



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W LUBLINIE

LLU.410.11.2.2024

Pani Jolanta Sawicka
Dyrektor
Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej
ul. Sławinkowska 5
20-810 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/24/041 Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowa Stacja Rolniczo-Chemiczna w Lublinie (dalej: OSChR lub Stacja), ul. Sławinkowska 5, 20-810 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem OSChR jest od 8 lutego 2024 r. Jolanta Sawicka. Poprzednio, tj. od 13 kwietnia 2016 r. do 7 lutego 2024 r. funkcję tę pełnił Piotr Woch.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. 2. Prowadzenie działań w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/87/2024 z 11 czerwca 2024 r. (akta kontroli str. 1)

I. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK ocenia pozytywnie wykonywanie w latach 2018-2023 przez OSChR zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Stacja rzetelnie realizowała doradztwo w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz prowadziła działalność informacyjną w tym zakresie. Zadania te wykonywała bezpłatnie m.in. poprzez interpretowanie wyników badań monitoringowych, prowadzenie instruktaży dla rolników, dystrybucję ulotek oraz publikowanie na stronie internetowej informacji o programie azotanowym. Nie prowadziła natomiast odpłatnej działalności szkoleniowej w ww. zakresie z powodu braku zapotrzebowania na takie usługi. Z informacją o realizowanych zadaniach statutowych występowała do gmin, którym proponowała przeprowadzenie monitoringu na rzecz ochrony środowiska, a w przypadku zawarcia umów wykonywała badania oznaczeń laboratoryjnych (głównie fosforu, magnezu i potasu oraz pH) dla ustalonej ilości pobranych próbek gleby. W celu wydawania opinii o planach nawożenia azotem Dyrektor Stacji zapewnił odpowiednie warunki kadrowo-organizacyjne. Wydane opinie o planie nawożenia azotem były pozytywne i dotyczyły planów sporządzonych przez Stację na zlecenie rolników, przy czym opinie były wydawane przez Dyrektora Stacji, a plany były

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

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

podpisywane przez pracownika, który je sporządzał oraz przez kierownika Działu Agrochemicznej Obsługi Rolnictwa³. Pomimo, że Stacja według obowiązujących przepisów prawa zobowiązana była do wydania opinii oraz uprawniona do przyjęcia zlecenia i opracowania planu, to zdaniem NIK jednocześnie sporządzanie, a następnie opiniowanie planu nawożenia przez tę samą jednostkę nie zapewnia transparentności procesu ich opiniowania. W zaopiniowanych planach nie stwierdzono przekroczenia maksymalnej ilości azotu w nawozach naturalnych, wynoszącej 170 kg/ha/rok. Opłaty za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem były pobierane w wysokości zgodnej z przepisami prawa i w całości odprowadzane do budżetu państwa.

OSChR rzetelnie zaplanowała i wykonała badania monitoringowe azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. Punkty poboru wody zostały wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji prowadzenia badań monitoringowych przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 3/2018 Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie⁴ w sprawie badań monitoringowych⁵, w tym pod względem ich liczebności. Dla każdego punktu prawidłowo prowadzono wymaganą dokumentację, w której odnotowywano m.in jego lokalizację, datę badania monitoringowego oraz wyniki badań wody i gleby, odnotowując przypadki braku wody.

W Stacji zapewniono odpowiednie warunki organizacyjno-kadrowe w celu monitoringu azotanów w wodach. Wyniki badań monitoringowych ujmowano w prowadzonej przez Stację elektronicznej bazie danych, dotyczącej zanieczyszczenia wód azotanami, którą terminowo przekazywano do KSChR. W sprawozdaniach wykazano liczbę punktów monitoringu wód zlokalizowanych na gruntach ornych oraz na użytkach zielonych zgodną z danymi ujętymi w ww. bazie danych, za wyjątkiem rozbieżności w tym zakresie za lata 2019-2021, które nie miały wpływu na ogólną liczbę punktów monitoringu wody wykazanych w sprawozdaniach.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według regulaminu organizacyjnego OSChR⁷, zadania z zakresu organizacji badania gleb w gospodarstwach rolnych dla potrzeb doradztwa nawozowego, działalności szkoleniowej w zakresie wykorzystania wyników badań dla racjonalnego nawożenia i wapnowania gleb oraz współpracy z terenowymi jednostkami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w obszarze agrochemicznej obsługi rolnictwa realizował Dział Agrochemicznej Obsługi Rolnictwa⁸.

(akta kontroli str. 4-9)

W latach 2018-2023 Stacja nie przeprowadzała szkoleń z zakresu doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz nie uzyskiwała z tego tytułu dochodów. Dyrektor Stacji wyjaśniła, że zadania OSChR określone

³ Dalej: Dział AOR.

⁴ Dalej: KSChR.

⁵ Dalej: zarządzenie nr 3/2018 w sprawie badań monitoringowych.

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

⁷ Nadany przez Dyrektora KSChR zarządzeniem nr 13/2006 z 12 lipca 2006 r., ze zm.

⁸ Dalej: Dział AOR.

w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁹ oraz zapisane w § 3 załącznika nr 2¹⁰ do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSChR w Warszawie z 12 sierpnia 2005 r.¹¹, w tym szkoleniowe mogą być realizowane wyłącznie na zlecenie podmiotów i po wniesieniu opłaty. W przypadku zainteresowania szkoleniem Stacja dysponuje kadrami, której kwalifikacje pozwolą przeprowadzić szkolenia z ww. tematu.

(akta kontroli str. 331-335, 355-359)

W latach objętych kontrolą Stacja każdego roku występowała pisemnie do gmin¹², położonych na terenie właściwości jej działania, z informacją o realizowanych zadaniach statutowych określonych w ustawie o nawozach i nawożeniu oraz wykonywanych w ramach tej działalności badaniach (oznaczeniach) gleby. Działania w ww. zakresie realizowane były zgodnie z wymogami określonymi w zarządzeniu nr 9/2005 w sprawie szkoleń. W kierowanych pismach proponowała przeprowadzenie gminnego monitoringu na rzecz ochrony środowiska w zakresie oceny stopnia degradacji gleby w wyniku działalności gospodarczej człowieka. Efektem tej współpracy było podpisanie z gminami umów (40 w 2018 r., 39 w 2019 r., 31 w 2020 r., 30 w 2021 r., 33 w 2022 r. oraz 26 w 2023 r.) na wykonanie oznaczeń laboratoryjnych (głównie fosforu, magnezu, potasu i pH) dla ustalonej ilości pobranych próbek gleby. Według wyjaśnień Dyrektora OSChR, to dana gmina ustalała indywidualnie zakres badań do wykonania w zależności od własnych potrzeb, najczęściej były to analizy podstawowe, tj. pH, fosfor, potas i magnez. Za wykonane badań na rzecz gmin Stacja pobrała w ww. latach opłaty w łącznej wysokości 402 157 zł brutto.

(akta kontroli str. 47-55, 331-335)

OSChR nie uczestniczyła w przedsięwzięciu pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”, na którego realizację zawarta została umowa z 24 sierpnia 2018 r. nr 198/2018/Wn50EE-ee/D pomiędzy Fundacją na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

(akta kontroli str. 331-335)

1.2. OSChR w ramach badań monitoringowych prowadziła bezpłatne doradztwo w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, polegające na udostępnianiu rolnikom biorącym udział w badaniach monitoringowych wydruków z programu eN-Min¹³, w których zawarta była suma azotu mineralnego w profilu 0-60 cm oraz 0-90 cm wraz z wyceną słowną¹⁴. Specjaliści terenowi dostarczając wydruki pomagali zinterpretować wyniki zawartości azotu. Ponadto na stronach www.oschr.pl oraz www.schr.gov.pl zamieszczono m.in. informację „Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej mającej na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami” oraz publikację „Praktyczne wykorzystanie testu Nmin w doradztwie nawozowym”. Doradztwo w sprawach nawożenia azotem, poza programem monitoringu - realizowane było przez Stację, poprzez:

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 105, dalej: ustawa o nawozach i nawożeniu.

¹⁰ Określającego zasady działalności szkoleniowej i informacyjnej OSChR.

¹¹ Dalej: zarządzenie nr 9/2005 w sprawie szkoleń.

¹² W 2018 r. Stacja wystąpiła za pośrednictwem poczty do 153 gmin, a do 28 gmin pismo doręczyli pracownicy terenowi. Z uwagi, że na pismo odpowiedziało 40 gmin, w następnych latach pismo skierowano do 10 gmin wytypowanych z terenu działania każdego pracownika terenowego, który dostarczył je osobiście.

¹³ Elektroniczna baza punktów monitoringowych, prowadzona w formie arkusza kalkulacyjnego, pn. eN-Min udostępniona przez KSChR.

¹⁴ Wycena sporządzana na podstawie publikacji IUNG Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach z 2017 r. pt. "Praktyczne wykorzystanie testu Nmin w doradztwie nawozowym" pod redakcją dr Tamary Jadczyzsyn i prof. dr hab. Wojciecha Lipińskiego. Przedziały zasobności gleby (warstwy 0-90 cm w kg/ha) określone zostały dla trzech rodzajów gleb: 1) gleba bardzo lekka: bardzo niska zawartość Nmin <40, niska od 41-65, średnia 66-85, wysoka 86-120 i bardzo wysoka > 120; 2) gleba lekka: bardzo niska zawartość Nmin < 50, niska 51-80, średnia 81-105, wysoka 106-130, bardzo wysoka >130; 3) gleba średnia i ciężka: bardzo niska zawartość Nmin < 60, niska 61-70, średnia 91-115, wysoka 116-140, bardzo wysoka > 140.

- wykonywanie na zlecenie klientów indywidualnych badania gleb na zawartość azotu mineralnego¹⁵. Z każdego badania sporządzano sprawozdanie, w którym zawierano informację o zawartości N_{min} w kg/ha w warstwie 0-60 cm wraz z oceną zasobności dostarczonej i badanej próbki, określając tym samym potencjalne zapotrzebowanie na nawozy. W poszczególnych latach 2018-2023 analizą objęto w tym zakresie odpowiednio: 759, 688, 688, 1292, 1808 i 1390 próbek oraz pobrano opłaty w wysokości brutto: 9598 zł; 9588 zł; 9130 zł; 16 300 zł; 24 656 zł oraz 17 779 zł. Opłaty za badanie azotu mineralnego w warstwie 0-60 cm pobierano w wysokości 22,86 zł netto (za dwie próbki), tj. zgodnie z cenami określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu uiszczenia opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze¹⁶,
 - sporządzanie planów nawożenia azotem w programie INTER-NAW,
 - wykonywanie badań nawozów naturalnych.
- (akta kontroli str. 56, 78, 90, 99, 101, 103, 105, 107, 109, 139-145, 360-361)

OSChR prowadziła działalność informacyjną, o której mowa w art. 28 ust. 1 pkt 5 ustawy o nawozach i nawożeniu, w tym dotyczącą „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”¹⁷ m.in. poprzez: 1) prowadzenie bezpłatnych instruktaży rolników (w okresie objętym kontrolą instruktorem indywidualnym lub grupowym objęto 517 osób), 2) zamieszczanie informacji na stronie internetowej Stacji, 3) przekazywanie wraz z wynikami badań informacji, że z dniem 1 stycznia 2019 r. wchodzi w życie obowiązki wynikające z programu azotanowego, 4) przekazywanie przez specjalistów terenowych ulotek informacyjnych o ww. programie oraz prezentacji pn. „Planowanie nawożenia azotem – program azotanowy”, 5) udział pracowników OSChR w spotkaniach organizowanych w gminach, podczas których informowali o działaniach Stacji, w tym w zakresie programu azotanowego.

(akta kontroli str. 56-77, 79-81)

1.3. W latach 2018-2023 Dyrektor OSChR wydał 101 opinii o planie nawożenia azotem, za które Stacja pobrała opłaty w łącznej wysokości 34 858 zł. Liczba wydanych opinii i kwota uzyskanych dochodów z tytułu opłat wynosiła w poszczególnych latach odpowiednio: 15 i 6833 zł, 16 i 6242 zł, 15 i 5024 zł, 17 i 5139 zł, 18 i 5548 zł oraz 20 i 6072 zł. Wydane opinie były pozytywne.

OSChR przyjmowała również i sporządzała na zlecenie podmiotów, w tym o których mowa w art. 105a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁸, plany nawożenia azotem. Stacja opracowała łącznie 610 takich planów, w tym: 65 w 2018 r., 90 w 2019 r., 85 w 2020 r., 103 w 2021 r., 132 w 2022 r. i 135 w 2023 r.

(akta kontroli str. 125, 184)

Na podstawie badania szczegółowego 18 opinii o planie nawożenia azotem¹⁹ ustalono, że:

- wydane zostały w okresie od 27 kwietnia 2018 r. do 19 lipca 2023 r., w terminie od 4 do 41 dni²⁰ od wpływu zlecenia oraz ujęte w prowadzonym przez Stację rejestrze

¹⁵ Dalej: N_{min}.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1210, dalej: rozporządzenie w sprawie opłat z 2014 r.

¹⁷ Dalej: program azotanowy. Przyjęty rozporządzeniami Rady Ministrów: z 5 czerwca 2018 r. (Dz. U. poz. 1339) - uchylonym z dniem 15 lutego 2020 r., z 12 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 243) - uchylonym z dniem 8 lutego 2023 r. oraz z 31 stycznia 2023 r. (Dz. U. poz. 244).

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: upw.

¹⁹ Nr: 1/O/II/2023, 10/O/VII/2023, 19/O/XI/2023, 1/O/II/2022, 9/O/VIII/202, 18/O/X/2022, 17/O/X/2021, 8/O/VII/2021, 1/O/IV/2021, 15/O/IX/2020, 7/O/VII/2020, 1/O/V/2020, 14/O/IX/2019, 8/O/VIII/2019, 1/O/IV/2019, 14/O/X/18, 8/O/VIII/2018, 1/O/IV/18.

²⁰ W związku z wykonaniem badań laboratoryjnych.

opinii o planie nawożenia azotem. Opinie zostały podpisane przez Dyrektora Stacji i były pozytywne. W zaopiniowanych planach nie wystąpiło przekroczenie maksymalnej dopuszczalnej ilości azotu w nawozach naturalnych wynoszącej 170 kg/ha/rok;

- za wydane opinie pobrane zostały opłaty w łącznej wysokości 7101 zł. Wysokość opłat: w 2018 r., 2019 r. i 2020 r. (do 8 czerwca) została pobrana według cennika, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu uiszczenia opłat za zadanie wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze²¹ i wynosiła 7,11 zł (bez VAT) za gatunek rośliny na powierzchni do 4 ha. Od 9 czerwca 2020 r. opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia pobierano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie wysokości jednostkowej stawki opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia azotem dla poszczególnej działki rolnej oraz terminu i sposobu uiszczenia tej opłaty²², tj. w wysokości 8,95 zł (bez VAT) dla każdej działki rolnej²³. Wysokość opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia w przypadku podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, od 23 listopada 2019 r. nie przekraczała 400 zł dla gospodarstwa rolnego.

W okresie obowiązywania ww. przepisów wysokość pobranych opłat za wydanie opinii wynosiła: przed 23 listopada 2019 r. od 433,71 zł do 952,74 zł, natomiast po 23 listopada 2019 r. od 241,74 zł do 400 zł.

Opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia były pobierane przez Stację bez podatku VAT²⁴;

- wydane opinie dotyczyły planów nawożenia azotem²⁵ lub pełnych planów nawożenia²⁶, które zostały uprzednio opracowane przez Stację na zlecenie rolników. Plany były sporządzane przez pracownika Stacji, któremu przypisano tego rodzaju zadania do zakresu jego obowiązków, a następnie akceptowane przez kierownika Działu AOR.

Dyrektor OSChR wyjaśniła, że opracowując plan nawożenia azotem Stacja stosuje się do punktu nr 3 Instrukcji (Opiniowanie planów nawożenia azotem dla podmiotów zobowiązanych do posiadania opinii) przekazanej do stosowania 20 grudnia 2018 r. przez Dyrektora KSChR. Instrukcja nakazuje opracowywanie planu nawożenia zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej do czego ściśle się stosujemy. Pomimo tego, że istnieje możliwość wykonania planu nawożenia azotem z wykorzystaniem wskaźników zawartości azotu w nawozach naturalnych, czy glebie - podanych w tabelach programu azotanowego, prawie wszystkie plany sporządzone przez OSChR opierają się o faktyczne zawartości azotu w nawozach naturalnych wynikające z przeprowadzonych analiz chemicznych w naszym akredytowanym laboratorium. Sam plan nawożenia azotem OSChR wydaje w postaci szczegółowego dokumentu zawierającego dokładne rozplanowanie dawek azotu. Dawki uwzględniają azot pochodzący z organicznych środków nawozowych i w miarę potrzeby uzupełniane są azotem z nawozów mineralnych.

²¹ Dz. U. poz. 1210.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1012, dalej: rozporządzenie w sprawie opłat z 2020 r.

²³ Definicja działki rolnej określona została w Instrukcji opiniowania planów nawożenia nawozem, przekazanej przez KSChR pismem z 20 grudnia 2018 r. - jako powierzchnia z jedną rośliną uprawną o jednakowym potencjale plonowania i niezmiennych elementach uproszczonego bilansu azotu lub powierzchnia do 4 ha jeśli wykonano badania Nmin w próbkach gleby zgodnie z normą PN-R-04028:1997P.

²⁴ Na podstawie interpretacji indywidualnej wydanej 30 grudnia 2013 r. przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi jako organ upoważniony przez Ministra Finansów do wydania interpretacji.

²⁵ Do planu nawożenia azotem dawka N opiera się o metodę uproszczonego bilansu zawartą w załączniku do programu azotanowego.

²⁶ Z wykorzystaniem badań azotu, fosforu, potasu, magnezu i wapnowania wykonywanych w laboratorium akredytowanym.

ilość zaproponowanych dawek uwzględnia potrzeby pokarmowe zaplanowanych roślin zgodnie z artykułem 105a upw.

Za sporządzenie w badanej próbie planów nawożenia Stacja pobrała opłaty w łącznej kwocie 9975 zł, które naliczono w wysokości określonej w rozporządzeniu w sprawie opłat z 2014 r., tj. w wysokości 7,11 zł netto (8,75 zł brutto) za gatunek rośliny na powierzchni do 4 ha. Wysokość opłat wynosiła od 113,75 zł do 1172,50 zł;

- dochody uzyskane z opłat za wydanie opinii o planie nawożenia oraz za sporządzenie planów nawożenia, zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o nawozach i nawożeniu, zostały odprowadzone na rachunek budżetu państwa;
- 10 opinii wydano o planie nawożenia azotem, który został uprzednio opracowany w Stacji na zlecenie podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, a pozostałe osiem wydano o planie, sporządzonym przez Stację na zlecenie podmiotów, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu²⁷. Zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dyrektor Stacji wyjaśniła, że plany nawożenia, które zostały wykonane po 2018 r. w OSChR zostały sporządzone w programie komputerowym, który został opracowany na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami z 5 czerwca 2018 r. oraz z 31 stycznia 2023 r. Sposób wyliczenia dawek azotu zawarty w programie komputerowym i przypisane wartości przeliczeniowe były zgodne z ww. rozporządzeniami. Przed zatwierdzeniem i dopuszczeniem programu do stosowania, zgodnie z postanowieniami zawartymi w Księdze Jakości (dokument porządkujący pracę w akredytowanym laboratorium, Rozdział 7 Wymagania dotyczące procesu) program został odpowiednio zwalidowany, a komórki po dokładnym sprawdzeniu poprawności wyliczeń przez kierownika Działu AOR zablokowane przez informatyka. Zarówno kierownik AOR jak i informatyk mają ciągły nadzór nad aktualizacją danych. Każdy plan nawożenia azotem został podpisany przez osobę przygotowaną merytorycznie do tego zadania, przygotowującą bezpośrednio ten dokument i dodatkowo przez kierownika Działu AOR sprawującego merytoryczny nadzór nad tym zadaniem. Opinia ma znaczenie jedynie dla organów kontrolnych, gdyż dla samego podmiotu większą rolę praktyczną odgrywa plan nawożenia azotem. Opinia to formalny wymóg dla określonych w ustawie podmiotów, stanowiący podsumowanie planu nawożenia azotem, który w OSChR podpisuje dyrektor jednostki.

(akta kontroli str. 125-198, 331-340)

1.4. OSChR nie prowadziła ewidencji podmiotów zobowiązanych do posiadania pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem. Według wyjaśnień Dyrektora Stacji, zgodnie z art. 105b upw, to podmiot prowadzący działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 jest zobowiązany do uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej o planie nawożenia azotem nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów. Podmiot prowadzący działalność, o której mowa w art. 105a, doręcza kopię planu nawożenia azotem wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta oraz właściwemu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska, właściwym ze względu na miejsce stosowania nawozów, wraz z kopią pozytywnej opinii okręgowej stacji o tym planie, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów.

(akta kontroli str. 331-335)

²⁷ Przepis uchylony (z dniem 23 listopada 2019 r.) ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2170, ze zm.).

W OSChR zadania z zakresu wydawania opinii w czasie nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów określonych w planie nawożenia azotem przypisano trzem pracownikom Działu AOR.

(akta kontroli str. 10-19, 312-320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Stacji w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 10 przypadkach (spośród 18 poddanych szczegółowemu badaniu) Dyrektor OSChR wydał opinię o planie nawożenia azotem, który został uprzednio opracowany przez Stację na zlecenie podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw i zatwierdzony przez Kierownika AOR. Pozostałe osiem opinii wydano o planie, sporządzonym przez Stację na zlecenie podmiotów, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu. Nie kwestionując faktu, że w świetle obowiązujących przepisów prawa Stacja była zobowiązana do wydania opinii oraz uprawniona do przyjęcia zlecenia i opracowania planu, NIK wskazuje, że sporządzanie, a następnie opiniowanie planu nawożenia przez tę samą jednostkę nie zapewnia transparentności procesu opiniowania planów, a w konsekwencji może podważać ratio legis art. 105b ust. 1 ustawy Prawo wodne. Formułując przedmiotową nieprawidłowość NIK uwzględnia jednak, iż „Instrukcja opiniowania planu nawożenia azotem dla podmiotów zobowiązanych do posiadania opinii” wydana przez Dyrektora KSChR nie regulowała zasad wydawania opinii o planie opracowanym odpłatnie przez tę samą stację. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny ogólnej skontrolowanej działalności.

Wyjaśniając przyczyny jednoczesnego sporządzania planu nawożenia azotem, o którym mowa w art. 105a ust. 1 upw (poprzednio art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu), a następnie opiniowania tego planu przez Stację, Dyrektor OSChR stwierdziła m.in., że opinia o planie nawożenia azotem jest formalnym wymogiem, do posiadania którego zobligowane są podmioty, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw. Jeśli plan został sporządzony w jednostce posiadającej kompetencje merytoryczne do jego wytworzenia, wydanie dokumentu potwierdzającego poprawność planowania nawożenia N jest formalnym potwierdzeniem spełnienia wymagań planu do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”. Działania do wykonania (przez rolnika lub pracownika OSChR) w opracowaniu planu nawożenia azotem to: ustalenie gatunków roślin przewidzianych do uprawy, ustalenie przewidywanych plonów roślin, ustalenie powierzchni roślin uprawnych, ustalenie wielkości pobrania N na podstawie wskaźników tabelarycznych, ustalenie planowanych dawek nawozów naturalnych, ustalenie ilości N w nawozach naturalnych (na podstawie danych tabelarycznych lub wyników badań), wyliczenie sumy azotu działającego ze wszystkich źródeł, wyliczenie dawek N w nawozach mineralnych metodą bilansową w kg na hektar, wyliczenie dawek N w nawozach mineralnych w kg na powierzchnię nawożoną.

Opinia o planie nawożenia N to dokument podsumowujący plan. Nie ma on charakteru praktycznego (dla gospodarstwa rolnego), a jedynie stanowi wymóg formalny. Czynności wykonywane przy opracowaniu planu nawożenia N różnią się od czynności składających się na opinię, którą jest swoiste podsumowanie liczącego niejednokrotnie kilkadziesiąt stron planu.

Jeśli OSChR opracowała poprawnie plan nawożenia N to z niejasnych powodów nie mogłaby wydać do niego dwuzdaniowego podsumowania (nazwanego opinią). Trudno sobie wyobrazić to utrudnienie dla rolnika. Ponadto nie ma żadnego ryzyka w wykonywaniu tych czynności w jednej instytucji, ze względów merytorycznych.

W tym przypadku ustawodawca delegował obydwie zadania okręgowym stacjom chemiczno-rolniczym, z czego jedynie jedno ma charakter obligatoryjny (opinia).

(akta kontroli str. 131-174, 349-353)

CENA CZĄSTKOWA

OSChR rzetelnie realizowała doradztwo w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz prowadziła działalność informacyjną w tym zakresie. Zadania te wykonywała bezpłatnie m.in., poprzez interpretowanie wyników badań monitoringowych, prowadzenie instruktaży, dystrybucję ulotek oraz publikowanie informacji o programie azotanowym. Z informacją o realizowanych zadaniach statutowych występowała do gmin, którym proponowała przeprowadzenie monitoringu na rzecz ochrony środowiska. Stacja nie prowadziła odpłatnej działalności szkoleniowej w ww. zakresie z powodu braku zapotrzebowania na takie usługi.

W celu wydawania opinii o planach nawożenia azotem Dyrektor Stacji zapewnił odpowiednie warunki kadrowo-organizacyjne, jednak skontrolowane opinie dotyczyły planów opracowanych uprzednio przez Stację. Pomimo, że Stacja według obowiązujących przepisów prawa zobowiązana była do wydania opinii oraz uprawniona do przyjęcia zlecenia i opracowania planu, to zdaniem NIK jednocześnie sporządzanie, a następnie opiniowanie planu nawożenia przez tę samą jednostkę nie zapewnia transparentności procesu ich opiniowania. W opracowanych planach nie stwierdzono przekroczenia maksymalnej ilości azotu w nawozach naturalnych, wynoszącej 170 kg/ha/rok, a wydane opinie były pozytywne.

Opłaty za sporządzenie opinii o planach nawożenia były pobierane w wymaganej przepisami prawa wysokości i odprowadzane do budżetu państwa.

2. Prowadzenie działań w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu

Opis stanu faktycznego

2.1. OSChR posiadała wyznaczone na terenie właściwości swojego działania 333 punkty monitoringowe azotu mineralnego, w tym 111 punktów, z których pozyskiwane były próbki do badań monitoringu azotu i fosforu w wodach do głębokości 90 cm od powierzchni gleby. Punkty poboru próbek wód gruntowych skojarzone były z siecią monitoringu azotu mineralnego w glebie.

Liczba punktów monitoringowych została ustalona zgodnie z przepisami załącznika do zarządzenia nr 3/2018 w sprawie badań monitoringowych. W 2018 r. ze 111 punktów monitoringu wód 22 punkty (20%) zlokalizowano na użytkach zielonych, a pozostałe 89 (80%) punktów na gruntach ornych. W latach 2019-2020 oraz 2021-2023 liczba punktów monitoringu wody na użytkach zielonych zwiększyła się odpowiednio do 23 i 24, a na gruntach ornych zmniejszyła do 88 i 87.

Dyrektor Stacji wyjaśniła, że zwiększenie liczby punktów monitoringu wody na użytkach zielonych spowodowane było zmianami w użytkowaniu gruntów przez rolników, u których punkty zostały wytyczone. Zmiany odnotowane były w dokumencie dotyczącym punktu i zapisane w bazie eN-Min przekazywanej do organizatora badań. Ze strony organizatora nie było żadnych uwag, że jest to działanie niewłaściwe. Ilość punktów, a także ich lokalizacja pozostawała bez zmian, co było nie bez znaczenia dla prowadzonego monitoringu.

(akta kontroli str. 82-85, 113-124, 199-292, 341-353)

W sprawozdaniach przekazanych do KSChR z wykonywania ważniejszych zadań rzeczowych za lata 2019-2021 Stacja wykazała liczbę punktów monitoringu wód

zlokalizowanych na gruntach ornych oraz na użytkach zielonych niezgodną z danymi ujętymi w bazie eN-Min. W sprawozdaniach wykazano 89 punktów poboru wody na gruntach ornych i 22 na użytkach zielonych, podczas gdy w bazie eN-Min ujętych było 88 punktów poboru wody na gruntach ornych i 23 na użytkach zielonych w 2019 i w 2020 roku oraz 87 punktów poboru wody na gruntach ornych i 24 na użytkach zielonych w 2021 r. Dyrektor Stacji wyjaśniła m.in., że wypełniając elektroniczną bezę eN-Min pracownik upoważniony do tego zadania dysponuje wszystkimi dokumentami dotyczącymi punktów monitoringowych z całego okresu badań. Kierownik Działu wypełniając załącznik nr 5 do sprawozdania nie posiadała uzupełnionego arkusza eN-Min za rok poprzedni i nie uwzględniła naniesionych zmian. Wpisała ilości użytków zielonych jakie wynikały z początkowych obliczeń.

W sprawozdaniach za 2022 i za 2023 rok wykazane zostały dane wynikające z bazy eN-Min.

(akta kontroli str. 235, 255, 272, 341-353)

Z zaplanowanych w każdym roku 222 badań monitoringu azotanów w wodach, polegających na poborze wiosną i jesienią próbek wody z każdego punktu monitoringowego, Stacja pobrała 177 próbek w 2018 r. (83 wiosną i 94 jesienią), 120 w 2019 r. (33 i 87), 72 w 2020 r. (20 i 52), 154 w 2021 r. (79 i 75), 163 w 2022 r. (72 i 91) oraz 156 w 2023 r. (61 i 95). Pobranie mniejszej ilości próbek wody spowodowane było, według wyjaśnień Dyrektora Stacji, suszą.

(akta kontroli str. 82, 336-339)

Analizą objęto dokumentację dotyczącą badań monitoringowych wykonanych przez Stację w latach 2018-2023 w wybranych losowo 18 punktach monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm. Ustalono, że:

- w 18 punktach badanie monitoringowe przeprowadzono wiosną i jesienią. Próbkę wody (min. 100 ml) pobierane były z piezometrów na głębokości 90 cm do pojemników (bidonów) oznakowanych numerem punktu, następnie transportowane do Stacji w lodówkach samochodowych lub styropianowych pojemnikach z wkładami chłodzącymi. Po potwierdzeniu przez pracownika laboratorium przyjęcia próbek wdrażane były procedury analityczne. Według wyjaśnień Dyrektora Stacji, próbki do celów monitoringu pobierane są wiosną niezwłocznie po rozmarznieniu gleby i zejściu okrywy śnieżnej, a jesienią po zbiorze roślin z pola. Instrukcja prowadzenia badań monitoringowych przez okęgowe stacje chemiczno-rolnicze, stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 3/2018 Dyrektora KSChR²⁸ nie określa dokładnie dat pobierania próbek, operuje jedynie pojęciem wiosna i jesień. Na podstawie pobranych próbek oraz wykonanych analiz laboratoryjnych sporządzano dla każdego punktu monitoringowego, wymagany ww. instrukcją załącznik 2b pn. „Dane gromadzone corocznie”, w którym odnotowywano m.in. datę przeprowadzenia monitoringu, informacje o uprawach oraz wyniki badań laboratoryjnych dla gleby i wody. W dokumentacji odnotowywano również fakt braku wody w terminie pobierania próbek. Do poboru próbek i oznaczeń laboratoryjnych wykorzystano metody i sprzęt określone w ww. zarządzeniu. W dokumentacji każdego punktu monitoringowego znajdowały się oświadczenia właścicieli pól, na których punkty były zlokalizowane, o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych (załącznik 2c do ww. instrukcji badań monitoringowych);
- 10 punktów monitoringowych zlokalizowanych było na gruntach ornych, a pozostałe osiem na łąkach i pastwiskach. W siedmiu punktach wiosną lub jesienią odnotowano brak wody. Wyniki badań laboratoryjnych wykazały zawartość azotu azotanowego (N-NO₃) w wodzie od 0,01 mg/dm³

²⁸ Dalej: instrukcja w sprawie badań monitoringowych.

do 4,67 mg/dm³. Dla zawartości N_{min} w glebie²⁹ dokonywano wyceny słownej w pięciostopniowej skali. W badanej próbie bardzo wysoką zawartość N_{min} (pobór wiosną i jesienią) stwierdzono w sześciu punktach,

- wyniki badań monitoringowych z 18 punktów poboru gleby i wody zostały ujęte w sprawozdaniu rocznym przekazanym przez Stację do KSChR.

(akta kontroli str. 96-112)

Dyrektor OSChR wyjaśniła, że Stacja w latach 2018-2023 nie otrzymała dodatkowych wytycznych w zakresie monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów.

(akta kontroli str. 336-340)

2.2. W prowadzonej przez OSChR elektronicznej bazie punktów monitoringowych w 2018 r. dostępnych było 333 rekordów, a na koniec 2023 r. - 340. Wprowadzenie nowych rekordów w latach 2020-2023 spowodowane było utworzeniem siedmiu³⁰ nowych punktów monitoringowych w miejsce istniejących. Spowodowane to było m.in.: przeznaczeniem gruntów, na których zlokalizowane były dotychczasowe punkty pod budowę drogi, utworzeniem strefy ekonomicznej lub brakiem zgody właściciela na pobór próbek.

Utworzenie nowych punktów monitoringowych poprzedzone zostało wnioskiem sporządzonym przez pracownika terenowego Stacji o zmianę punktu. Dla nowych punktów zlokalizowanych na terenie tej samej gminy co punkty zlikwidowane, sporządzono wymagane zarządzeniem nr 3/2018 Dyrektora KSChR załączniki 2a, 2b i 2c (ankietę gospodarstwa i pola; oświadczenie właściciela pola o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych³¹, dane gromadzone corocznie). Dane wprowadzone do bazy punktów monitoringowych, w tym dla nowoutworzonych, były zgodne z danymi określonymi w dokumentach źródłowych. OSChR wykonywała badania we własnym laboratorium.

(akta kontroli str. 82, 88-95)

2.3. Stacja przekazywała wyniki badań monitoringowych do KSChR w terminie określonym w zarządzeniu nr 3/2018 Dyrektora KSChR, tj. raz w roku, do końca lutego za rok ubiegły. W latach objętych kontrolą wyniki badań przekazane zostały odpowiednio: 28 lutego 2018 r., 27 lutego 2019 r., 26 lutego 2020 r., 25 lutego 2021 r. 28 lutego 2023 r. oraz 29 lutego 2024 r.

Badanie kompletności przekazanych danych, sprawdzone na próbie 18 rekordów wykazało, że wyniki badań monitoringowych były zgodne z danymi w dokumentach źródłowych i dostępne w sprawozdaniu przekazanym do KSChR.

(akta kontroli str. 199-305)

2.4. OSChR posiadała certyfikat akredytacji laboratorium badawczego Nr AB 1186 wydany 23 stycznia 2020 r. przez Polskie Centrum Akredytacji, zgodny z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02³². Zakres akredytacji obejmował: badania chemiczne i pobieranie próbek materiału roślinnego, gleby, nawozów (kod identyfikacyjny C/1/P, C/31/P i C/43/P); badania chemiczne osadów ściekowych, środków wspomagających uprawę roślin (C/32 i C/44); badania właściwości fizycznych i pobieranie próbek materiału roślinnego, gleby, nawozów (N/1/P, N/31/P i N/43/P); badania właściwości fizycznych osadów ściekowych, środków wspomagających uprawę roślin (N/32 i N/44).

²⁹ Oprócz gleby organicznej.

³⁰ W 2020 r. – trzech, w 2021 i 2022 roku – po jednym oraz w 2023 r. – dwóch.

³¹ W dokumentacji punktów monitoringowych znajdowały się oświadczenia o zgodzie właściciela pola na przetwarzanie danych osobowych sporządzone w 2018 r.

³² Cykl akredytacji ważny od 20 kwietnia 2022 r. do 3 maja 2026 r. Certyfikat wydano w związku ze zmianą wersji normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 na PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02.

W okresie wcześniejszym Stacja działała na podstawie certyfikatu akredytacji Nr AB 1186 wydanego 21 marca 2018 r., spełniającego wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005, ważnego do 3 maja 2022 r.

Zakres akredytacji nie obejmował badań na potrzeby monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. Badania w tym zakresie wykonywane były według nieakredytowanej normy PN-EN ISO 13395:2001 metodą analizy przepływowej na podstawie zatwierdzanego przez Dyrektora Stacji katalogu usług OSChR.

Stacja w 2021 r., w rundzie badań biegłości³³ WO 2021.1 „Woda”, przeprowadzonych przez KSChR, uzyskała wynik zadowalający m.in. w oznaczaniu zawartości azotanów w wodzie.

(akta kontroli str. 20-46)

W Stacji zapewniono odpowiednie warunki organizacyjno-kadrowe w celu monitoringu azotanów w wodach. Próbkę wody i gleby pobierane były z punktów monitoringowych przez ośmiu pracowników terenowych, a badania wykonywane przez 15 pracowników działu laboratoryjnego.

(akta kontroli str. 10-11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Stacji w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

CENA CZĄSTKOWA

OSChR rzetelnie zaplanowała i wykonywała badania monitoringowe azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. Punkty poboru wody zostały wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu nr 3/2018 w sprawie badań monitoringowych, w tym pod względem ich liczebności. Dla każdego punktu prawidłowo prowadzono wymaganą dokumentację, w której odnotowywano m.in. jego lokalizację, datę badania monitoringowego oraz wyniki badań wody i gleby, odnotowując przypadki braku wody.

W Stacji zapewniono odpowiednie warunki organizacyjno-kadrowe w celu monitoringu azotanów w wodach. Wyniki badań monitoringowych ujmowano w prowadzonej przez Stację elektronicznej bazie danych, dotyczącej zanieczyszczenia wód azotanami. Dane z tej bazy terminowo przekazywano do KSChR. W sprawozdaniach wykazano liczbę punktów monitoringu wód zlokalizowanych na gruntach ornych oraz na użytkach zielonych zgodną z danymi ujętymi w bazie eN-Min, z wyjątkiem rozbieżności w tym zakresie za lata 2019-2021, które nie miały wpływu na ogólną liczbę punktów monitoringu wody wykazanych w sprawozdaniach.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania sytuacji, w której OSChR sporządza plan nawożenia azotem, a następnie sama wydaje o nim opinię.

Uwaga

NIK nie formułuje uwag.

³³ Program badań biegłości PT-SChR jest programem ciągłym o regularnej częstotliwości rozsyłania obiektów do badań. Celem badań biegłości PT-SChR jest m.in. umożliwienie laboratorium wykonującym rutynowe analizy sprawdzenie jakości swojej pracy oraz określenie zdolności poszczególnych laboratoriów do wykonywania określonych badań i stałego monitorowania osiągnięć laboratoriów.

III. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 2 października 2024 r.

Kontroler:

Barbara Koszałka
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/