



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.9.3.2024

Mariusz Brzeziński
Dyrektor
Okręgowej Stacji Chemiczno - Rolniczej
w Olsztynie
ul. Kołobrzeska 11
10 – 444 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/041 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowa Stacja Chemiczno - Rolnicza Olsztynie ¹ , ul. Kołobrzaska 11, 10 – 444 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Brzeziński ² , Dyrektor, od 28 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Czesław Henryk Lewandowski, Dyrektor, w okresie od 5 października 2016 r. do 27 lutego 2024 r.
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 tym okresem i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	1. Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/65/2024 z 10 czerwca 2024 r. (akta kontroli str.1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie OSCh-R rzetelnie realizowała ustanowione przez Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej⁵ zasady działalności szkoleniowej i informacyjnej oraz doradczej⁶ prowadząc nieodpłatne szkolenia i spotkania informacyjne oraz interpretując wyniki przekazywane w sprawozdaniach z badań gleb, w ramach których poruszano⁷ m.in. tematykę w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu ich dalszemu zanieczyszczeniu.

Ustalono, że wszystkie wydane przez Dyrektora Stacji opinie o planach nawożenia były pozytywne. Zaplanowano w nich dawki nawożenia azotem, zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne⁸, tj. roczna dawka nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo zawierała nie więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Ponadto Dyrektor OSCh-R rzetelnie opiniował plany

¹ Dalej: OSCh-R lub Stacja.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: KSCh-R.

⁶ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSCh-R z dnia 12 sierpnia 2005 r. w sprawie ustalenia zasad działalności szkoleniowej obowiązujących w KSCh-R, dalej: Załącznik nr 2.

⁷ Jako jeden z elementów.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: upw.

nawożenia azotem zgodnie z „Instrukcją opiniowania planów nawożenia azotem”, otrzymaną od Dyrektora KSCh-R. Opłaty za sporządzenie analizowanych opinii pobierane były w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami, a zgromadzone dochody zostały odprowadzane do budżetu państwa, stosownie do art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁹. Ponadto Dyrektor Stacji podjął skuteczne działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników Stacji oddelegowanych do wydawania opinii, ponieważ opinie wydawane były w terminie nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów.

Dyrektor OSCh-R prawidłowo zaplanował i wykonywał monitoring azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów, służący dokonaniu oceny skuteczności Programu działań¹⁰, w tym m.in. wykonał z wymaganą częstotliwością (wiosna, jesień) badania stężeń azotanów oraz prowadził dla każdego punktu wymaganą dokumentację.

W Stacji prowadzono, wymaganą w art. 28 ust. 1 pkt 6 unn, bazę danych dotyczących zanieczyszczenia wód azotanami. Z analizy 16 punktów monitoringu wynika, że wprowadzano do niej wyniki zanieczyszczenia wód azotanami, a wprowadzone dane wynikały z dokumentacji źródłowej¹¹. Dane te, Dyrektor OSCh-R przekazywał KSCh-R corocznie do końca lutego za rok ubiegły. Było to zgodne z § 2 ust. 2 zarządzenia nr 3/2018 Dyrektora KSCh-R z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie badań monitoringowych.

Dyrektor Stacji zapewnił odpowiednie warunki organizacyjno – kadrowe w celu monitoringu azotanów w wodach, w szczególności zaplecze laboratoryjne zapewniające jakość prowadzonych badań zgodną z obowiązującą normą ISO/IEC 17025:2018-02 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”.

Stwierdzone w toku nieprawidłowości dotyczyły niepoinformowania, przez OSCh-R, o swojej działalności Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego¹² w 2018 r. i 2020 r. oraz nie wszystkie gminy¹³, leżące na terenie jej właściwości. W jednym przypadku, spośród 16 analizowanych, projekt opinii o planie nawożenia azotem został przygotowany przez kierownik DAOR, tj. pracownika który wcześniej brał udział w zatwierdzeniu tego planu. Ponadto w dwóch spośród pięciu analizowanych przypadków właściwa terytorialnie okręgowa stacja chemiczno-rolnicza nie została pisemnie poinformowana przez OSCh-R o zamiarze zaopiniowania planu nawożenia azotem, stosownie do wytycznych Dyrektora KSCh-R – określonych w pkt. 22 Instrukcji opiniowania planu nawożenia azotem dla podmiotów zobowiązanych do posiadania opinii¹⁴. Stwierdzono również, że niezgodnie z pkt 6 Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych, na trwałych

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 105, dalej: unn.

¹⁰ Mającego na celu zmniejszenie zanieczyszczenia azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu Dalej Program działań. Stanowiący Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. (Dz. U. poz. 1339), z dnia 12 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 243), z dnia 31 stycznia 2023 r. (Dz. U. poz. 244) w sprawie przyjęcia Programu działań.

¹¹ Ankiety pola i oznaczenia próbek.

¹² Dalej: WODR.

¹³ Od 67 (2018 r.) do 88 (2023 r.) na 89 leżących na terenie jej właściwości, (tj. nie poinformował odpowiednio od 75,3% do 99,9% gmin).

¹⁴ Stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. (w jednym przypadku), 12 lutego 2020 r. (w trzech przypadkach), 31 stycznia 2023 r. (w jednym przypadku) w sprawie przyjęcia Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu. Przekazanej OSCh-R przez KSChR pismem z dnia 20 grudnia 2018 r. znak: DS.2661/18 (w jednym przypadku) oraz 18 lutego 2020 r., znak DS. 408/20 (w jednym przypadku), dalej: Instrukcja opiniowania.

użytkach zielonych¹⁵ zlokalizowano 24% (21) punktów do badania azotanów w wodzie. Wg tej instrukcji odsetek ten powinien wynosić 20%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ 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. W okresie objętym kontrolą zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym OSCh-R¹⁷ do zadań Działu Agrochemicznej Obsługi Rolnictwa¹⁸, należała m.in. organizacja badania gleb w gospodarstwach rolnych dla potrzeb doradztwa nawozowego, działalność szkoleniowa w zakresie wykorzystania wyników badań gleb dla racjonalnego nawożenia i wapnowania gleb oraz współpraca z terenowymi jednostkami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w obszarze agrochemicznej obsługi rolnictwa. Powyższe zadania określone zostały w zakresie czynności Kierownika DAOR.

Wg wyjaśnień Dyrektora działalności informacyjna (o której mowa w art. 28 ust. 1 pkt 5 un) rozumiana była w Stacji w szczególności jako dystrybucja ulotek (informujących o zakresie i rejonie działania OSCh-R; prezentujących zasady pobierania próbek do badań, a także dotyczących wykorzystania wyników badań dla różnych roślin uprawnych) i innych materiałów reklamowych.

W latach 2018-2023 Stacja nie prowadziła odpłatnej działalności szkoleniowej i informacyjnej z zakresu nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że wynikało to z braku zainteresowania takimi działaniami, ponieważ do Stacji nie wpływały zapotrzebowania na szkolenia z zakresu stosowania nawozów. Ponadto wskazał, że prowadzeniem szkoleń w tym zakresie zajmowały się WODR-y.

Realizując ustanowione przez Dyrektora KSCh-R zasady działalności szkoleniowej i informacyjnej¹⁹, pracownicy Stacji przeprowadzili nieodpłatne 102 szkolenia oraz 5 spotkań informacyjnych, w ramach których poruszano²⁰ m.in. tematykę z zakresu doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.

W ramach działalności szkoleniowej poruszana była m.in. tematyka instrukcji poboru próbek glebowych, terminów stosowania dawek nawozów azotowych, przedstawienie celu Programu działań, wskazania podmiotów, które są zobowiązane do posiadania planu nawożenia azotem. Działalność informacyjna OSCh-R polegała na publikowaniu artykułów w czasopiśmie branżowym pn. Bieżące Informacje²¹.

¹⁵ Dalej: TUZ.

¹⁶ 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.

¹⁷ Zgodnie z Zarządzeniem nr 13/2006 Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno – Rolniczej (KSCh-R) dnia 12 lipca 2006 r. w sprawie nadania Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej, ze zm.

¹⁸ Dalej: DAOR.

¹⁹ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSCh-R z dnia 12 sierpnia 2005 r. w sprawie ustalenia zasad działalności szkoleniowej obowiązujących w KSCh-R, dalej: Załącznik nr 2.

²⁰ Jako jeden z elementów.

²¹ Wydawanego przez WODR w Olsztynie.

W analizowanym okresie OSCh-R informowała o swojej działalności pisemnie i elektronicznie wskazując zakres działalności oraz udział w wystawach i targach²². Informacje te przekazano w analizowanym okresie m.in. do: Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska²³, Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie²⁴, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie²⁵. Ponadto informowano WODR²⁶ w 2019 r., 2021 r. oraz 2023 r. oraz niektóre Gminy na terenie właściwości OSCh-R²⁷. Nie informowano natomiast WODR w 2018 r. i 2020 r. oraz od 22 (2018 r.) do 88 (2023 r.) gmin leżących na terenie właściwości OSCh-R (tj. odpowiednio 75,3% i 99,9%). (Opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 1).

OSCh-R nie uczestniczyła w przedsięwzięciu pn.: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”, na którego realizację zawarta została umowa²⁸ z dnia 24 sierpnia 2018 r. pomiędzy Fundacją na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 6-80, 325-335)

1.2. W latach 2018-2023 OSCh-R nie prowadziła odpłatnej działalności doradczej z zakresu nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że, wynikało to podobnie - jak w przypadku szkoleń i działalności informacyjnej – z braku zainteresowania takimi działaniami, ponieważ do Stacji nie wpływały zapotrzebowania na doradztwo z zakresu stosowania nawozów azotowych. Podał także, że działalność doradcza (art. 28 ust. 1 pkt 2 unn) rozumiana była w OSCh-R jako interpretacja wyników przekazywanych w sprawozdaniach z badań gleb.

Realizując ustanowione przez Dyrektora KSCh-R zasady działalności doradczej²⁹, pracownicy Stacji prowadzili nieodpłatne doradztwo rolnikom, w ramach którego poruszano³⁰ m.in. tematykę z zakresu doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.

Działalność doradcza Stacji polegała m.in. na omawianiu zaleceń nawozowych w zakresie stosowania dawek nawozów na podstawie wyników badań, omawianiu sprawozdań z badań.

(akta kontroli str. 75-78, 81-99)

1.3. W okresie objętym kontrolą w OSCh-R wydanych zostało 148 opinii o planach nawożenia azotem (27 w 2018 r., 29 w 2019 r., 33 w 2020 r., 24 w 2021 r., 26 w 2022 r. i 9 w 2023 r.). W każdym przypadku wydana opinia była pozytywna. Łączna kwota opłat uzyskanych z tego tytułu wyniosła 72 468,71 zł (15 542,46 zł w 2018 r., 23 896,71 zł w 2019 r., 10 037,49 zł w 2020 r., 8 957,65 zł w 2021 r., 8 951,45 zł w 2022 r. i 5 082,95 zł w 2023 r.).

²² M.in. Targi AgroShow w Ostródzie w latach 2017-2020, Dni Pola organizowane przez WMODR w latach 2021-2023, Ogrodnicze i Rolnicze Targi 2018-2023.

²³ Dalej: WIOŚ.

²⁴ Dalej: WIJHARS.

²⁵ Dalej: WIORIN.

²⁶ Nie informował natomiast w latach 2018 – 2020,

²⁷ Od jednej (2023 r.) do 67 (2018 r.) spośród 89 gmin ogółem (tj. od 0,01% do 24,7%).

²⁸ Nr 198/2018/Wn50/EE-ee/D.

²⁹ Określone w załączniku nr 2.

³⁰ Jako jeden z elementów.

W analizowanym okresie, zgodnie z art. 28 ust. 4 unna, OSCh-R terminowo odprowadzała na rachunek budżetu państwa całość ww. dochodów.

Szczegółowe badanie przeprowadzone na dokumentacji wybranych 16 spraw (wydanych opinii o planach nawożenia azotem³¹) wykazało, że:

- Wszystkie opiniowane plany nawożenia azotem sporządzone zostały w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. oddzielnie dla każdej działki rolnej³².
- W 15 przypadkach producenci rolni zlecieli Stacji wydanie opinii o planie³³, który wcześniej sami sporządzili. Natomiast w jednym przypadku OSCh-R otrzymał w dniu 14 sierpnia 2020 r. zlecenie sporządzenia opinii³⁴ do planu z 1 września 2020 r. opracowanego uprzednio przez OSCh-R. W dniu 10 września 2020 r. wydano pozytywną opinię do ww. planu.
W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że przypisy prawa nie zabraniają OSCh-R sporządzenia planu nawożenia azotem, a następnie wydania opinii o tym planie. Ponadto wskazał, że plan nawożenia na zlecenie rolnika sporządzał jeden z pracowników Działu Agrochemicznej Obsługi Rolnictwa³⁵, a podpisywał go kierownik DAOR. Natomiast opinię na wniosek rolnika przygotowywał kierownik DAOR, a przeanalizował ją i zatwierdzał Dyrektor OSCh-R. (Opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości pkt 2).
- Sporządzone przez Stację opinie o planach nawożenia azotem obejmowały wyliczenia dokonane w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL. Arkusz ten opracowany został przez DAOR, jako narzędzie pomocnicze do sporządzania planów i zawierał niezbędne formuły do wyliczeń uproszczonego bilansu azotu³⁶.
- W ramach opiniowania planu nawożenia azotem, w OSCh-R weryfikowano deklarowane rozmiary produkcji azotu z nawozów naturalnych oraz zaplanowane dawki azotu w nawozach naturalnych pod kątem ich zgodności z założeniami programu działań (na podstawie danych tabelarycznych zamieszczonych w Programie działań lub wyników badań laboratoryjnych zleconych przez producenta rolnego).
- W żadnym skontrolowanym przypadku w opinii nie stwierdzono przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej ilości azotu w nawozach naturalnych, wynoszącej 170 kg/ha/rok.
- Wszystkie opinie były sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do Instrukcji opiniowania.
Dyrektor wyjaśnił, że jednostka nadrzędna nie przekazywała do OSCh-R żadnych wytycznych w zakresie terminów sporządzania i opiniowania planów nawożenia azotem. Wskazał, że, terminy te uzależnione są od takich czynników jak: przekazanie przez producenta rolnego wszystkich danych niezbędnych do opracowania planu, oczekiwanie na wyniki badań laboratoryjnych (w przypadku zlecenia wykonania takich badań przez rolnika).
- Za każdą wydaną opinię o planie nawożenia azotem pobrana została opłata:

³¹ Opinia o numerze: 2/2018, 7/2018, 8/2019, 10/2019, 18/2019, 14/2020, 23/2020, 25/2020, 20/2021, 6/2021, 14/2021, 3/2022, 2/2022, 17/2022, 2/2023, 3/2023

³² Rozumianej – zgodnie z definicją określoną w Instrukcji opiniowania planów nawożenia nawozem, przekazaną przez KSCh-R pismem z dnia 20 grudnia 2018 r. (dalej: Instrukcja opiniowania) – jako powierzchnię z jedną rośliną uprawną o jednakowym potencjale plonowania i niezmiennych elementach uproszczonego bilansu azotu.

³³ O którym mowa w art. 105a ust. 1 upw.

³⁴ Opinia o numerze 14/2020.

³⁵ Dalej: DAOR.

³⁶ W latach 2018-2023 do Stacji nie wpływały skargi ani sygnały o wadliwości zastosowanych wyliczeń.

- w pięciu przypadkach w wysokości 7,11 zł bez VAT zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia oraz sposobu jej uiszczania³⁷ – w przypadku tych opinii wydanych w okresie do 8 czerwca 2020 r. od opłaty nie pobierano podatku VAT³⁸.
- w 11 przypadkach – 8,95 zł bez VAT zgodnie z § 1 rozporządzenia 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 poszczegółnej działki rolnej oraz terminu i sposobu uiszczania tej opłaty³⁹ – w przypadku tych opinii wydanych po dniu 8 czerwca 2020 r. od opłaty nie pobierano podatku VAT⁴⁰.

Dyrektor wyjaśnił, że pobieranie opłat za wydanie opinii bez VAT wynikało z interpretacji indywidualnych otrzymanych przez inne OSCh-R, m.in. z Lublina⁴¹.

- Spośród 16 analizowanych opinii, w jednym przypadku wydano ją w dniu wpływu ww. opłaty, w 13 przypadkach po upływie od jednego do 24 dni od otrzymania opłaty, a w pozostałych dwóch przypadkach odpowiednio po 40 i 47 dniach.
- W pięciu spośród 16 analizowanych przypadków, zlecenie zaopiniowania planu dotyczyło gospodarstwa rolnego spoza rejonu działania OSCh-R. W trzech przypadkach właściwa terytorialnie Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza została pisemnie poinformowana przez OSCh-R o zamiarze zaopiniowania tego planu, stosownie do pkt. 22 Instrukcji opiniowania. W dwóch przypadkach nie poinformowano właściwej Stacji. (Opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości pkt 3).

(akta kontroli str.100-161, 336-346)

1.4. W latach 2018-2023 w OSCh-R nie posiadano wiedzy o liczbie podmiotów zobowiązanych do opracowania i stosowania planów nawożenia azotem. Stacja nie występowała o takie dane do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ani Ministerstwa Infrastruktury. W wyjaśnieniach Dyrektor nie potrafił podać powodów, dlaczego ówczesny Dyrektor nie podejmował działań w ww. zakresie. Opinie o planach nawożenia azotem sporządzane były przez dwóch pracowników Stacji (w tym Kierownika DAOR), w terminie nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów.

(akta kontroli str.75-78, 159-161)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą OSCh-R nie informował o swojej działalności WODR w 2018 r. i 2020 r. oraz od 22 (2018 r.) do 88 (2023 r.) gmin leżących na terenie jej właściwości (tj. odpowiednio 75,3% i 99,9%). Było to niezgodne z § 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSCh-R w sprawie ustalenia zasad działalności szkoleniowej obowiązujących w Krajowej Stacji Chemiczno – Rolniczej, wg którego Dyrektor OSCh-R przynajmniej raz w roku powinien doprowadzić do kontaktu m.in. z WODR oraz z gminami. Jednocześnie NIK wskazuje jednocześnie, że w zarządzeniu nr 4/2024 r. Dyrektora KSCh-R z dnia 25 października 2024 w sprawie

³⁷ Dz. U. poz. 1131., dalej: rozporządzenie z 8 sierpnia 2014 r.

³⁸ Pismo z KSCh-R z dnia 27.09.2013 r.

³⁹ Dz. U. poz. 1012.

⁴⁰ Pismo z KSCh-R z dnia 27.09.2013 r.

⁴¹ Z dnia 3 grudnia 2013 r. IPTPP1/443-828/13-2/RG.

ustalania zasad działalności szkoleniowej i informacyjnej obowiązujących w KSCh-R i OSCh-R-ach utrzymany został obowiązek nawiązywania kontaktów z gminami.

W wyjaśnieniach Dyrektor nie potrafił wskazać dlaczego ówczesny Dyrektor nie informował ww. podmiotów o działalności OSCh-R.

2. W jednym przypadku, spośród 16 analizowanych, projekt opinii⁴² o planie nawożenia azotem został przygotowany przez kierownik DAOR, tj. pracownika który wcześniej brał udział w zatwierdzeniu tego planu. Sytuacja taka może rodzić obawy o transparentność procesu opiniowania planu. Formułując przedmiotową nieprawidłowość NIK uwzględniła 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.

W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że biorąc pod uwagę zaangażowanie trzech różnych osób w(w tym dwóch z pionu kierownictwa OSCh-R) wykluczone jest naruszenie zasady profesjonalizmu i obiektywizmu

3. W dwóch spośród pięciu analizowanych przypadków właściwa terytorialnie Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza nie została pisemnie poinformowana przez OSCh-R o zamiarze zaopiniowania planu nawożenia azotem. Było to niezgodne z pkt. 22 Instrukcji opiniowania.

W wyjaśnieniach Dyrektor nie potrafił wskazać dlaczego ówczesny Dyrektor nie poinformował właściwych OSCh-R. Wskazał, że prawdopodobnie było to na skutek niedopatrzenia pracownika merytorycznego.

(akta kontroli: str.52-55, 75-80, 159-161, 325-346)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie OSCh-R rzetelnie realizowała ustanowione przez Dyrektora KSCh-R zasady działalności szkoleniowej i informacyjnej oraz doradczej prowadząc nieodpłatne szkolenia i spotkania informacyjne oraz interpretując wyniki przekazywane w sprawozdaniach z badań gleb, w ramach których poruszano⁴³ m.in. tematykę w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu ich dalszemu zanieczyszczeniu.

Ustalono, że wszystkie wydane przez Dyrektora Stacji opinie o planach nawożenia były pozytywne. Zaplanowano w nich dawki nawożenia azotem, zgodnie z art. 105 ust. 1 upw, tj. roczna dawka nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo zawierała nie więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Ponadto Dyrektor OSCh-R opiniował plany nawożenia azotem zgodnie z „Instrukcją opiniowania planów nawożenia azotem”, otrzymaną od Dyrektora KSCh-R. Opłaty za sporządzenie analizowanych opinii pobierane były w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami, a zgromadzone dochody zostały odprowadzone do budżetu państwa, stosownie do art. 28 ust. 4 unn. Ponadto Dyrektor Stacji podjął skuteczne działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników Stacji oddelegowanych do wydawania opinii, ponieważ z analizy objętych próbą opinii wynika m.in., że sporządzone one zostały w terminie nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów wynikających z planów nawożenia azotem.

⁴² O której mowa w art. 105b ust. 1 upw.

⁴³ Jako jeden z elementów.

W trakcie kontroli stwierdzono, że OSCh-R nie poinformował, o swojej działalności WODR w 2018 r. i 2020 r. oraz nie wszystkie gminy, leżące na terenie jej właściwości. W jednym przypadku, spośród 16 analizowanych, projekt opinii o planie nawożenia azotem został przygotowany przez kierownik DAOR, tj. pracownika który wcześniej brał udział w zatwierdzeniu tego planu. Ponadto w dwóch spośród pięciu analizowanych przypadków właściwa terytorialnie okręgowa stacja chemiczno-rolnicza nie została pisemnie poinformowana przez OSCh-R o zamiarze zaopiniowania planu nawożenia azotem, stosownie do wytycznych Dyrektora KSCh-R – określonych w pkt. 22 Instrukcji opiniowania planu nawożenia azotem dla podmiotów zobowiązanych do posiadania opinii.

OBSZAR

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. W okresie objętym kontrolą w rejonie działania OSCh-R wyznaczonych było 268 punktów monitoringowych azotu mineralnego w glebie. Punkty te wyznaczone zostały w oparciu o przekazane pliki z danymi⁴⁴ w formacie Excel. Pliki te posiadały jednak odmienny układ od układu wskazanego w Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze⁴⁵.

Z ogólnej liczby 268 punktów monitoringowych azotu mineralnego w glebie, Dyrektor OSCh-R wyznaczył 89 punktów poboru wody w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów, celem prowadzenia monitoringu azotanów pochodzących ze źródeł rolniczych. Liczba punktów poboru wody stanowiła 1/3 ilości punktów monitoringu azotu mineralnego (89), tj. była zgodna z wymaganymi punktami określonymi w Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych. Na gruntach ornych⁴⁶ zlokalizowano 68 punktów monitoringu azotanów w wodzie (tj. 76%), zaś na TUZ – 21 (24%), przy czym określony w ww. Instrukcji odsetek punktów zlokalizowanych na TUZ powinien wynosić 20%.(Opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości pkt 1).

Badania monitoringowe azotanów pochodzących ze źródeł rolniczych realizowane były przez pracowników niżej wymienionych komórek organizacyjnych OSCh-R:

- DAOR pracownicy terenowi (siedem osób w latach 2018-2020 i 6 osób w latach 2021-2023), pozyskujących próbki wody z wyznaczonych punktów poboru i sporządzających dokumentację w tym zakresie,
- DAOR (od 4 do pięciu osób w tym łącznie z Kierownikiem DAOR w poszczególnych latach 2018-2023) zajmujący się opracowaniem i oceną wyników badań oraz przekazywaniem ich producentom rolnym.
- Dział Laboratoryjny (od 11 do 14 osób w poszczególnych latach 2018-2023), obejmujący Zespół Przyjmowania i Preparatyki Próbek oraz stanowiska badań.

⁴⁴ Dane opracowane przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (IUNG-PIB) w Puławach.

⁴⁵ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 3 Dyrektora KSChR z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie badań monitoringowych, dalej: Instrukcja prowadzenia badań monitoringowych.

⁴⁶ Dalej: GO.

Szczegółową analizą objęto dokumentację dotyczącą badań monitoringowych przeprowadzonych w latach 2018-2023 w 16 wybranych punktach poboru wody⁴⁷ w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. Z zapisów zawartych w tej dokumentacji wynikało, że:

- Dla wszystkich analizowanych punktów poboru prowadzona była dokumentacja wskazana w Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych, tj.:
 - wypełniona jednorazowo ankieta gospodarstwa i pola (załącznik 2a do ww. Instrukcji), przy czym zgodnie z zapisami Instrukcji, jedno z badań wyszczególnionych w tej ankiecie (P_2O_5 mg/100g) wykonywane było raz na cztery lata⁴⁸;
 - ankieta obejmująca dane gromadzone corocznie (załącznik 2b), w tym m.in. datę monitoringu oraz informacje o uprawach i zastosowanych nawozach.
 - oświadczenie o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych (załącznik 2c), podpisane były w 2008 r.
 - karta badań⁴⁹.
- Zgodnie z zapisami Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych, punkty poboru wody były zlokalizowane w studzienkach, piezometrach lub wylotach drenów, a próbki pobierane, co do zasady, dwukrotnie w ciągu roku – wiosną i jesienią. Wg wyjaśnień Dyrektora, OSCh-R nie występowała do organu nadziedzego o interpretację pojęć „wiosna” i „jesień”, a możliwość wejścia na pobór na dane pole w znacznym stopniu determinują warunki pogodowe (zamarznięta gleba w profilu glebowym, zalane pole), a także fazy rozwoju roślin.
- Próbkę wody (minimum 100 ml) pobierane były przez pracowników Stacji do plastikowych butelek, a następnie zabezpieczane w lodówce do czasu dostarczenia ich do laboratorium.
- W analizowanych przypadkach nie wystąpiła sytuacja braku wody.
- W trakcie analizy nie stwierdzono błędnych danych dotyczących poboru próbki, wskazania miejsca poboru wody, ilości plonu.
- Z każdego badania analizowanej próbki sporządzona była karta badań, wskazująca m.in.: datę przyjęcia próbek do Działu Laboratoryjnego OSCh-R, datę wykonania badań, wyniki badań oraz informację o zastosowanej metodzie badawczej (w przypadku azotanów – PB 30 „Oznaczenie zawartości azotu amonowego i azotanowego w glebie oraz azotu azotanowego w wodzie” opracowanej na podstawie metody badawczej PN-EN ISO 13395:2001) – zgodnej z wymogami ww. Instrukcji.
- Analizowane próbki badane były na bieżąco, tj. w terminie od 8 dni do 97 dni, licząc od daty pobrania próbki.

OSCh-R nie otrzymała zasad prowadzenia monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, określonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli str.162-225, 347-351)

⁴⁷ O numerach: 1251, 1309, 1242, 1258, 1056, 1142, 1294, 1069, 1236, 1310, 1053, 1095, 1225, 1158, 1145, 1094,

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą termin tego badania przypadł na rok 2020, a wyniki badań ujęte zostały w elektronicznej bazie danych.

⁴⁹ W przypadku, gdy próbka wody została w danym punkcie pobrana.

2.2. Zgodnie z wymogami art. 28 ust. 1 pkt 6 unn, w OSCh-R prowadzona była⁵⁰ baza danych dotyczących zanieczyszczenia azotanami wód w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. W latach 2018-2023 w bazie tej wypełnionych było 268 rekordów (dla każdego punktu monitoringu azotu mineralnego w glebie).

W ww. bazie wskazywano m.in.: numer punktu i jego dane lokalizacyjne (w tym współrzędne geograficzne), rodzaj użytku, daty poboru próbek, rodzaj i ilość przedplonu i plonu, zastosowaną dawkę azotu, rodzaj miejsca poboru wody, informację o obecności wody lub jej braku, a także wyniki badań, w tym w zakresie ilości azotanów w wodzie.

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej wybranych 16 punktów monitoringu (opisanych w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), ustalono, że dane wprowadzone do bazy, w tym wyniki badań pod kątem zanieczyszczenia wód azotanami, były zgodne z dokumentacją źródłową.

(akta kontroli str.226-297)

2.3. W okresie objętym kontrolą wyniki badań monitoringowych były przekazywane do KSChR w terminie określonym w zarządzeniu nr 3/2018 (tj. do końca lutego każdego roku), w wymaganej formie elektronicznej.

Na próbie 16 punktów monitoringu (wybranych do kontroli w pkt. 2.1. i 2.2. niniejszego wystąpienia) ustalono, że przekazane przez Stację dane były kompletne i zgodne z dokumentacją źródłową w zakresie opisanym w pkt. 2.2.

(akta kontroli str.226-297)

2.4. W latach 2018-2023 OSCh-R nie otrzymała wytycznych KSCh-R, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w zakresie monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów, z których wynikałaby konieczność zwiększenia liczby realizowanych badań laboratoryjnych.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. Dział Laboratoryjny⁵¹ OSCh-R posiadał akredytację udzieloną przez Polskie Centrum Akredytacji⁵² w zakresie spełnienia wymagań normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 wystawiony 23 marca 2015 r. i przedłużony w dniu 15 marca 2019 r. Certyfikat akredytacji potwierdzający zgodność działania DL z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02 został uzyskany 5 marca 2020 r., a coroczne oceny przeprowadzane przez PCA przedłużały udzieloną akredytację⁵³.

Zakres akredytacji, obejmował m.in. przechowywanie/przygotowywanie próbek wody przed poddaniem ich badaniu w laboratorium⁵⁴, wykonanie oznaczeń fizykochemicznych azotanów w próbkach⁵⁵, badanie wody pod kątem stężenia azotu azotanowego, metodą ciągłej analizy przepływowej (CFA) z detekcją

⁵⁰ W programie Excel, w arkuszu eN-MIN udostępnionym przez KSCh-R.

⁵¹Dalej: DL.

⁵²Dalej: PCA.

⁵³ Ostatnie pismo z PCA informujące o przedłużeniu akredytacji datowane było na 20 marca 2024 r.

⁵⁴ Dostarczone próbki przechowywane były w lodówkach, które były okresowo sprawdzane raz do roku, wg „Programu wzorcowania/przeglądu przyrządów pomiarowych na rok 2023/2024”. Zapisy były odnotowywane w formularzu 11 PO 06 z dn. 04.11.2019 r. Sprawdzenie odbywało się za pomocą termometru wzorcowego B/05/01 WS. Codzienne monitorowanie warunków środowiska odbywało się zgodnie z instrukcją I 01/PO 06 „Monitorowanie warunków środowiska”.

⁵⁵ Metoda analizy przepływowej z detekcją spektrometryczną wg Procedury Badawczej nr. 30 „Oznaczanie zawartości azotu amonowego i azotanowego w glebie oraz azotu azotanowego w wodzie” edycja 4 z dnia 16.11.2020 r. opracowanej na podstawie PN-EN ISO 13395:2001.

spektrofotometryczną PB 30 „Oznaczenie zawartości azotu amonowego i azotanowego w glebie oraz azotu azotanowego w wodzie”.

Zakres akredytacji nie obejmował: pobierania próbek wody i gleby⁵⁶, utrwalania próbek wody i gleby⁵⁷ oraz transportowania próbek wody i gleby⁵⁸. Czynności te przeprowadzano wg Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych (woda) oraz Instrukcji pobierania próbek glebowych dla oznaczania zawartości azotu mineralnego opracowanej na podstawie PN-R-04028”1997 oraz metodyki Instytutu Uprawy i Nawożenia Gleboznawstwa w Puławach (gleba).

(akta kontroli str.298-324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

TUZ zlokalizowano 24% (21) punktów do badania azotanów w wodzie, co było niegodne z pkt 6 Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych, wg której odsetek ten powinien wynosić 20%.

Dyrektor wyjaśnił, że nieprawidłowa liczba punktów poboru wody spowodowana była matematyczną omyłką pracownika.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że zasady ustanowione przez Dyrektora KSChR w Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych nie przewidywały możliwości zwiększenia odsetka punktów poboru wody zlokalizowanych na TUZ, kosztem punktów wyznaczonych na GO.

(akta kontroli str.75-78, 226-231, 223-225, 347-351)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor OSCh-R prawidłowo zaplanował i wykonywał monitoring azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów, służący dokonaniu oceny skuteczności Programu działań⁵⁹. Wykonano bowiem rzetelnie z wymaganą częstotliwością (wiosna, jesień) badania stężeń azotanów oraz prowadził dla każdego punktu wymaganą dokumentację. Jednak na trwałych użytkach zielonych⁶⁰ nieprawidłowo zlokalizowano 24% punktów do badania azotanów w wodzie, pomimo, iż odsetek ten powinien wynosić 20%.

W Stacji prowadzono prawidłowo prowadzono wymaganą w art. 28 ust. 1 pkt 6 unn., bazę danych dotyczących zanieczyszczenia wód azotanami. Terminowo przekazywano ww. dane do KSCh-R. Ponadto Dyrektor Stacji zapewnił odpowiednie warunki organizacyjno-kadrowe w celu prowadzenia monitoringu.

W trakcie kontroli stwierdzono, że niezgodnie z pkt 6 Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych, na trwałych użytkach zielonych⁶¹ zlokalizowano 24% (21) punktów do badania azotanów w wodzie. Wg tej instrukcji odsetek ten powinien wynosić 20%.

⁵⁶ Punkt monitoringu wody odpowiada współrzędnym tego samego punktu gleby, a próbka była pobierana z piezometru/studzienki/wylotu drenów. Próbka była pobrana na głębokości co najmniej 90 cm pod powierzchnią gruntu za pomocą próbnika do pobierania wody minimum 100 ml wody do plastikowej butelki.

⁵⁷ Po zabezpieczeniu pobranej próbki, umieszczono ją w lodówce przenośnej.

⁵⁸ Próbkę transportowane były w lodówce przenośnej do siedziby stacji. Dłuższe przechowywanie próbek odbywa się w temp -18 st. C.

⁵⁹ Mającego na celu zmniejszenie zanieczyszczenia azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczaniu Dalej Program działań. Stanowiący Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. (Dz. U. poz. 1339), z dnia 12 lutego 2020 r. (Dz. U-poz. 243), z dnia 31 stycznia 2023 r. (Dz. U. poz. 244) w sprawie przyjęcia Programu działań.

⁶⁰ Dalej: TUZ.

⁶¹ Dalej: TUZ.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. Nawiązanie kontaktów ze wszystkimi gminami leżącymi na terenie właściwości OSCh-R, stosownie do § 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSCh-R w sprawie ustalenia zasad działalności szkoleniowej obowiązujących w KSCh-R.
2. Informowanie właściwych stacji OSCh-R o zamiarze zaopiniowania planu nawożenia azotem w stosunku do podmiotów z terenu jej właściwości. stosownie do pkt. 22 Instrukcji Dyrektora KSCh-R w sprawie opiniowania planu nawożenia azotem dla podmiotów zobowiązanych do posiadania opinii.
3. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania sytuacji, w których kierownik DAOR, bądź inny pracownik OSCh-R, bierze udział w procesie opracowania planu nawożenia azotem, a następnie w procesie opiniowania tego planu.
4. Zlokalizowanie na trwałych użytkach zielonych 20% punktów do badania azotanów w wodzie, stosownie do zapisów Instrukcji prowadzenia badań monitoringowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Olsztynie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Olsztyn, 29 listopada 2024 r.

Kontroler
Leszek Żywucki
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. Waldemar Żarnoch
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis