocy na realizację przedsięwzięć na OSN, na kwotę 11 270,4 tys. zł, tj. 7% limitu wynoszącego 162 147,0 tys. zł. Ostatecznie pomoc przyznana została 114 podmiotom, a ze 112 zostały zawarte umowy na dofinansowanie inwestycji na OSN na łączną kwotę 4354,0 tys. zł, tj. 2,7% kwoty limitu wyznaczonego na ten cel. Według stanu na 31 października 2017 r. Agencja zrealizowała 41 płatności na kwotę 1575,3 tys. zł, tj. 1,0% limitu. W wyniku zrealizowania rozliczonych umów zbudowano 60 zbiorników do przechowywania gnojówki lub gnojowicy o łącznej objętości 2,5 tys. m³, 25 płyt do gromadzenia i przechowywania obornika o sumarycznej powierzchni 1,8 tys. m², cztery zbiorniki do przechowywania pasz o łącznej objętości 2,5 tys. m³, jedną płytę do przechowywania pasz o powierzchni 90 m² oraz zakupiono 24 sztuki sprzętu ruchomego.

Pomoc finansowa na inwestycje na OSN

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęto działania w celu zmiany PROW 2014–2020, uwzględniając wymagania programu działań dla zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, który zostanie

¹⁹ Dz. U. poz. 1795, ze zm.

²⁰ Przez koszty kwalifikowalne operacji rozumie się koszty związane z przygotowaniem i realizacją operacji, które mogą zostać objęte pomocą w ramach tego typu operacji.

wprowadzony na terenie całego kraju. Opracowanie i wdrożenie przedmiotowego programu, związane będzie z nałożeniem nowych obowiązków i ograniczeń na prowadzących produkcję rolną m.in. w zakresie stosowania nawozów oraz konieczności dokonania kosztownych inwestycji związanych z przechowywaniem nawozów naturalnych. W tej sytuacji, zdaniem NIK, konieczne jest opracowanie rozwiązań mających na celu skuteczne wsparcie tych podmiotów w realizacji nowych obowiązków.

4. WNIOSKI

Z przeprowadzonej kontroli wynika, iż w celu zwiększenia skuteczności zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych niezbędne jest:

- 1) podjęcie działań w celu określenia w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego prawa dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. *o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności*. Uprawnienie to jest niezbędne dla racjonalnego współdziałania przez te jednostki w realizacji zadań wynikających z programu działań mającego na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;
- 2) pilne sfinalizowanie prac nad opracowaniem zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej;
- 3) opracowanie modelu skutecznego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych ich dostosowywania się do wymogów zawartych w programie działań mającym na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;
- 4) przygotowanie wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy.

Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
wraz z Ministrem
Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej

Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Organy administracji publicznej nie zapewniły prawidłowego wyznaczenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej. Właściwe działania w tym zakresie podjęto dopiero w trakcie czwartego cyklu wdrażania przepisów ww. dyrektywy.

Zgodnie z obowiązującym przez ponad 13 lat modelem wdrażania postanowień dyrektywy azotanowej²¹, Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do identyfikacji i cyklicznej weryfikacji (przynajmniej raz na cztery lata) wód wrażliwych czyli wód zanieczyszczonych i zagrożonych zanieczyszczeniem związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz wyznaczenia obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należy ograniczyć. Warunkiem skutecznego zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu była pełna identyfikacja wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych. Kontrolą NIK objęto proces weryfikacji wód wrażliwych oraz wyznaczania OSN w trzecim i czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej.

Dla potrzeb wdrażania dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²², w Polsce została powołana struktura komitetów i grup roboczych, zatwierdzona 3 listopada 2010 r. przez Kierownictwo resortu środowiska. Jednym z gremiów działających przy Prezesie KZGW od 2010 r. była Grupa Robocza ds. Rolno-Środowiskowych, która działała dla potrzeb wdrażania dyrektywy azotanowej, w celu zintegrowania kwestii ochrony środowiska wodnego z kwestiami polityki rolnej. W skład Grupy RŚ wchodził przedstawiciel poszczególnych rzgw, KZGW, Ministerstwa Środowiska, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej.

Do końca 2017 r., zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., organami odpowiedzialnymi za określenie, w drodze rozporządzenia, wód wrażliwych i OSN byli dyrektorzy rzgw.

5.1.1. Wyznaczanie wód wrażliwych oraz OSN w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej

Wyznaczanie wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej

Decyzje w sprawie sposobu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (lata 2012–2016) zostały podjęte na szczeblu kierownictw MŚ i MRiRW. Na spotkaniu w dniu 16 grudnia 2010 r. ustalono spójną strategię wyznaczania OSN w latach 2012–2015.

²¹ Od 1 maja 2004 r. do 24 sierpnia 2017 r.

²² Dz. Urz. UE L 327 z 22.12. 2000, s. 1, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uzgodniono, że MRiRW w nieprzekraczalnym terminie do końca czerwca 2011 r. przekaze MŚ oraz KZGW, *twarde naukowe dowody oraz analizy na temat stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych (rzeki, jeziora, wody przejściowe, wody przybrzeżne) i podziemnych wraz ze wskazaniem obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego*. Powyższa analiza miała dotyczyć 83% terytorium kraju (z wyłączeniem regionów górskich), uwzględniać aktualne wyniki monitoringu wód i ocenę eutrofizacji oraz stanowić podstawę do określenia, przez dyrektorów rzgw w drodze rozporządzeń, OSN na lata 2012–2015. Miała także stanowić uzasadnienie przed KE dokonanego przez Polskę sposobu transpozycji dyrektywy azotanowej.

Zdjęcie nr 1

Nawożenie gruntów rolnych gnojowicą



Źródło: Fotolia.com.

Jak wyjaśnił były Sekretarz Stanu w MŚ powodem przekazania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi inicjatywy wykonania ww. opracowania było kwestionowanie przez niego jakości analiz dokonywanych wcześniej w tym zakresie przez dyrektorów rzgw.

Zdaniem NIK Minister Środowiska, akceptując wykonanie tego zadania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pozbawił się skutecznego wpływu na zakres i sposób przygotowania omawianych analiz i dowodów, a także spowodował zaniechanie przez dyrektorów rzgw w tym okresie działań w celu weryfikacji wód wrażliwych. Dyrektorzy rzgw w związku z tą decyzją oczekiwali na przedstawienie im wyników analiz. Minister Środowiska swoją decyzją wpłynął zatem na ograniczenie ustawowego zakresu działania dyrektorów rzgw. Takie postępowanie świadczyło o niewłaściwej realizacji kompetencji Ministra Środowiska wynikających z kierowania wówczas działem administracji rządowej gospodarka wodna.

Podstawa wyznaczania przez dyrektorów RZGW wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej

Realizując przyjęte zobowiązanie, MRiRW zleciło Instytutowi Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach, za kwotę 50 tys. zł, wykonanie ekspertyzy pt. *Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego*.

Ekspertyza opracowana przez IUNG nie określała w sposób wystarczający wpływu presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych, gdyż nie identyfikowała wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych. W dokumencie tym nie uwzględniono także wód wykazujących eutrofizację i wód wykazujących tendencję do eutrofizacji²³ oraz nie uwzględniono kryterium budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych. Tym samym opracowanie to nie zawierało wszystkich danych, wymienionych w §§ 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wód wrażliwych, które powinny być uwzględnione przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN.

Wyniki zawarte w ekspertyzie IUNG nie spotkały się z akceptacją KE, która podkreśliła, iż największym problemem jest eutrofizacja jezior i Morza Bałtyckiego. Uwagi do ekspertyzy wnieśli także dyrektorzy rzgw podkreślając przede wszystkim na niewskazanie jednolitych części wód w granicach wyznaczonych obszarów presji rolniczej, gdzie występowały przekroczenia stężenia azotanów; nieokreślenie zasady ciągłości wyznaczonych stref narażonych na azotany; brak weryfikacji położenia jezior zeutrofizowanych w stosunku do obszarów OSN; nieokreślenie wód wrażliwych; niewłaściwe wykorzystanie danych monitoringowych oraz przyjęcia nieprawidłowego kryterium oceny zawartości azotanów.

Ekspertyza nie została uzupełniona w tym zakresie. Pomimo tego stanowiła ona podstawę do wyznaczania przez dyrektorów rzgw obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego w III cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej oraz stanowiła podstawę uzasadnienia stanowiska Polski przedstawionego KE w sprawie implementacji dyrektywy azotanowej.

Zdaniem NIK w celu prawidłowego wyznaczenia OSN niezbędne było w pierwszej kolejności ustalenie wpływu presji rolniczej na stan wód i zidentyfikowanie wód wrażliwych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego. Ekspertyza, wykonana przez IUNG na zlecenie MRiRW, okazała się niewystarczająca dla zgodnego z prawem krajowym i przepisami UE wyznaczenia wód wrażliwych i OSN. Jej zakres był niezgodny z ustaleniami przyjętymi na spotkaniu przedstawicieli MRiRW i MŚ w dniu 16 grudnia 2010 r., a także z treścią umowy zawartej pomiędzy MRiRW i IUNG, gdyż w opracowaniu tym nie wykazano, w wystarczający sposób, oddziaływania rolnictwa na stan jakości wód powierzchniowych i podziemnych. W ocenie NIK, brak wyegzekwowania przez MRiRW od IUNG pełnego zakresu zawartej umowy był postępowaniem nierzetelnym.

²³ O których mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 oraz § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093), uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r.

Niezależnie od wykonywanej przez IUNG ekspertyzy, w 2011 r. zostało przygotowane na zlecenie KZGW przez Uniwersytet Warszawski opracowanie pn. *Wyznaczanie obszarów znajdujących się pod rzeczywistą presją działalności rolniczej ze względu na zanieczyszczenia wód związkami azotu*. Praca ta została sfinansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a koszt jej wykonania wyniósł 420 tys. zł. Zakres pracy obejmował: zebranie informacji i zakupienie danych niezbędnych do oceny stanu i wpływu rolnictwa na jakość wód powierzchniowych i podziemnych z wykorzystaniem *Modelu umożliwiającego wyznaczenie zlewni o zwiększonym odpływie azotanów (estymację wielkości spływu azotanów) do wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem zmiennych środowiskowych*; oszacowanie, z wykorzystaniem ww. modelu, rzeczywistego wpływu związków azotu pochodzenia rolniczego na stan wód ze wskazaniem obszarów, z których spływ tych zanieczyszczeń do wód należy ograniczyć. W opracowaniu, w przypadku 2401 JCW wskazano rolnictwo jako czynnik sprawczy powodujący presję na te wody.

Brak wykorzystania w procesie wyznaczania wód wrażliwych i OSN opracowania Uniwersytetu Warszawskiego

Jak wyjaśniła p.o. Prezesa KZGW, opracowanie UW zostało zlecone w celu prawidłowej implementacji dyrektywy azotanowej, a tym samym uniknięcia skierowania przez KE skargi do TSUE w związku z wykazaniem naruszeniem 2010/2063. Pomimo, iż opracowanie Uniwersytetu Warszawskiego zostało przekazane dyrektorom rzgw w listopadzie 2011 r. do wykorzystania, to wyniki omawianej pracy ostatecznie nie zostały wykorzystane przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej oraz w trakcie postępowania formalnego przed KE. P.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że nie posiada wiedzy co było tego powodem. Brak wykorzystania opracowania UW dyrektorzy rzgw wyjaśniali realizacją ustaleń spójnej strategii wyznaczania OSN w latach 2012–2015, zgodnie z którą podstawowym dokumentem w tym zakresie było opracowanie IUNG. W trakcie kontroli w KZGW nie przedstawiono dowodów, że ekspertyza UW była rekomendowana Ministrowi Środowiska jako merytoryczne podstawy wyznaczania wód wrażliwych i OSN w Polsce w trakcie postępowania formalnego w sprawie zarzutów KE.

W ocenie NIK wykonanie powyższego opracowania, a następnie brak skutecznego zapewnienie przez Prezesa KZGW jego wykorzystania był postępowaniem niecelowym i niegospodarnym.

Dyrektorzy pięciu z sześciu kontrolowanych rzgw²⁴, przygotowując w 2012 r. projekty rozporządzeń w sprawie wyznaczania wód wrażliwych i OSN, bazowali na obrębach geodezyjnych z istniejącą presją rolniczą zidentyfikowanych w ekspertyzie IUNG. Uwzględnili także analizy dostępnych wyników badań wód wykonanych w ramach państwowego monitoringu środowiska, a także korzystali z eksperckiego wsparcia pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. W jednym przypadku zlecono firmie zewnętrznej dodatkowe opracowanie w tym zakresie.

²⁴ W przypadku RZGW w Gliwicach nie wyznaczono w III cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wód wrażliwych i OSN, gdyż opracowanie IUNG nie identyfikowało na obszarze działania tego RZGW żadnych OSN.

Dyrektor **RZGW w Szczecinie** zlecił wykonawcy zewnętrznemu za kwotę 65,9 tys. zł wykonanie *Przeglądu wód i obszarów narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych w regionie wodnym RZGW Szczecin*. Zakres omawianej pracy obejmował m.in. dokonanie w obszarze działania RZGW: przeglądu wód powierzchniowych i podziemnych w celu wskazania wód wrażliwych i OSN w oparciu o ekspertyzę IUNG; weryfikacji wyznaczonych w 2008 r. wód wrażliwych i OSN wraz z wnioskami wynikającymi z tej weryfikacji oraz przygotowania projektu rozporządzenia Dyrektora RZGW obejmującego wszystkie wody wrażliwe i OSN, które należało wyznaczyć w 2012 r. jako wrażliwe na zanieczyszczenia azotanami wraz z uzasadnieniem oraz projektem opisu granic proponowanych OSN.

Wpływanie MŚ i MRiRW na liczbę i lokalizację OSN w poszczególnych województwach

W trakcie uzgadniania z wojewodami opracowanych w 2012 r. projektów rozporządzeń w sprawie wyznaczania wód wrażliwych i OSN Prezes KZGW, działając na polecenie Ministra Środowiska, nakazał dyrektorom rzgw wstrzymanie wszelkich działań związanych z wyznaczaniem OSN do czasu wyjaśnienia tych zagadnień na szczeblu politycznym. Następnie Minister Środowiska wraz z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podjęli w kwietniu 2012 r. decyzję o konieczności ponownej analizy i zmniejszenia powierzchni projektowanych OSN na terenie sześciu województw²⁵. Decyzję tę podjęli pomimo braku merytorycznych podstaw²⁶, powodowani jedynie obawą przed wystąpieniem protestów rolników. Wskutek powyższej decyzji, Prezes KZGW zobligował dyrektorów rzgw do ponownej analizy i w efekcie zmniejszenia OSN.

Uwzględniając postanowienia i wytyczne wydawane na szczeblu centralnym dyrektorzy pięciu rzgw²⁷ w 2012 r. wyznaczyli łącznie 168 wód wrażliwych i 49 OSN o pow. 13 935,04 km², stanowiącej 4,46% powierzchni kraju.

W ocenie NIK, wpływanie przez Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wielkość powierzchni i lokalizację OSN w poszczególnych województwach jedynie w związku z obawami przed protestami rolników, bez uwzględnienia wymagań wskazanych w art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. oraz z pominięciem kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, określonych w rozporządzeniu w sprawie wyznaczania wód wrażliwych, było postępowaniem nielegalnym. Doprowadziło ono do wyznaczenia przez dyrektorów rzgw w 2012 r. zmniejszonej powierzchni OSN (o ponad 2% powierzchni kraju) w stosunku do wielkości, określonej w ekspertyzie IUNG, która była i tak niewystarczająca dla prawidłowego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN.

²⁵ Kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, łódzkiego oraz mazowieckiego (w części północnej).

²⁶ Bez uwzględnienia wymagań wskazanych w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych.

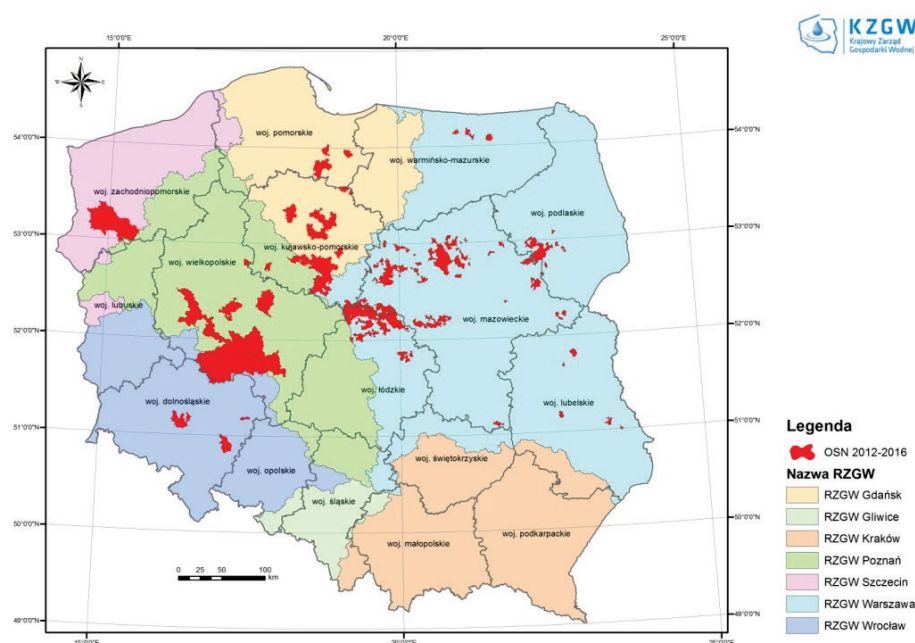
²⁷ W: Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wrześniu 2013 r. w Ministerstwie Środowiska postanowiono o konieczności podjęcia działań zmierzających do zwiększenia powierzchni OSN do poziomu określonego w ekspertyzie IUNG. Decyzja o zwiększeniu powierzchni OSN została podjęta po wniesieniu przez KE skargi przeciwko Polsce w związku z niewystarczającym, zdaniem Komisji, sposobem realizacji zobowiązań wynikających z dyrektywy azotanowej. Ostatecznie rozporządzenia dyrektorów rzgw dotyczące wyznaczenia dodatkowych OSN zostały wydane w 2015 r. i w 2016 r., a więc po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w dniu 20 listopada 2014 r. potwierdzającego niewystarczające wyznaczenie wód wrażliwych i OSN w Polsce. W efekcie dyrektorzy pięciu rzgw²⁸ w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wyznaczyli 312 wód wrażliwych i 95 OSN o pow. 21 309,4 km², stanowiącej 6,81% powierzchni kraju.

Mapa nr 3

Obowiązujące OSN (2012–2016)



Źródło: Materiały KZGW.

W zainicjowanym w 2013 r. procesie zwiększenia powierzchni OSN nie uwzględniono wyników wykonanego, na zlecenie Prezesa KZGW, opracowania Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Oddział w Krakowie pn. *Opracowanie analizy presji i wpływu zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami*. Zlecenie w 2012 r. ww. opracowania miało na celu dokonanie analizy i oceny presji antropogenicznych i ich wpływu na wody. Opracowanie zostało wykonane w 2013 r. i identyfikowało m.in. wpływ presji rolniczej na poszczególne jednolite części wód. W przypadku 3394 JCW, wskazano w nim rolnictwo jako czynnik sprawczy powodujący presję.

²⁸ W: Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

NIK zwraca uwagę, iż konsekwencją braku weryfikacji konieczności wyznaczenia wód wrażliwych w przypadku JCW ze zidentyfikowaną presją rolniczą było istotne ograniczenie liczby wyznaczonych wód wrażliwych i OSN na terenie Polski w trzecim cyklu wdrażania przepisów dyrektywy azotanowej i nieobjęcie takich obszarów dodatkową ochroną wynikającą z programów działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Prawidłowemu wyznaczeniu wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej nie sprzyjało również nieuwzględnienie w tym procesie, przez Prezesa KZGW i dyrektorów rzgw, zasady przezorności, wynikającej z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 6 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z ww. zasadą w przypadku działań mogących negatywnie wpływać na środowisko należy kierować się przezornością i podejmować wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Powyższe postępowanie nabierało szczególnego znaczenia w sytuacji braku wyników badań wód, w przypadku których zidentyfikowano presję rolniczą.

Prezes KZGW, pomimo wiedzy o braku wyników badań dla ponad 1200 JCW, dla których na podstawie posiadanych opracowań IUNG, UW i IMGW w Krakowie zidentyfikowano presję zanieczyszczenia tych JCW związkami azotu pochodzenia rolniczego, nie wnioskował do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o objęcie tych JCW monitoringiem wód w ramach PMŚ w celu potwierdzenia wpływu rolnictwa na stan ww. wód.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 155a ust. 1, obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy – Prawo wodne z 2001 r., monitoring wód miał na celu m.in. pozyskanie informacji o stanie wód powierzchniowych i stanie wód podziemnych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągnięcia celów środowiskowych. Mając powyższe na uwadze to organy odpowiedzialne za planowanie gospodarowania wodami były właściwe do kształtowania zakresu badań wód w ramach programów PMŚ, realizowanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. W ocenie NIK, brak inicjatywy ze strony Prezesa KZGW w sprawie spowodowania weryfikacji pomiarowej tych JCW, dla których pozostające w dyspozycji tego organu opracowania identyfikowały presję rolniczą, był postępowaniem nierzetelnym i niecelowym.

5.1.2. Wyznaczanie wód wrażliwych oraz OSN w czwartym cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej

W związku z czwartym cyklem wdrażania dyrektywy azotanowej, dyrektorzy rzgw przystąpili, w 2015 r., do weryfikacji i wyznaczania wód wrażliwych i OSN. Na potrzeby omawianej weryfikacji opracowany został jednolity opis przedmiotu zamówienia przygotowany wspólnie przez wszystkie rzgw. Uwzględniono w nim wymogi rozporządzenia Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz postanowienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wzięto

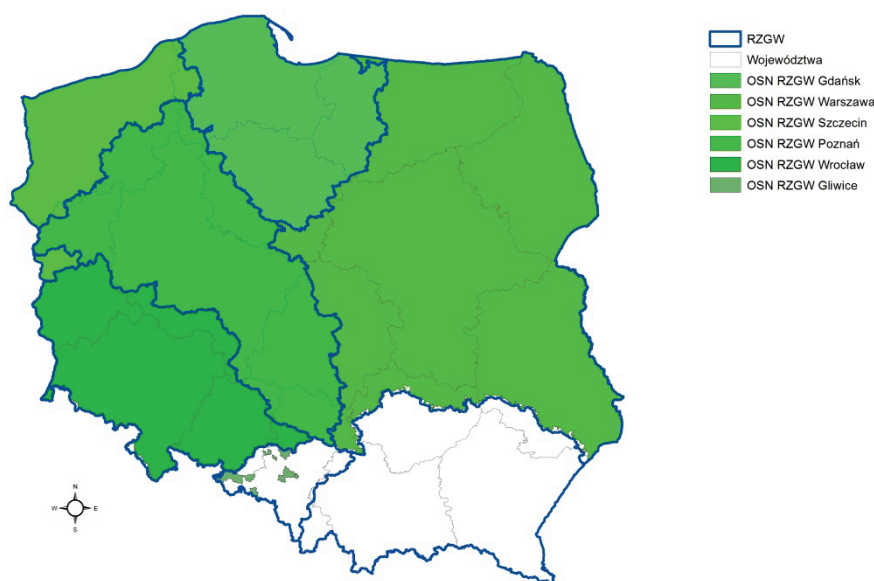
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pod uwagę zarzuty Komisji Europejskiej wobec Polski, podtrzymane w wyroku TSUE, dotyczące niewystarczającego wyznaczenia wód wrażliwych i OSN poprzez nieuwzględnienie przy ich wyznaczaniu zasady przezorności, jak również eutrofizacji wód, w szczególności eutrofizacji Morza Bałtyckiego.

Podstawą merytoryczną do wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej były opracowania wykonane przez podmioty zewnętrzne (instytuty naukowe bądź specjalistyczne firmy) na zlecenie poszczególnych dyrektorów rzgw. Opracowania te, uwzględniały obowiązujące kryteria wyznaczania wód wrażliwych określone w przepisach krajowych, a także zasadę przezorności. Dyrektorzy rzgw, realizując przepisy art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., na podstawie ww. materiałów opracowali projekty rozporządzeń określających wody wrażliwe i OSN na lata 2016–2020. Ostatecznie, w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej dyrektorzy sześciu rzgw²⁹ wyznaczyli 1495 wód wrażliwych i 14 OSN o pow. 259 960,68 km², stanowiącej 83,14% powierzchni kraju³⁰.

Mapa nr 4

Nowy zasięg obszarów szczególnie narażonych OSN



Źródło: Materiały KZGW.

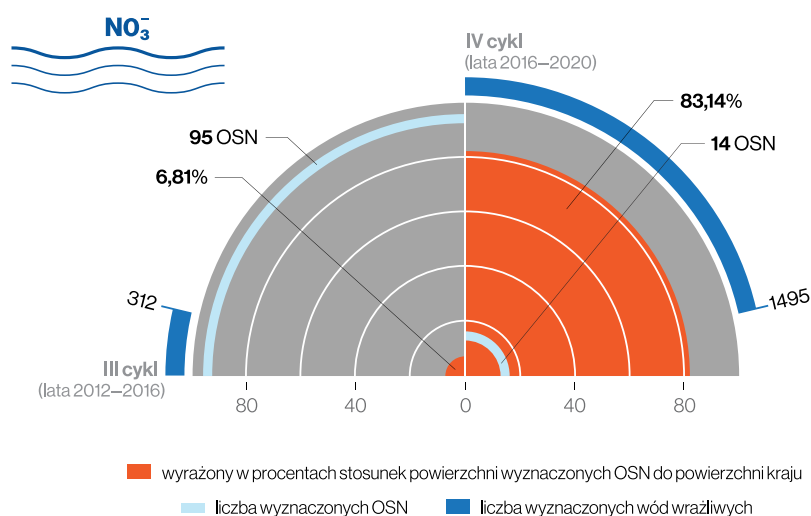
Tym samym, przy niezmiennym stanie prawnym i podobnych przesłankach merytorycznych co do stanu wód i wpływu na nie presji rolniczej, w czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej zwiększono powierzchnię OSN na obszarze kraju ponad 12-krotnie w stosunku do trzeciego cyklu.

²⁹ W: Gdańsku, Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

³⁰ Brak wyznaczenia OSN na południu Polski wynikał przede wszystkim z oceny stanu zanieczyszczenia wód azotanami w tym regionie, oraz oceny wpływu na te wody presji rolniczej.

Infografika nr 1

Wyznaczenie wód wrażliwych i OSN w trzecim i czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.1.3. Prawne aspekty związane z wyznaczaniem wód wrażliwych i OSN w trzecim i czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej

Określone w prawie krajowym i obowiązujące w trzecim i czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej³¹, kryteria wyznaczania wód wrażliwych nie zapewniały jednolitego podejścia dyrektorów rzgw w procesie wyznaczania wód wrażliwych i OSN. W rozporządzeniu w sprawie wyznaczania wód wrażliwych i OSN nie podano m.in:

- definicji użytych w nim pojęć wód wykazujących eutrofizację i wód wykazujących tendencję do eutrofizacji;
- kiedy należy uznać, że wystąpiła eutrofizacja lub tendencja do eutrofizacji – np. czy o eutrofizacji świadczy przekroczenie jednego wskaźnika, kilku czy wszystkich jednocześnie;
- wymaganej do przyjęcia wartości stężenia azotanów – średniej, maksymalnej, minimalnej czy percentyla 90 (w szczególności, że sposób dokonywanej w tym zakresie przez GIOŚ oceny stanu zmieniał się na przestrzeni lat);
- sposobu uwzględnienia (w ramach załącznika nr 1) jako wskaźnika eutrofizacji dla rzek *chlorofilu a*, który dla tej kategorii wód nie jest badany w ramach PMŚ oraz sposobu uwzględnienia przy ocenie stopnia i rodzaju zanieczyszczeń wód podziemnych wskaźników: tlenu rozpuszczonego, azotu amonowego, azotu azotynowego.

Na trudności w praktycznym zastosowaniu przepisów ww. rozporządzenia wskazywali także dyrektorzy rzgw. Pomimo tego w KZGW nie opracowano metodyki lub wytycznych dla dyrektorów rzgw w zakresie sposobu stosowania kryteriów określonych w rozporządzeniu MŚ w sprawie kryteriów

³¹ Do końca 2017 r.

wyznaczania wód wrażliwych. Prezes KZGW nie wnioskował także do Ministra Środowiska o nowelizację przedmiotowego rozporządzenia, pomimo zgłaszanych w trakcie prac Grupy RŚ potrzeb w tym zakresie. Dopiero na potrzeby weryfikacji wód wrażliwych i OSN na czwarty cykl realizacji dyrektywy azotanowej został opracowany wspólnie, przez pracowników rzgw, jednolity opis przedmiotu zamówienia, uwzględniający m.in. przepisy rozporządzenia w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych.

W toku kontroli NIK stwierdziła niewłaściwą transpozycję do przepisów krajowych art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej w zakresie wskazanego w nim obowiązku, tj. *dokonania przez Państwa Członkowskie przeglądu, w miarę konieczności dokonania zmian lub dodania do wyznaczenia stref zagrożenia, gdzie stosowne, oraz przynajmniej co cztery lata w celu uwzględnienia zmian i czynników nieprzewidzianych w czasie poprzedniego wyznaczenia*. Powyższa regulacja została transponowana do prawa krajowego poprzez art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., jedynie w zakresie wskazania obowiązku weryfikacji co cztery lata wód i obszarów, o których mowa w ust. 3 tej ustawy, w celu uwzględnienia zmian czynników nieprzewidzianych podczas ich wyznaczania. Tym samym w przepisie krajowym ograniczono sposób realizacji omawianego obowiązku tylko do weryfikacji okresowej, dokonywanej co cztery lata, zamiast wskazania, tak jak w dyrektywie azotanowej, ciągłego charakteru obowiązku weryfikacji z zaznaczeniem, iż jest ona wykonywana przynajmniej co cztery lata. Minister Środowiska nie podejmował działań w celu zapewnienia właściwej transpozycji art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej przyjmując, iż został on prawidłowo przetransponowany do przepisów krajowych. Odmienne stanowisko prezentował w tej sprawie Prezes KZGW wskazując, iż w ustawie – Prawo wodne z 2001 r. nie było delegacji prawnej do weryfikacji przez dyrektorów rzgw wód wrażliwych i OSN w trakcie trwania czteroletniego cyklu dyrektywy azotanowej.

W praktyce sytuacja ta skutkowałą brakiem uwzględnienia przez dyrektorów rzgw w procesie weryfikacji konieczności wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej m.in. wyników opracowanej przez IMiGW w 2013 r. pracy pn. *Opracowanie analizy presji i wpływu zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami*.

NIK zwraca uwagę, iż ww. postępowanie dyrektorów rzgw było niezgodne z zasadą pierwszeństwa, zgodnie z którą prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich.

Zdaniem NIK niepodjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu zapewnienia właściwej transpozycji art. 3 ust. 4 tej dyrektywy do przepisów krajowych było postępowaniem nierzetelnym i miało istotny wpływ na niewystarczający stan realizacji przepisów dyrektywy azotanowej w trzecim cyklu jej wdrożenia w Polsce.

5.1.4. Uzgadnianie przez wojewodów projektów rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³² organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą stanowionych przez nich na podstawie odrębnych przepisów projektów aktów prawa miejscowego. Większość kontrolowanych dyrektorów rzgw wskazywała na problemy w uzgadnianiu z wojewodami projektów rozporządzeń w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN.

Przykłady

W przypadku **RZGW w Warszawie** Dyrektor tej jednostki w maju 2012 r. poinformował Prezesa KZGW, że projekty rozporządzeń dla województw: świętokrzyskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego nie zostały uzgodnione przez właściwych wojewodów, pomimo prowadzonej intensywnej korespondencji. Jako argumenty uniemożliwiające uzgodnienie projektów wojewodowie wskazali: objęcie OSN obszarów niemonitorowanych w ramach PMŚ, przyjęcie zbyt niskiej wartości granicznej do wyznaczania OSN tj. NO_3 – 10 mg/l, brak presji według wojewodów w niektórych z proponowanych OSN jak również błędne założenia przyjęte w modelu IUNG. Rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wydane zostało po upływie roku i pięciu miesięcy od sporządzenia opracowania stanowiącego podstawę jego opracowania z powodu trwającego prawie rok procesu jego uzgadniania z wojewodami.

W przypadku **RZGW w Gdańsku** przygotowane w 2015 r. projekty rozporządzeń w sprawie wyznaczenia dodatkowych wód wrażliwych i OSN na terenie województw: kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego, zostały przekazane odpowiednim wojewodom w dniu 2 kwietnia 2015 r. Wojewoda Pomorski uzgodnił projekt rozporządzenia w dniu 17 czerwca 2015 r., zaś Wojewoda Kujawsko-Pomorski odmówił uzgodnienia projektu rozporządzenia. W uzasadnieniu swojego stanowiska Wojewoda Kujawsko-Pomorski powołał się na opinię Pomorsko-Kujawskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 2012 r., stanowiącą podstawę do zmniejszenia liczby wód wrażliwych i OSN na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wydane zostało po roku i trzech miesiącach od daty odebrania opracowania stanowiącego podstawę jego opracowania z uwagi na dwukrotną odmowę jego uzgodnienia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Wojewoda w swoim stanowisku zwracał uwagę m.in. na sprzeciw Ogólnopolskiego Komitetu Protestacyjnego Rolników Indywidualnych oraz na stanowisko Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, że w przyjętym i zaakceptowanym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Programie Państwowego Monitoringu Środowiska nie uwzględniono zadań, które powstaną w momencie wydania projektowanego rozporządzenia, a które spowodują znaczący przyrost punktów pomiarowo-kontrolnych, co będzie generować nowe obowiązki i potrzebę zabezpieczenia znacznych środków finansowych na realizację tego zadania. Wojewoda Kujawsko-Pomorski uzgodnił projekt omawianego rozporządzenia w dniu 16 lutego 2017 r. po interwencji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjętej w wyniku inicjatywy Ministra Środowiska.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

W ocenie NIK odmawianie przez wojewodów uzgodnienia projektów rozporządzeń dyrektorów rzgw, bez wskazania merytorycznych powodów takiej decyzji i bez uwzględnienia zasady przezorności, było postępowaniem niezgodnym z prawem, które miało negatywny wpływ na realizację przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy azotanowej.

Minister Środowiska w latach 2015–2017 kilkukrotnie podejmował działania wspierające proces uzgadniania przez wojewodów rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wyznaczenia OSN. W listopadzie 2015 r. i styczniu 2016 r. Podsekretarz Stanu w MŚ zwrócił się z prośbą do wojewodów czterech województw, którzy nie uzgodnili dotąd projektów rozporządzeń dyrektorów rzgw, dotyczących wyznaczenia dodatkowych OSN, o ich uzgodnienie. Z kolei wobec trudności w uzgadnianiu przez dyrektorów rzgw z wojewodami rozporządzeń w sprawie wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, Minister Środowiska podjął interwencję, dzięki której doprowadzono do uzgodnienia tych rozporządzeń.

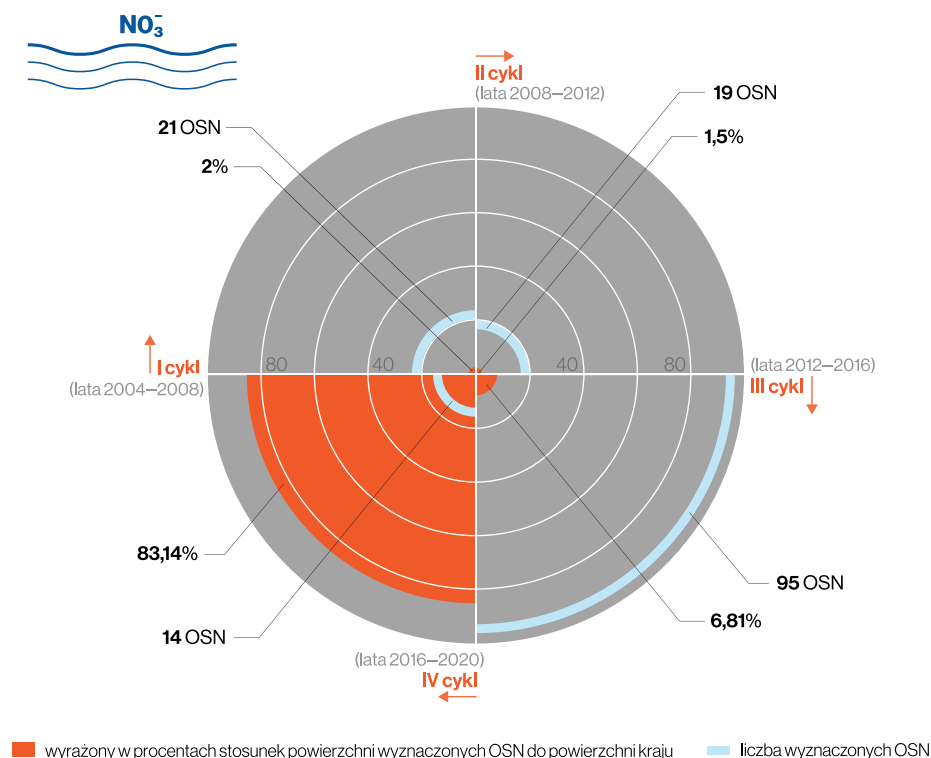
5.1.5. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie wyznaczenia w Polsce wód wrażliwych i OSN

W ramach realizacji przez Polskę w latach 2004–2012 wymagań dyrektywy azotanowej w poszczególnych czteroletnich cyklach jej wdrożenia wyznaczono:

- lata 2004–2008 (pierwszy cykl) – 21 obszarów szczególnie narażonych obejmujących łącznie ok 2% powierzchni kraju na terenie sześciu RZGW;
- lata 2008–2012 (drugi cykl) – 19 obszarów szczególnie narażonych obejmujących łącznie ok 1,5% powierzchni kraju na terenie pięciu RZGW.

Infografika nr 2

Wyznaczenie OSN w poszczególnych cyklach realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Komisja Europejska, uznając sposób realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających m.in. z art. 3 dyrektywy azotanowej za niewystarczający, w 2010 r. rozpoczęła postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przeciwko Polsce, a w listopadzie 2011 r. KE wystosowała uzasadnioną opinię³³ w tej sprawie. Zarzuty Komisji, związane z niewystarczającym wyznaczaniem wód wrażliwych i OSN, dotyczyły:

- nieokreślenia wód wrażliwych oraz niewyznaczenia stref zagrożenia w wystarczającym stopniu;
- nieuwzględnienia przy określaniu wód wrażliwych oraz wyznaczaniu OSN, w sposób wystarczający, kryterium eutrofizacji wód morskich i słonych;
- niewyznaczenia całego terytorium Polski jako strefy wrażliwej na zanieczyszczenia związkami azotu;
- niewystarczającego uwzględnienia kryterium podwyższonego stężenia azotanów przy określaniu wód wrażliwych i następującym po nim wyznaczaniu OSN;
- niewyznaczenia szeregu wód i stref wrażliwych, w których odnotowano stężenie azotu przekraczające 40 mg lub 50 mg NO₃/l, znajdujących się na obszarach wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu lub potencjalnie wrażliwych na to zanieczyszczenie.

Ministerstwo Środowiska, odpowiadając w listopadzie 2010 r. na zarzuty formalne KE³⁴ wskazało, że w pierwszym i drugim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej (lata 2004–2007 i 2008–2011), podstawę do wyznaczenia OSN, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należy ograniczyć, stanowiły ekspertyzy bazujące na wynikach państwowego monitoringu środowiska w zakresie jakości wód, odpowiednio z lat 1991–2002 i 2003–2006. Podkreśliło, iż obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia azotami pochodzenia rolniczego zostały wyznaczone przy uwzględnieniu właściwości fizycznych i charakterystycznych cech środowiska wód i obszaru, z którego następuje odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód oraz w oparciu o aktualną wiedzę o zachowaniu się związków azotu w wodzie i glebie oraz aktualną charakterystykę użytkowania gruntów. Ministerstwo stwierdziło, że nie ma podstaw i uzasadnienia aby na bazie tych samych wyników z lat 90. XX w. i z początku XXI w., zmieniać stanowisko Polski dotyczące OSN. Ministerstwo Środowiska zadeklarowało gotowość powiększenia OSN na bazie nowych danych i analizy ich wyników.

Kwestie związane ze sposobem wdrażania w Polsce przepisów dyrektywy azotanowej były w latach 2011–2014 przedmiotem wielu spotkań przedsta-

³³ Uzasadniona opinia z dnia 24 listopada 2011 r. skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z uchybieniem zobowiązań wynikających z art. 3 wraz z załącznikiem I oraz art. 5 także w związku z załącznikiem II pkt A(2), A(3), A(4), oraz załącznikiem III pkt 1(1) – (3), pkt 2(1) dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

³⁴ Wezwanie KE z dnia 30 września 2010 r. do usunięcia uchybienia w związku z nieprawidłową implementacją do prawa Rzeczypospolitej Polskiej przepisów dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych (naruszenie nr 2010/2063).

wicieli MŚ i MRiRW z przedstawicielami Komisji Europejskiej. W tym okresie utrzymywała się rozbieżność pomiędzy MŚ a MRiRW w sprawie zasięgu OSN. Ministerstwo Środowiska optowało za zmianą podejścia do wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce poprzez ustanowienia na terenie całego kraju jednego programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Z kolei Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgadzało się na znaczące zwiększenie powierzchni OSN w kraju. Wobec braku satysfakcjonujących efektów prowadzonych rozmów, Komisja Europejska w dniu 4 lipca 2013 r. skierowała skargę do TSUE, dotyczącą niewystarczającego wdrożenia w Polsce dyrektywy azotanowej. W skardze KE zarzuciła m.in. niewystarczające określenie wód, które są lub mogą być zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego oraz niewystarczające wyznaczenie OSN.

W wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na podstawie wniesionej przez KE skargi C-356/13 stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego m.in. poprzez niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą być zanieczyszczone związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia związkami azotu ze źródeł rolniczych.

5.1.6. Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej

Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Prezesa KZGW dotyczącą zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej był niewystarczający, gdyż ograniczał się on jedynie do analizy sprawozdań z jego działalności za lata 2014–2016³⁵.

Kontrola wykazała, że w latach 2012–2017 Minister nie kontrolował prawidłowości nadzoru sprawowanego przez Prezesa KZGW nad dyrektorami rzgw, a także nie wydawał wytycznych, mających na celu prawidłowe wdrażanie dyrektywy azotanowej, ponieważ jak m.in. wyjaśnił (...) *podejmował kompleksowe działania legislacyjne zmierzające do wyeliminowania naruszenia dyrektywy azotanowej na poziomie ustawy – Prawo wodne*.

Zdaniem NIK Minister Środowiska powinien, w ramach nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW, w świetle art. 89 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., podjąć działania zmierzające do wyznaczenia przez dyrektorów rzgw wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, zgodnie z wymaganiami wskazanymi w art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. oraz z uwzględnieniem kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, określonych w rozporządzeniu w sprawie wyznaczania wód wrażliwych i OSN. Natomiast, jak wynika z ustaleń kontroli, przy wdrażaniu dyrektywy azotanowej nie kierowano się wynikami merytorycznych analiz lecz obawami przed protestami rolników. Postępowanie takie NIK ocenia jako nierzetelne.

³⁵ Zagadnienia dotyczące wdrażania dyrektywy azotanowej nie były ujęte w sprawozdaniach z działalności Prezesa KZGW z lat 2012–2013.

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

Organy administracji publicznej nie zapewniły, właściwego opracowania i pełnego wdrożenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu do wód związków azotu pochodzenia rolniczego.

Organy odpowiedzialne
za opracowanie
programów działań

Do końca 2017 r. programy działań mające na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, do opracowania i wprowadzenia których³⁶, zgodnie z art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., zobowiązani byli dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, były kluczowymi regulacjami prawnymi, określającymi zakres i sposób ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych na OSN.

Do najistotniejszych działań przewidzianych do realizacji w tych programach należały:

- zadania inwestycyjne dotyczące budowy zbiorników i płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów;
- edukacja rolników w zakresie obowiązującego prawa i zasad dobrej praktyki rolniczej;
- pomoc organizacyjna i techniczna w realizacji inwestycji ochrony wód w gospodarstwach rolnych;
- doradztwo rolnicze w tworzeniu planów nawozowych w gospodarstwach;
- kontrola realizacji zadań wynikających z programów działań;
- monitoring jakości wód powierzchniowych i podziemnych na OSN, w celu oceny efektów programów działań.

5.2.1. Opracowanie i wprowadzanie programów działań w trzecim i czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej

W 2010 r. w ramach działalności Grupy RŚ podjęto zadanie opracowania wzorcowego pogramu działań dla OSN, uwzględniającego zarzuty podnoszone przez KE oraz wymogi prawodawstwa krajowego. Ostateczna wersja wzorcowego projektu rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu działań została wypracowana w marcu 2012 r. i zaakceptowana przez Prezesa KZGW i Ministra Środowiska, pomimo iż w projekcie nie zostały uwzględnione wszystkie środki zaradcze do obowiązkowego stosowania wymienione w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie programów działań dotyczące: nawożenia pól na zboczach³⁷;

³⁶ Programy te zostały umocowane prawnie za pomocą rozporządzeń dyrektorów poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej, które zostały opublikowane w dziennikach urzędowych poszczególnych województw.

³⁷ Nie ustalono, że gleby położone na zboczach powinny być utrzymywane w dobrej strukturze, przede wszystkim, że należy zapobiegać ich zagęszczeniu i zaskorupieniu. Nie nałożono obowiązku zadarniania dróg spływu wód opadowych i koszenia trawy przynajmniej jeden raz w okresie wegetacji.

nawożenia pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód³⁸; użytkowania gruntów i organizacji produkcji na użytkach rolnych³⁹; minimalnej powierzchni „zielonych pól”⁴⁰.

Należy zauważyć, że zawarte w tym dokumencie regulacje ograniczały możliwości prowadzenia kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w tym programie środków zaradczych, gdyż zawężono podmiotowo stosowanie na OSN wymogu opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu, nakładając te obowiązki tylko na gospodarujących na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN, pomimo że nie było podstaw prawnych do wprowadzenia takiego warunku.

Pomimo tych braków i niezgodności wzorcowy program działań został przekazany regionalnym zarządom gospodarki wodnej i stanowił dokument wyjściowy do przygotowania i wydawania rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wprowadzenia programów działań w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej.

Przykład

Program działań, wprowadzony przez Dyrektora **RZGW we Wrocławiu** rozporządzeniem Nr 15/2012, mający na celu ograniczenie odpływu azotu na OSN wyznaczonych w ramach trzeciego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej (lata 2012–2016), sporządzony z wykorzystaniem wzorcowego programu działań opracowanego na szczeblu krajowym, nie uwzględniał części środków – dotyczących: nawożenia pól na zboczach; nawożenia pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód; użytkowania gruntów i organizacji produkcji na użytkach rolnych; minimalnej powierzchni „zielonych pól” – ustalonych w załączniku nr 1 do rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie programów działań.

W ocenie NIK zaakceptowanie przez Ministra Środowiska oraz Prezesa KZGW i przekazanie do stosowania przez dyrektorów rzgw wzorcowego programu działań nieobejmującego wszystkich środków zarad-

³⁸ Nie ustalono, że w odległości 20 m od wód powierzchniowych nie można stosować nawozów naturalnych oraz, że nawozy mineralne powinny być rozsiewane ręcznie. Nie ustalono wymogu, aby na tym obszarze używać sprzętu do stosowania nawozów w dobrym stanie technicznym i starannie wyregulowany oraz, że zabieg nawożenia należy dokonywać przy sprzyjającym kierunku wiatru, zapobiegającym znoszeniu cząstek lub kropli nawozu na powierzchnię wody i cieków wodnych.

³⁹ Nie ustalono sposobu użytkowania rolniczego w zależności od poziomu wody gruntowej oraz konieczności trwałego zadarnienia lub zalesienia gruntów położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20%. Nie określono sposobu zagospodarowania gruntów czasowo ugorowanych lub odłogowanych. Brak zapisów dotyczących płodozmianów. Brak zapisów odnośnie obowiązku stosowania wypasu rotacyjnego, systemem kwaterowym lub dawkowanym przy wymaganej ilości kwater, ustalonej na podstawie wyliczenia sposobem określonym w rozporządzeniu. Brak zapisu odnośnie wyjątkowego stosowania przeorania darni i ponownego obsiewu użytku zielonego. Brak zapisu o ograniczeniu do przypadku ostatecznego zamiany użytku zielonego na grunt orny. Brak zapisu odnośnie do zakazu użytkowania użytków zielonych położonych w pobliżu zabudowań inwentarskich stosowanych jako stały wybieg dla zwierząt.

⁴⁰ Nie ustalono obowiązku, aby na terenach równinnych około 60% powierzchni gruntów ornych, a na terenach zagrożonych erozją przynajmniej 75% powierzchni gruntów ornych przez cały rok (również w okresie zimowym) pozostawić pod okrywą roślinną. Nie ustalono stosowania zmianowania rośliny ozime/rośliny jare, stosowania międzyplonów z wiosennym przyorywaniem. Nie określono przyorywania rozdrobnionej słomy zbóż, rzepaku i kukurydzy oraz możliwości zmniejszenia o 20% powierzchni gruntów, które powinny pozostawać w okresie zimy pod okrywą roślinną przy określonej powierzchni z przyoraną słomą.

czych, ujętych w rozporządzeniu w sprawie programów działań, było postępowaniem nierzetelnym. Zaakceptowanie podmiotowego ograniczenia stosowania na OSN wymogu opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu, w sytuacji rozdrobnienia gospodarstw rolnych w Polsce, mogło bowiem skutkować wyłączeniem większości gospodarujących na OSN z obowiązku sporządzania bilansu azotu i planu nawożenia w gospodarstwie. Dokumenty te, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programów działań, były niezbędne do kontrolowania, monitorowania oraz dokumentowania środków zaradczych na OSN.

W trakcie trzeciego cyklu obowiązywania dyrektywy azotanowej dyrektorzy rzgw, realizując obowiązek określony w art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., wprowadzali dla 49 OSN programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych o łącznej powierzchni 13,9 tys. km².

We wszystkich kontrolowanych rzgw, w których wprowadzono programy działań w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, kontrola ujawniła nieprawidłowości związane z zapewnieniem udziału zainteresowanych podmiotów w procedowaniu tych dokumentów. Polegały one przede wszystkim na niezachowaniu w pełni wymogów określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹, a także na braku wymaganego, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów działań, uzgodnienia projektów programów działań z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie.

Przykłady

W **RZGW we Wrocławiu** na etapie przygotowania projektu rozporządzenia Nr 5/2012 w sprawie wprowadzenia programu działań na lata 2012–2016 nie zapewniono udziału społeczeństwa (m.in. zainteresowanych użytkowników gruntów rolnych na OSN) w opracowaniu tego dokumentu w sposób wymagany ustawą 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. Nie dopełniono m.in. obowiązków dotyczących publikacji informacji o projekcie programu oraz informacji o przyjęciu tego dokumentu i możliwościach zapoznania się z jego treścią poprzez zamieszczenie w prasie o odpowiednim zasięgu. Włączając samorządy gminne do udostępnienia projektu zainteresowanym mieszkańcom gminy, ograniczono sposób udostępnienia do wyłożenia w urzędzie gminy, zamiast, jak nakazywała przywołana ustawa, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, nie ustalając dodatkowo minimalnego 21-dniowego okresu udostępnienia. Przekazując wojewodom dolnośląskiemu i wielkopolskiemu projekt programu działań 2012–2016 do uzgodnienia, nie załączono wymaganego przepisem art. 42 pkt 2 tej ustawy uzasadnienia.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

Dyrektor **RZGW w Warszawie** podczas procesu uzgadniania i wprowadzania w życie w latach 2012–2013 programów działań zapobiegawczych, nie zastosował się do części wymogów określonych w ustawie 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, tj.:

- przekazując projekty programów do uzgodnień podmiotom wskazanym w § 3 rozporządzenia w sprawie programów działań zapobiegawczych ustalono 11-dniowy termin składania uwag, podczas gdy zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy, powinien to być termin 21-dniowy;
- informacji o uzgadnianych projektach programów oraz o możliwości zgłaszania do nich uwag nie podano do publicznej wiadomości na zasadach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c i d ustawy (w powiązaniu z treścią art. 39 ust. 1 ustawy);
- do przyjętych projektów programów działań zapobiegawczych nie opracowano i nie dołączono uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa, co było niezgodne z art. 42 pkt 2 ustawy;
- nie podano do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu poszczególnych programów działań zapobiegawczych i o możliwościach zapoznania się z ich treścią, co było niezgodne z art. 43 pkt 1 ustawy.

Dyrektor **RZGW w Gdańsku** nie uzgodnił projektów rozporządzeń w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych: Nr 6/2012 z dnia 1 października 2012 r. oraz Nr 2/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r., z podmiotami wymienionymi w § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie programów działań, tj.: z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie. Uzgodnieniu z ww. podmiotami podlegał jedynie projekt wzorcowego rozporządzenia i programu działań opracowanego przez Grupę RŚ, a nie projekty konkretnych rozporządzeń Dyrektora RZGW.

Zdaniem NIK informacje dotyczące programów działań zapobiegawczych (w tym ich projektów), zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, były informacjami podlegającymi udostępnianiu w sposób w niej określony. Brak przestrzegania trybu określonego w tej ustawie oraz rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów działań, mógł w znaczący sposób ograniczyć możliwość uzyskania informacji o planowanych do wprowadzenia programach działań, a także uniemożliwić zgłoszenie uwag przez podmioty i osoby zainteresowane.

Dyrektorzy rzgw w opracowanych i wprowadzanych programach działań sformułowali środki zaradcze w oparciu o wzorcowy program działań. Nie ustalili przy tym, z wyjątkiem Dyrektora RZGW w Warszawie, obowiązku cyklicznego np. corocznego przekazywania im sprawozdań z wykonania zadań przez podmioty mające wpływ na skuteczność realizacji program, tj. wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego. Brak takich zapisów wyjaśniano brakiem wymagań w tym zakresie w przepisach prawa.

NIK zauważa, iż wyniki bieżącej analizy efektów wdrażania programów działań, w trakcie czteroletniego okresu ich obowiązywania, powinny być ewentualną podstawą do wprowadzania zmian w tych programach, w trybie określonym w § 4 ww. rozporządzenia w sprawie programu działań. Nieokreślenie terminów wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych, określonych w programach działań, w konsekwencji uniemożliwiło bieżące monitorowanie efektów tych programów (albo ich braku) i wprowadzenie ewentualnych zmian w programach.

Dyrektorzy rzgw nie zapewnili także aktualizacji programów działań dla OSN, wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. w przypadku utraty ważności bądź zmian aktów prawnych przywołanych w ich treści.

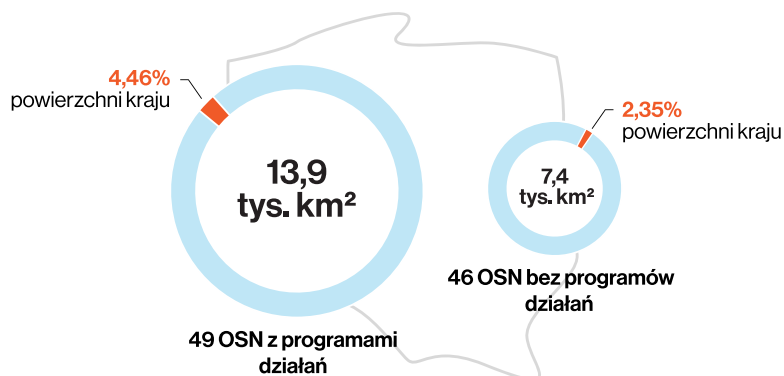
Przykład

Dyrektor **RZGW we Wrocławiu** nie dostosował treści swojego rozporządzenia Nr 5/2012 z dnia 13 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w zakresie ustalonych środków zaradczych, poprzez przywołanie obowiązujących w tym zakresie przepisów ogólnych, po utracie ich ważności i wprowadzeniu nowych przepisów bądź po wprowadzeniu zmian w treści przywołanych aktów prawnych, mających wpływ na stosowanie ustalonych środków zaradczych. Nie wprowadzono zmian m.in. po utracie ważności przywoływanych wielokrotnie w treści programu działań ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴² oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁴³.

Dyrektorzy rzgw nie opracowali i nie wdrożyli programów działań dla 46 OSN, wyznaczonych dodatkowo w 2015 r. i 2016 r. w ramach trzeciego cyklu realizacji dyrektywy azotanowej, pomimo upływu ponad jednego roku od wyznaczenia tych OSN.

Infografika nr 3

Opracowanie i wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁴² Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1234, ze zm. – utrata mocy z dniem 23 stycznia 2013 r.

⁴³ Dz. U. Nr 137, poz. 984, ze zm. – uchylone z dniem 31 grudnia 2014 r.

W myśl art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej w *ciągu dwuletniego okresu, po wstępnym wyznaczeniu określonym w art. 3 ust. 2, lub też w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4, Państwa Członkowskie do celów realizacji celów określonych w art. 1 ww. dyrektywy ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia*. Przepis ten nie został prawidłowo transponowany w art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., w którym wskazano jedynie dwuletni termin na opracowanie programu działań od daty wyznaczenia OSN. Kwestia terminu wprowadzenia programów działań dla dodatkowo wyznaczonych OSN była przedmiotem rozważań na spotkaniu Grupy RŚ. W wyniku tego Prezes KZGW wystąpił o rozstrzygnięcie tej kwestii do Ministra Środowiska, który jednak nie przedstawił jednoznacznej odpowiedzi.

NIK zwraca uwagę, że, uwzględniając zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, dyrektywy należy stosować bezpośrednio gdy państwo członkowskie nie transponowało ich w terminie lub transponowało nieprawidłowo. W ocenie NIK, ww. postępowanie dyrektorów rzgw było niezgodne z prawem UE.

Zarówno Prezes KZGW jak i Minister Środowiska, mimo wiedzy o niewłaściwej transpozycji do przepisów krajowych art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej, nie podjęli działań mających na celu wyeliminowanie tej niezgodności.

W ocenie NIK brak działań Prezesa KZGW i Ministra Środowiska w celu prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej był postępowaniem nierzetelnym, które przyczyniło się do niewprowadzenia przez dyrektorów rzgw programów działań dla 46 OSN, wyznaczonych dodatkowo w latach 2015–2016.

W ramach czwartego cyklu realizacji dyrektywy azotanowej na lata 2016–2020, dla wyznaczonych 14 OSN nie wprowadzono programów działań. Wynikało to przede wszystkim z zaawansowanych prac nad programem działań dla całego kraju.

5.2.2. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie wprowadzonych w Polsce programów działań na OSN

Komisja Europejska w 2010 r. rozpoczęła postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przeciwko Polsce, uznając sposób realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających m.in. z art. 5 dyrektywy azotanowej za niewystarczający, a w listopadzie 2011 r. wystosowała Uzasadnioną opinię w tej sprawie. Zarzuty KE w zakresie niewłaściwych programów działań dotyczyły:

- nieustanowienia programów działań dla stref zagrożenia w związku z niewystarczającym wyznaczeniem tych stref;
- niewprowadzenia w programach działań zakazu nawożenia na gruntach nachylonych: odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika), pozostałości z gospodarstw rybackich i osadów ściekowych oraz ograniczenia tego zakazu jedynie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej;

- niewłaściwego uwzględnienia w programach działań zakazu stosowania nawozów. Wskazany w programach zakaz stosowania nawozów od początku grudnia do końca lutego nie odzwierciedlał, zdaniem KE, warunków klimatycznych panujących w Polsce. W konsekwencji było możliwe stosowanie przez rolników nawozów w okresie roku, kiedy rośliny nie są w fazie wzrostu i nie wchłaniają azotu – co powoduje wysokie ryzyko zanieczyszczenia wód poprzez spływ lub wypłukiwanie azotu. KE wskazała, iż okres wegetacyjny w Polsce trwa od 180 do 220 dni, zaczynając się pod koniec marca lub na początku kwietnia i kończąc pod koniec października lub na początku listopada.

Pomimo prezentowanego przez Polskę stanowiska, iż programy działań są zgodne z wymogami dyrektywy azotanowej, TSUE w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13, uznał zasadność zarzutów KE.

Po wydaniu ww. wyroku Minister Środowiska nie podjął działań celem zmiany rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁴⁴, pomimo że rozporządzenie to nie spełniało wymogów dyrektywy azotanowej. Nie dokonano w nim bowiem prawidłowej transpozycji dyrektywy azotanowej w zakresie zakazu nawożenia na gruntach nachylonych odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika) oraz pozostałości z gospodarstw rybactwa i osadów ściekowych, ograniczając ten zakaz jedynie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej. Z kolei Prezes KZGW oraz dyrektorzy rzgw nie dokonali aktualizacji wrowadzonych w 2012 r. programów działań w zakresie regulacji, których prawidłowość zakwestionowano w wyroku TSUE.

W ocenie NIK zaniechanie przez Ministra Środowiska zmiany rozporządzenia w sprawie programów działań w celu uwzględnienia w nim zmian wynikających z orzeczenia TSUE, należy uznać za brak rzetelności, a nieaktualizowanie przez dyrektorów rzgw realizowanych wówczas programów działań, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, skutkowało dalszą realizacją programów działań niezgodnych z prawem UE i wyrokiem TSUE.

5.2.3. Prace nad wprowadzeniem w Polsce jednego programu działań, o którym mowa w art. 3 ust. 5 dyrektywy azotanowej

W myśl art. 3 ust. 5 dyrektywy azotanowej Państwa Członkowskie są zwolnione z obowiązku określania szczególnych stref zagrożenia, jeśli ustanawiają i stosują programy działania określone w art. 5 zgodnie z tą dyrektywą, na całym terytorium kraju.

Reagując na zarzuty KE dotyczące niewłaściwej realizacji postanowień dyrektywy azotanowej, Minister Środowiska od 2012 r. podejmował działania w celu ustanowienia jednego programu działań na terenie całego kraju poprzez wprowadzenie zmian legislacyjnych w ustawie – Prawo wodne z 2001 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44.

Pierwszy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Minister przekazał do uzgodnień międzyresortowych w grudniu 2012 r. Projekt ten zakładał opracowanie programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Do tego czasu nie została rozstrzygnięta istniejąca rozbieżność z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotycząca kierunku rozwiązań prawnych zmierzających do zapewnienia prawidłowego wdrożenia dyrektywy azotanowej. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażało zdecydowany sprzeciw wobec wprowadzenia na obszarze całego kraju jednego programu działań. W sierpniu 2013 r. Stały Komitet Rady Ministrów rozstrzygnął, że Minister Środowiska odstąpi od koncepcji ustanowienia na terenie całego kraju jednego programu działań. Przyjęto wtedy, że zakres OSN zostanie określony w oparciu o ekspertyzę IUNG. Jednak bezpośrednio po wydaniu wyroku TSUE z dnia 20 listopada 2014 r. Sekretarz Stanu w MŚ oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ustalili wspólnie, że zostanie wprowadzony jednolity program działań na obszarze całego kraju, który będzie obowiązywał od 1 maja 2016 r., tj. pierwszego dnia czwartego cyklu dyrektywy azotanowej. Opracowanie tego programu powierzono międzyresortowemu zespołowi, w skład którego weszli eksperci z MŚ, MRiRW oraz KZGW. Minister Środowiska, pomimo monitów kierowanych przez Z-cę Prezesa KZGW, nie podjął działań w celu sformalizowania prac międzyresortowego zespołu do spraw opracowania programu działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru całego kraju, co skutkowało brakiem możliwości prawidłowego skoordynowania oraz zakończenia prac przez ten zespół.

Z kolei w październiku 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Ministra Środowiska, iż po analizie opracowanego przez Zespół projektu oraz ekspertyzy⁴⁵, dotyczącej skutków ekonomicznych przyjęcia zaproponowanych w ww. projekcie działań, zasadne jest utrzymanie obecnie funkcjonujących, mniej kosztowych, ze względu na skalę oddziaływania, rozwiązań dotyczących sposobu wdrażania postanowień dyrektywy azotanowej w Polsce.

Od 24 sierpnia 2017 r. nastąpiła diametralna zmiana w podejściu do wdrażania przez Polskę dyrektywy azotanowej. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, opracowuje się i wdraża program działań na obszarze całego państwa. Taki program, zgodnie z art. 567 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., Minister Środowiska miał opracować w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia tej ustawy, tj. do 24 listopada 2017 r.

Realizując ww. obowiązek, Minister Środowiska w sierpniu 2017 r. przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu uzgodnienia projekt programu działań. Bazował on na projekcie opracowanym przez międzyresortowy zespół.

**Zmiana sposobu
wdrażania dyrektywy
azotanowej w Polsce**

⁴⁵ Opracowanej przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

Uzgodniony z MRiRW projekt programu przekazano w grudniu 2017 r., jako załącznik do projektu rozporządzenia Rady Ministrów, do uzgodnień międzyresortowych. Projekt programu zawierał wszystkie wymogi określone w art. 104 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. oraz został przygotowany z uwzględnieniem zasad określonych w art. 104 ust. 3 tej ustawy. W projekcie ustalono zasady rolniczego wykorzystania nawozów na terenach o dużym nachyleniu (część A pkt 2 załącznika 2 dyrektywy azotanowej) oraz wskazano terminy, w których stosuje się nawozy na gruntach rolnych (ust. 1 pkt 1 załącznika III dyrektywy).

Do ww. projektu rozporządzenia osiem instytucji zgłosiło łącznie 71 uwag⁴⁶. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioskował m.in. o rozważenie możliwości uregulowania zasad stosowania nawozów w nadzwyczajnych warunkach pogodowych. Minister Spraw Zagranicznych w przesłanej opinii stwierdził, że projekt jest niezgodny z prawem UE. W wyniku uzgodnień uwzględniono osiem uwag MSZ, dziewięć zostało przez MSZ wycofanych, a w przypadku dwóch, według stanu na dzień 18 stycznia 2018 r., utrzymywały się rozbieżności dotyczące:

- wprowadzenia okresu przejściowego na dostosowanie się do wymogów ustawy – Prawo wodne z 2017 r. i programu działań dla podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której przechowywane są odchody zwierzęce lub stosowane nawozy. Zgodnie z pkt 1.4.12 programu działań, okres dostosowania powierzchni lub pojemności posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych do wymogów ma wynosić od czterech do 14 lat w zależności od rodzaju podmiotu. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, dyrektywa azotanowa nie przewiduje możliwości odroczenia terminu stosowania jej wymogów i dążenia do realizacji jej celów, dlatego wprowadzenie okresu przejściowego na dostosowanie niewątpliwie zostanie negatywnie ocenione przez KE i może wpłynąć na ocenę prawidłowości implementacji dyrektywy azotanowej oraz wykonania wyroku. Ministerstwo Środowiska prezentuje stanowisko, że KE dopuszcza wprowadzenie okresów przejściowych na dostosowanie się do wymogów programu działań;
- wprowadzenia w pkt 1.4.8 programu działań możliwości przechowywania, w pewnych warunkach do sześciu miesięcy, obornika bezpośrednio na gruntach rolnych, podczas gdy dla realizacji celu dyrektywy azotanowej istotne jest odpowiednie przechowywanie nawozów, w tym obornika, tj. takie, które zapobiega jego przenikaniu do wód. Ministerstwo Środowiska zaproponowało, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzupełni uzasadnienie do projektu rozporządzenia o informacje dotyczące przechowywania obornika przez okres sześciu miesięcy.

⁴⁶ Rządowe Centrum Legislacji zgłosiło uwagi po wyznaczonym terminie. Uwagi te miały zostać rozpatrzone na późniejszym etapie prac legislacyjnych.

NIK zwraca uwagę, że pozostawienie części zapisów⁴⁷ w projekcie „Programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych”, stanowiącym załącznik do procedowanego projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia tego programu, może spowodować kwestionowanie przez Komisję Europejską prawidłowości implementacji dyrektywy azotanowej w zakresie art. 5 dotyczącego programów działań i narażenie się Polski na ponowne postępowanie przed TSUE.

5.3. Nadzór i kontrola wdrażania działań dotyczących ograniczania zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego

Organy administracji publicznej nie zapewniły wystarczającego nadzoru i kontroli wdrażania działań dotyczących ograniczania zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągnięcia założonych efektów.

5.3.1. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska

Wszyscy kontrolowani dyrektorzy rzgw we wprowadzonych programach działań przypisali wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska obowiązek kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Jednocześnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował NIK

⁴⁷ Dotyczy to następujących zapisów w projekcie programu działań (wersji obowiązującej na dzień 21 listopada 2017 r.):

- pkt 1.2.3. Zasady rolniczego wykorzystania nawozów na terenach o dużym nachyleniu
 - wyłączenie w ppkt. 2 lit. d pól mniejszych niż 1 hektar z obowiązku odpowiedniego sposobu uprawiania pola (określonego w ppkt. 2 lit. c). Zdaniem NIK już w ww. podpunkcie 2 lit. c wprowadzono możliwość rezygnacji ze stosowania wskazanego sposobu uprawy pola, w przypadkach gdy nie pozwala na to wielkość i usytuowanie pola, więc podmiotowe zwolnienie wszystkich pól mniejszych niż 1 hektar wydaje się niezasadne;
- pkt 1.4. Warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami
 - wprowadzenia w ppkt 8 możliwości nawet 6-miesięcznego składowania obornika bezpośrednio na gruntach rolnych, podczas gdy jednym z głównych sposobów ograniczania odpływu azotu ze źródeł rolniczych jest składowanie nawozów w sposób zapobiegający możliwości przedostawania się azotu do wód;
- pkt 1.4. Warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami
 - wprowadzenia w ppkt 12 okresów przejściowych od czterech do 14 lat na dostosowanie przez przedsiębiorców/rolników podlegających temu obowiązkowi, powierzchni lub pojemności posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych do wymogów podanych w programie działań, a ponadto ograniczenia w ppkt 13, w ww. okresach przejściowych, obowiązku zapewnienia przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych zbiornikach o pojemności umożliwiającej gromadzenie 4-miesięcznej produkcji tego nawozu. Zdaniem NIK, w kontekście wprowadzania programów działań na 4-letnie okresy, dopuszczenie tak długich okresów przejściowych może być ocenione przez KE jako niedopuszczalne rozwiązanie znacznie zwiększające ryzyko nieuzyskania poprawy jakości wód i tym samym braku skutecznego wdrożenia dyrektywy azotanowej. Określenie minimalnej pojemności zbiorników na gromadzenie płynnych nawozów naturalnych z okresu 4-miesięcznej produkcji tego nawozu, wobec przewidzianego w pkt 1.3 tabela 2 zakazu stosowania nawozów w okresie od 2,5 do 5 miesięcy (w zależności od rodzaju nawozów i rodzaju gruntów), nie zapewni marginesu bezpieczeństwa dla właściwego przechowywania nawozów w sytuacji niekorzystnych warunków klimatycznych, a także powoduje, że w programie nie włącza się środka zaradczego, wskazanego w załączniku III pkt 1.1 dyrektywy azotanowej, który nakazuje, aby pojemność zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych przekraczała pojemność wymaganą do przechowywania w najdłuższym okresie, podczas którego rolnicze wykorzystanie w strefie zagrożenia jest zabronione.

w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, iż w ramach kierowania działalnością IOŚ corocznie w latach 2014–2016 uwzględniał w ustalanych celach kontroli, m.in. ocenę wypełniania wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w gospodarstwach rolnych. Z kolei na rok 2016 dodatkowo określił cele polegające na: kontroli warunków stosowania i przechowywania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, komunalnych osadów ściekowych; kontroli rolniczego wykorzystania ścieków w produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego; kontroli warunków stosowania i przechowywania nawozów organicznych/środków wspomagających właściwości gleby/odpadów wyprodukowanych w biogazowniach rolniczych w procesie produkcji energii z biomasy; kontroli warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin na OSN.

We wszystkich kontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska dysponowano wiedzą o OSN określonych rozporządzeniami dyrektorów rzgw w ramach trzeciego i czwartego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej oraz o programach działań mających na celu ograniczenie oddziaływania azotu ze źródeł rolniczych. Liczba OSN z wprowadzonymi programami działań na terenie działania kontrolowanych wioś była zróżnicowana i wynosiła od dwóch⁴⁸ do 14⁴⁹, a ich powierzchnia od 477,35 km² (województwo dolnośląskie) do 5269,38 km² (województwo wielkopolskie).

Niewystarczająca kontrola prowadzących działalność rolniczą na OSN

W latach 2014–2017⁵⁰ wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zaplanowali rocznie od 55 (2017 r.) do 115 (2014 r.), kontroli u gospodarujących na OSN. W okresie 2014–2016 objęto planowaniem od 9,9% do 15,0% podmiotów gospodarujących na OSN, zidentyfikowanych przez WIOŚ. Łącznie w latach 2014–2017 zaplanowano 369 kontroli na 30 OSN. W przypadku pięciu z sześciu kontrolowanych wioś ujawniono brak planowania przez te organy kontroli na 14 z 44 OSN, dla których wprowadzono programy działań⁵¹. Do kontroli typowane były w pierwszej kolejności fermy chowu lub hodowli trzody chlewnej lub drobiu, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, tj. według kryteriów IOŚ, zakłady I i II kategorii wymagające kontroli raz na rok lub raz na trzy lata.

W latach 2014–2017 pracownicy wszystkich kontrolowanych wioś przeprowadzili na OSN, dla których wprowadzono programy działań w ramach trzeciego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, łącznie 320 kontroli planowych oraz 134 kontrole pozaplanowe, związane z realizacją skarg i wniosków o interwencję, dotyczących prowadzących działalność rolniczą na OSN. Z 914 podmiotów i osób, prowadzących działalność rolniczą

⁴⁸ Województwo łódzkie i zachodniopomorskie.

⁴⁹ Województwo kujawsko-pomorskie.

⁵⁰ W części województw czteroletni okres realizacji programów działań wprowadzonych przez dyrektorów rzgw w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej upłynął w 2016 r.

⁵¹ Na jednym z dwóch OSN w województwie łódzkim, na jednym z czterech OSN w województwie dolnośląskim, na jednym z dziewięciu OSN w województwie mazowieckim, na dwóch z 13 OSN w województwie wielkopolskim oraz w dziewięciu z 14 OSN zlokalizowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

czą na OSN pozostających w ewidencji wioś, w okresie objętym kontrolą przynajmniej raz skontrolowano 340 podmiotów. Liczba skontrolowanych prowadzących działalność rolniczą na OSN wynosiła od jednego do pięciu – w przypadku dziewięciu OSN oraz od sześciu do 50 – w przypadku 21 OSN. W pięciu z sześciu kontrolowanych wioś nie przeprowadzono w okresie objętym kontrolą żadnej kontroli na 14 OSN⁵².

Zdaniem NIK działalność kontrolowanych wioś, w przypadku większości OSN znajdujących się na terenie ich właściwości, nie zapewniła w sposób wystarczający wykonywania przez te organy obowiązku sprawowania kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia w zakresie realizacji przez prowadzących działalność rolniczą na OSN obowiązków określonych w programach działań. Brak sprawowania przez WIOŚ takiej kontroli na 14 OSN był niezgodny z prawem.

Brak lub niewystarczające działania w zakresie kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia na OSN kontrolowani wojewódzcy inspektorzy tłumaczyli przede wszystkim nieposiadaniem pełnej ewidencji gospodarujących na OSN; ograniczonymi możliwościami wykonywania przedmiotowych kontroli wobec konieczności realizowania przez WIOŚ znacznej liczby innych zadań kontrolnych, a w szczególności ze względu na niewystarczające zatrudnienie w wioś, w relacji do zakresu i stale rosnącej liczby zadań, które zobowiązani są wykonywać WIOŚ. Czterech WIOŚ podkreślało też, że nieobjęte kontrolą OSN były niewielkimi powierzchniowo obszarami, na których brak było instalacji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵³.

W żadnym z kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska nie posiadano pełnej wiedzy o liczbie gospodarstw wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na OSN, na których dyrektorzy rzgw wprowadzili programy działań. W okresie objętym kontrolą, w wioś dysponowano wiedzą jedynie o kilkuset gospodarujących na OSN. Liczba takich podmiotów w zasobach ewidencyjnych kontrolowanych wioś wahała się od 768 w 2014 r. do 914 w 2016 r.

Niepełna wiedza
o podmiotach
gospodarujących na OSN

Przykład

W 2016 r. w poszczególnych wioś objętych kontrolą NIK zidentyfikowano gospodarujących na OSN w liczbie od 19 do 40 w czterech województwach (kujawsko-pomorskie, łódzkie, dolnośląskie, zachodniopomorskie) oraz 390 w województwie wielkopolskim i 426 w województwie mazowieckim. Dane te stanowiły niewielki udział w stosunku do liczby złożonych wniosków o płatności bezpośrednie przez gospodarujących na OSN z wdrożonymi programami działań, którzy zobowiązani byli przestrzegać zasady wzajemnej zgodności, tj.:

- od 0,2% do 0,4% w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego i łódzkiego;
- od 2,1% do 2,3% w województwach dolnośląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim;
- 3,3% w województwie mazowieckim.

⁵² Tych samych, na terenie których kontrolowane wioś nie planowały kontroli.

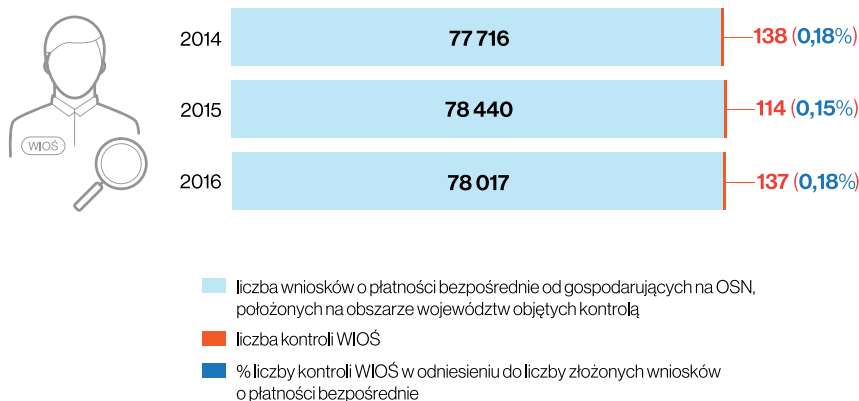
⁵³ Dolnośląski WIOŚ, Łódzki WIOŚ, Mazowiecki WIOŚ, Wielkopolski WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba zidentyfikowanych w wioś podmiotów, które były zobowiązane do posiadania planu nawożenia wynosiła od dwóch (w województwie kujawsko-pomorskim) do 22 (w województwie wielkopolskim).

Infografika nr 4

Liczba kontroli terenowych przeprowadzonych w latach 2014–2016 u gospodarujących na OSN (z wdrożonymi programami działań) przez kontrolowane wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Posiadanie niepełnej informacji o liczbie gospodarujących na OSN spowodowane było przede wszystkim brakiem dostępu do danych zgromadzonych w ewidencji gospodarstw rolnych, o której mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. *o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności*⁵⁴, którą prowadziła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dopiero od sierpnia 2017 r., w związku z wejściem w życie art. 108 ust. 4–6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., organy IOŚ posiadają możliwość nieodpłatnego dostępu do ww. danych. Do tego czasu zakres omawianej wiedzy w kontrolowanych wioś był zróżnicowany i wynikał przede wszystkim z aktywności wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w pozyskiwaniu takich danych.

Sytuacji tej nie zmienił także fakt zawarcia w 2009 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z Prezesem ARiMR porozumienia o współpracy w celu m.in. sprawniejszego i skuteczniejszego wykonywania obowiązków określonych w ustawie o IOŚ. Jego przedmiotem było m.in. udostępnianie przez Agencję na wniosek GIOŚ: danych statystycznych dotyczących liczby i powierzchni stwierdzonych przypadków niespełniania przez rolników kontrolowanych przez Agencję wymogów wzajemnej zgodności; danych statystycznych dotyczących liczby siedzib i stad i/lub gospodarstw położonych na danym terenie; danych szczegółowych dotyczących konkretnych przypadków niespełniania wymogów wzajemnej zgodności przez rolników kontrolowanych przez Agencję. Pomimo zawarcia tego porozumienia GIOŚ nie wystąpił ani razu w okresie objętym kontrolą do Agencji o pozyskanie danych objętych ww. porozumieniem. Wniosków o podjęcie takich działań nie zgłaszali do GIOŚ także kontrolowani

wioś, na których ciążył obowiązek zapewnienia kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolniczą na OSN.

Zdaniem NIK powyższe postępowanie GIOŚ i kontrolowanych wioś nie służyło zwiększeniu skuteczności realizacji przez nie ww. obowiązku i było nierzetelne.

Kontrolowani WIOŚ przy planowaniu kontroli gospodarujących na OSN korzystali z: własnej ewidencji podmiotów kontrolowanych – w ramach kontroli planowych oraz w wyniku zgłoszeń i skarg dotyczących gospodarujących na OSN – prowadzonej w ramach Informatycznego Systemu Wspierania Kontroli (od 2016 r. Informatyczny System Kontroli); ewidencji instalacji chowu lub hodowli zwierząt, kwalifikowanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagały pozwoleń na korzystanie ze środowiska; informacji od innych organów; zgłoszeń inwestorów o zamiarze przystąpienia do eksploatacji instalacji. Powyższe źródła danych nie zapewniły jednak pełnej identyfikacji liczby podmiotów wytwarzających i wykorzystujących nawozy naturalne na OSN.

Część z kontrolowanych wioś podejmowała samodzielnie działania w celu pozyskania od ARiMR danych dot. gospodarujących na OSN. Agencja odmawiała im jednak udostępnienia danych osobowych, wskazując na brak ustawowego uprawnienia IOŚ w tym zakresie. Trzech⁵⁵ z sześciu kontrolowanych WIOŚ pozyskało z ARiMR dane nt. podmiotów niebędących osobami fizycznymi, prowadzących działalność rolniczą na gruntach rolnych o powierzchni powyżej 100 ha, które zgodnie z wymogami zawartymi w programach działań zobowiązane były do opracowania planu nawożenia. Z kolei czterech⁵⁶ z sześciu WIOŚ otrzymywało, na podstawie lokalnych uzgodnień, dane o gospodarujących na OSN w ramach współpracy z wojewódzkimi lekarzami weterynarii, którzy przekazywali dane o fermach, w których progi chowu lub hodowli kwalifikowały ich prowadzących do uzyskania pozwolenia zintegrowanego lub opracowania planu nawożenia. Działania te zwiększyły zakres właściwej informacji WIOŚ o liczbie gospodarujących na OSN.

Realizacji przez kontrolowanych wioś obowiązku kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolniczą na OSN, nie sprzyjało także rozpoznań przez GIOŚ w 2011 r. stanowisko, iż rolnik indywidualny może być kontrolowany przez organy IOŚ w zakresie określonym w art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu, tylko w przypadku, gdy korzysta on ze środowiska w zakresie, w jakim to korzystanie wymaga pozwolenia.

NIK zwraca uwagę, iż w praktyce rolnicy indywidualni prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie dotyczącą upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt na OSN, zazwyczaj nie korzystają ze środowiska w zakresie, w jakim to korzystanie wymaga pozwolenia.

⁵⁵ Mazowiecki WIOŚ, Wielkopolski WIOŚ, Zachodniopomorski WIOŚ.

⁵⁶ Kujawsko-Pomorski WIOŚ, Dolnośląski WIOŚ, Mazowiecki WIOŚ, Wielkopolski WIOŚ.

Część kontrolowanych wioś błędnie interpretowała przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁷ przyjmując, iż brak danych osobowych podmiotów prowadzących działalność na OSN uniemożliwia im zaplanowanie i przeprowadzenie przedmiotowych kontroli.

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, do zadań Inspekcji należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁸. Do takich podmiotów zaliczają się, zgodnie z art. 3 pkt 20 lit. a ww. ustawy, m.in. osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie dotyczącą upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Pojęcie działalności gospodarczej do dnia 30 kwietnia 2018 r. zdefiniowane było w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁹. Zgodnie z tą definicją działalnością gospodarczą była zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zatem każdy rolnik, który prowadził działalność, o której mowa w ww. przepisie prowadził działalność gospodarczą i był przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy. Z tym, że art. 3 ww. ustawy wyłączał stosowanie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.

Zdaniem NIK organy Inspekcji Ochrony Środowiska miały prawo kontrolować wszystkich rolników indywidualnych, prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie na OSN, a z uwagi na fakt, iż rolnicy ci są wyłączeni spod stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kontrole te nie były realizowane na zasadach określonych w rozdziale 5 tej ustawy, a zatem upoważnienie do kontroli nie musiało zawierać wskazania podmiotu kontrolowanego i nie musiało być mu doręczone, a rolnik nie musiał być wcześniej powiadamiany o kontroli zgodnie z wymogami zawartymi w tym rozdziale.

Usprawiedliwieniem dla braku kontroli przez wioś gospodarujących na OSN nie mogły być także problemy w zakresie braku dostępu do danych o podmiotach (m.in. rolnikach indywidualnych) prowadzących działalność rolniczą na OSN, gdyż pracownicy wioś mogli wytypować gospodarstwa prowadzące chów lub hodowlę zwierząt na OSN na podstawie rozpoznania w terenie. Zatem kontrole takich gospodarstw, jako niepodlegające rygorom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, mogły być prowadzone przez pracowników wioś posiadających stałe upoważnienia do kontroli oraz polecenie wykonania kontroli u rolników gospodarujących na OSN, wydane na zasa-

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm., uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

⁵⁹ Analogiczne regulacje zostały zawarte w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646), która zastąpiła z dniem 30 kwietnia 2018 r. ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

dach, które obowiązywały w IOŚ w stosunku do wszystkich podmiotów podlegających kontroli, do czasu wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Wojewódzcy inspektorzy na ogół w prawidłowy sposób prowadzili i dokumentowali planowe oraz skargowe kontrole rolniczych źródeł zanieczyszczenia na OSN.

Analiza 119 planowych kontroli przeprowadzonych przez wioś u gospodarujących na OSN wykazała, że w 47 kontrolach, tj. 39,5%, ujawniono 57 przypadków naruszenia przepisów ochrony środowiska związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych. Naruszenia te dotyczyły: nieprawidłowego przechowywania gnojowicy lub gnojówki – brak pokryw zbiorników na gnojowicę lub gnojówkę, zły stan techniczny zbiorników, pojemność zbiorników niewystarczająca do przechowywania gnojówki lub gnojowicy na okres min. czterech miesięcy; nieprawidłowego składowania nawozów naturalnych lub kiszzonek – brak płyty obornikowej, składowanie na przepuszczalnym podłożu; braku wystarczającej powierzchni gruntów do zagospodarowania co najmniej 70% wytworzonej gnojowicy; braku pisemnych umów na zbywanie obornika; braku bilansu azotu lub nieuwzględnienie w bilansie azotu wszystkich wymaganych elementów (nawożenia gnojówką); zastosowanie na użytkach dawki nawozów naturalnych przekraczających dopuszczalny limit ilości azotu w czystym składniku (170 kg N na 1 ha); braku planu nawożenia lub pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia, nieprzekazanie planu nawożenia lub nieterminowe przekazanie go do wioś; eksploatacji instalacji bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia; braku realizacji obowiązków określonych w pozwoleniu zintegrowanym, dotyczących funkcjonowania instalacji chowu lub hodowli zwierząt.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wojewódzcy inspektorzy wydawali zarządzenia pokontrolne, nakazujące usunięcie naruszeń i powiadomienie o podjętych działaniach; nakładali grzywny w postaci mandatu karnego, a także stosowali pouczenia sprawców wykroczeń. W kilku przypadkach WIOŚ wszczęła postępowania administracyjne w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji – jedno w związku z brakiem planu nawożenia, a drugie w związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego – obydwa umorzone po usunięciu naruszenia. W jednym przypadku wszczęła także postępowanie w sprawie usunięcia uchybienia związanego z planem nawożenia. Nie odnotowano przypadków wstrzymania prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt na OSN. Kontrolowani WIOŚ podkreślali, iż co prawda wprowadzone przez dyrektorów rzgw programy działań wskazywały obowiązki podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN, to jednak obowiązujące przepisy nie dawały WIOŚ szczególnych narzędzi do dyscyplinowania podmiotów naruszających postanowienia tych programów.

Kontrola wykazała, iż pracownicy czterech kontrolowanych wioś, w części przeprowadzonych planowych kontroli, nie weryfikowali lub nierzetelnie weryfikowali realizację wszystkich obowiązków dotyczących gospodarujących na OSN.

Naruszenia przepisów
związanych
z ochroną wód
przed zanieczyszczeniem
związkami azotu
ze źródeł rolniczych

Przykłady

W WIOŚ we Wrocławiu na 14 kontroli na OSN objętych programem działań tylko w czterech przypadkach celem kontroli było sprawdzenie przestrzegania wymagań związanych z gospodarowaniem na OSN.

W WIOŚ w Bydgoszczy kontrole trzech podmiotów gospodarujących na OSN przeprowadzono bez weryfikacji realizacji wszystkich wymogów wynikających z wprowadzonych programów działań.

W WIOŚ w Łodzi w ramach kontroli sześciu podmiotów wykorzystujących nawóz na polach nie zbadano dokumentacji dotyczącej zabiegów agrotechnicznych, w tym terminów i sposobów nawożenia.

W WIOŚ w Warszawie w trzech przypadkach stwierdzono, że zamieszczone w protokołach z kontroli planowych zapisy dotyczące okresów, w których stosowane były nawozy, oparte zostały na ustnych informacjach.

W okresie objętym kontrolą NIK do sześciu badanych wioś skierowano łącznie 138 skarg i wniosków o interwencję, dotyczących gospodarujących na OSN – 98 z terenu województwa wielkopolskiego oraz od trzech do 15 w pozostałych województwach. Badanie sposobu rozpatrzenia 20 skarg z województwa wielkopolskiego oraz wszystkich skarg z pozostałych województw wykazało, że skargi te zostały załatwione prawidłowo. W 29 na 53 przeprowadzonych kontroli, tj. 54,7%, stwierdzono naruszenia przepisów dotyczące nieprawidłowego magazynowania/przechowywania obornika oraz płynnych nawozów naturalnych, w tym niezapewnienie zbiorników o odpowiedniej pojemności, użytkowanie instalacji chowu lub hodowli zwierząt bez wymaganego pozwolenia, brak pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia, nieprzekazanie planu nawożenia do wioś, nieprawidłowości w nawożeniu pól nawozem naturalnym, w tym nieprzestrzeganie terminów nawożenia, nieprawidłowe składowanie kiszonki.

W związku z ww. naruszeniami kontrolowani WIOŚ skierowali do podmiotów gospodarujących na OSN zarządzenia pokontrolne, nałożyli grzywny w drodze mandatu karnego, a w jednym przypadku skierowano wniosek do sądu o ukaranie.

W ramach przeprowadzania kontroli interwencyjnych weryfikowany był także sposób realizacji innych niż wskazane w skardze obowiązków wynikających z prowadzenia działalności rolniczej na OSN. Nie było to jednak zasadą, gdyż jak wyjaśniano zakres przedmiotowy kontroli doraźnych był ograniczony z uwagi na konieczność wykonania kontroli planowych.

Zdaniem NIK w sytuacji ograniczonej aktywności kontrolowanych wioś w zakresie planowania i wykonywania kontroli na OSN, brak weryfikowania w toku każdej kontroli interwencyjnej wypełniania przez gospodarujących na OSN wszystkich obowiązków wynikających z programów działań był postępowaniem niecelowym, w szczególności w sytuacji utrudnionego procesu pozyskiwania danych o rolnikach prowadzących działalność na OSN.

W latach 2014–2017, według wiedzy wojewódzkich inspektorów, zobowiązanych do posiadania i przekazywania do wioś planu nawożenia było od 41 do 55 podmiotów na OSN. Liczba omawianych podmiotów mogła się zmie-

niać w zależności od zbywania przez nie w danym roku całości nawozów naturalnych (wtedy taki podmiot nie musiał opracowywać planu nawożenia) oraz od liczby nabywców nawozów naturalnych, przy czym brak było obowiązku informowania wojewódzkiego inspektora o zawarciu umowy o nabywaniu nawozów naturalnych. Obowiązek posiadania planu nawożenia weryfikowany był więc przez kontrolowane wioś w trakcie prowadzonych kontroli planowych i interwencyjnych. W przypadkach stwierdzenia w tym zakresie naruszeń przepisów podejmowane były działania w celu ich usunięcia – pouczenia, zarządzenia pokontrolne oraz mandaty karne.

Wojewódzcy inspektorzy zgłaszali do GIOŚ w 2013 r. potrzebę wypracowania w ramach IOŚ jednolitego podejścia do zagadnień kontrolnych na OSN, a w 2014 r. potrzebę przygotowania wytycznych do prowadzenia kontroli gospodarstw rolnych w przypadku uznania, że cały obszar Polski zaliczony zostanie do OSN. Główny Inspektor podjął jednak decyzję o odstąpieniu od przygotowania wytycznych do czasu wejścia w życie przepisów procedowanego wówczas projektu nowej ustawy – Prawo wodne oraz programu działań dla całego kraju. Część z kontrolowanych wioś podejmowała także we własnym zakresie działania w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolnicza na OSN.

Brak wytycznych do prowadzenia kontroli gospodarstw rolnych na OSN

Przykłady

W WIOŚ w Warszawie, w celu zapewnienia właściwego przeprowadzenia kontroli na terenach OSN, przeprowadzono w 2012 r. szkolenia wewnętrzne obejmujące m.in. tematykę zadań kontrolnych i konsekwencji prawnych dla gospodarstw rolnych na OSN, ogólnych założeń kontroli gospodarstw oddziaływujących na OSN, zapoznania z opracowanym Programem kontroli gospodarstw rolno-hodowlanych zlokalizowanych na OSN wraz z Listą pytań kontrolnych, uwzględniających sprawdzenie wymogów w zakresie przechowywania i stosowania nawozów naturalnych, prowadzenia wymaganej dokumentacji agrotechnicznej, opracowania planów nawożenia. Mazowiecki WIOŚ nie wprowadził jednak obowiązku stosowania ww. listy podczas przeprowadzania kontroli na OSN. Mogło to być przyczyną, że nie we wszystkich kontrolach wykorzystywano przedmiotową listę (listę wykorzystano w 18 na 24 zbadane dokumenty kontroli planowych oraz w trzech przypadkach na 11 przeprowadzonych kontroli interwencyjnych, zakończonych sporządzeniem protokołów kontroli).

W WIOŚ w Poznaniu w 2016 r., w ramach realizacji projektu pn. „Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce”, opracowano Wytyczne dla inspektorów WIOŚ do kontroli gospodarstw rolnych na OSN, które udostępniono wszystkim wioś.

Minister Środowiska, w okresie objętym kontrolą, nie sprawował zwierzchniego nadzoru nad realizacją zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej, przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 2 ust. 2 ustawy o IOŚ.

Minister Środowiska wyjaśnił, że o ile sprawuje zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań przez Inspekcję Ochrony Środowiska to nie ma jednak bezpośredniego wpływu na działalność wojewódzkich inspekto-

Brak nadzoru nad realizacją przez WIOŚ zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej

rów ochrony środowiska. Przyczyną tego stanu rzeczy według Ministra była dysfunkcyjna struktura organizacyjna IOŚ, w związku z czym realny nadzór Ministra Środowiska nad IOŚ jest ograniczony i pośredni w zakresie określonym w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ i odbywa się za pośrednictwem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶⁰ minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek w stosunku do których, na podstawie przepisów ustawy, uzyskał uprawnienia nadzorcze. Przepisem prawa, który przyznaje uprawnienia nadzorcze Ministrowi Środowiska jest art. 2 ust. 2 ustawy o IOŚ, który stanowi że minister właściwy do spraw środowiska sprawuje zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań IOŚ, które realizują zarówno Główny Inspektor Ochrony Środowiska jak i wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska – jako organy IOŚ wymienione w art. 3 przedmiotowej ustawy.

W ocenie NIK, zaniechanie przez Ministra Środowiska sprawowania zwierzchniego nadzoru nad realizacją zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, było postępowaniem niezgodnym z prawem.

5.3.2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego oraz na podstawie art. 43 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, rolnicy obowiązani są do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności⁶¹. Wymogi te w obszarze ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego dotyczą prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego. Agencja jako jednostka realizująca płatności bezpośrednie zobowiązana jest uwzględniać powyższe zagadnienia w dokumentach i procedurach stanowiących podstawy do wykonywania zadań w powyższym zakresie.

Zadania dotyczące realizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kontroli wypełniania przez rolników wymogów wzajemnej zgodności, na które składały się m.in.:

- prowadzenie krajowego systemu ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności i aktualizacji Systemu Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) i danych GIS;
- zarządzanie wykorzystaniem środków w ramach systemów wsparcia bezpośredniego;
- planowanie i realizacja kontroli na miejscu oraz nadzoru i monitorowania ich realizacji;
- przyjmowanie i weryfikacja wniosków o płatności bezpośrednie,

⁶⁰ Dz. U z 2012 r. poz. 392, ze zm.

⁶¹ Zasada Wzajemnej Zgodności (ang. cross-compliance) oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych w prawie wymogów dotyczących: identyfikacji i rejestracji zwierząt; zagadnień ochrony środowiska naturalnego; zdrowia publicznego; zdrowia zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób; zdrowotności roślin; dobrostanu zwierząt.

uwzględnione zostały w regulaminie organizacyjnym ARiMR, wewnętrznych regulaminach jednostek organizacyjnych Centrali Agencji oraz w regulaminach organizacyjnych oddziałów regionalnych ARiMR.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Agencja obowiązana jest do przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu wniosków o płatności bezpośrednie, w tym kontroli w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, ogłoszonych w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy⁶².

OSN wyznaczone rozporządzeniami dyrektorów RZGW w 2012 r., dla których dyrektorzy rzgw wprowadzili program działań, zostały w tym samym roku zaimportowane do systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) stanowiącego część Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK). Dane te były wykorzystywane do realizacji kontroli administracyjnych, a także jako warstwa obszarów specjalnych do typowania i realizacji kontroli w zakresie wzajemnej zgodności. Forma posiadanych danych umożliwiła ich elektroniczne przetwarzanie, np. określenie powierzchni i położenia działek referencyjnych deklarowanych przez rolników na OSN. Na podstawie danych z ZSZiK, w latach 2014–2017 powierzchnia obszarów OSN objęta programami działań wynosiła 13 930,5 km², a liczba rolników na nich gospodarujących wynosiła w latach 2014–2017 od 90,3 tys. (2017 r.) do 90,8 tys. (2016 r.)

Agencja obejmowała kontrolą administracyjną 100% wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich złożonych w danym roku. Kontrola administracyjna wniosku składała się z kontroli prostej oraz kontroli krzyżowej⁶³. Kontrola administracyjna prosta polegała na automatycznym sprawdzeniu danych z wprowadzonego do systemu informatycznego wniosku, w tym dotyczących działek położonych na OSN, z danymi podmiotowymi zawartymi w ewidencji producentów oraz danymi przedmiotowymi zawartymi w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) i systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ).

Kontrola
administracyjna

W myśl art. 68 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r.⁶⁴, ARiMR jest obowiązana do przeprowadzenia w każdym roku kontroli na miejscu w zakresie przestrzega-

Wybór wniosków
do kontroli na miejscu

⁶² M. P. poz. 329, ze zm.

⁶³ Kontrola krzyżowa polegała na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku, korekty, zmiany i wycofania części wniosku, z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek ewidencyjnych z uwzględnieniem granic działek rolnych wyrysowanych przez rolników, dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia nienależnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych oraz sprawdzeniu czy rolnik zgłosił we wniosku wszystkie posiadane grunty rolne (nawet jeżeli nie ubiega się do nich o przyznanie płatności).

⁶⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, s. 69, ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem nr 809/2014.

nia wymogów i norm wzajemnej zgodności obejmujących co najmniej 1% całkowitej liczby beneficjentów płatności bezpośrednich⁶⁵. Wybór próby kontrolnej odbywał się na podstawie analizy ryzyka oraz metodą losową. Agencja stosowała wieloczynnikową analizę ryzyka, na podstawie liczby nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli na miejscu w latach ubiegłych. W 2017 r. w ramach płatności bezpośrednich uwzględniono 26 czynników ryzyka, w tym obszary OSN. Waga przypisana czynnikowi ryzyka „OSN” stopniowo była zwiększana z ośmiu⁶⁶ w 2014 r. do 10⁶⁷ w 2015 r. oraz 12⁶⁸ w latach 2016–2017 i była najwyższa lub jedną z najwyższych. Przy nadawaniu wysokiej wagi ryzyka beneficjentom, których działki leżały na OSN, brano pod uwagę podwyższone prawdopodobieństwo niespełnienia restrykcyjnych przepisów nałożonych w programach działań wprowadzonych w celu ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla danego obszaru OSN, a także wysoką dotkliwość naruszeń dla środowiska.

Ponadto na częstotliwość kontroli na OSN miało również wpływ określenie wagi ryzyka dla rolników posiadających działki rolne w obrębie stref ochronnych ujęć wody (przy okazji kontroli wykorzystywania nawozów i osadów ściekowych), a także dla rolników posiadających działki rolne na obszarach o spadku terenu większym niż 10% (przy okazji kontroli stosowania nawozów naturalnych w postaci płynnej lub nawozów azotowych na glebach bez okrywy roślinnej, ścieków oraz komunalnych osadów ściekowych).

Niezależnie od zastosowanej przez ARiMR analizy ryzyka w przypadku, gdy kontrole na miejscu w poszczególnych województwach wykazywały istotny poziom niezgodności, w następnym okresie kontrolnym zwiększano poziom kontroli. W 2016 r. w związku ze stwierdzeniem w poprzednim roku zwiększonej liczby nieprawidłowości na OSN w sześciu województwach⁶⁹ zwiększono wskaźnik kontroli (z 1 do 1,5 lub do 5).

Liczba wniosków o płatności bezpośrednie złożonych w latach 2014–2017 wyniosła od 1300,1 tys. (2014 r.) do 1351,5 tys. (2015 r.). Liczba wniosków złożonych przez gospodarujących na OSN wyniosła od 77,5 tys. (2017 r.) do 78,4 tys. (2015 r.) i stanowiła w skali kraju ok. 5,8% wszystkich złożonych wniosków. W poszczególnych województwach, w których wprowadzono programy działań, powyższa wartość kształtowała się w przedziałach – 0,47% – 4,41% (5 województw), 9,02% – 9,47% (3 województwa) oraz 17,87% – 20,91% (dwa województwa).

⁶⁵ Od 2015 r. powyższy przepis nie obejmuje beneficjentów uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, o którym mowa w tytule V 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608, ze zm.). Małe gospodarstwa zostały zwolnione z kontroli w ramach wzajemnej zgodności.

⁶⁶ Osiem z łącznych 132 pkt dla 20 czynników ryzyka.

⁶⁷ Dziesięć z łącznych 146 pkt dla 21 czynników ryzyka.

⁶⁸ Dwanaście z łącznych 172 pkt (2016 r.) i 166 pkt (2017 r.) dla 23 czynników ryzyka.

⁶⁹ Dolnośląskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

Kontrole na miejscu przestrzegania zasady wzajemnej zgodności były przeprowadzane przez pracowników oddziałów regionalnych ARiMR. Kontrola obejmowała obszar całego gospodarstwa rolnego, tj. działki zadeklarowane we wniosku, w tym zgłoszone oraz niezgłoszone do płatności. Przedmiotem kontroli było przestrzeganie przez wnioskodawcę norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów podstawowych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (na OSN), a także ochrony dzikiego ptactwa, ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zdrowia roślin oraz bezpieczeństwa żywności w odniesieniu do produkcji roślinnej.

W okresie objętym kontrolą zakres kontroli Agencji obejmował wymogi związane z:

- posiadaniem i stosowaniem planów nawożenia;
- prowadzeniem dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych;
- przechowywaniem i zagospodarowaniem odchodów zwierzęcych;
- przestrzeganiem dawek, terminów i sposobów nawożenia;
- pozostałymi obowiązkami wynikającymi z planów działań dla OSN.

W 2014 r. i 2015 r. przeprowadzono w Centrali ARiMR po dwa typowania do kontroli rolników, którzy złożyli wnioski o płatności bezpośrednie, w 2016 r. cztery typowania, a w 2017 r. jedno typowanie.

Na 2014 r. w Agencji zaplanowano 14,4 tys. kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności, w tym 524 kontrole gospodarujących na OSN, co stanowiło 1,07% wszystkich wniosków o płatności bezpośrednie oraz 0,67% wniosków od gospodarujących na OSN. Przeprowadzono natomiast odpowiednio 20,7 tys. kontroli, w tym 703 u rolników gospodarujących na OSN, co stanowiło odpowiednio 1,53% i 0,9% liczby odpowiednich wniosków o płatności bezpośrednie.

Od 2015 r. wprowadzono system płatności dla małych gospodarstw obejmujący rolników, których łączna kwota płatności bezpośrednich nie przekroczyła w złotych kwoty 1250 euro. Rolnicy wnioskujący o włączenie do tego systemu m.in. zostali zwolnieni z kontroli w ramach wzajemnej zgodności. Liczba wniosków rolników, którzy nie przystąpili do tego systemu, a więc podlegali tej kontroli, w 2015 r. wyniosła 601,9 tys., a w 2016 r. 648,0 tys. W tej grupie rolnicy gospodarujący na OSN stanowili odpowiednio 8,8% (52,7 tys.) i 8,4% (54,3 tys.). Liczba kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności, przeprowadzonych u wszystkich rolników, wyniosła odpowiednio 7,6 tys. i 6,8 tys., co stanowiło 1,27% i 1,06% wniosków o płatności bezpośrednie. Na obszarach OSN przeprowadzono w 2015 r. 733 kontrole, a w 2016 r. 522 kontrole, co stanowiło odpowiednio 1,39% i 0,96% rolników gospodarujących na OSN.

Na 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie 6,9 tys. kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności, w tym 585 kontroli gospodarujących na OSN, co stanowiło 1,02% i 1,06% wniosków o płatności bezpośrednie. Według stanu na 22 listopada 2017 r. zrealizowanych zostało 73% wytypowanych kontroli, z tego 33% raportów z czynności kontrolnych zatwierdzono w systemie informatycznym IACSplus.

Badanie losowo wybranych 28 kontroli na miejscu w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN, przeprowadzone w sześciu oddziałach regionalnych Agencji, wykazało sprawdzanie przez kontrolujących prawidłowości wypełniania przez rolników obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych, przechowywania i zagospodarowania odchodów zwierzęcych, przestrzegania dawek, terminów i sposobów nawożenia oraz pozostałych obowiązków wynikających z planów działań na OSN. Wyniki czynności dokumentowane były przez pracowników oddziałów regionalnych Agencji w wymaganych raportach, a stwierdzone nieprawidłowości opisane zgodnie z przewidzianymi instrukcjami kodami i wagami w zakresie zasięgu, dotkliwości i trwałości.

Naruszenia dotyczące przestrzegania przez rolników wymagań dyrektywy azotanowej i związane z tym sankcje

W poszczególnych latach okresu 2014–2016 pracownicy Agencji, w wyniku zrealizowanych kontroli na miejscu, stwierdzili odpowiednio 298, 237 i 102 naruszenia dotyczące przestrzegania wymagań dyrektywy azotanowej na obszarach OSN. Najwięcej naruszeń dotyczyło przechowywania i zagospodarowania odchodów zwierzęcych, tj.: 211, 116 i 57 oraz prowadzenia dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych, tj.: 38, 80 i 26. Naruszenia stwierdzono w 2014 r. w 150 gospodarstwach, w 2015 r. w 141, a w 2016 r. w 63. Odsetek gospodarstw na obszarach OSN, w których stwierdzono naruszenia wyniósł odpowiednio 21,3%, 19,3% i 12,1%.

Sankcje za nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności Agencja naliczała na podstawie wyników kontroli na miejscu. Sposób naliczania sankcji⁷⁰ był zgodny z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom. Na podstawie liczby punktów przypisanych poszczególnym niezgodnościom ustalano łączną procentową wartość kary administracyjnej, tj. odsetek obniżenia wnioskowanej płatności, na który składały się wszystkie niezgodności stwierdzone podczas kontroli na miejscu we wszystkich kontrolowanych obszarach. W związku z powyższym nie było możliwe wyodrębnienie kwot sankcji tylko i wyłącznie dotyczących zakresu wymogów stosowanych na OSN.

⁷⁰ Ogólne zasady stosowania zmniejszeń kwot płatności bezpośrednich lub wykluczeń z tych płatności ze względu na nieprzestrzeganie norm i wymogów zostały określone w art. 97 nr 1306/2013, natomiast szczegółowe zasady zostały uregulowane w art. 38, 39, 40 i 41 rozporządzenia nr 640/2014. Ustalenie procentowej obniżki kwoty płatności dokonywane jest w oparciu o ocenę wagi stwierdzonej niezgodności w zakresie takich kryteriów jak: powtarzalność, zasięg, dotkliwość, trwałość. Uwzględniany jest również fakt, czy do wystąpienia niezgodności doszło na skutek zaniedbania rolnika (działania niecelowe), czy winy rolnika (działania celowe). W przypadku, gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony rolnika, obniżka ta będzie z zasady stanowić 3% całkowitej kwoty, o którą wnioskował rolnik. Jednakże na podstawie raportu z kontroli może zostać wydana decyzja o obniżeniu wielkości potrącenia do 1% lub zwiększeniu go do 5% całkowitej kwoty lub, w określonych przypadkach odstąpienia od nałożenia jakichkolwiek obniżek. W przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności procent sankcji zostanie pomnożony x 3, jednak maksymalna wysokość sankcji nie może przekroczyć 15% całkowitej kwoty dopłat bezpośrednich. W przypadku, gdy rolnik celowo dopuścił się stwierdzonej niezgodności, obniżka będzie z zasady wynosić 20% całkowitej kwoty. Jednakże Agencja Płatnicza może na podstawie oceny przedłożonej przez właściwy organ kontroli w raporcie z czynności kontrolnych, wydać decyzję o obniżeniu procentu do wysokości nie mniejszej niż 15% lub, tam gdzie ma to zastosowanie, zwiększyć ten procent nawet do 100% całkowitej wnioskowanej kwoty.

Zdjęcie nr 2

Przechowywanie obornika na gruncie



Źródło: Fotolia.com.

Łączne kwoty nałożonych kar administracyjnych za nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności, w tym za nieprzestrzeganie wymogów obowiązujących rolników, których gospodarstwo rolne lub jego część jest położona na obszarze OSN, wyniosły w 2014 r. 598,1 tys. zł i dotyczyły 134 rolników, najwyższa kwota kar 425,4 tys. zł dotyczyła 39 rolników w województwie wielkopolskim, najwięcej kar – 49 nałożono w województwie łódzkim w łącznej kwocie 48,9 tys. zł⁷¹. W 2015 r. kary zostały nałożone na 114 rolników i wyniosły 176,5 tys. zł, najwięcej w województwie wielkopolskim, tj. 110,1 tys. zł dla 55 rolników. W 2016 r. kary wyniosły 190,2 tys. zł, najwięcej w województwie wielkopolskim, tj. 75,5 tys. zł dla 30 rolników. W przypadku, gdy kwota naliczonej kary była niższa niż 100 euro Agencja, zgodnie z art. 97 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, odstępowała od nałożenia kary. W 2014 r. nie nałożono kary na 19 rolników w łącznej kwocie 4,5 tys. zł, w 2015 r. powyższe dotyczyło 26 rolników i kwoty 5,0 tys. zł, a w 2016 r. – ośmiu rolników i kwoty 2,1 tys. zł. Rolnicy, na których Agencja nie nałożyła kary, zgodnie z art. 97 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013, byli powiadamiani o niezastosowaniu kary administracyjnej i o obowiązku podjęcia działania naprawczego.

W 2009 r. Prezes Agencji zawarł z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska porozumienie w sprawie współpracy. Miała ona m.in. polegać na udzielaniu przez GIOŚ, na wniosek reprezentanta ARiMR, informacji o środowisku, w szczególności o stwierdzonych nieprawidłowościach w przeprowadzonych przez IOŚ kontrolach. W 2010 r. upoważniony przed-

Współpraca
ARiMR z IOŚ

⁷¹ Bez uwzględnienia kar, od których odstąpiono zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach bezpośrednich w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stawiciel ARiMR zwrócił się z prośbą do GIOŚ o cykliczne (dwa razy w roku) przekazywanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych przez IOŚ, jeśli zostały stwierdzone nieprawidłowości, których zakres pokrywa się z zakresem wymogów wzajemnej zgodności.

Na podstawie otrzymywanych od GIOŚ informacji Agencja dokonywała analizy list skontrolowanych podmiotów przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Jeśli znajdujący się na liście podmiot był zarejestrowany w bazie danych ewidencji producentów i składał wnioski o płatność w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, wówczas podejmowano działania w celu skontrolowania takiego beneficjenta w zakresie przestrzegania przez niego wymagań wzajemnej zgodności we wskazanym w piśmie zakresie.

Przykład

W 2015 r. na podstawie informacji otrzymanych z GIOŚ pracownicy OR ARiMR przeprowadzili kontrole 52 rolników. W 15 skontrolowanych gospodarstwach stwierdzono nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności w zakresie dyrektywy azotanowej. W pozostałych przypadkach ustalenia WIOŚ nie potwierdziły się z następujących powodów: kontrole urzędowe były przeprowadzone w poprzednim roku w stosunku do roku kontroli wzajemnej zgodności, realizowanych przez ARiMR i skontrolowani przez WIOŚ rolnicy zrealizowali nakazane przez Inspekcję działania naprawcze; skontrolowani rolnicy nie mieli gospodarstw położonych w całości lub w części na obszarze OSN i wymagania z programu działań ich nie dotyczyły; rolnicy nie złożyli wniosków na dany rok kontroli.

Audyty i kontrole dotyczące realizacji zadań w zakresie wzajemnej zgodności

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sposób wystarczający sprawował nadzór nad realizacją zadań ARiMR w zakresie wdrażania przez nią, w ramach posiadanych kompetencji, działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

W 2015 r. Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR przeprowadził badanie oceny gotowości Agencji do obsługi poszczególnych mechanizmów pomocowych dla okresu programowania wspólnej polityki rolnej 2014–2020 pod względem spełniania kryteriów akredytacyjnych, w tym kontroli wymogów wzajemnej zgodności. W wyniku audytu stwierdzono, że proces kontroli w badanym zakresie jest uregulowany proceduralnie i jest kontynuacją dotychczas funkcjonujących rozwiązań.

Pracownicy kontrolowanych oddziałów regionalnych Agencji przeprowadzali wizytacje biur powiatowych ARiMR w celu badania prawidłowości obsługi składanych wniosków o płatności bezpośrednio. Lista kontrolna stosowana w latach 2014–2015 zawierała zagadnienia dotyczące przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności. Od 2016 r. – po aktualizacji procedury, zniesiono obowiązek kontrolowania tego zakresu działania biur powiatowych.

Komisja Europejska we wrześniu 2016 r. przeprowadziła postępowanie, w wyniku którego nie sformułowano żadnych ustaleń w odniesieniu do wdrażania przez ARiMR zasady wzajemnej zgodności w Polsce.

5.4. Edukacja prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenie dla rolników specjalistycznego doradztwa

Jednostki doradztwa rolniczego zapewniły edukację prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie upowszechniania dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenia dla nich specjalistycznych szkoleń. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sposób wystarczający sprawował nadzór nad realizacją zadań jednostek doradztwa rolniczego w zakresie wdrażania przez nie, w ramach posiadanych kompetencji, działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

W rozporządzeniach dyrektorów rzgw w sprawie wprowadzenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, edukację prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenia dla nich specjalistycznych szkoleń przypisano do realizacji wojewódzkim ośrodkom doradztwa rolniczego.

W sześciu objętych kontrolą wodr zrealizowano w sumie 1099 szkoleń uwzględniających zagadnienia dotyczące ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych, na których przeszkolono łącznie 19 669 osób, w tym 310 pracowników wodr (głównie na szkoleniach organizowanych dla doradców, którzy następnie prowadzili szkolenia lokalne i udzielali porad). Ponadto w 2015 r., w ramach PROW 2007–2013 w zakresie działania 111. *Szkolenie zawodowe osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*, zrealizowany został projekt pn. *Dobre praktyki rolnicze na obszarach szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego*, przeprowadzono 267 szkoleń dla 7355 osób.

Zakres programowy szkoleń obejmował m.in. zagadnienia: okres nawożenia; warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami; zasady dobrej praktyki nawożenia pól o dużym nachyleniu; ograniczenie nawożenia na glebach podmokłych, zalanych lub pokrytych śniegiem; ogólne zasady stosowania nawozów w pobliżu cieków i zbiorników wodnych; dawki i sposoby nawożenia, dopuszczalna ilość zastosowanych w ciągu roku nawozów; praktyczne obliczanie dawki azotu, plan nawożenia, dokumentowanie zabiegów agrotechnicznych, zasady ubiegania się o płatności w ramach niektórych działań PROW; przyczyny oraz zapobieganie eutrofizacji wód przez gospodarstwa prowadzące produkcję roślinną, zwierzęcą i mieszaną. W tematyce szkoleń uwzględniano także informowanie o możliwości uzyskania pomocy finansowej na modernizację gospodarstwa, w tym na inwestycje dla gospodarujących na OSN.

Kontrolowane wodr realizowały szkolenia w sposób planowy, tj. według rocznego kalendarza szkoleń, którego uzupełnieniem i uszczegółowieniem były miesięczne harmonogramy szkoleń sporządzane, dla każdego z powiatowych zespołów doradztwa rolniczego, w ramach corocznych programów działalności zatwierdzanych przez zarząd województwa, a od 2017 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W planach tych uwzględniano kwestie związane z gospodarowaniem na OSN.

Informacje o możliwościach skorzystania ze szkoleń upowszechniane były poprzez strony internetowe wodr, plakaty i ogłoszenia wywieszane w obiektach użyteczności publicznej oraz na tablicach ogłoszeniowych, podczas zebrań i forów ogólnych, ogłoszenia w specjalistycznej oraz lokalnej prasie, stoiska informacyjne obsługiwane przez pracowników wodr. Ponadto pracownicy wodr (doradcy) na podstawie własnego rozpoznania w terenie kierowali bezpośrednie zaproszenia do skorzystania ze szkoleń.

Przykład

W **Wielkopolskim ODR** w Poznaniu informowano rolników o możliwości skorzystania ze szkoleń oraz porad poprzez radio Mercury, lokalną TV Teleskop, a od 1 października 2017 r. także poprzez Elektroniczną Platformę Świadczenia Usług (EPSU Mobile) – aplikacja dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich na smartfony i tablety z systemami Android i iOS, opracowana przez WODR.

Materiały szkoleniowe, oprócz przekazywania ich na szkoleniach czy w trakcie prowadzenia specjalistycznego doradztwa rolniczego, udostępniane były także w urzędach i innych obiektach publicznych gmin.

W okresie objętym kontrolą, w ramach prowadzenia doradztwa rolniczego, udzielonych zostało 12 857⁷² porad związanych z realizacją dyrektywy azotanowej, odbyto 1692 spotkania informacyjne, przeprowadzono 381 lustracji gospodarstw, opracowano 48 planów nawożenia/bilansu azotu.

Liczba osób przeszkolonych przez kontrolowane wodr stanowiła 38,4% w stosunku do całkowitej liczby gospodarujących na OSN, wynoszącej 69 632 według danych ARiMR z 2016 r. Uwzględniając fakt, że część z tych osób wzięła udział w więcej niż jednym szkoleniu, procentowy udział przeszkolonych osób był w rzeczywistości jeszcze niższy.

W pięciu z sześciu kontrolowanych wodr nie posiadano dokładnych danych nt. liczby rolników gospodarujących na OSN, do których powinny być adresowane działania edukacyjne i nie przyporządkowywano przeszkolonych osób według kryterium gospodarowania na OSN. Z sześciu wodr tylko trzy⁷³ dysponowały przekazaną przez ARiMR ogólną liczbą gospodarujących na OSN.

Przykład

W **Kujawskim-Pomorskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego** określono liczbę przeszkolonych osób gospodarujących na OSN w stosunku do całkowitej liczby osób i podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN. Udział ten wynosił na poszczególnych z 14 OSN – 6,1% (jeden OSN), 14,3% – 17,9% (pięć OSN), 21,7% – 38,8% (siedem OSN) i 100% w jednym OSN.

Jako przyczynę nieposiadania danych o liczbie rolników gospodarujących na OSN dyrektorzy kontrolowanych wodr wskazywali nieotrzymanie ich ani od rzgw, ani od ARiMR. Wskazywali przy tym na brak uprawnień wodr do dostępu do takich danych.

⁷² Nie uwzględniono porad udzielonych przez ŁODR w Łodzi w latach 2014–2016, ze względu na brak możliwości wydzielenia w rejestrze porad dotyczących dyrektywy azotanowej/gospodarowania na OSN. NIK szacuje liczbę takich porad w ww. okresie na ok. 2400.

⁷³ Kujawsko-Pomorski ODR, Łódzki ODR, Zachodniopomorski ODR.

Zdaniem NIK brak w większości kontrolowanych wodr danych o liczbie dotychczas przeszkolonych rolników na OSN w stosunku do wszystkich gospodarujących na tych obszarach nie sprzyjał planowaniu działalności szkoleniowej w celu dostosowania jej do potrzeb gospodarujących na konkretnych OSN.

Pracownicy wodr brali udział w szkoleniach organizowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, konferencjach i seminariach oraz szkoleniu e-learningowym, zawierających zagadnienia dotyczące ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych. CDR było odpowiedzialne za zapewnienie jednolitości działania wodr. Realizując omawiany obowiązek, wynikający z art. 4 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego⁷⁴, CDR opracowało 12 materiałów edukacyjnych, tj. poradników metodycznych, metodyk doradzania, materiałów szkoleniowych, broszur, aplikacji informatycznych wspomagających wodr w realizacji zadań adresowanych do rolników gospodarujących na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego.

NIK zwraca uwagę, że nie wszystkie opracowane przez CDR materiały informacyjne i szkoleniowe, dotyczące działań mających na celu ograniczenie azotu ze źródeł rolniczych, zostały przekazane we właściwy sposób wszystkim 16 wodr. Tylko jeden spośród 12 opracowanych materiałów edukacyjnych CDR przekazało bezpośrednio do wszystkich 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. W przypadku pozostałych materiałów w CDR stosowano praktykę przekazywania ich jedynie uczestnikom realizowanych przez tę jednostkę szkoleń. W ocenie NIK takie postępowanie nie gwarantowało skutecznego i niezwłocznego zapoznania się z tymi materiałami przez pracowników wodr.

CDR stosowało również bezpośrednio różne formy edukacyjne takie jak: szkolenia stacjonarne i wyjazdowe, e-learning, konferencje i kursy. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 1553 takich form edukacyjnych, w których uczestniczyło 57 551 osób. W ramach omawianej działalności zrealizowano 23 szkolenia dotyczące prowadzenia działalności rolniczej na OSN, w których uczestniczyło 4785 osób, tj. 8,3% wszystkich objętych różnymi formami edukacyjnymi. W 22 szkoleniach wzięło udział 3400 pracowników wodr⁷⁵.

W kontrolowanych wodr dysponowano, opracowanymi przez CDR, materiałami informacyjnymi i szkoleniowymi, dotyczącymi zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu. Wśród nich były m.in. broszury, prezentacje, w tym multimedialne, dotyczące wyznaczania OSN, ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego, sporządzenia planu nawożenia i bilansu składników w gospodarstwie oraz aplikacja do wyliczania średnio-

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1149, ze zm.

⁷⁵ W szkoleniach z zakresu gospodarowania na OSN brali udział pracownicy wodr wpisani na listę doradców rolniczych zgodnie z art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, a także pracownicy wodr nie wpisani na przedmiotową listę doradców rolniczych.

rocznych stanów zwierząt, dużych jednostek przeliczeniowych, produkcji azotu oraz minimalnej wielkości urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych w gospodarstwach położonych na OSN.

Wszystkie kontrolowane wodr realizując działania szkoleniowe i edukacyjne współpracowały w tym zakresie z szeregiem instytucji – głównie z CDR, RZGW i ARiMR, przede wszystkim w celu: korzystania z przygotowanych materiałów szkoleniowych, edukacyjnych i informacyjnych; udziału przedstawicieli ww. instytucji w szkoleniach, warsztatach i spotkaniach informacyjnych z pracownikami wodr; udziału przedstawicieli RZGW i ARiMR w szkoleniach i spotkaniach informacyjnych z gospodarującymi na OSN. W ramach współpracy z gminami przedstawiciele wodr korzystali z pomocy organów gmin oraz innych instytucji gminnych (domy kultury, ochotnicze straże pożarne) w przygotowaniu szkoleń i spotkań z rolnikami. Ponadto w celu realizacji swoich zadań wodr współpracowały także z jednostkami naukowo-badawczymi.

Przykład

Od 2017 r. **Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego**, w ramach współpracy z Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym przy realizacji projektu Waterprotect – Innowacyjne techniki ochrony jakości wód pitnych na obszarach wiejskich i zurbanizowanych⁷⁶, rozpoczął m.in. realizację łącznie 15 spotkań planowanych docelowo do 2020 r. (w 2017 r. odbyły się trzy spotkania) dla minimum 300 rolników gospodarujących na OSN (zlewnia rzeki Gowienica Miedwiańska), w celu dystrybucji materiałów informacyjnych oraz przeprowadzenia badań ankietowych dotyczących stosowanych zasad dobrej praktyki oraz planów nawożenia.

Cztery kontrolowane wodr⁷⁷, realizujące zadania edukacyjne na OSN, dla których program działań wprowadził Dyrektor RZGW w Warszawie, były zobowiązane do przekazywania temu organowi corocznych sprawozdań, dotyczących doradztwa i szkoleń dla prowadzących działalność rolniczą na OSN. Żaden z kontrolowanych wodr nie zrealizował tego obowiązku prawidłowo.

Przykład

W corocznych sprawozdaniach **Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego** przekazanych do RZGW w Warszawie za lata 2014–2016 wykazano wszystkich przeszkolonych z terenu województwa mazowieckiego w zakresie rolniczej gospodarki związkami azotu zamiast wskazania tylko tych, którzy prowadzili działalność rolniczą na obszarach OSN.

W przypadku pozostałych trzech wodr powyższe sprawozdania przekazano na pisemne wnioski dyrektora RZGW w Warszawie. I tak m.in.: **Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego** przekazał w 2015 r. sprawozdania za lata 2013–2014, **Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego** przekazał w 2016 r. sprawozdania za lata 2013–2015.; **Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego** przekazał w 2015 r. sprawozdania za lata 2013–2014.

⁷⁶ Międzynarodowy projekt finansowany z funduszy inijnych w ramach programu HORYZONT 2020.

⁷⁷ Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego; Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego; Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego; Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa była zaangażowana w realizację zadań związanych z upowszechnianiem wśród rolników gospodarujących na OSN wiedzy w zakresie dobrej praktyki rolniczej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷⁸ oraz art. 95 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013⁷⁹, ARiMR była obowiązana przekazać beneficjentom płatności bezpośrednich wykaz wymogów i norm wzajemnej zgodności. Realizując powyższe zadanie Agencja we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) wydała i przekazała wszystkim beneficjentom płatności następujące broszury: *Zasada Wzajemnej Zgodności (cross compliance) Minimalne normy Obszar A, Obszar B i Obszar C obowiązujące od 2013 r.* oraz *Zasada Wzajemnej Zgodności (cross compliance) Wykaz norm i wymogów obowiązujących od 2015 r. oraz zazielenienie WPR*. Nakład każdej z broszur wyniósł 1,4 mln egzemplarzy, z tego około 1,36 mln zostało przekazanych do poszczególnych beneficjentów wraz z wstępnie wypełnionymi wnioskami o płatności bezpośrednie. Około 40 tys. egzemplarzy przekazano do MRiRW, oddziałów regionalnych ARiMR, Centrum Doradztwa Rolniczego, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Krajowej Rady Izb Rolniczych w celu rozdysponowania wśród zainteresowanych rolników podczas spotkań, szkoleń, wystaw, targów itp.

Agencja przysyłała rolnikowi wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich wstępnie wypełniony na podstawie wniosku złożonego w poprzednim roku. Do wniosku oprócz materiału graficznego dołączano kartę „Informacja dotycząca działek deklarowanych do płatności”, która zawierała dane o działkach deklarowanych do płatności i o powierzchni maksymalnego kwalifikowalnego obszaru, a także informacje dodatkowe wskazujące m.in. położenie działki ewidencyjnej na obszarze OSN. Umożliwiało to szybką identyfikację działek na potrzeby kontroli prawidłowości wypełniania wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN.

Beneficjenci płatności bezpośrednich otrzymywali corocznie wraz z wstępnie wypełnionym wnioskiem „Instrukcję wypełniania spersonalizowanego wniosku o przyznanie płatności i materiału graficznego” informującą o obowiązku przestrzegania przez cały rok kalendarzowy wymogów wzajemnej zgodności, a także o dostępności szczegółowych informacji na stronie internetowej ARiMR oraz w biurach powiatowych i oddziałach regionalnych Agencji.

O wymogach wzajemnej zgodności pracownicy Agencji informowali rolników i dziennikarzy także drogą elektroniczną. Działał również bezpłatny numer infolinii umożliwiający kontakt z ekspertem w tym zakresie. Pracownicy ARiMR uczestniczyli również w szkoleniach doradców rolniczych i rolno-środowiskowych, organizowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego.

Obowiązki informacyjne dotyczące przestrzegania zasad wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.

⁷⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem nr 1306/2013.

Opracowanie wytycznych dla rolników gospodarujących na OSN

Kontrola przeprowadzona w WIOŚ w Poznaniu wykazała, iż Wielkopolski WIOŚ w ramach Programu PL03 *Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych*, finansowanego ze środków EOG, realizował projekt: *Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce*. W ramach tego projektu opracowano m.in. *Wytyczne dla rolników prowadzących gospodarstwa rolne na OSN*, które przekazano rolnikom i doradcom rolniczym z wodr. Przeprowadzono także szkolenia dla pracowników administracji publicznej w zakresie kontroli gospodarstw rolnych na OSN, w których wzięli udział przedstawiciele WIOŚ w Poznaniu, RZGW w Poznaniu i ARiMR oraz dla rolników, osób prawnych korzystających ze środowiska i zajmujących się gospodarką rolną i doradców rolniczych z wodr.

Nieopracowanie Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych dla OSN

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu Ministrem Środowiska był zobowiązany do opracowania zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnienia tych zasad, w szczególności w drodze organizowanych szkoleń dla rolników. Na spotkaniu kierownictwa MŚ i MRiRW w grudniu 2010 r. w sprawie ustalenia spójnej strategii w zakresie wyznaczania w Polsce OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej, zidentyfikowano potrzebę zmiany istniejącego od 2004 r. Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych. Na potrzebę opracowania Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych dla stref OSN, stanowiącego zbiór podstawowych zasad i źródeł informacji dla rolników m.in. w zakresie postępowania z nawozami zawierającymi azot, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał także w październiku 2010 r. w piśmie do KZGW jako propozycji odpowiedzi na zarzuty KE dotyczące wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce. Ostatecznie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zapewnił opracowania takiego dokumentu.

5.5. Informowanie Komisji Europejskiej o stanie wdrożenia dyrektywy azotanowej

Minister Środowiska i Prezes KZGW zapewnili realizację obowiązku informowania Komisji Europejskiej o stanie wdrażania dyrektywy azotanowej. Nie dopełniono jednak wymogu przekazania Komisji tekstów wszystkich przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętym ww. dyrektywą.

Zgodnie z art. 10 dyrektywy azotanowej, państwa członkowskie w odniesieniu do czteroletniego okresu następującego po notyfikacji tej dyrektywy oraz w odniesieniu do każdego kolejnego czteroletniego okresu, przedkładają KE sprawozdanie zawierające informacje określone w załączniku V dyrektywy. Sprawozdanie to jest przedkładane KE w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia okresu, do którego się odnosi.

Projekt sprawozdania z realizacji przepisów dyrektywy azotanowej w okresie 1 maja 2012 r. – 30 kwietnia 2016 r. został opracowany przez Prezesa KZGW. Jak wyjaśniła p.o. Prezesa KZGW, cykliczne inicjowanie przez Prezesa KZGW prac związanych przygotowaniem okresowych raportów z realizacji dyrektywy azotanowej wynikało z praktyki lat wcześniejszych. W związku z powyższym Prezes KZGW zlecił w 2016 r. ekspertyzę na opracowanie

danych na potrzeby przygotowania sprawozdania (raportu) dotyczącego realizacji postanowień dyrektywy azotanowej w trzecim cyklu jej wdrażania w Polsce. Wartość ekspertyzy ustalono na kwotę 292 740,00 zł brutto i sfinansowano ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Raport został przygotowany przez wykonawcę wybranego w trybie zamówienia publicznego przez Prezesa KZGW, zgodnie z wytycznymi do raportowania przygotowanymi przez KE.

Raport zawierał informacje zgodne z wymaganiami załącznika V dyrektywy azotanowej, dotyczące: zmian jakości wód podziemnych i powierzchniowych, obszarów szczególnie narażonych (OSN), najważniejszych środków stosowanych w programie działań, oceny realizacji i skuteczności środków podejmowanych w ramach programów działań, prognozy przyszłych zmian jakości wód na OSN.

Materiałami źródłowymi wykorzystanymi przez wykonawcę były m.in.: raport z poprzedniego okresu sprawozdawczego; wyniki badań PMŚ; wyniki badań płytkich wód gruntowych oraz gleb za lata 2012–2015; wyniki kontroli wymogów wzajemnej zgodności realizowanych przez ARMiR; wyniki kontroli WIOŚ u prowadzących działalność rolniczą na OSN; opracowanie wyników badań i ocena stopnia zanieczyszczenia wód podziemnych związkami azotu pochodzenia rolniczego – raport 2012–2015, opracowany przez PiG.

W październiku 2016 r. p.o. Prezesa KZGW przekazała uzgodniony Raport z realizacji przepisów dyrektywy azotanowej Dyrektorowi Departamentu Zasobów Wodnych w MŚ, który w trybie obiegowym w dniu 20 października 2016 r. został przyjęty przez Kierownictwo resortu środowiska i w dniu 24 października 2016 r. przekazany p.o. Prezesa KZGW celem wysłania do KE za pośrednictwem systemu ReportNet. Przekazany Raport obejmował okres od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r. i został przekazany KE w dniu 28 października 2016 r., tj. W terminie zgodnym z art. 10 ust. 2 dyrektywy azotanowej.

W Raporcie przekazanym KE znalazła się informacja, że wyznaczenie w Polsce w bieżącym okresie sprawozdawczym OSN przebiegało w ramach spójnej strategii, przyjętej w dniu 16 grudnia 2010 r. przez MŚ i MRiRW. Powołano się na ustalenia podjęte w 2010 r., w ramach których MRiRW przekazało MŚ oraz KZGW naukowe dowody i analizy dotyczące stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej na jakość wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazaniem obszarów istotnej presji rolniczej, stanowiących potencjalne OSN. Jako naukowe dowody wyszczególniono opracowanie IUNG z 2011 r. Poinformowano również KE, że opracowanie to było podstawą do określenia OSN przez dyrektorów rzgw.

W sierpniu 2017 r. Ministerstwo Środowiska przekazało do notyfikacji w Bazie Krajowych Środków Wykonawczych UE ustawę – Prawo wodne z 2017 r. Minister Środowiska nie przekazał Komisji Europejskiej tekstów rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w trzecim i czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej oraz tekstów rozporządzeń dyrektorów rzgw w sprawie wprowadzenia programów działań w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy azotanowej, państwa członkowskie zobowiązane są do przekazania KE tekstów przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej dyrektywą. W sprawozdaniu z realizacji przepisów dyrektywy azotanowej w okresie 1 maja 2012 r. – 30 kwietnia 2016 r., przekazanym Komisji, Minister zawarł jedynie informację o wszystkich przepisach prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej dyrektywą azotanową, w tym również obowiązujących w poprzednim cyklu (w latach 2008–2012).

W ocenie NIK samo wymienienie przepisów prawa krajowego nie może zostać uznane za wypełnienie, wynikającego z art. 12 ust. 3 dyrektywy azotanowej, obowiązku przekazania Komisji tekstów przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej dyrektywą azotanową.

5.6. Działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapewnili możliwość wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem do wymogów dyrektywy azotanowej. Działania te, pomimo iż nie były w pełni skuteczne, pozwoliły na realizację zadań inwestycyjnych w ww. zakresie przez zainteresowanych rolników gospodarujących na OSN.

5.6.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

W ramach PROW 2007–2013 nie było odrębnego działania dla inwestycji związanych z ograniczeniem odpływu azotu ze źródeł rolniczych na obszarach OSN. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁸⁰, pomoc była przyznawana w podwyższonej wysokości o 10%, np. z 40% do 50% lub z 50% do 60% dla młodych rolników w przypadku operacji realizowanych na obszarach związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej określonych w odrębnych przepisach⁸¹.

Można było ubiegać się o dofinansowanie m.in. kosztów instalacji lub budowy budynków lub budowli, zakupu maszyn lub urządzeń służących ochronie środowiska, w tym do składowania odchodów zwierzęcych lub odpadów, mycia lub czyszczenia sprzętu, oczyszczania ścieków powstających w wyniku prowadzonej działalności rolniczej lub służących poprawie warunków utrzymania zwierząt lub poprawie higieny produkcji.

⁸⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 168, ze zm.

⁸¹ Zgodnie z załącznikiem IV do tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej (Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L z 22.12.2000, s. 1), rejestr obszarów chronionych wymagany na mocy art. 6 tej dyrektywy zawiera obszary wrażliwe na substancje biogenne, w tym obszary wyznaczone jako strefy wrażliwe na mocy dyrektywy azotanowej.

Zdjęcie nr 3

Przechowywanie obornika na płycie obornikowej



Źródło: Fotolia.com.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która była odpowiedzialna za wdrażanie PROW 2007–2013, nie dysponowała danymi dotyczącymi wszystkich wydatków służących wyłącznie ochronie środowiska, gdyż system informatyczny wspierający obsługę wniosków w działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych” uniemożliwiał ich zidentyfikowanie.

W okresie po 1 stycznia 2014 r., w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* PROW 2007–2013, Agencja zrealizowała 954 płatności w wysokości 122 413,7 tys. zł z podniesionym poziomem dofinansowania z tytułu Ramowej Dyrektywy Wodnej. Zrealizowano m.in. cztery płatności dotyczące budowy 742 m² płyt obornikowych oraz trzy płatności dotyczące budowy 249 m³ zbiorników na gnojówkę i gnojowicę, których koszty kwalifikowalne wyniosły odpowiednio 171,7 tys. zł i 79,5 tys. zł. Najwięcej sfinansowanych operacji dotyczyło zakupu ciągników (349) i sprzętu ruchomego (701). Była to końcowa faza wdrażania działania *Modernizacja gospodarstw rolnych*. W 2013 r. odbył się ostatni nabór wniosków. W 2014 r. przeprowadzono jedynie aktualizację złożonych wniosków ze względu na zwiększanie limitu środków. Około 98% operacji, których zakres rzeczowy obejmował budowę płyt obornikowych lub zbiorników na gnojówkę lub gnojowicę, było realizowanych w ramach wniosków o przyznanie pomocy złożonych w latach 2007–2011. Większość tych wniosków rozliczono przed 2014 r.

Na terenie całego kraju w ramach PROW 2007–2013 zrealizowano 721 operacji budowy płyt obornikowych o łącznej powierzchni 98,3 tys. m² (koszty kwalifikowalne wyniosły 21 860,4 tys. zł) oraz 885 operacji budowy zbiorników na gnojówkę i gnojowicę o łącznej objętości 127,7 tys. m³ (koszty kwalifikowalne – 40 901,2 tys. zł).

5.6.2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸², wydał rozporządzenie 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 OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸³. Stosownie do § 3 tego rozporządzenia, pomoc była przyznawana na dostosowanie gospodarstwa do wymagań określonych w programie działań dla danego OSN, dotyczących warunków przechowywania nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie lub pasz soczystych lub na doposażenie gospodarstwa w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych. Zgodnie z § 5 ust. 8 tego rozporządzenia, pomoc przyznawano w wysokości do 60% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika oraz w wysokości do 50% tych kosztów w przypadku pozostałych beneficjentów.

Limit środków na ww. operacje został określony w drodze rozporządzenia⁸⁴ Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na poziomie 37 604,5 tys. euro, w tym 3658,9 tys. euro na województwo mazowieckie oraz 33 945,6 tys. euro na pozostałe województwa. W rozporządzeniu tym nie uwzględniono podziału środków na poszczególne lata realizacji PROW 2014–2020. Podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie PROW 2014–2020 była Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W grudniu 2015 r. Prezes ARiMR ogłosił nabór wniosków na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” wraz z zasadami przyznawania pomocy, a także udostępnił dokumenty aplikacyjne⁸⁵. Zwrócił się także do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Prezesa Krajowej Rady Izb Rolniczych oraz Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego z prośbą o rozpowszechnienie w podległych im strukturach informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy na operacje typu *Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN*. W styczniu 2016 r. Agencja zorganizowała szkolenia dla 93 pracowników Centrum Doradztwa Rolniczego, wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, izb rolniczych i prywatnych podmiotów zajmujących się przygotowaniem wniosków o wsparcie w ramach operacji typu *Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN*. Oddziały Regionalne ARiMR przeprowadziły również 38 szkoleń na potrzeby naboru wniosków

⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1795, ze zm.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2015 r. w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz. U. poz. 1755, ze zm.

⁸⁵ Na stronie internetowej administrowanej przez Agencję, w dzienniku „Rzeczpospolita”, a także w siedzibach oddziałów regionalnych i biur powiatowych ARiMR.

na inwestycje na OSN, w szczególności na terenie powiatów, gdzie zlokalizowane są obszary OSN. Szkolenia te realizowano na podstawie ramowego programu przekazanego przez Departament Działań Inwestycyjnych, zaś harmonogramy szkoleń były dostępne na stronie internetowej ARiMR, w zakładkach poszczególnych oddziałów regionalnych. W szkoleniach tych uczestniczyło około tysiąca osób. W ramach działań promocyjno-informacyjnych opracowano także: broszury, które udostępniono w wersji papierowej oraz na stronie internetowej; poradniki oraz instrukcję o zasadach udzielenia pomocy; poradnik dla beneficjentów dotyczący stosowania zasad konkurencyjności wyboru wykonawców/dostawców; nagrano także i udostępniono film instruktażowy.

Nabór wniosków przeprowadzono jednokrotnie, w okresie od 10 lutego do 10 marca 2016 r. W jego ramach złożonych zostało 280 wniosków, dotyczących inwestycji na kwotę 24 429,0 tys. zł (koszty kwalifikowalne⁸⁶), o przyznanie pomocy na kwotę 11 270,4 tys. zł, tj. 7% limitu wynoszącego 162 147,0 tys. zł. Wnioski zostały złożone w ośmiu województwach – od dwóch do 10 wniosków z terenu czterech województw⁸⁷, oraz z terenu województwa wielkopolskiego (109 wniosków), mazowieckiego (59), łódzkiego (49) i podlaskiego (39). Brak kolejnych naborów wniosków wynikał z wygaszania obowiązujących na OSN czteroletnich programów działań oraz planowanych zmian w podejściu do realizacji w Polsce dyrektywy azotanowej.

Łączna powierzchnia użytków rolnych na OSN objęta złożonymi wnioskami wyniosła 9,5 tys. ha, tj. 0,07% powierzchni OSN, dla których wprowadzono program działań.

Do 262 wnioskodawców Agencja wystosowała wezwania do usunięcia braków. W przypadku 119 spraw, z powodu nie usunięcia w terminie wszystkich braków wskazanych przez ARiMR, nastąpiła odmowa przyznania pomocy. O tym fakcie poinformowano pisemnie wnioskodawców, z podaniem przyczyn odmowy. Ostatecznie pomoc przyznana została 114 podmiotom, a ze 112 (dwóch nie przystąpiło do podpisania umowy) zostały zawarte umowy na kwotę dofinansowania 4354,0 tys. zł, tj. 2,7% kwoty limitu wyznaczonego na dofinansowanie inwestycji na OSN.

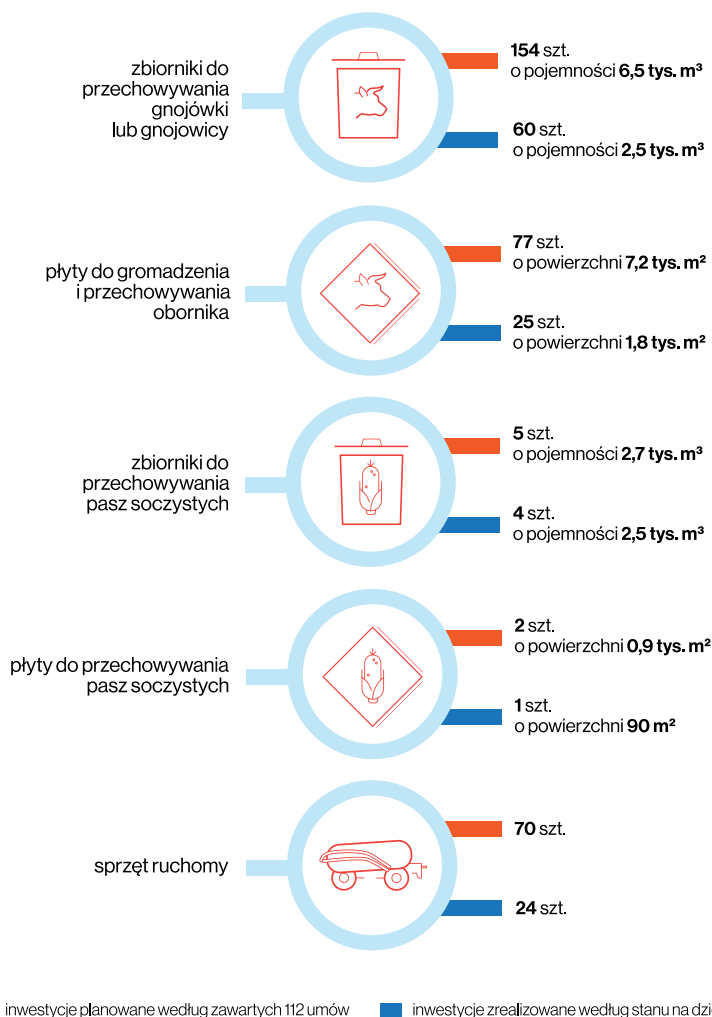
⁸⁶ Przez koszty kwalifikowalne operacji rozumie się koszty związane z przygotowaniem i realizacją operacji, które mogą zostać objęte pomocą w ramach tego typu operacji.

⁸⁷ Lubelskie i zachodniopomorskie – 2 wnioski, kujawsko-pomorskie i pomorskie – 10 wniosków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Efekty planowanych i zrealizowanych inwestycji w gospodarstwach położonych na obszarach OSN finansowane w ramach PROW 2014–2020



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

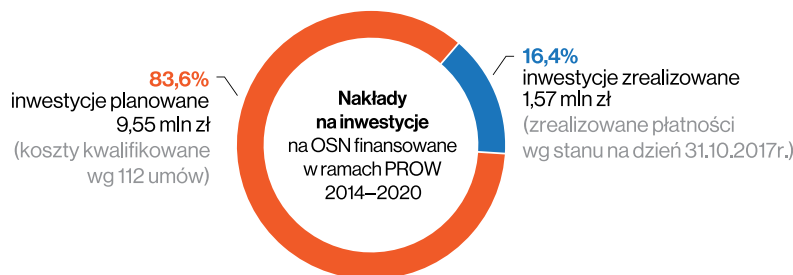
W zawartych umowach beneficjenci pomocy zobowiązali się do poniesienia kosztów kwalifikowalnych w wysokości 9553,0 tys. zł, które dotyczyły wybudowania: 154 zbiorników do przechowywania gnojówki lub gnojowicy o łącznej objętości 6,5 tys. m³ (koszty kwalifikowalne wyniosły 2988,3 tys. zł), 77 płyt do gromadzenia i przechowywania obornika o powierzchni 7,2 tys. m² (koszty kwalifikowalne – 1758,6 tys. zł), 5 zbiorników do przechowywania pasz soczystych o objętości 2,7 tys. m³ (koszty kwalifikowalne – 478,4 tys. zł), dwóch płyt do przechowywania pasz soczystych o powierzchni 0,9 tys. m² (koszty kwalifikowalne – 198,6 tys. zł), zakupu 70 sztuk sprzętu ruchomego (koszty kwalifikowalne – 4096,4 tys. zł), realizacji tzw. jednej pozostałej inwestycji (koszty kwalifikowalne – 22,8 tys. zł).

Według stanu na 31 października 2017 r. Agencja zrealizowała 41 płatności na kwotę 1 575,3 tys. zł, tj. 1,0%. W wyniku rozliczonych operacji (zrealizowanych płatności) zbudowano 60 zbiorników do przechowywania gnojówki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lub gnojowicy o objętości 2,5 tys. m³, 25 płyt do gromadzenia i przechowywania obornika o powierzchni 1,8 tys. m², cztery zbiorniki do przechowywania pasz o objętości 2,5 tys. m³, jedną płytę do przechowywania pasz o powierzchni 90 m² oraz zakupiono 24 sztuki sprzętu ruchomego.

Infografika nr 6



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizowało przyczyny niskiego wykorzystania pomocy finansowej na inwestycje w gospodarstwach położonych na OSN w ramach PROW 2014–2020. W tej sprawie zwróciło się także do ARiMR, która przeprowadziła analizę wdrażania Programu i wskazała główne powody odrzuceń wniosków w ramach poszczególnych jego działań, problemy występujące na etapie ich weryfikacji, a także przyczyny niezadowolającego zainteresowania poszczególnymi działaniami. Główną przyczyną odrzuceń wniosków oraz rezygnacji z ubiegania się o pomoc było nieskompletowanie przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji (decyzje i pozwolenia). Zidentyfikowano także inne przyczyny niskiego wykorzystania środków tj.:

- przeprowadzenie tylko jednego naboru wniosków i skierowanie pomocy do wybranej grupy rolników, tj. gospodarujących na obszarach, które w 2012 r. po raz pierwszy zostały wyznaczone jako OSN;
- krótki okres na realizację operacji, ograniczony terminem obowiązywania programów działań. Nabór wniosków przeprowadzono w okresie od dnia 10 lutego do dnia 10 marca 2016 r., a okres realizacji części programów działań wprowadzonych w drodze aktów prawa miejscowego kończył się w 2016 r.;
- niska świadomość rolników odnośnie do nałożonych na nich obowiązków w zakresie dostosowania gospodarstw do wymagań dotyczących przechowywania nawozów naturalnych. Inwestowanie w gospodarstwo w celu dostosowania do wymogów środowiskowych nie było dla rolników priorytetowe, gdyż nie wpływało na poprawę konkurencyjności gospodarstwa;
- mało korzystny dla rolników poziom dofinansowania – generalnie 50%, a w przypadku młodych rolników – 60%;
- uwarunkowanie przyznania pomocy, na doposażenie gospodarstwa w sprzęt do aplikacji nawozów naturalnych, od realizacji inwestycji związanej z dostosowaniem do warunków przechowywania nawozów naturalnych lub pasz soczystych;

- brak możliwości ubiegania się przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach OSN, które zostały wyznaczone w 2015 r., o pomoc na inwestycje w gospodarstwach, ze względu na brak programów działań dla tych obszarów.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęto działania w celu zmiany PROW 2014–2020, uwzględniając wymagania programu działań w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, który zostanie wprowadzony na terenie całego kraju.

NIK zwraca uwagę, iż opracowanie i wdrożenie programu, związane będzie z nałożeniem nowych obowiązków i ograniczeń na prowadzących produkcję rolną m.in. w zakresie stosowania nawozów oraz konieczności dokonania kosztownych inwestycji związanych z przechowywaniem nawozów naturalnych. Sytuacja ta wymaga przeprowadzenia analiz i wypracowania rozwiązań mających na celu skuteczne wsparcie tych podmiotów w realizacji nowych obowiązków, w celu zachowania ich konkurencyjności na rynku UE.

W 6 z 7 kontrolowanych jednostek organizacyjnych ARiMR nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wdrażania PROW 2014–2020.

Przykład

Kontrola w **OR ARiMR w Toruniu** ujawniła, że:

- jeden wniosek o przyznanie pomocy na operacje typu *Inwestycje w gospodarstwach położonych na OSN* w ramach poddziałania *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020* oceniony został pozytywnie, mimo iż po uzupełnieniu nie spełniał części wymogów wynikających z § 10 rozporządzenia w sprawie przyznawania pomocy na inwestycje w gospodarstwach położonych na OSN oraz instrukcji wypełniania tego wniosku;
- w dwóch spośród pięciu badanych spraw, na deklaracji bezstronności nie było podpisu jednej z osób uczestniczących w procesie oceny wniosku o przyznanie pomocy na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN”. Stanowiło to naruszenie Instrukcji wypełniania karty weryfikacji wniosku⁸⁸;
- w jednej z pięciu badanych spraw, zakończonej pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia, nie dopełniono, wynikającego z Instrukcji wypełniania karty weryfikacji wniosku, obowiązku wypełnienia karty identyfikacji ryzyk nadużyć finansowych.

⁸⁸ Instrukcja wypełniania Karty weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy w ramach poddziałania Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 IK01_39, wprowadzona procedurą „Obsługa wniosku o przyznanie pomocy dla poddziałań 4.1, 5.1, 5.2, 6.4 – nr KP-611-369-ARiMR.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy organy administracji publicznej prawidłowo⁸⁹ i skutecznie zapobiegały zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy zapewniono prawidłowe wyznaczenie wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia?
2. Czy zapewniono właściwe opracowanie i pełne wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego?
3. Czy zapewniono skuteczny nadzór i kontrolę wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągania założonych efektów?
4. Czy rzetelnie i terminowo informowano Komisję Europejską o stanie wdrażania dyrektywy azotanowej?
5. Czy podejmowano wystarczające działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej?

Kontrolą objęto 29 jednostek w tym: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Centrum Doradztwa Rolniczego, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej, sześć wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz sześć oddziałów regionalnych ARiMR.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁹⁰, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych, wykonawczych, sprawozdawczych i organizacyjnych, które miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2014 r. Z uwagi na fakt, iż na prawidłowość procesu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej decydujący wpływ miały decyzje i działania podejmowane przed 2014 r., kontrolą w MŚ, MRiRW, KZGW oraz rzgw, objęto takie działania, podejmowane w latach 2010–2013. Czynności kontrolne prowadzono od dnia 8 października 2017 r. do dnia 16 lutego 2018 r.

Okres objęty kontrolą

⁸⁹ Należy rozumieć jako zgodnie z obowiązującymi regulacjami, programami lub umowami.

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W związku z przeprowadzaną kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w:

- Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Informacje dotyczyły m.in. takich spraw jak: stanowiska Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie możliwości realizacji przez wioś zadań określonych w programach działań; zaleceń i wytycznych dotyczących sprawowania kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczeń i wypełniania obowiązków przez gospodarujących na OSN;
- Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytucie Badawczym z siedzibą w Puławach. Informacje dotyczyły zakresu i zastosowanych metod identyfikacji wód wrażliwych i zasięgu OSN w ekspertyzie z 2011 r.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. *Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, artykułów prasowych, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

Wyniki kontroli przedstawiono w 29 wystąpieniach pokontrolnych.

Do 11 wystąpień wniesiono zastrzeżenia w łącznej liczbie 53. Spośród nich 34 zostało w całości oddalonych. Z kolei 14 zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, a pięć w części.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyła się kwota w wysokości 420,0 tys. zł, stanowiąca finansowe skutki nieprawidłowości związanej ze zleceniem w 2011 r. w KZGW wykonania opracowania pn. *Wyznaczenie obszarów znajdujących się pod rzeczywistą presją działalności rolniczej ze względu na zanieczyszczenie wód związkami azotu*, a następnie brak skutecznego zapewnienia jego wykorzystania przez dyrektorów rzgw w procesie weryfikacji i wyznaczania wód wrażliwych oraz OSN.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem osiem wniosków pokontrolnych. Z uwagi na wejście w życie, z dniem 24 sierpnia 2017 r., art. 102–112 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz w związku z utworzeniem, na mocy art. 239–251 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2018 r. państwowej osoby prawnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, NIK odstąpiła od sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w części kontrolowanych jednostek. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu z dnia 15 czerwca 2018 r. zrealizowano 1 wniosek (12%), podjęto działania w celu realizacji 3 wniosków (37%), a cztery wnioski (50%) nie zostały zrealizowane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁹¹
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Środowiska (od 9 stycznia 2018 r. następstwo prawne Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej)	Marek Gróbarczyk Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. Funkcję Ministra Środowiska sprawowali: Jan Szyszko od 16 listopada 2015 r., Maciej H. Grabowski od 2 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r., Marcin Korolec od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r., Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r., Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.,	opisowa
2.		Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Iwona Koza od dnia 17 listopada 2015 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Witold Sumiński od 1 marca 2013 r. do 26 listopada 2015 r.	opisowa
3.		Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	Stanisław Otremba od 8 grudnia 2015 r. Poprzednio tę funkcję sprawowała: Halina Czarnecka od 1 kwietnia 2008 r. do 8 grudnia 2015 r.	opisowa
4.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krzysztof Jurgiel od 16 listopada 2015 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Marek Sawicki od 17 marca 2014 r. do 16 listopada 2015 r. i od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r., Stanisław Kalemba od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r., Donald Tusk (zastępstwo) od 27 lipca 2012 r. do 31 lipca 2012 r.	opisowa
5.		Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie	Jacek Węsierski od 11 sierpnia 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Szczepan Zalewski od 4 kwietnia 2016 r. do 15 września 2016 r., Bernard Mucha od 13 sierpnia 2014 r. do 31 marca 2016 r., Krzysztof Mościcki od 15 czerwca 2009 do dnia 14 czerwca 2014 r.	pozytywna
6.		Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (Centrala)	Maria Fajger od dnia 2 listopada 2017 r. (p.o. Prezesa od dnia 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.) Poprzednio tę funkcję sprawowali: Dariusz Golec od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. (p.o. Prezesa od dnia 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Andrzej Gross od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.	pozytywna
7.		Mazowiecki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie	Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. (p.o. Prezesa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.) Poprzednio tę funkcję sprawowali: Dariusz Golec od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. (p.o. Prezesa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Andrzej Gross od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.	pozytywna
8.		Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie	Sławomir Piotrowski od 22 sierpnia 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Andrzej Kamasa od 22 sierpnia 2013 r. do 19 września 2016 r.	pozytywna

⁹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁹¹
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Toruniu	Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. (p.o. Prezesa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.) Poprzednio tę funkcję sprawowali: Dariusz Golec od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. (p.o. Prezesa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Andrzej Gross od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie	Ryszard Kamiński od 7 lutego 2017 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Roman Saas od 18 lutego 1992 r. do 6 lutego 2017 r.	pozytywna
11.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Elwira Jutrowska od 23 grudnia 2002 r.	opisowa
12.	Delegatura NIK w Katowicach	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Tomasz Cywiński p.o. Dyrektora od 16 lutego 2016 r.	opisowa
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Łodzi	Paweł Jegier od 13 stycznia 2016 r.	pozytywna
14.		Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach	Marek Sarwa od 4 października 2017 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Włodzimierz Lewandowski od 20 września 2016 r. do 3 października 2017 r., Tomasz Mroczek od 1 marca 2014 r. do 19 września 2016 r., Barbara Günther od 13 września 2011 r. do 26 lutego 2014 r.	opisowa
15.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	Piotr Maks od 21 stycznia 2008 r.	opisowa
16.	Delegatura NIK w Poznaniu	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Magdalena Żmuda od 12 listopada 2014 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Grażyna Husak-Górna od 4 czerwca 2014 r. do 11 listopada 2014 r., Dariusz Krzyżański od 14 czerwca 2010 r. do 3 czerwca 2014 r.	opisowa
17.		Wielkopolski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu	Krzysztof Adamkiewicz od 13 stycznia 2016 r. Poprzednio funkcję tę sprawował Piotr Łykowski	pozytywna
18.		Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Poznaniu	Wiesława Nowak od 20 września 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Elżbieta Kaczmarek od 11 marca 2016 r. do 19 września 2016 r., Ryszard Jaworski od 11 marca 2011 r. do 10 marca 2016 r.	opisowa
19.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Zdzisław Wojciech Krajewski od 1 lipca 2007 r.	opisowa

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁹¹
20.	Delegatura NIK w Szczecinie	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Łukasz Kolanda od 29 września 2017 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Andrzej Kreft od 23 maja 2010 r. do 28 września 2017 r.	opisowa
21.		Zachodniopomorski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Szczecinie	Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. (p.o. Prezesa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.) Poprzednio tę funkcję sprawowali: Dariusz Golec od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. (p.o. Prezesa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Andrzej Gross od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.	pozytywna
22.		Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach	Adam Kalinowski od 20 września 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Jaromir Palusiński od 16 marca 2015 r. do 19 września 2016 r. (p.o. Dyrektora od 9 grudnia 2014 r. do 15 marca 2015 r.)	opisowa
23.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Andrzej Miluch od 20 października 2008 r.	opisowa
24.	Delegatura NIK w Warszawie	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Dariusz Tomczak p.o. Dyrektora od 1 lutego 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawowali: Iwona Gawłowska od 16 lutego 2015 r. do 9 grudnia 2015 r., Leszek Bagiński od 17 stycznia 2002 r. do 17 listopada 2014 r.	opisowa
25.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Adam Ludwikowski od 26 kwietnia 1999 r.	opisowa
26.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Teresa Szczerba p.o. Dyrektora od 3 grudnia 2015 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Witold Sumiński od 27 lipca 2010 r. do 30 listopada 2015 r.	opisowa
27.		Dolnośląski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa we Wrocławiu	Maria Fajger od 2 listopada 2017 r. (p.o. Prezesa od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.) Poprzednio tę funkcję sprawowali: Dariusz Golec od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek od 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r. (p.o. Prezesa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.), Andrzej Gross od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r.	pozytywna
28.		Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu	Marek Tarnacki od 20 września 2016 r. Poprzednio tę funkcję sprawował: Ryszard Czerwiński od 22 czerwca 2011 r. do 19 września 2016 r.	pozytywna
29.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Waldemar Kulaszka od 9 września 2008 r.	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Przepisy ogólne

Polska w ramach przyjętej polityki zrównoważonego rozwoju oraz zobowiązań międzynarodowych, wynikających w szczególności z Dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁹², Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r.⁹³ ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie wodnej oraz Konwencji Helsińskiej sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, zobowiązana jest do realizacji działań ukierunkowanych na ochronę jakości wody, w zakresie zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego. Należy pamiętać, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada ta została zatwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Stosuje się ją do wszystkich wiążących aktów wspólnotowych niezależnie od tego, czy zaliczają się do prawa pierwotnego czy do prawa wtórnego.

Wyżej przywołana dyrektywa azotanowa wskazuje, że główną przyczyną zanieczyszczenia ze źródeł rozproszonych wpływających na wspólnotowe wody stanowią azotany pochodzące ze źródeł rolniczych. W związku z tym, celem dyrektywy azotanowej było zmniejszenie zanieczyszczenia wody spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu – art. 1. Osiągnięcie tego celu wymagało podjęcia przez państwa członkowskie działań, w efekcie których dopływ azotanów zostanie ograniczony, w szczególności poprzez:

- wyznaczenie wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych,
- sporządzenie wykazu obszarów szczególnie narażonych (OSN) na zanieczyszczenie azotem pochodzenia rolniczego,
- sporządzenie programów działań dla obszarów szczególnie narażonych,
- powiadomienie Komisji Europejskiej o wyznaczeniu obszarów,
- stworzenie programów monitorowania stanu zanieczyszczenia wód azotem oraz oceny skuteczności,
- wprowadzenie programów działań,
- stworzenie zbioru zasad *dobrej praktyki* rolniczej.

Jednocześnie Państwa Członkowskie, zgodnie z art. 10 dyrektywy azotanowej, zostały zobowiązane do przedstawiania Komisji Europejskiej sprawozdań z wykonania ww. dyrektywy w odniesieniu do czteroletniego okresu następującego po notyfikacji niniejszej dyrektywy oraz w odniesieniu do każdego kolejnego czteroletniego okresu. W sprawozdaniach tych powinny znajdować się informacje, o których mowa w załączniku V niniejszej dyrektywy. Etapy realizacji dyrektywy azotanowej w Polsce:

⁹² Dz. Urz. UE. L 375 z 31.12.1991, s. 1, ze zm. (dalej: dyrektywa azotanowa).

⁹³ Dz. Urz. UE. L 311 z 22.12.2000, s. 32 (dalej: Ramowa Dyrektywa Wodna).

I etap miał miejsce w latach 2004–2008, II etap – w latach 2008–2012, III etap realizacji dyrektywy azotanowej trwał do 30 kwietnia 2016 r. Zgodnie z założeniami dyrektywy azotanowej, podstawową metodą ograniczania zanieczyszczenia wód azotanami z rolnictwa jest przestrzeganie przez rolników zasad dobrej praktyki rolniczej. W związku z powyższym w dyrektywie (art. 4) zalecono krajom członkowskim UE opracowanie i wdrożenie takiego zbioru, który powinien zawierać postanowienia obejmujące co najmniej pozycje określone w załączniku II A dyrektywy, tj.:

- okresy, kiedy rolnicze wykorzystanie nawozu jest niewłaściwe;
- rolnicze wykorzystanie nawozu w terenie o dużym nachyleniu;
- rolnicze wykorzystanie nawozu na gruntach nasyconych wodą, zatopionych, przemarzniętych lub pokrytych śniegiem;
- warunki rolniczego wykorzystania nawozu w pobliżu cieków wodnych;
- pojemność i konstrukcja pojemników do składowania odchodów zwierzęcych, w tym środki mające na celu zapobieganie zanieczyszczeniu wody przez spływ i przesiekanie do wód podziemnych i powierzchniowych płynów zawierających odchody zwierzęce i ścieki z przechowywanych materiałów roślinnych, takich jak kiszonka;
- procedura rolniczego wykorzystania, w tym dawki i równomierność rozprowadzania, zarówno nawozu chemicznego, jak i odchodów zwierzęcych, które zapewniają utrzymanie strat substancji odżywczych wody na dopuszczalnym poziomie.

W zbiorach zasad dobrej praktyki rolniczej mogą być uwzględnione takie zagadnienia jak:

- gospodarowanie wykorzystaniem gruntów, w tym stosowanie systemów płodozmianu oraz stosunku powierzchni gruntów przeznaczonych na trwałe użytki zielone do upraw jednorocznych;
- utrzymanie podczas okresów (deszczowych) minimalnej okrywy roślinnej pobierającej z gleby azot, który mógłby w innym przypadku spowodować zanieczyszczenie wody azotanami;
- ustalenie planów nawożenia dla każdego gospodarstwa rolnego oddzielnie oraz prowadzenie rejestru wykorzystania nawozu;
- zapobieganie zanieczyszczeniu wody przez spływ powierzchniowy oraz przesączenia poza zasięg korzeni roślin uprawnych w systemach nawadniających – zał. II B dyrektywy azotanowej.

Kraje członkowskie, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy, miały na przygotowanie ww. zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej 2 lata od notyfikacji tej dyrektywy. Szczegółowe informacje dotyczące ww. zbioru państwa członkowskie są zobowiązane przedkładać Komisji, a Komisja włącza te informacje do sprawozdania, o którym mowa w art. 11 dyrektywy azotanowej. Przestrzeganie zasad zbioru zasad dobrej praktyki przez rolników jest dobrowolne. Dlatego też ma tu duże znaczenie szkolenia i uświadamianie rolników, aby stosowali zbiór dobrych praktyk rolniczych⁹⁴.

⁹⁴ Kodeks dobrej praktyki rolniczej. Warszawa 2004 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, pod red. zespołu red. Z Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa.

Transpozycja dyrektywy azotanowej

Transpozycja dyrektywy azotanowej w Polsce nastąpiła poprzez przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁹⁵ oraz ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁹⁶. Ustawa Prawo wodne reguluje **gospodarowanie wodami** zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodami (art. 1 ust. 1). Gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobu wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 1 ust. 2). Zgodnie z art. 2 Prawa wodnego **zarządzaniem zasobami wodnymi** jest m.in. służyenie zaspokajaniu ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymywanie lub poprawa stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych.

Przepisy dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniami

Przepis art. 38c ww. ustawy wskazuje na dwa czynniki, które chronią wody przed zanieczyszczeniami. Są nimi: ograniczenie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń punktowych przy zastosowaniu dopuszczalnych wartości emisji ustalanych na podstawie przepisów ustawy; ograniczenie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń obszarowych przez określanie jej warunków z uwzględnieniem najlepszych dostępnych praktyk w zakresie ochrony środowiska. Zanieczyszczenia punktowe dotyczą zanieczyszczeń emitowanych przez poszczególne zakłady. Zanieczyszczenia obszarowe obejmują zanieczyszczenia określonego obszaru będące źródłem ich emisji przez wiele zakładów. Ochrona wód powierzchniowych jest skuteczna gdy ww. czynniki zostaną ograniczone łącznie. Szczegółowe regulacje dotyczące wód i ich ochrony zawarte są w ustawie – Prawo ochrony środowiska w dziale III. Ochrona wód, co wynika z art. 97 ust. 1, polega na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości, w tym utrzymywanie ilości wody na poziomie zapewniającym ochronę równowagi biologicznej, w szczególności przez: utrzymywanie jakości wód powyżej albo co najmniej na poziomie wymaganym w przepisach, doprowadzenie jakości wód co najmniej do wymaganego przepisami poziomu, gdy nie jest on osiągnięty. Natomiast wody podziemne i obszary ich zasilania podlegają ochronie polegającej w szczególności na zmniejszeniu ryzyka zanieczyszczenia tych wód poprzez ograniczenie ich oddziaływania na obszary ich zasilania oraz utrzymywaniu równowagi zasobów tych wód. Aby osiągnąć ww. cele tworzy się – na zasadach określonych ustawą – Prawo wodne – obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych (art. 98 POŚ). Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym na terenach podmokłych (art. 38 ust. 2 – Prawa wodnego). Realizując ten cel należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb nadawały się m.in. do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (ust. 3 ww. przepisu).

⁹⁵ Dz. U z 2017 r. poz. 1121, ze zm. uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. przez art. 573 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne Dz. U z 2017 r. poz. 1566, ze zm.

⁹⁶ Dz. U z 2017 r. poz. 668, ze zm.

Ochrona wód jest realizowana w szczególności z uwzględnieniem wyników oceny stanu wód podziemnych oraz wyników oceny stanu wód powierzchniowych. Ocena stanu wód podziemnych obejmuje ocenę stanu ilościowego wód podziemnych i ich stanu chemicznego oraz określenie dobrego stanu wód podziemnych, w tym dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i ich dobrego stanu chemicznego, dokonywane w ramach oceny stanu jednolitych części wód podziemnych zgodnie z przepisami wodnymi wydanymi na podstawie art. 38a ust. 1 (art. 38 ust. 5a i 5b). Natomiast ocena stanu wód powierzchniowych obejmuje klasyfikację stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego tych wód oraz określenie dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, dokonywane są zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy – Prawo wodne. Cele środowiskowe (art. 38b Prawa wodnego) rozumiane są jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu chemicznego tych wód, dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i od wody zależnych.

Organami właściwymi do spraw gospodarki wodnej do dnia 1 stycznia 2018 r. byli: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – minister środowiska jako organ centralny. Do kompetencji ministra środowiska należał nadzór dotyczący m.in. stanu zasobów wodnych państwa, stanu wykorzystywania zasobów wodnych, realizowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, utrzymywania wód powierzchniowych oraz urządzeń wodnych. Drugim organem administracji rządowej był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁹⁷, który jako organ administracji centralnej wykonywał prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych. Na podstawie art. 90 Prawa wodnego do kompetencji Prezesa KZGW należało m.in.: opracowywanie programu wodno-środowiskowego kraju, opracowywanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, uzgadnianie projektów warunków korzystania z wód regionu wodnego, sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontrolowanie ich działań, zatwierdzanie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania, a także zlecanie przeprowadzenia doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym. Trzecim organem administracji rządowej byli dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej jako organ administracji niezespółonej podlegający Prezesowi KZGW. Czwartym organem w zakresie gospodarowania wodami był wojewoda. Piątą grupę organów stanowiły organy jednostek samorządu województwa, starosta oraz wójt terytorialnego, którymi byli: marszałek, burmistrz i prezydent miasta – art. 4 prawa wodnego.

Organy
właściwe do spraw
gospodarki wodnej

⁹⁷ Dalej: Prezes KZGW lub KZGW.

Od 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 14 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej⁹⁸, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, Prezes Wód Polskich, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich, dyrektor urzędu morskiego, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zasada przezorności

W art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska zostały sformułowane zasady zapobiegania i przezorności dotyczące podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. Zasada przezorności, określona w ust. 2 tego przepisu ma swoje źródło w postanowieniach art. 191 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹⁹, który określa, że: „Polityka Wspólnoty (...) opiera się na zasadzie przezorności (...)”. Zgodnie z ww. zasadą w przypadku działań mogących negatywnie wpływać na środowisko należy kierować się przezornością i podejmować wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

Zanieczyszczenie wód związkami azotu

W świetle powyższego produkcję rolną prowadzi się w sposób ograniczający i zapobiegający zanieczyszczaniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych, przy czym przez związki azotu rozumie się wszelkie substancje zawierające azot, z wyjątkiem gazowego azotu cząsteczkowego – art. 47 ww. ustawy. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej określają, w drodze rozporządzenia, wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć (art. 47 ust. 3). Wody te i obszary poddaje się co 4 lata weryfikacji w celu uwzględnienia zmian czynników nieprzewidzianych podczas ich wyznaczania. Tymczasem art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej stanowi, że państwa członkowskie dokonują przeglądu, w miarę konieczności zmieniają lub dodają do wyznaczania stref zaproszenia, gdzie stosowne, oraz przynajmniej co cztery lata w celu uwzględnienia zmian i czynników nieprzewidzianych w czasie poprzedniego wyznaczania. O czym należy powiadomić Komisję Europejską w ciągu sześciu miesięcy. Wyznaczenia i weryfikacje wód i obszarów dokonuje się w oparciu o pomiary dokonywane w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 47 ust. 5). Monitoring wód, w świetle art. 155a ustawy – Prawo wodne z 2001 r., ma na celu pozyskanie informacji m.in. o stanie wód powierzchniowych i stanie wód podziemnych oraz obszarów chronionych, na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągania celów środowiskowych. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych (art. 155a ust. 3), a państwowa służba hydrologiczna wykonuje badania i ocenia stan wód podziemnych w zakresie elementów fizykochemicznych i ilościowych (art. 155a

⁹⁸ Od dnia 9 stycznia 2018 r. działem administracji rządowej: gospodarka wodna kieruje Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Dz. U. poz. 100.

⁹⁹ Dz. U. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.

ust. 4). Na podstawie art. 47 ust. 6 wojewódzki inspektor ochrony środowiska dokonuje, co cztery lata, oceny stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych i wód przybrzeżnych. Dla każdego z obszarów szczególnie narażonych (art. 47 ust. 7), w ciągu 2 lat od jego wyznaczenia, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej opracowuje program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, który następnie wprowadzany jest w drodze rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych*¹⁰⁰ określa szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać ww. programy działań. Programy te sporządza się na okres czterech lat.

Art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej stanowi, że w ciągu dwuletniego okresu, po wstępnym wyznaczeniu OSN, lub też w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia OSN, państwa członkowskie do celów realizacji, o których stanowi dyrektywa, ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia.

Programy działań

Projekty tych programów powinny być uzgodnione z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na tym terenie – § 3 ww. rozporządzenia. Pomimo że w art. 49 ust. 9 pkt. 3 – Prawo wodne z 2001 r. ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw środowiska, aby programy te były konsultowane, a nie uzgadniane, w szczególności z organizacjami społeczno-zawodowymi rolników. W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia określono środki zaradcze, które uwzględnia się w programach działań, tj. okresy, w których stosowanie nawozów nie jest wskazane; nawożenie pól na zboczach; stosowanie nawozów na glebach podmokłych, zalanych, zamarzniętych i pokrytych śniegiem; nawożenie pól w pobliżu cieków wodnych i stref ochrony wód; pojemność zbiorników lub płyt do składowania i przechowywania nawozów naturalnych oraz pasz soczystych; dawki i sposoby nawożenia, użytkowanie gruntów i organizacja produkcji na użytkach rolnych; minimalna powierzchnia „zielonych pól”; plan nawożenia. Zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu, nawozy to produkty przeznaczone do dostarczania roślinom składników pokarmowych lub zwiększania żyzności gleb albo zwiększania żyzności stawów rybnych, którymi są nawozy mineralne, nawozy naturalne, nawozy organiczne i nawozy organiczno-mineralne – art. 2 ust. 1. Natomiast nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” są to nawozy spełniające wymagania określone w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów¹⁰¹. W myśl art. 17 stosuje się wyłącznie nawozy i środki wspomagające uprawę roślin, które zostały dopuszczone do obrotu na podstawie art. 3 ust. 1 i ust. 2 art. 5 ww. ustawy lub ww. rozporządze-

¹⁰⁰ Dz. U z 2003 r. Nr 4, poz. 44, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹⁰¹ Dz. Urz. WE L 304 z 21.11.2003, s. 1 ze zm.

nia nr 2003/2003. Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadza kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin zgodnie z ustawą o IOŚ – art. 32.

Kryteria wyznaczania wód wrażliwych

Kryteria wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych zostały określone w rozporządzeniu *Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych*¹⁰². Zgodnie z definicją zawartą w tym akcie wykonawczym za wody wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych uznaje się wody zanieczyszczone oraz zagrożone zanieczyszczeniem, jeżeli nie zostaną podjęte działania ograniczające bezpośredni lub pośredni zrzut do tych wód azotanów i innych związków azotowych mogących przekształcić się w azotany, pochodzących z działalności rolniczej.

Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska

Do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska powołana jest Inspekcja Ochrony Środowiska. Do jej zadań kontrolnych zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska należy m.in.:

- kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie:
 - przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,
 - przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska,
 - eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem;
- prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności:
 - opracowywanie programów państwowego monitoringu środowiska,
 - koordynacja realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
 - gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska,
 - przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska,
 - opracowywanie raportów o stanie środowiska,
 - udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, str. 13);
- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska;

¹⁰² Dz. U. Nr 241, poz. 2093, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

- przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków;
- wykonywanie zadań związanych ze zbieraniem danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzeniem Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń;
- wykonywanie zadań określonych w ustawie 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 2016 r. poz. 353, 831, 961 i 1250);
- wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy;
- kontrola wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska;
- prowadzenie badań referencyjnych i porównawczych;
- wykonywanie zadań określonych w ustawie Prawo wodne.

Zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska sprawuje minister środowiska – art. 2 ust. 2 ustawy o IOŚ.

Przez podmiot korzystający ze środowiska – rozumie się:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, 1948, 1997 i 2255) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej;
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰³ działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Art. 3 ww. ustawy wyłącza jednak stosowanie przepisów tej ustawy do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Działalność wymieniona w art. 3 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest działalnością gospodarczą, która ze względu na swoją specyfikę została wyłączona spod wymogów stawianych przez tę ustawę.

W świetle powyższego organy Inspekcji Ochrony Środowiska mają prawo kontrolować rolników indywidualnych na OSN, a z uwagi na fakt, iż rolnicy ci są wyłączeni spod stosowania ustawy o swobodzie działalności gospo-

¹⁰³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm, uchylony z dniem 30 kwietnia 2018 r.

darczej, kontrole te nie są realizowane na zasadach określonych w rozdziale 5 tej ustawy, a zatem upoważnienie do kontroli nie musi zawierać wskazania podmiotu kontrolowanego i nie musi być mu doręczone, a rolnik nie musi być wcześniej powiadamiany o kontroli zgodnie z wymogami zawartymi w tym rozdziale.

Zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań Inspekcji Ochrony Środowiska sprawuje minister środowiska – art. 2 ust. 2 ustawy o IOŚ.

Kontrolę rolniczych źródeł zanieczyszczenia oraz wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego w ramach spełniania wymagań mechanizmu wzajemnej zgodności na tych obszarach sprawuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako instytucja zarządzająca w zakresie wdrażania działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰⁴. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁰⁵ Agencja jest państwową osobą prawną. Nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych – art. 3 ust. 1 ww. ustawy. Główne zadania Agencji określone zostały w art. 4,5,6,6a i 6b tej ustawy, polegają m.in. na wspieraniu:

- inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie, przetwórstwie produktów rolnych oraz przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków;
- przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich;
- rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii;
- kształcenia mieszkańców wsi uprawnionych do otrzymania pożyczek i kredytów na zasadach określonych w przepisach o pożyczkach i kredytach studenckich;
- zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich z gatunku bydło, owce, kozy, świnie lub konie;
- realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i przetwórstwa produktów rolnych lub ze Wspólnej Polityki Rolnej lub w zakresie objętym działem administracji rządowej – rybołówstwo.

Agencja, zgodnie z art. 6 ww. ustawy, realizuje również zadania określone w odrębnych przepisach, w szczególności dotyczące płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulacji rynków rolnych, czy rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁰⁴ Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2137.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 23 października 2015 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operację typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁰⁶. Ww. rozporządzenie określa szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na ww. operacje. Pomoc ta przyznawana jest m.in. na operacje polegające na realizacji inwestycji, która zapewni dostosowania gospodarstwa do wymagań określonych w programie działań wprowadzonym dla danego OSN, dotyczących warunków przechowywania:

- nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie lub pasz soczystych lub
- doposażenie gospodarstwa w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych – § 3 ust. 1 pkt 1.

Zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez Agencję, co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu krajowym oraz w siedzibie oddziałów regionalnych i biur powiatowych Agencji, ogłoszenie o naborze wniosków o przyznanie pomocy, nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego rolnik obowiązany jest na podstawie art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance). Wymogi te w obszarze ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego dotyczą prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego (OSN). Agencja jako jednostka realizująca płatności bezpośrednie powinna uwzględniać powyższe zagadnienia w dokumentach i procedurach stanowiących podstawy do wykonywania zadań w powyższym zakresie.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego Agencja przeprowadza kontrole administracyjne i na miejscu płatności bezpośrednich, w tym kontrole w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm.

Wymogi jakie muszą spełnić rolnicy na OSN w ramach wdrażania dyrektywy azotanowej zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1795, ze zm.

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 743, ze zm.

Rola jednostek doradztwa rolniczego

Właściwej ochrony środowiska nie zapewnią tylko przepisy prawa i ich znajomość, jeśli nie będzie im towarzyszyła świadomość ekologiczna, a więc szkolenia czy informacje docierające do najszerzej grupy zainteresowanych czyli rolników. Tu ważną rolę spełniają jednostki doradztwa rolniczego. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego¹⁰⁸ określa organizację, zadania i zasady działania tych jednostek. Jednostkami doradztwa rolniczego jest Centrum Doradztwa Rolniczego oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Są one państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną (art. 2 ust. 2) i podlegają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który w drodze zarządzenia nadaje im statut (art. 3). Zadaniem tych jednostek jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. Szczegółowe zadania Centrum Doradztwa z zakresu doradztwa rolniczego określone są w art. 4 ust. 1 ww. ustawy a ośrodków wojewódzkich w art. 4 ust. 2. Ośrodki wojewódzkie w ramach zadań z zakresu doradztwa rolniczego współdziałają w realizacji zadań wynikających z programów rolno-środowiskowych oraz programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (art. 4 ust. 2 pkt 10).

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego współpracują one m.in. z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, szkołami, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi i placówkami naukowymi Polskiej Akademii Nauk oraz związkami zawodowymi i społeczno-zawodowymi organizacjami rolników.

Polska nie wywiązała się z zobowiązań nałożonych przepisami dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (tzw. dyrektywy azotanowej) – tak orzekł w dniu 20 listopada 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyżej wymienionym wyroku Trybunał uznał, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy 91/676 w związku z załącznikiem I do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej. Zdaniem Trybunału Polska:

- nie określiła w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego;
- wyznaczyła w sposób niewystarczający strefy zagrożenia;
- przyjęła programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy azotanowej, które obejmują środki niezgodne z tą dyrektywą.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 711.

Dlatego też z dniem 24 sierpnia 2017 r., na podstawie art. 574 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁰⁹ weszły w życie nowe przepisy dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Przepisy te m.in. zobowiązują ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rybołówstwa do opracowania zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania – art. 103 ust. 1 tej ustawy.

Kodeks
dobrych praktyk
rolniczych

Najistotniejszą zmianę wprowadza art. 104, zgodnie z którym w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu opracowuje się i wdraża na obszarze całego państwa program działań. Co powinien zawierać taki program ustawodawca szczegółowo określił w ust. 2 art. 104 tej ustawy. Projekt programu działań opracowuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa – art. 106. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, opracowując projekt programu działań, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹⁰. Następnie uzgadnia on zakres i sposób uwzględnienia uwag do projektu programu działań z ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Program działań przyjmuje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Program ten podlega przeglądowi co 4 lata oraz w razie potrzeby aktualizacji. Pierwszy projekt programu działań, zgodnie z art. 567 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne powinien być opracowany, w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy tj. 24 sierpnia 2017 r. Na podstawie art. 107 program działań są obowiązane stosować podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 tej ustawy. Właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska dokonuje kontroli stosowania programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność, o których mowa w art. 102 ust. 1, obowiązane do jego stosowania, a wyniki z tych kontroli przekazuje ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni – art. 108 ust. 1 i 2. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dokona oceny skuteczności programu działań – art. 110, a następnie jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 111 ust. 1 i przekazania go do Komisji Europejskiej co 4 lata, w terminie do dnia 31 października – art. 112. Podmioty stosujące programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, na podstawie dotychczasowych przepisów, ustanowione w aktach prawa miejscowego, zakończą inwestycje związane z realizacją tych programów, finansowane ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów

Zmiana podejścia
w realizacji dyrektywy
azotanowej

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 1566, dzień ogłoszenia 23 sierpień 2017 r.

¹¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹¹, nie później niż z upływem 12 miesięcy od dnia, w którym przestałyby obowiązywać dotychczasowe programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych – art. 543 ustawy z 2017 r. Prawo wodne.

¹¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego - Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991, s. 1, ze zm.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego 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 485/2008 – Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.
4. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, ze zm.
6. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego – Dz. U. z 2018 r. poz. 711.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.
8. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu – Dz. U. z 2017 r. poz. 668, ze zm.
9. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Dz. U. z 2017 r. poz. 2137
10. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Dz. U. z 2017 r. poz. 1856, ze zm.
11. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz. U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.
12. Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego – Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych – Dz. U. z 2003 r. Nr 4 poz. 44, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych – Dz. U. Nr 241, poz. 2093, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie – Dz. U. z 2014 r. poz. 81.
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania – Dz. U. z 2014 r. poz. 393.
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom – Dz. U. z 2015 r. poz. 743, ze zm.
18. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r., w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operację typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz. U. z 2015 r. poz. 1795, ze zm.
19. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych – M.P. z 2015 r. poz. 329, ze zm.
20. Komunikat Ministra Finansów Nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
13. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
14. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
15. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
16. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
17. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
18. Senacka Komisja Środowiska
19. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
22. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
23. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
24. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
25. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
26. Dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 4 września 2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-1.0911.1.2018.AZ

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W odpowiedzi na pismo z 20.08.2018 r. (data wpływu: 21.08.2018 r.), znak: KSI.410.006.00.2017, P/17/051, przy którym przekazano *Informację o wynikach kontroli zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych*, przeprowadzonej przez NIK na przełomie 2017 i 2018 r., obejmującej swoim zakresem zadania realizowane m.in. przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ), przedstawiam poniżej swoje stanowisko odnośnie do stwierdzeń zawartych w ww. *Informacji*, dotyczących oceny działań organów IOŚ w zakresie kontroli zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych.

W szczególności pragnę odnieść się do wniosku NIK sformułowanego w pkt 4, ppkt 4) *Informacji*, gdzie wskazano, że zdaniem NIK w celu zwiększenia skuteczności zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych niezbędne jest przygotowanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) wytycznych do prowadzenia przez organy IOŚ kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce i stosowane nawozy.

Wniosek ten w mojej ocenie nie ma uzasadnienia wobec istniejącego stanu faktycznego. Po pierwsze, jak wskazano w wyjaśnieniach skierowanych do Pani Ewy Polkowskiej, Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli w piśmie z dnia 31 stycznia 2018 r. znak: DliO-0705/3/2018, organy IOŚ w 2013 r. podjęły prace w ramach grupy roboczej w celu wypracowania ujednoliconego podejścia do zagadnień kontrolnych na OSN, które jednak w związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad projektem nowej ustawy Prawo wodne zostały wstrzymane. Wielkopolski WIOŚ, niezależnie od prac grupy, zrealizował jednak projekt pn. „Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce” w wyniku, którego wypracował merytoryczne wskazówki, które zostały ujęte w publikacji „Wytyczne dla inspektorów WIOŚ do kontroli gospodarstw rolnych na OSN”. Publikacja ta została przekazana do GIOŚ, który ją zaakceptował i udostępnił do wykorzystania przez wszystkich

WIOŚ, poprzez zamieszczenie w Informatycznym Systemie Kontroli (dalej: ISK), funkcjonującym i obowiązującym w IOŚ.

Po drugie, oprócz wskazanego powyżej merytorycznego materiału, w Systemie Kontroli (dalej: SK) oraz ISK, zawarte są zasady – wytyczne, planowania, przygotowywania i wykonywania kontroli, które są znane inspektorom WIOŚ i przez nich stosowane. ISK jest aktualizowany przez GIOŚ m.in. w sytuacji gdy ulegają zmianom przepisy lub inne wymagania związane z wykonywaniem kontroli. Aktualnie, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646) oraz przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 1471), która w zmienionym brzmieniu weszła w życie 2 sierpnia 2018 r., w ISK zostały wprowadzone zmiany i planowane są kolejne, dotyczące właśnie sposobu i zasad przygotowywania oraz wykonywania kontroli przez WIOŚ. Informacje o zmianach oraz wzory nowych dokumentów są na bieżąco przekazywane przez GIOŚ do WIOŚ. Ponadto, w czerwcu 2017 r. przeprowadzono naradę dla administratorów ISK obsługujących ten system we wszystkich WIOŚ, a w listopadzie 2017 r. szkolenie dla młodych inspektorów WIOŚ, obejmujące również zasady wykonywania kontroli. Również w bieżącym roku na wrzesień i listopad zaplanowano analogiczne szkolenia.

I w końcu po trzecie, co jest jednocześnie najistotniejsze, od 27 lipca 2018 r. weszły w życie przepisy uchwalonego 5 czerwca 2018 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1339). Akt ten zawiera szczegółowe wskazanie środków oraz sposobów postępowania w zakresie praktyki rolniczej, w szczególności związanej z procesami nawożenia, gospodarki nawozami w gospodarstwach rolnych, służące zmniejszeniu zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu, ale też sposób dokumentowania realizacji programu działań oraz określenie harmonogramu rzeczowego i czasowego realizacji tych środków. Skonkretyzowane wymogi skierowane do podmiotów prowadzących działalność rolniczą oraz stosujących i przechowujących nawozy są jednocześnie wymaganiami, których przestrzeganie kontroluje WIOŚ, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn zm.). Jednocześnie nie można pominąć, że w art. 109 ust. 3 tej ustawy wskazano jednoznaczne zasady prowadzenia kontroli, powołując się na przepisy działu 5 ww. ustawy Prawo przedsiębiorców.

Ponadto, GIOŚ na podstawie art. 108 ust. 4-6 ustawy Prawo wodne wystąpił do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przekazanie danych o lokalizacji gospodarstw rolnych na terenie każdego województwa. Uzyskane dane ewidencyjne zostały przekazane przez GIOŚ do poszczególnych WIOŚ.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe kwestie, w mojej ocenie nie ma potrzeby tworzenia kolejnego dokumentu (wytycznych) powielającego sposób kontroli czy jej zakres, które są już ujęte w istniejących dokumentach czy wprost w powszechnie obowiązujących aktach prawnych.

Dodatkowo, pragnę koniecznie w tym miejscu podkreślić, co nie zostało wskazane jednoznacznie w *Informacji* NIK, że niezapewnienie przez organy IOŚ sprawowania kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczeń w stopniu wystarczającym, nie jest bynajmniej skutkiem braku

wytycznych do prowadzenia kontroli lub dostępu do ewidencji podmiotów prowadzących taką działalność ale skutkiem braku wystarczających środków finansowych na realizację takich kontroli. Dla organów IOŚ zadaniem priorytetowym wobec ograniczonych zasobów kadrowych, jest bowiem kontrola podmiotów prowadzących rodzaje działalności, które w sposób znaczący oddziałują szkodliwie na środowisko. Działalność rolnicza, ze względu na mały stopień oddziaływania na środowisko, w klasyfikacji IOŚ ustalonej na podstawie analizy ryzyka, mieści się w ostatniej – V kategorii oddziaływania, dlatego planowanie kontroli w tym zakresie do tej pory było ograniczone.

Niemniej jednak, organy IOŚ dostrzegając konieczność realizacji tego obowiązku, zgłaszały wielokrotnie przy okazji prac legislacyjnych potrzebę zapewnienia środków finansowych na kontrole realizacji dyrektywy azotanowej na wyznaczonych dotychczas OSN. Miało to miejsce również w 2015 r., na etapie toczących się prac legislacyjnych nad projektem nowej ustawy Prawo wodne, gdzie GIOŚ wskazywał realne problemy z kontrolą w tym obszarze oraz zagrożenie niewywiązania się z obowiązku kontroli przestrzegania programu działań przez podmioty (ok. 1,5 mln podmiotów), które wyznaczyła nowa ustawa Prawo wodne - jeżeli nie zostaną zapewnione dodatkowe środki finansowe na ten cel.

W toku prac legislacyjnych w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) do ustawy Prawo Wodne, dostępnej na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod nr UC1 w pkt. 6 w OSR, koszty wdrożenia dyrektywy azotanowej zostały oszacowane, cytując:

„Z uwagi na zakres tych działań planuje się zwiększenie finansowania dla inspekcji przede wszystkim ze środków PGW "Wody Polskie". Koszt podstawowy takich kontroli oszacowano na ok. 38,6 mln zł/rocznie (kwota zmienna, uśrednienie za okres 10-letni), co jednak w przypadku grupy dotychczas niekontrolowanej może oznaczać dodatkowe koszty, przy założeniu konieczności utrzymywania m.in. laboratoriów oraz zakupu dodatkowego sprzętu technicznego, innych działań m.in. o charakterze planistycznym (aktualnie przypisane w większości do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Oprócz kontroli i zadań monitorujących konieczne będzie także podejmowanie działań bieżących, tj. przede wszystkim związanych z badaniem stanu jakości wód, przygotowywaniem dokumentów związanych z ich monitoringiem, a także oceną wdrażania innych zadań. Łączny koszt tych działań został oszacowany na poziomie ok. 76,13 mln zł/rocznie w perspektywie 10-ciu lat, co zostało wskazane jako wydatek po stronie PGW "Wody Polskie" i będzie wydatkowane w postaci specjalnej rezerwy celowej”.

W efekcie prowadzonej korespondencji z Prezesem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dotyczącej środków finansowych wskazanych w OSR do ustawy Prawo wodne, oraz powtórzonych w OSR do projektu rozporządzenia w sprawie Programu działań, Pani Anna Moskwa, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nadzór nad PGW Wody Polskie) w piśmie z dnia 2 sierpnia 2018 r. znak: DGWiZS.WOW.071.24.6.2018.PP poinformowała o przyznaniu dla IOŚ na realizację wdrożenia dyrektywy azotanowej (łącznie kontroli i monitoringu), kwotę 22,818 mln zł/rocznie, w postaci kosztów dofinansowania zakupów inwestycyjnych i bieżących kosztów monitoringowych, wskazując przy tym jednoznacznie, że przewidziana w OSR do ustawy Prawo wodne kwota 76,13 mln zł/rocznie została pomniejszona o koszty osobowe w wysokości 55 mln zł/rocznie.

W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z dnia 11 sierpnia 2018 r. znak: DM/0701-02/03/18/MM wskazano, że to właśnie koszty osobowe są kluczowe dla realizacji wdrożenia dyrektywy azotanowej, zarówno po stronie kontroli podmiotów jak i monitoringu wód oraz, że brak zabezpieczenia środków w budżecie państwa na rok 2019 i kolejne lata na realizację powyższych, ciągłych zadań przez IOŚ może skutkować ich niewykonaniem zgodnie z założonym w ustawie harmonogramem, a tym samym narażeniem się na utrzymanie zarzutów KE w sprawie niepełnego wdrożenia dyrektywy azotanowej w Polsce i niewykonaniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 20 listopada 2014 r. (skarga nr C 356/13). Jednocześnie resort środowiska zwrócił się z prośbą o utworzenie specjalnej rezerwy celowej w budżecie państwa na rok 2019 i kolejne lata w planie wieloletnim, przywołanej w OSR do ustawy - Prawo wodne, określonej w regule finansowej ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw na realizację przez IOŚ zadań dyrektywy azotanowej, określonych w ustawie Prawo wodne.

W świetle powyższego, moim zdaniem, ocena dokonana przez NIK i zaprezentowana w *Informacji*, jest niepełna i powinna być zweryfikowana właśnie przez pryzmat możliwości finansowo-kadrowych Inspekcji Ochrony Środowiska, w szczególności mając na uwadze ogrom prac związanych z realizacją kontroli wszystkich podmiotów gospodarujących na OSN (ok. 1,5 mln podmiotów).

2 powołanym
Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Stanisław Mazurek

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI.410.006.00.2017
P/17/051

Warszawa, dnia 14 września 2018 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 4 września 2018 r. do Informacji o wynikach kontroli
„Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Uprzejmie informuję, iż podtrzymuję wniosek nr 4 zawarty w *Informacji o wynikach kontroli zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych*, skierowany do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, dotyczący przygotowania wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ) kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju, przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy. Nie podzielam stanowiska Ministra Środowiska, iż wniosek ten nie ma uzasadnienia wobec istniejącego stanu prawnego.

W myśl regulacji zawartej w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*² Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ), kierując działalnością IOŚ ustala ogólne kierunki działania IOŚ oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ww. ustawy, oraz kontroluje stan ich realizacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 17a ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* do zadań IOŚ należy wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*³. Zadaniem, wskazanym w art. 108 ustawy – *Prawo wodne*, jest dokonywanie przez właściwy organ IOŚ kontroli stosowania, na terenie całego kraju, programu działań mającego na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy.

Kontrole jednostkowe przeprowadzone w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (dalej: wioś) w ramach przedmiotowej kontroli wykazały, iż w poszczególnych wioś w sposób zróżnicowany realizowano zadania związane z kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczenia wód azotanami. Stwierdzono, że w niektórych wioś nie weryfikowano bądź weryfikowano nierzetelnie realizację

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, ze zm. – do dnia 31 grudnia 2017 r. obowiązywała ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.)

obowiązków dotyczących gospodarujących na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (dalej: OSN). Podkreślenia wymaga fakt, iż to wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (dalej: WIOŚ), jako odpowiedzialni za kontrolę rolniczych źródeł zanieczyszczenia, zgłaszali GIOŚ potrzebę wypracowania jednolitego podejścia do zagadnień kontrolnych na OSN w ramach działalności IOŚ.

W przywołanym przez Ministra Środowiska piśmie z dnia 31 stycznia 2018 r. znak: DliO-0705/3/2018 GIOŚ poinformował NIK o podjętej w 2015 r. decyzji, dotyczącej odstąpienia od przygotowania wytycznych do prowadzenia kontroli gospodarstw rolnych jedynie do czasu wejścia w życie procedowanego wówczas projektu ustawy – *Prawo wodne* oraz Programu działań dla całego kraju, mającego na celu zmniejszenie i zapobieganie zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. GIOŚ nie wskazał przy tym na bezzasadność przygotowania takich wytycznych po wejściu w życie Programu działań dla całego kraju.

W związku ze zmianą, od dnia 24 sierpnia 2017 r., podejścia do wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce, w obecnym stanie prawnym nie sposób uznać, iż opracowane w 2015 r. „Wytyczne dla inspektorów WIOŚ do kontroli gospodarstw rolnych na OSN” są wystarczające dla określenia sposobu postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 108 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*. Należy zaznaczyć, iż wniosek nr 4 do GIOŚ, zawarty w *Informacji*, nie precyzuje formy wprowadzenia przedmiotowych wytycznych na przykład, jako odrębnego dokumentu czy też materiałów zawartych w Systemie Kontroli czy też w Informatycznym Systemie Kontroli, funkcjonujących w IOŚ.

Odnosząc się do argumentacji Ministra Środowiska dotyczącej szczegółowego wskazania środków oraz sposobów postępowania w zakresie praktyki rolniczej w rozporządzeniu 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”⁴ należy zaznaczyć, iż podobnie szczegółowe wskazanie przedmiotowych wymogów w rozporządzeniach dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w sprawie wprowadzenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, wydanych na podstawie art. 47 ust. 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*, obowiązującej do dnia 31 grudnia 2017 r., nie wyeliminowało braku jednolitości w działaniach wioś, związanych z kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczenia wód azotanami, sygnalizowanego wówczas przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Tym samym realizacja przez GIOŚ wniosku nr 4 zawartego w *Informacji* wpisuje się w deklarowaną przez ten organ, w piśmie z dnia 31 stycznia 2018 r. znak: DliO-0705/3/2018, konieczność zwiększenia nadzoru nad realizacją przez WIOŚ kontroli stosowania Programu działań przyjętego w 2018 r.

Nie podzielam także poglądu, wyrażonego w stanowisku przez Ministra Środowiska, iż ocena dokonana przez NIK i zaprezentowana w *Informacji* jest niepełna i powinna być zweryfikowana przez pryzmat możliwości finansowo-kadrowych Inspekcji Ochrony Środowiska, w szczególności mając na uwadze ogrom prac związanych z realizacją kontroli wszystkich podmiotów gospodarujących na OSN (ok. 1,5 mln podmiotów).

Należy jednoznacznie podkreślić, iż zawarta w *Informacji* negatywna ocena realizacji przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska obowiązku kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków, określonych w programie działań przez prowadzących działalność rolniczą na OSN, dotyczyła działań kontrolowanych wioś w odniesieniu do 44 OSN, wyznaczonych na terenie ich działania w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, dla których opracowano programy działań mające na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego, i na których gospodarowało około 78 tys. rolników, którzy złożyli wnioski o płatności bezpośrednie. Objęte kontrolą

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1339.

wioś nie przeprowadziły ani jednej kontroli w przypadku niemal $\frac{1}{3}$ ww. OSN, a na większości pozostałych OSN ich działania były niewystarczające. Brak lub niewystarczające działania w zakresie kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia na OSN kontrolowani wojewódzcy inspektorzy tłumaczyli przede wszystkim nieposiadaniem pełnej ewidencji gospodarujących na OSN oraz ograniczonymi możliwościami wykonywania przedmiotowych kontroli wobec konieczności realizowania znacznej liczby innych zadań kontrolnych, a w szczególności niewystarczającym zatrudnieniem w wioś, w relacji do zakresu i stale rosnącej liczby zadań, które zobowiązani są wykonywać.

