



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KSI.430.2.2025

Nr ewid. 18/2025/P/24/041/KSI

Informacja o wynikach kontroli

## OCHRONA WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Środowiska

Paweł Trzaskowski

*/podpisano elektronicznie/*

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, wrzesień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....</b>                                                                                                                                                                                                                                  | <b>4</b>  |
| <b>1. Wprowadzenie .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>9</b>  |
| <b>2. Ocena ogólna .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>11</b> |
| <b>3. Synteza.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>14</b> |
| <b>4. Wnioski .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>25</b> |
| <b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>                                                                                                                                                                                                                                     | <b>27</b> |
| 5.1. Opracowanie i aktualizacja programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.....                                                                               | 27        |
| 5.2. Kontrole działań na rzecz ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.....                                                                                                                                                            | 34        |
| 5.2.1. Działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska .....                                                                                                                                                                                                                  | 35        |
| 5.2.2. Kontrole wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska .....                                                                                                                                                                                                              | 39        |
| 5.2.3. Działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa .....                                                                                                                                                                                                       | 47        |
| 5.3. Wsparcie finansowe podmiotów prowadzących produkcję rolną w dostosowaniu do wymogów ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.....                                                                                                  | 51        |
| 5.4. Wsparcie finansowe organów Inspekcji Ochrony Środowiska w dostosowaniu do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.....                                                                                      | 57        |
| 5.5. Edukacja i doradztwo w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych .....                                                                                                                                                     | 64        |
| 5.6. Brak oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu oraz transpozycja i wdrożenie przepisów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego ..... | 78        |
| <b>6. Załączniki.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>89</b> |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....                                                                                                                                                                                                                             | 89        |
| 6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek .....                                                                                                                                                                                                                               | 96        |
| 6.2. Analiza stanu prawnego .....                                                                                                                                                                                                                                              | 110       |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....                                                                                                                                                                                                         | 119       |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....                                                                                                                                                                                                   | 122       |

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARiMR</b>                               | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>BKM w OR</b>                            | Biura Kontroli na Miejscu w Oddziałach Regionalnych ARiMR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>BWI OR</b>                              | Biura Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>CDR</b>                                 | Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>CLB</b>                                 | Centralne Laboratorium Badawcze Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>DJP</b>                                 | duże jednostki przeliczeniowe – umowna jednostka przeliczeniowa zwierząt gospodarskich odpowiadająca zwierzęciu o masie 500 kg albo zwierzętom o łącznej masie 500 kg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>druga aktualizacja programu działań</b> | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 244)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>dyrektywa azotanowa</b>                 | dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. L Nr 375, s. 1, ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>DZPŚ</b>                                | Departament Zwalczania Przystępczości Środowiskowej w GIOŚ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>eutrofizacja</b>                        | wzbogacanie wód 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>FRPR</b>                                | Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>GIOŚ</b>                                | Główny Inspektorat Ochrony Środowiska                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Główny Inspektor</b>                    | Główny Inspektor Ochrony Środowiska                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>IaPGW</b>                               | Aktualizacja planów gospodarowania wodami, przyjęta przez Radę Ministrów rozporządzeniami z dnia 18 października 2016 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Ücker (Dz. U. poz. 1818), Wisły (Dz. U. poz. 1911), Świeżej (Dz. U. poz. 1914), Niemna (Dz. U. poz. 1915), Dniestru (Dz. U. poz. 1917), Dunaju (Dz. U. poz. 1918), Jarft (Dz. U. poz. 1919), Łaby (Dz. U. poz. 1929), Pregoly (Dz. U. poz. 1959), Odry (Dz. U. poz. 1967) wraz z obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. poz. 1958). Rozporządzenie opublikowane w Dz. U. poz. 1967 – utraciło moc z dniem 24 lutego 2023 r., a pozostałe z dniem 22 marca 2023 r. |

**IlaPGW** Aktualizacja planów gospodarowania wodami przyjęta rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z dnia: 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300); 10 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Banówki (Dz. U. z 2023 r. poz. 86); 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335); 18 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dniestru (Dz. U. poz. 2740); 29 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju (Dz. U. z 2023 r. poz. 210), Łaby (Dz.U. z 2023 r. poz. 189), Pregoty (Dz. U. z 2023 r. poz. 207); 1 grudnia 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Świeżej (Dz. U. z 2023 r. poz. 206); 2 grudnia 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Niemna (Dz. U. z 2023 r. poz. 114).

**IOŚ** Inspekcja Ochrony Środowiska

**ISK** Informatyczny System Kontroli wykorzystywany przez organy IOŚ

**IUNG-PIB** Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa - Państwowy Instytut Badawczy

**JCWP** jednolita część wód powierzchniowych (jednolite części wód powierzchniowych) – oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, sztuczny zbiornik wodny, struga, strumień, potok, rzeka i kanał lub ich części, morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne

**KdSE** Komitet do Spraw Europejskich, działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 562)

**KE** Komisja Europejska

**kontrole azotanowe** kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, dotyczące stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem lub stosowania nawozów zgodnie planem nawożenia przez podmioty prowadzące produkcję rolną i rolniczą działalność specjalną

**k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)

**KSChR** Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza

**MGMiŻŚ** Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

**MI** Ministerstwo Infrastruktury

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Minister RiRW</b>                          | Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Minister GMIŻŚ</b>                         | Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Minister</b>                               | minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, tj. Minister Infrastruktury od 13 listopada 2020 r.; Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r.; Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.; Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. |
| <b>MRiRW</b>                                  | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>OSChR</b>                                  | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza albo okręgowe stacje chemiczno-rolnicze                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>OSN</b>                                    | Obszar Szczególnie Narażony, teren wiejski, na którym należy ograniczyć przedostawanie się azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych i gruntowych                                                                                                                                                                                                |
| <b>OSR</b>                                    | Ocena Skutków Regulacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>PGW WP, Wody Polskie</b>                   | Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>pierwsza aktualizacja programu działań</b> | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 243) - uchylone z dniem 8 lutego 2023 r.                                                            |
| <b>pjb</b>                                    | państwowa jednostka budżetowa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>PMŚ</b>                                    | państwowy monitoring środowiska                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>program działań</b>                        | 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. poz. 1339) – uchylone z dniem 15 lutego 2020 r.                                                          |
| <b>PROW 2014-2020</b>                         | Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>RDW, ramowa dyrektywa wodna</b>            | dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L Nr 327, s. 1, ze zm.)                                                                                                                                                          |
| <b>Regulamin pracy RM</b>                     | uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806)                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>rozporządzenie nr 1306/2013</b>                                 | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L Nr 347, str. 549)                                                                                                                 |
| <b>rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014-2020</b> | rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1152, ze zm.) |
| <b>rozporządzenie klasyfikacyjne z 2019 r.</b>                     | rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 2149) - utraciło moc z dniem 23 maja 2021 r.                                                                             |
| <b>rozporządzenie monitoringowe z 2021 r.</b>                      | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 1576, ze zm.).                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>SKRM</b>                                                        | Stały Komitet Rady Ministrów                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>TSUE</b>                                                        | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>UE</b>                                                          | Unia Europejska                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>uioś</b>                                                        | ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>ujdr</b>                                                        | ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2024 r. poz. 76)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>unn</b>                                                         | ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r. poz. 105)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>uooś</b>                                                        | 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 2024 r. poz. 1112, ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>upp</b>                                                         | ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                               |                                                                                                                             |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>upw</b>                    | ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.)                                           |
| <b>WIOŚ</b>                   | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska albo wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska                                  |
| <b>WODR</b>                   | Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego albo wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego                                       |
| <b>wojewódzcy inspektorzy</b> | wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska                                                                                   |
| <b>ZZDPR</b>                  | Zbiór Zaleceń Dobrej Praktyki Rolniczej do dobrowolnego stosowania, opracowany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa |

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo i/lub rzetelnie prowadzono działania zmierzające do opracowania i aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu?
2. Czy prawidłowo i rzetelnie dokonywano kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i/lub kierowano Inspekcją Ochrony Środowiska w tym zakresie?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono i/lub nadzorowano działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest istotnym obszarem wspólnotowej polityki wodnej oraz wyzwaniem na styku ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa. Dyrektywa azotanowa jest instrumentem tworzącym ramy prawne dla zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami biogennymi (np. azotu). Zobowiązuje ona państwa członkowskie do podejmowania szeregu działań w tym m.in.: opracowania i wdrażania na obszarze całego państwa programu działań w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu. Dyrektywa azotanowa wraz z m.in. ramową dyrektywą wodną, w myśl której wszystkie europejskie wody powierzchniowe (jeziora, rzeki, wody przejściowe i przybrzeżne) oraz wody gruntowe powinny osiągnąć dobry stan najpóźniej do 2027 r., mają na celu powstrzymać pogarszanie się jakości wód w Unii Europejskiej.

Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 20 listopada 2014 r. (w sprawie C-356/13) 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 azotanowej, które obejmują środki niezgodne z tą dyrektywą, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy niektórych przepisów dyrektywy. W konsekwencji wyroku, z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, zmienił się w Polsce sposób wdrażania tej dyrektywy. Zamiast wyznaczania obszarów będących strefami wrażliwymi na zanieczyszczenia związkami azotu, z których mają miejsce spływy do wód podatnych na takie zanieczyszczenia oraz opracowania i wdrożenia programów działań dla tych obszarów wprowadzono obowiązek opracowania i wdrażania jednego programu działań na obszarze całego kraju, bez konieczności wyznaczania stref wrażliwych. Przyjęcie programu działań dla obszaru całego kraju nastąpiło na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. Do końca 2023 r. program działań był dwukrotnie aktualizowany.

W 2021 r. Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie z wykonania dyrektywy azotanowej na podstawie danych za lata 2016-2019. Wynika z niego, że Polska jest jednym z państw członkowskich wyróżniających się dużą liczbą wód, w których występuje eutrofizacja (przeżyźnienie wód), spowodowana m.in. zanieczyszczeniem nawozami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Jest również w gronie 12 państw członkowskich, które odnotowują złą jakość wód na całym swoim terytorium oraz systemowy problem z zarządzaniem stratami składników pokarmowych w rolnictwie, „mimo pewnych postępów”.

4. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono działania w celu wsparcia finansowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?

5. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono i/lub nadzorowano działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?

6. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono działania w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu i/lub transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego w tym zakresie oraz ich wdrożenia?

#### Jednostki kontrolowane

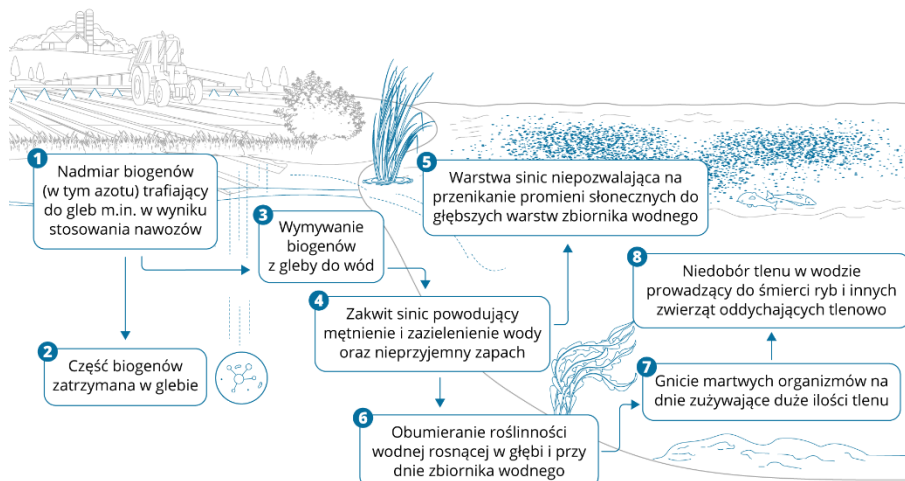
MI, MRiRW, GIOŚ, PGW WP Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ARiMR – Centrala, CDR w Brwinowie, sześć WODR, sześć OSChR, osiem WIOŚ.

#### Okres objęty kontrolą

Lata 2018-2023, dla wybranych zagadnień objętych kontrolą: w GIOŚ – lata 2019-2023, w MI – od 24 kwietnia 2016 r., a w MRiRW – od 23 sierpnia 2017 r.

#### Infografika nr 1

##### Proces przeżyźnienia wód (eutrofizacja)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów udostępnionych w Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej ([zpe.gov.pl](http://zpe.gov.pl)).

Wśród niekorzystnych następstw eutrofizacji wód wymienia się degradację siedlisk i zmniejszenie różnorodności biologicznej, a także utratę walorów rekreacyjnych zbiorników wodnych (np. zamykanie kąpielisk). W konsekwencji przeżyźnienie wód może prowadzić do strat w niektórych sektorach gospodarki (turystyka, rybołówstwo).

Powyższe okoliczności, jak również informacje pozyskane w trakcie kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* sugerujące, że finansowanie wdrażania dyrektywy azotanowej może nie być adekwatne do potrzeb, wpłynęły na decyzję NIK o podjęciu kontroli w celu oceny, czy prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania związane z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych. Kontrolą objęto organy i instytucje uczestniczące w systemie ochrony wód przed takim zanieczyszczeniem.

## 2. OCENA OGÓLNA

Przeciwdziałanie  
zanieczyszczeniu wód  
związkami azotu  
ze źródeł rolniczych  
częściowo  
nieprawidłowe  
i niezetelne

### **Działania organów administracji publicznej na rzecz przeciwdziałania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych nie były w pełni prawidłowe i rzetelne.**

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej opracował projekty programu działań i jego pierwszej aktualizacji zawierające wszystkie środki oraz sposoby postępowania określone w upw. Nie przeprowadził jednak strategicznej oceny ich oddziaływania na środowisko, co stanowiło naruszenie przepisów uooś. Projekt pierwszej aktualizacji programu działań opracowano bez dowodów potwierdzających zasadność zmiany terminu rozpoczęcia w 2020 r. stosowania nawozów na gruntach ornych z 1 marca na 15 lutego. Prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono natomiast działania skutkujące przyjęciem drugiej aktualizacji programu działań. Minister podjął również działania w celu zapewnienia właściwej transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 10 dyrektywy azotanowej określającego termin przekazywania sprawozdań z wdrażania tej dyrektywy oraz zapewnił jego wdrożenie.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie dokonał oceny skuteczności programu działań, pomimo obowiązku wynikającego z art. 110 ust. 1 upw. Tym samym nie uzyskał kompleksowej wiedzy o skuteczności podstawowego instrumentu wdrażania dyrektywy azotanowej na obszarze całego kraju. Niewystarczająca skuteczność działań podejmowanych na rzecz ochrony wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych jest jednym z powodów utrzymującego się wysokiego odsetka zeutrofizowanych JCWP<sup>1</sup>. Zdaniem NIK istnieje poważne ryzyko niezapewnienia koniecznej redukcji tego zjawiska, a tym samym nieosiągnięcia dobrego stanu JCWP do końca 2027 r., ustalonego w ramowej dyrektywie wodnej jako ostateczny termin osiągnięcia dobrego stanu wód i ekosystemów od nich zależnych.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska zapewnił wymagania jakościowe monitoringu wód, w tym niezbędne do oceny ich eutrofizacji. Nie wykonał jednak badań monitoringowych we wszystkich zaplanowanych JCWP, co było niezgodne z programami wykonawczymi PMŚ. W okresie objętym kontrolą nie sporządzono

<sup>1</sup> Według oceny za lata 2016-2019 – na poziomie ok. 44% wszystkich JCWP określonych w IaPGW (5649); według oceny za lata 2020-2023 – na poziomie ponad połowy wszystkich JCWP określonych w IIaPGW (4 240).

również oceny eutrofizacji wód dla wszystkich JCWP na terenie Polski, co było niezgodne z ówczesnie obowiązującymi przepisami.

Nie wszyscy dyrektorzy skontrolowanych okręgowych stacji chemiczno-rolniczych w pełni prawidłowo i rzetelnie realizowali zadania na rzecz zapewnienia oceny skuteczności programu działań. W części OSChR nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego i niezgodnego z przepisami wewnętrznymi realizowania badań monitoringowych oraz nierzetelnego prowadzenia baz danych.

Inspekcja Ochrony Środowiska w sposób nie w pełni rzetelny i prawidłowy wykonywała kontrole działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Główny Inspektor, kierując IOŚ, postępował niezgodnie z wydanymi przez siebie wytycznymi oraz nie dokumentował analiz, na podstawie których określał wytyczne dla wojewódzkich inspektorów. Większość ze skontrolowanych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska zaplanowała kontrole niezgodnie z tymi wytycznymi. NIK stwierdziła również nieprawidłowości w realizacji kontroli przez wojewódzkich inspektorów oraz wydawaniu decyzji administracyjnych na podstawie dokonanych ustaleń. Z kolei Główny Inspektor Ochrony Środowiska w większości zbadanych przypadków niezgodnie z przepisami k.p.a. prowadził postępowania odwoławcze od decyzji wojewódzkich inspektorów dotyczących stosowania programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną. Na nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli NIK w jednostkach Inspekcji Ochrony Środowiska wpływ miały m.in. braki kadrowe.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo i rzetelnie prowadził kontrole wypełniania przez podmioty prowadzące produkcję rolną wymogów w zakresie zarządzania w gospodarstwie rolnym i dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (wzajemnej zgodności i warunkowości).

NIK ocenia negatywnie niedostateczne działania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na rzecz zapewnienia wsparcia finansowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska w dostosowaniu do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i realizacji przez nie zadań z tym związanych. Minister nie doprowadził do stworzenia stałego systemu finansowania organów IOŚ w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji tych zadań. Z kolei Prezes PGW WP prowadził działania ukierunkowane na wsparcie finansowe Inspekcji Ochrony Środowiska, wykluczając

jednak możliwość zawierania umów o dofinansowanie bezpośrednio z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sposób prawidłowy i rzetelny podejmowali działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z ich dostosowaniem do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Ustalono zostały warunki przyznawania pomocy, które pozwoliły na realizację zadań inwestycyjnych w tym zakresie przez zainteresowane podmioty.

Prawidłowo i rzetelnie prowadzono także skierowane do rolników i mieszkańców wsi działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania i prowadził działania go promujące. Angażował się też w inne działania edukacyjne i doradcze. Jednostki doradztwa rolniczego i OSChR prowadziły działalność edukacyjną i doradczą dla podmiotów prowadzących działalność rolną. NIK zauważa jednak, że sporządzanie, a następnie opiniowanie planu nawożenia azotem przez tę samą OSChR nie zapewniało transparentności procesu opiniowania takich planów, a w konsekwencji mogło podważać *ratio legis* art. 105b ust. 1 upw.

### 3. SYNTEZA

**Zakres projektów programu działań i jego dwóch aktualizacji zgodny z przepisami upw**

W wyniku działań podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, powstał projekt programu działań i projekty dwóch jego aktualizacji. Każdy z projektów tych dokumentów skierowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na ścieżkę legislacyjną zawierał elementy wymagane przepisami upw. W MI nie posiadano jednak dokumentacji dotyczącej merytorycznego opracowania projektu programu działań. Minister, podczas procesu legislacyjnego prowadzącego do przyjęcia przez Radę Ministrów programu działań, postępował zgodnie z przepisami Regulaminu pracy RM. Nie przeprowadził jednak dla projektu tego dokumentu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i nie sporządził prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu tego programu, naruszając tym samym przepisy uooś. MGMIŻŚ poinformowało KE o opublikowaniu 12 lipca 2018 r. programu działań w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W odpowiedzi KE zakomunikowała o zamknięciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce w obszarze dyrektywy azotanowej. Postanowienia programu działań weszły w życie 27 lipca 2018 r. [str. 27-29]

**Nierzetelne opracowanie projektu pierwszej aktualizacji programu działań**

Minister RiRW, 11 czerwca 2019 r., wystąpił z wnioskiem do Ministra GMIŻŚ o aktualizację programu działań w zakresie zmiany ustalonych terminów rozpoczęcia stosowania nawożenia, wskazując na liczne wnioski rolników w tym zakresie oraz obserwowane zmiany klimatu. Zgodnie z informacją Ministra RiRW nawożenie gruntów ornych z uprawami ozimymi, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz trwałych użytków zielonych mogło rozpocząć się 15 lutego. W korespondencji z MRiRW podsekretarz stanu w MGMIŻŚ nie zgadzała się na wprowadzenie takiej zmiany do programu działań, gdyż opracowanie przekazane przez MRiRW nie dawało ku temu podstaw. Minister RiRW na żadnym etapie uzgodnień projektu pierwszej aktualizacji programu działań nie przekazał Ministrowi GMIŻŚ merytorycznego uzasadnienia proponowanej zmiany terminu nawożenia w 2020 r. z 1 marca na 15 lutego. Mimo to Minister GMIŻŚ, w efekcie m.in. ustaleń z Ministrem RiRW, opracował projekt pierwszej aktualizacji programu działań uwzględniający propozycję MRiRW, nie dysponując dowodami potwierdzającymi zasadność zmiany terminu nawożenia. Minister GMIŻŚ 4 lutego 2020 r. powiadomił KE o zamiarze modyfikacji programu działań, wskazując przyczyny oraz zakres tych zmian. Projekt pierwszej aktualizacji programu działań, wobec motywowania przez MGMIŻŚ pilnością prac, był rozpatrywany przez Radę Ministrów w trybie obiegowym. Minister na żadnym etapie opracowania projektu pierwszej aktualizacji programu działań nie przeprowadził jego strategicznej oceny

**Prawidłowe  
przygotowanie  
projektu drugiej  
aktualizacji programu  
działań**

oddziaływania na środowisko, nie sporządził też prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu tego dokumentu. Ponadto przy opracowaniu projektu pierwszej aktualizacji programu działań nie zapewnił możliwości udziału społeczeństwa, czym naruszył art. 106 ust. 2 upw. W konsekwencji postanowienia programu działań i pierwszej jego aktualizacji, w okresie ich obowiązywania, tj. od 27 lipca 2018 r. do 7 lutego 2023 r. nie zostały zbadane pod kątem ich wpływu na środowisko. [str. 27, 29-33]

W projekcie drugiej aktualizacji programu działań zaproponowano zmiany dotyczące zastosowania elastycznego wiosennego terminu nawożenia. Minister Infrastruktury i Minister RiRW współpracowali w celu uzgodnienia projektu drugiej aktualizacji programu działań i rozpatrzenia uwag składanych w trakcie procesu legislacyjnego, prowadzącego do przyjęcia tego dokumentu w drodze rozporządzenia. Minister Infrastruktury przeprowadził strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko projektu drugiej aktualizacji programu działań oraz zapewnił możliwość udziału społeczeństwa przy jego opracowaniu. O jej przyjęciu i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej poinformował KE. [str. 27, 33-34]

**Niedokonanie oceny  
skuteczności  
programu działań**

Minister Infrastruktury, pomimo obowiązku określonego w art. 110 ust. 1 upw, w okresie objętym kontrolą nie dokonał oceny skuteczności programu działań. W MGMIŻŚ i MI nie prowadzono bieżących analiz wyników: kontroli stosowania programu działań dokonywanych przez organy IOŚ, monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań i monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntu, otrzymywanych w każdym roku do 30 czerwca za rok poprzedni. Ponadto Minister nie zapewnił sobie przekazywania przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną, do 30 czerwca każdego roku, informacji za rok poprzedni, dotyczących warunków hydrologiczno-meteorologicznych na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań. [str. 78, 82, 85-87]

**Terminowo  
przekazane  
sprawozdanie  
z niekompletnymi  
danymi**

Ocena eutrofizacji wód za lata 2016-2019, dokonana przez Głównego Inspektora, nie była zweryfikowana w MGMIŻŚ pod względem jej kompletności. Ocena nie zawierała informacji o 1661 JCWP<sup>2</sup> spośród 5 649 JCWP (29,4% JCWP) zawartych w obowiązującej ówczesnie IaPGW, co było niezgodne z art. 111 ust. 2 upw oraz przepisami załączników do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. W okresie objętym kontrolą Minister sporządził „Sprawozdanie z realizacji dyrektywy azotanowej w latach 2016-2020”, zawierające ww. ocenę eutrofizacji, które w terminie przekazał KE. [str. 79, 83-85, 88]

<sup>2</sup> Dla których Główny Inspektor nie wykonał oceny eutrofizacji wód z powodu braków kadrowych w GIOŚ.

**Rzetelna transpozycja  
art. 10 dyrektywy  
azotanowej**

Wskazany w art. 112 upw (stanowiący transpozycję art. 10 dyrektywy azotanowej) termin przekazania sprawozdania do KE „do dnia 31 października” został określony przez Ministra, w toku prac legislacyjnych nad projektem upw, w oparciu o dotąd stosowany cykl wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce, który rozpoczął się z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r. [str. 79, 88]

**Warunki zapewnienia  
jakości pomiarów  
i badań wód zgodne  
z określonymi  
w przepisach, lecz  
niewykonane  
wszystkie  
zaplanowane badania**

Główny Inspektor, w okresie objętym kontrolą, dotrzymał warunków zapewnienia jakości pomiarów i badań wód powierzchniowych oraz jakości monitoringu wód podziemnych realizowanych na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań (w każdym z 16 regionalnych oddziałów CLB i Krajowym Laboratorium Referencyjnym do spraw jakości wód powierzchniowych, działającym w strukturach GIOŚ oraz w podmiocie wykonującym na zlecenie GIOŚ monitoring wód podziemnych). Wykonywane przez CLB w latach 2019-2023 badania laboratoryjne w ramach monitoringu JCWP w zakresie substancji biogennych były zgodne z metodami i metodykami referencyjnymi, określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 350 ust. 1 upw lub równoważnymi procedurami badawczymi. Obieg informacji dotyczących wyników badań substancji biogennych, w tym azotanów, był zapewniony. Monitoring ten w latach 2020-2023 nie został jednak zrealizowany zgodnie z wykonawczymi programami państwowego monitoringu środowiska łącznie w 704 przypadkach<sup>3</sup>, z 3 658 zaplanowanych (19,25%). W 694 przypadkach przyczyną niewykonania tego monitoringu, wskazywaną przez GIOŚ, były niedobory kadrowe. Realizacja obowiązków badawczych związanych z monitoringiem służącym dokonaniu oceny skuteczności programu działań przez CLB była zależna od realiów ekonomiczno-kadrowych w GIOŚ. W przejętych w 2019 r. przez GIOŚ od 16 WIOŚ laboratoriach badawczych występowały braki kadrowe wynoszące około 90 etatów. [str. 78-80]

**Terminowe  
przekazywanie danych  
przez GIOŚ**

Wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań, w tym wyniki badań stężeń azotanów, były przekazywane przez Głównego Inspektora ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie zgodnym z art. 110 ust. 3 upw. [str. 80]

**Monitoring  
prowadzony przez  
część OSChR  
niezgodnie z instrukcją**

Wszystkie sześć objętych kontrolą OSChR prowadziło monitoring azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntu, łącznie w 645 punktach położonych na obszarze właściwości terytorialnej tych OSChR. W połowie objętych kontrolą OSChR niezgodnie z instrukcją Dyrektora KSChR wyznaczano liczebność lub rozmieszczenie punktów monitoringowych. Ponadto w dwóch OSChR nierzetelnie wypełniano dokumentację z prowadzonego monitoringu. Dyrektorzy objętych

<sup>3</sup> Rozumianych jako brak wykonania zaplanowanego monitoringu dla danej JCWP w poszczególnym roku.

kontrolą OSChR prowadzili bazy danych dotyczące zanieczyszczenia azotanami wód w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów, przy czym w dwóch OSChR bazy te prowadzono nierzetelnie (wprowadzano do bazy wpisy niezgodne z dokumentacją źródłową, stanowiącą podstawę jej uzupełnienia). Dyrektorzy OSChR terminowo przekazywali bazy danych do KSChR. [str. 79-81]

**Laboratoria OSChR  
z akredytacją**

Laboratoria wszystkich sześciu skontrolowanych OSChR posiadały, w okresie objętym kontrolą certyfikaty akredytacji laboratorium badawczego potwierdzające spełnienie unormowanych wymagań dotyczących kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących. [str. 81-82]

**Prawidłowe i rzetelne  
działanie MRiRW jako  
Instytucji  
Zarządzającej PROW  
2014-2020**

W MRiRW koordynowano wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020, w zakresie wsparcia finansowego realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego, oraz wykonywano jej zadania, współpracując z ARiMR. Minister RiRW co do zasady prawidłowo oraz rzetelnie prowadził i nadzorował działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Minister RiRW nie zapewnił jednak sporządzenia rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok w komórce organizacyjnej MRiRW odpowiedzialnej za obszar koordynowania wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020. [str. 51-53]

**Rzetelne i prawidłowe  
informowanie przez  
ARiMR o naborach  
wniosków**

Prezes ARiMR zapewnił przeszkolenie pracowników Biura Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR obsługujących wnioski dla operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach PROW 2014-2020 oraz szkolenie dla koordynatorów/pracowników obsługujących punkty informacyjne ARiMR w zakresie tych operacji. ARiMR rzetelnie i terminowo prowadziła działalność w zakresie informowania i promowania naborów wniosków o dofinansowanie, a także monitoring wykorzystania limitu środków finansowych niezbędnych do realizacji wsparcia podmiotów prowadzących produkcję rolną. Prezes ARiMR prowadził nadzór nad weryfikacją wniosków o przyznanie pomocy, zawieraniem umów o przyznaniu pomocy finansowej oraz weryfikacją wniosków o płatność przez oddziały regionalne ARiMR. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. ARiMR zrealizowała płatności w zakresie inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych na kwotę w wysokości 59,3 mln euro (46,5% limitu).

[str. 51, 53-57]

**Nierzetelne działania  
Głównego Inspektora  
Ochrony Środowiska  
przy wydawaniu  
wytycznych**

Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uioś, ustalał ogólne kierunki działania IOŚ oraz wydawał zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania wojewódzkich inspektorów w trakcie realizacji zadań związanych z kontrolami azotanowymi. Mimo że w wytycznych zobowiązał się do określenia corocznie minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych, jaką wojewódzcy inspektorzy mieli wykonać, to na lata 2020-2021 liczby tej nie określił. Z kolei na 2019 r. oraz na lata 2022-2023, pomimo określenia minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli, nie udokumentowano analiz, na podstawie których wartości te wskazano. W wyniku tego nie można było stwierdzić, jakie czynniki, w jakim zakresie, zdeterminowały tę wielkość. Miało to istotne znaczenie, ponieważ większość wojewódzkich inspektorów, z uwagi na braki kadrowe, nie była w stanie zrealizować wskazanej przez Głównego Inspektora minimalnej liczby kontroli. Główny Inspektor omawiał z wojewódzkimi inspektorami problematyczne zagadnienia związane z wydawaniem decyzji na podstawie art. 109 ust. 1 i 4 oraz 109a ust. 2 upw oraz wydawał im wytyczne w tej kwestii. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor wydał wojewódzkim inspektorom 38 poleceń wykonania kontroli i uzyskał informacje o ich wynikach. Organizował dla pracowników IOŚ szkolenia dotyczące zagadnień związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. GIOŚ, poprzez proponowanie zmian w prawie, podejmował próby usprawnienia wykorzystywania przez wojewódzkich inspektorów danych i informacji zgromadzonych we wszystkich rejestrach prowadzonych przez ARiMR. Nie przyniosły one jednak efektu z uwagi na nieuwzględnianie propozycji GIOŚ przez organy opracowujące projekty aktów prawnych. [str. 34-39]

**Nieterminowe  
prowadzenie  
postępowań  
odwoławczych w GIOŚ**

Główny Inspektor, jako organ wyższego stopnia, prowadził w latach 2018-2023 79 postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw. Szczegółowa analiza 30 wykazała, że 24 z nich przeprowadzone były z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., a w 21 z nich skierowano nierzetelne zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a., wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy, uzasadnione m.in. skomplikowanym charakterem tych spraw, pomimo że w ich trakcie organ nie prowadził żadnego postępowania dowodowego, a rozstrzygnięcie zostało wydane na podstawie dokumentacji znanej organowi w chwili złożenia wniosku. [str. 37-38]

**Planowanie kontroli  
w WIOŚ niezgodnie  
z wytycznymi**

Zasady planowania kontroli przez wojewódzkich inspektorów zostały określone w wytycznych Głównego Inspektora. Według tych zasad roczne planowanie kontroli azotanowych odbywało się w roku poprzedzającym rok, którego plan dotyczył zgodnie z określonymi przez Głównego Inspektora celami i cyklami kontrolnymi. Na lata: 2019, 2022 i 2023 określona została minimalna liczba gospodarstw do objęcia kontrolą przez

każdą z jednostek WIOŚ. W 7 z 8 skontrolowanych WIOŚ kontrole azotanowe zaplanowano niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora, w szczególności w zakresie niższej niż wymagana ich liczby. Na podstawie art. 108 ust. 4 upw, w 2018 r. wszyscy objęci kontrolą wojewódzcy inspektorzy otrzymali z ARiMR, za pośrednictwem GIOŚ, bazę danych o producentach, zawierającą m.in. dane o powierzchni upraw, zwierzętach hodowlanych w gospodarstwie producenta oraz danych adresowych. Utrudnieniem w wykorzystaniu tej bazy do planowania przez WIOŚ kontroli był jednak brak niektórych danych, m.in. o wielkości DJP dla poszczególnych gospodarstw, potrzebnych z punktu widzenia kontroli azotanowych. Dlatego też każdy ze skontrolowanych wojewódzkich inspektorów występował do jednostek ARiMR w sprawach pozyskania danych na potrzeby kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą, jednakże w okresie objętym kontrolą żaden z nich nie zapewnił sobie systematycznej aktualizacji pozyskanego w 2018 r. zbioru danych. Wobec wymienionych braków wojewódzcy inspektorzy, planując kontrole, korzystali głównie z bazy zakładów ujętych we własnym systemie informatycznym (ISK), a danymi otrzymanymi z ARiMR oraz m.in. od wojewódzkich lekarzy weterynarii i państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych jedynie się wspomagali. Podmioty figurujące w bazach danych przekazanych przez ARiMR nie były bezpośrednio wprowadzane do ISK, co skutkowało pominięciem podczas planowania tych kontroli w niektórych WIOŚ ponad 90% podmiotów podlegających kontroli. [str. 34-35, 39-47]

**Realizacja kontroli  
niezgodna  
z wytycznymi GIOŚ**

W okresie objętym kontrolą, w poszczególnych WIOŚ skontrolowanych przez NIK zrealizowano od 321 do 1360 planowych i pozaplanowych kontroli azotanowych. W każdym z ośmiu skontrolowanych WIOŚ, na podstawie art. 11 uioś, sporządzone były protokoły kontroli, jednak w pięciu z nich dokumentacja kontroli była prowadzona niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora. Ponadto w jednym z WIOŚ jedna z kontroli interwencyjnych zrealizowana została bez upoważnienia wydanego przez ówczesnego kierownika tej jednostki, co było niezgodne art. 9 ust. 1d uioś. W kolejnym WIOŚ, w przypadku czterech postępowań kontrolnych nie sporządzono protokołów z oględzin, co było niezgodne z art. 48 ust. 8 w związku z art. 48 ust. 5 upp. W przypadku stwierdzenia podczas kontroli naruszeń dotyczących stosowania programu działań lub posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów niezgodnie z tym planem w jednym z WIOŚ w czterech przypadkach, pomimo przesłanek do wydania decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw, zamiast decyzji zostały wydane zarządzenia pokontrolne, a w kolejnych czterech przypadkach, w ramach których również zaistniały przesłanki do wydania takich decyzji, postępowania w sprawie stwierdzonych naruszeń nie zostały wszczęte lub zostały wszczęte przez wojewódzkiego inspektora

dopiero po upływie od ponad dwóch do czterech lat i 11 miesięcy od daty podpisania protokołu kontroli. Decyzje wydawane przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw co do zasady zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., a ich treść uwzględniała przepisy wynikające z art. 109 ust. 2-7 upw. W jednym WIOŚ stwierdzono przypadki nierzetelnie sporządzanych decyzji. Ponadto dwóch wojewódzkich inspektorów w wydanych decyzjach wbrew art. 109 ust. 1 upw, zobowiązało adresatów tych decyzji, prowadzących produkcję rolną, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, do przesłania we wskazanym w decyzji terminie pisemnej informacji na temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. W okresie objętym kontrolą w dwóch z ośmiu objętych kontrolą WIOŚ, wbrew wytycznym GIOŚ, nie planowano i nie dokonano kontroli podmiotów w celu sprawdzenia terminowej realizacji obowiązków nałożonych na te podmioty w decyzjach administracyjnych wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw. W jednym z WIOŚ stwierdzono niepodjęcie działań pokontrolnych polegających na poinformowaniu ARiMR oraz WODR o wynikach kontroli, w ramach których stwierdzono naruszenia stosowania przez podmiot wymogów programu działań. W okresie objętym kontrolą w każdym kontrolowanym WIOŚ, w wyniku przeprowadzonych w latach 2018-2023 kontroli wydawano decyzje, w których ustalono obowiązek uiszczenia opłaty wskazanej w art. 109 ust. 4 upw. W każdym WIOŚ wystąpiły również przypadki nieuiszczenia w terminie przez kontrolowane podmioty tych opłat, jednak w dwóch skontrolowanych WIOŚ stwierdzono przypadki niepodjęcia działań windykacyjnych lub podejmowania ich opieszale. [str. 34-35, 39-47]

**Niepodjęcie  
dostatecznych działań  
w celu wsparcia  
finansowego IOŚ**

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie podjął dostatecznych działań w celu stworzenia systemu stałego finansowania organów IOŚ w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji zadań IOŚ (w tym wojewódzkich inspektorów będących organami rządowej administracji zespolonej w województwie, której zwierzchnikiem jest wojewoda), związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego. Już w 2018 r. Minister właściwy był informowany przez Głównego Inspektora o potrzebach w tym zakresie. Był również informowany przez Ministra Finansów o niemożności finansowania wydatków osobowych ze środków z rezerwy celowej. Dodatkowo w 2022 r. sam zauważył potrzebę zwiększenia w planach kontroli wojewódzkich inspektorów na 2022 r. i 2023 r. liczby kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw. Minister prezentował stanowisko, zgodnie z którym stworzenie systemu stałego finansowania organów IOŚ leżało poza jego

kompetencjami ze względu na to, że organy te nie są przez niego nadzorowane. Zdaniem NIK, brak kompetencji w zakresie nadzoru nad organami IOŚ nie jest dostatecznym powodem, aby zaniechać opracowania mechanizmu zabezpieczenia środków dla tych organów na pokrycie kosztów osobowych i ich pochodnych dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, których wykonanie wynika z upw. Kształtowanie polityki wodnej państwa jest ustawowym obowiązkiem Ministra, zgodnie z art. 354 ust. 1 upw, a ochrona wód jest jednym z elementów tej polityki. Minister jest zatem legitymowany do podejmowania inicjatyw w celu wdrażania dyrektywy azotanowej przez organy do tego zobowiązane. Ponadto Minister zatwierdził plan finansowy PGW WP na 2020 r., pomimo nieujęcia w nim dofinansowania dla organów IOŚ na zadania związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. Było to działanie nierzetelne i nie stwarzało odpowiednich warunków do realizacji celów związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. [str. 57-60]

**Dofinansowanie  
organów IOŚ  
z PGW WP ograniczane  
tylko do GIOŚ**

PGW WP analizowało wysokość wnioskowanego przez GIOŚ dofinansowania na zadania związane z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Negocjowało z GIOŚ zakres wnioskowanego dofinansowania zarówno pod kątem finansowym, jak i rzeczowym. PGW WP wykluczało jednak możliwość podpisywania z WIOŚ umów na realizację zadań dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, pomimo że art. 253 ust. 1 upw nie daje podstaw do zawężania katalogu państwowych jednostek budżetowych, którym środki PGW WP – m.in. w powyższym zakresie – mogą zostać przekazane. W PGW WP nie opracowano także procedury aplikowania przez pjb o środki Wód Polskich, w tym na zadania dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, mimo zobowiązania się Prezesa PGW WP przed Głównym Inspektorem do jej opracowania. [str. 57, 60, 62]

**Brak uzgodnienia  
zmian list zadań**

PGW WP uzgadniało listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z dysponentami części budżetowych, tj. ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej i ministrem właściwym do spraw klimatu. Dokonywane w trakcie trwania umów zawartych między PGW WP a GIOŚ na dofinansowanie realizacji zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, zmiany ich zakresu rzeczowego nie były przedstawiane ww. dysponentom do uzgodnienia. [str. 62-63]

**Niecelowe zawarcie  
umów przez GIOŚ  
i wykorzystanie  
sprzętu niezgodne  
z ich postanowieniami**

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zawarł z Prezesem PGW WP cztery umowy o udzielenie dofinansowania na realizację zadań organów IOŚ dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych na łączną kwotę blisko 76,9 mln zł, przy czym wykorzystane środki stanowiły 59,3 mln zł (77% przyznanego dofinansowania) i zostały wykorzystane na potrzeby poszczególnych komórek organizacyjnych w GIOŚ oraz WIOŚ. Wartość sprzętu zakupionego w poszczególnych latach w ramach wszystkich czterech umów do wykorzystania przez DZPŚ wyniosła łącznie 5,9 mln zł (ok. 10% wykorzystanego dofinansowania). Pracownicy tego departamentu w okresie objętym kontrolą w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej prowadzili czynności jedynie w 22 kontrolach, wykorzystując w nich niewielką część sprzętu w stosunku do posiadanego na stanie tej komórki organizacyjnej GIOŚ. Niecelowe było zawarcie przez Głównego Inspektora umów na dofinansowanie przez PGW WP doposażenia DZPŚ, w zakresie dotyczącym sprzętu niewykorzystywanego przez pracowników tej komórki organizacyjnej GIOŚ do realizacji zadań w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. Niezgodne z postanowieniami wskazanych umów było również wykorzystanie przez DZPŚ zakupionego sprzętu na cele inne niż określone w przedmiocie tych umów. [str. 60-62]

**Współpraca między  
GIOŚ a ARiMR  
na podstawie  
porozumienia**

GIOŚ i ARiMR prowadzili współpracę w celu pozyskiwania informacji o ujawnionych przypadkach nieprzestrzegania wymogów dotyczących wdrażania dyrektywy azotanowej. W okresie objętym kontrolą obowiązywało porozumienie o współpracy z 10 sierpnia 2009 r., w którym określono zasady udostępniania danych pomiędzy stronami. Prezes ARiMR, dostrzegając potrzebę aktualizacji porozumienia, w 2021 r. wystąpił do Głównego Inspektora z propozycją jego aktualizacji, mając na uwadze konieczność zapewnienia skutecznej wymiany informacji między instytucjami. W okresie objętym kontrolą do aktualizacji porozumienia nie doszło, a prace nad jego aktualizacją trwały w 2024 r. [str. 38-39, 50-51]

**Prawidłowe i rzetelne  
opracowywanie  
w ARiMR planów  
kontroli  
administracyjnych i na  
miejscu**

Prezes ARiMR zapewnił prawidłowe oraz rzetelne opracowywanie planów kontroli administracyjnych i na miejscu w zakresie działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Prezes ARiMR, ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nad jednostkami terenowymi ARiMR, prowadził kontrolę realizacji przez nie zadań kontrolnych w zakresie wzajemnej zgodności i warunkowości. Wydawał również książki procedur. W badanym okresie ARiMR objęła kontrolą administracyjną 100% wniosków o przyznanie pomocy. [str. 47-51]

**Nierzetelne  
zatwierdzenie  
rocznych planów  
działalności jednostek  
doradztwa rolniczego**

Minister RiRW prowadził i nadzorował działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Opracował zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania i jego aktualizację (w związku z wejściem w życie przepisów drugiej aktualizacji programu działań), a także upowszechniał informację o tych dokumentach. Opracował materiały edukacyjne i informacyjne. Organizował szkolenia obejmujące zagadnienia ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W ramach nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego zatwierdzał ich roczne programy działalności. Odbywało się to jednak dopiero w trakcie trwania roku, którego program dotyczył – nawet 208 dni od początku roku, co było nierzetelne. [str. 64-67]

**Prawidłowe i rzetelne  
działania CDR  
w Brwinowie**

Dyrektor CDR przygotował i wprowadził jednolite sposoby działania WODR w zakresie realizowanych przez nie zadań dotyczących działań edukacyjnych i doradczych dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. WODR posługiwały się nimi przy realizacji działań edukacyjnych i doradczych z powyższego zakresu. CDR prowadziło szkolenia dla pracowników WODR w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Odbęto się łącznie 140 takich szkoleń, w ramach których przeszkolono 4872 uczestników. [str. 64, 67-70]

**Brak w WODR  
informacji na temat  
wszystkich podmiotów  
gospodarujących na  
obszarze ich  
właściwości  
terytorialnej**

Wszystkie skontrolowane WODR planowały i organizowały dla zainteresowanych rolników szkolenia z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Udzielały również pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Wykonywały także usługi wypełniania wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy. WODR prowadziły bazy danych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, z którą współpracowały. Nie miały jednak informacji na temat wszystkich podmiotów gospodarujących na obszarze ich właściwości terytorialnej, prowadzących produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy. Nie sprzyjało to planowaniu działalności szkoleniowej w ww. zakresie. NIK stwierdziła nieprawidłowości w działaniach WODR, mających na celu sporządzanie planów nawożenia azotem w przypadku czterech z sześciu skontrolowanych jednostek. [str. 64, 70-75]

**Niezapewnienie  
obiektywizmu  
i transparentności  
procesu opiniowania  
planów nawożenia  
azotem w OSChR**

W latach 2018-2023 OSChR wydawały opinie o planie nawożenia azotem. Nie stwierdzono przypadków wydawania opinii negatywnych do planów nawożenia azotem. W pięciu na sześć objętych kontrolą OSChR, stwierdzono praktykę wydawania opinii o planach nawożenia azotem, które zostały uprzednio opracowane przez tę samą OSChR. Postępowaniem tym nie zapewniano obiektywizmu i transparentności procesu opiniowania tych planów oraz tolerowano praktykę, zgodnie z którą pracownicy OSChR uczestniczą w opiniowaniu efektów swojej własnej pracy prowadzonej, w ramach komercyjnej działalności jednostki (potencjalny konflikt interesów). Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK Prezes NIK powiadomił Dyrektor KSChR o stosowaniu powyższej praktyki w działalności OSChR oraz poprosił o poinformowanie NIK o zajętych stanowisku w tej sprawie oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań. Dyrektor KSChR nie podzielił oceny NIK w zakresie nierzetelnego stosowania w OSChR opisanej praktyki. Wskazał, że działania OSChR były zgodne z prawem, a ustawodawca nie wprowadził obowiązku rozdzielania czynności opracowania planu nawożenia azotem i wydania opinii o nim między dwie różne OSChR w sytuacji, gdy stacja ta jest jego autorem.

[str. 64, 75-78]

## 4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli – w celu wzmocnienia ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych – Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wnioskuje o:

**Do Ministra Klimatu  
i Środowiska, Ministra  
Infrastruktury, Ministra  
Finansów oraz  
wojewodów**

**Do Ministra  
Infrastruktury**

**Do Ministra Klimatu  
i Środowiska**

**Do Ministra Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi oraz Dyrektora  
Krajowej Stacji Chemiczno-  
Rolniczej**

1. Wspólne wypracowanie modelu finansowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do skutecznej realizacji przez nie zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego.
2. Zainicjowanie procesu legislacyjnego, mającego na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne podstawy prawnej do nakładania na podmioty kontrolowane obowiązku informowania wojewódzkiego inspektora o sposobie realizacji decyzji wydawanych na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 tej ustawy.
3. Zapewnienie dokonywania systematycznej oceny skuteczności programu działań oraz bieżącego korygowania przyjętych środków, o których mowa w art. 104 ust. 2 pkt 1 lit. a-e upw, w przypadku stwierdzenia ich nieskuteczności lub nieefektywności w ograniczaniu zanieczyszczenia wód azotanami pochodzenia rolniczego.
4. Zapewnienie opracowania przez Prezesa PGW WP procedury aplikowania o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw, na realizację zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, uwzględniającej możliwość aplikowania o nie zarówno przez GIOŚ, jak i bezpośrednio WIOŚ.
5. Zapewnienie, w ramach sprawowanego na podstawie art. 3a uioś nadzoru nad Głównym Inspektorem, pełnej realizacji przez ten organ zaplanowanego zakresu monitoringu wód służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań oraz dokonywania przez niego ocen eutrofizacji wód, przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, obejmujących wszystkie jednolite części wód powierzchniowych, co do których nie ma obiektywnych przesłanek do odstąpienia od wykonania takiej oceny.
6. Wprowadzenie w OSChR rozwiązań pozwalających na sporządzanie i opiniowanie planów nawożenia azotem w sposób gwarantujący transparentność tych działań lub zainicjowanie

procesu legislacyjnego w celu zniesienia obowiązku odrębnego opiniowania planów nawożenia sporządzonych przez OSChR.

**Do Ministra Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi**

7. Zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 22 października 2004 r. 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, w celu umożliwienia dotarcia jednostkom doradztwa rolniczego do możliwie szerokiego grona interesariuszy z ofertą edukacyjną i doradczą w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

**Do Głównego Inspektora  
Ochrony Środowiska  
oraz Prezesa Agencji  
Restrukturyzacji  
i Modernizacji Rolnictwa**

8. Wdrożenie rozwiązań umożliwiających efektywną wymianę informacji niezbędnych do planowania i dokonywania kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.

**Do Głównego  
Inspektora Ochrony  
Środowiska**

9. Zapewnienie intensyfikacji dokonywania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem i stosowania nawozów zgodnie z nim przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.

**Do wojewódzkich  
inspektorów ochrony  
środowiska**

10. Intensyfikację dokonywania kontroli stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem i stosowania nawozów zgodnie z nim przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. OPRACOWANIE I AKTUALIZACJA PROGRAMU DZIAŁAŃ MAJĄCYCH NA CELU ZMNIENIENIE ZANIECZYSZCZENIA WÓD AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH ORAZ ZAPOBIEGANIE DALSZEMU ZANIECZYSZCZENIU

**Nie w pełni rzetelne i prawidłowe działania prowadzące do przyjęcia rozporządzeń**

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, zmierzające do opracowania projektu programu działań i jego pierwszej aktualizacji, nie były w pełni prawidłowe i rzetelne. Minister opracował zgodnie z przepisami upw projekty tych dokumentów, nie przeprowadził jednak ich strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Opracowanie projektu pierwszej aktualizacji programu działań, dopuszczającej rozpoczęcie nawożenia w 2020 r. od 15 lutego, nie było poprzedzone uzyskaniem dowodów potwierdzających zasadność tej zmiany. Nie dostarczył ich Minister RiRW będący inicjatorem prac nad tym dokumentem, pomimo żądań Ministra GMiŻŚ. Obaj ministrowie rzetelnie i prawidłowo prowadzili natomiast działania zmierzające do przyjęcia w drodze rozporządzenia drugiej aktualizacji programu działań.

**Opracowanie projektów rozporządzeń**

W okresie objętym kontrolą, w wyniku działań Ministra GMiŻŚ podejmowanych we współpracy z Ministrem RiRW, zostały opracowane projekty programu działań, a następnie jego dwóch aktualizacji. Dokumenty te zostały przyjęte, na podstawie art. 104 ust. 6 upw, w drodze trzech rozporządzeń Rady Ministrów – z dnia 5 czerwca 2018 r.<sup>4</sup>, z dnia 12 lutego 2020 r.<sup>5</sup> i z dnia 31 stycznia 2023 r.<sup>6</sup>.

**Prace nad projektem programu działań**

Projekt programu działań został opracowany w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia upw i określił wszystkie środki oraz sposoby postępowania w zakresie praktyki rolniczej, o których mowa w art. 104 ust. 2 pkt 1 upw, sposób dokumentowania realizacji programu działań, o którym mowa w art. 104 ust. 2 pkt 2 upw oraz harmonogram, o którym mowa w art. 104 ust. 2 pkt 3 upw.

**Brak dokumentacji w MI**

Minister nie zapewnił sobie jednak dokumentacji dotyczącej merytorycznego opracowania projektu programu działań oraz dokumentacji z zakresu uzgodnień pomiędzy Ministrem Środowiska a Ministrem RiRW, dotyczących opracowania projektu programu działań na etapie poprzedzającym przekazanie go do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Było to efektem zmian dokonanych w strukturze administracji rządowej

<sup>4</sup> Weszło w życie 27 lipca 2018 r., a zostało uchylone 14 lutego 2020 r.

<sup>5</sup> Weszło w życie 15 lutego 2020 r., a zostało uchylone 7 lutego 2023 r.

<sup>6</sup> Weszło w życie 8 lutego 2023 r.

obejmujących zadania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Nie sporządzono protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących spraw wszczętych i niezakończonych, pomiędzy MŚ i MG MiŻŚ, co było niezgodne z § 5 zarządzenia nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Środowiska<sup>7</sup>. Minister G MiŻŚ i Minister RiRW, na etapie przygotowania projektu programu działań, współpracowali w zakresie uzgodnienia jego treści, przed przekazaniem go do uzgodnień międzyresortowych. Minister RiRW konsultował proponowane rozwiązania prawne m.in. z nadzorowanymi instytutami naukowo-badawczymi<sup>8</sup>. Przy współpracy z Instytutem Zootechniki – Państwowym Instytutem Badawczym dokonał m.in. uzupełnień brakujących przeliczników DJP oraz współczynników zawartości azotu w nawozach naturalnych, a przy współpracy z IUNG-PIB – korekt postanowień odnoszących się do sposobów obliczania dawek nawozów. Projekt programu działań został przekazany przez Ministra do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania 1 grudnia 2017 r.

**Nieprzeprowadzenie  
strategicznej oceny  
oddziaływania na  
środowisko**

Minister, na żadnym etapie opracowania projektu programu działań, nie przeprowadził jego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 pkt 2 uo oś, z którego wynika, że projekt programu w dziedzinie m.in. gospodarki wodnej, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Minister nie sporządził też prognozy oddziaływania na środowisko do projektu programu działań, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 51 ust. 1 uo oś oraz nie wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko tego dokumentu, czym naruszył art. 53 uo oś. Pierwszą przyczyną tego było przyjęcie, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dotyczy programów, które zawierają wykaz przedsięwzięć, natomiast w programie działań nie było wskazania takich konkretnych przedsięwzięć. Kolejną z przyczyn było założenie, że program działań miał na celu poprawę jakości środowiska poprzez ograniczenie negatywnego oddziaływania azotanów, natomiast strategiczna ocena oddziaływania na

<sup>7</sup> M.P. poz. 191.

<sup>8</sup> Instytutem Technologiczno-Przyrodniczym – Państwowym Instytutem Badawczym w Falentach, Instytutem Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytutem Badawczym w Puławach oraz Instytutem Zootechniki – Państwowym Instytutem Badawczym w Balicach.

środowisko jest przeprowadzana, gdy potencjalnie może wystąpić negatywny wpływ na środowisko.

Program działań stanowił program w dziedzinie gospodarki wodnej oraz zawierał wytyczne w zakresie działań inwestycyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Był zatem dokumentem wyznaczającym ramy dla późniejszej realizacji tych przedsięwzięć, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 uoos. Wobec tego objęty był obowiązkiem przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Potwierdziło to podejście Ministra przy drugiej aktualizacji programu działań, gdy ocena taka została przeprowadzona.

**Współpraca Ministra  
GMIŻS i Ministra RiRW  
i dalsze prace  
legislacyjne nad  
projektem programu  
działań**

Proces legislacyjny projektu programu działań został zrealizowany zgodnie z przepisami Regulaminu pracy RM. Minister rozpatrzył większość uwag zgłoszonych do projektu programu działań w trakcie kolejnych etapów procesu legislacyjnego, przeprowadzonych w trybie przepisów Regulaminu pracy RM. Pozostała część została wycofana. Uwagi Ministra RiRW zostały uwzględnione. Projekt programu działań był przedmiotem konsultacji i uzgodnień Komisji Europejskiej, które były prowadzone w trakcie procesu legislacyjnego na różnych jego etapach. W ramach rozpatrywania projektu programu działań przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów Minister Środowiska wniósł uwagi do OSR tego projektu, które wskazywały, że zaplanowane środki finansowe (38,6 mln zł/rok) są niewystarczające do realizacji zadań WIOŚ i GIOŚ związanych z wdrożeniem dyrektywy azotanowej, które oszacował na 93,3 mln zł/rok. Minister nie uwzględnił tych uwag. Program działań został przyjęty przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia, a następnie opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

**Poinformowanie KE  
o przyjęciu programu  
działań**

Podsekretarz stanu w MGMIŻS poinformowała Dyрекcję Generalną ds. Środowiska KE o opublikowaniu 12 lipca 2018 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej programu działań. W korespondencji wskazała również, że dokument stanowi realizację postanowień art. 5 dyrektywy azotanowej i uwzględnia postanowienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13. KE opublikowała na swojej stronie internetowej komunikat, w którym poinformowała o zamknięciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce w obszarze dyrektywy azotanowej.

**Nierzetelne  
opracowanie projektu  
pierwszej aktualizacji  
programu działań**

Od stycznia 2019 r. do MRiRW wpływały wnioski o zmianę przepisów w zakresie stosowania nawożenia azotem, które w imieniu rolników przekazywały organizacje rolnicze i inne podmioty. W uzasadnieniach o zmianę przepisów programu działań w zakresie ustalonych terminów rozpoczęcia stosowania nawożenia wskazywano na m.in. łagodny

przebieg zim. Opracowanie projektu pierwszej aktualizacji programu działań zainicjował wniosek Ministra RiRW z 11 czerwca 2019 r. MRiRW powołało się w nim na liczne wnioski rolników dotyczące zmiany wiosennych terminów stosowania nawozów zgodnie z programem działań oraz obserwowane zmiany klimatu. Zgodnie z treścią wniosku MRiRW termin możliwy do wykonania nawożenia azotem dla zachodnich obszarów Polski rozpoczynał się od 15 lutego. Do pisma została załączona mapka – autorstwa IUNG-PIB – obrazująca Polskę podzieloną na część zachodnią i część wschodnią, z dwiema pozycjami w legendzie, tj. datą 15 lutego dla zachodniej części kraju i 1 marca dla części wschodniej. Mapka nie zawierała odniesienia do temperatury ani okresu wegetacji roślin. MGMIŻŚ, w odpowiedzi na wniosek MRiRW, wskazało, że wymaga on szczegółowego merytorycznego uzasadnienia oraz „przedstawienia niepodważalnych naukowych dowodów potwierdzających możliwość wcześniejszego stosowania nawozów bez szkody dla środowiska naturalnego”. W toku wymiany korespondencji między MRiRW a MGMIŻŚ, w połowie grudnia 2019 r., Minister RiRW przekazał Ministrowi GMIŻŚ ekspertyzę pn. „Wyznaczenie wiosennego terminu stosowania nawozów na gruntach rolnych”, opracowaną na zlecenie MRiRW przez IUNG-PIB, w której jako możliwy termin rozpoczęcia stosowania nawożenia wskazał 25 lutego (w niektórych rejonach kraju). Termin ten został wyznaczony w wyniku badania wystąpienia okresu z temperaturą +5°C (oznaczającą początek okresu wegetacyjnego w Polsce), na podstawie którego wykonano mapy prezentujące przebieg izolinii +5°C w latach 2015-2019. Sformułowany w ekspertyzie wniosek brzmiał: „Z uwagi na wczesne wystąpienie w ostatnich latach temperatury powietrza 5°C, oznaczającej rozpoczęcie okresu wegetacyjnego, należy rozważyć możliwość stosowania nawożenia, w niektórych rejonach kraju już w terminie 25 lutego”. W opracowaniu nie odniesiono się do wpływu terminu rozpoczęcia nawożenia na uprawy ozime na gruntach ornych, uprawy trwałe, uprawy wieloletnie oraz trwałe użytki zielone. W ekspertyzie nie wskazano również, w jaki sposób zmiana ww. terminu mogłaby wpłynąć na stan ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Termin rozpoczęcia stosowania nawożenia przedstawiony w ekspertyzie nie był jednak tożsamy z terminem zaproponowanym przez Ministra RiRW w jego piśmie. W odpowiedzi do Ministra RiRW podsekretarz stanu w MGMIŻŚ stwierdziła, że „przedstawiona ekspertyza nie daje podstaw do przeprowadzenia aktualizacji programu działań w zakresie terminów nawożenia” oraz wniosła o „przekazanie materiałów wskazujących jednoznacznie na uzasadnienie naukowe i faktyczne proponowanych terminów”. Wskazała także na zidentyfikowane niespójności w przekazanym opracowaniu dotyczące analiz okresu wegetacyjnego i przyjęcia innej jego definicji niż

powszechnie stosowana, bez wyjaśnienia przyczyn zastosowanego podejścia metodycznego. Na prośbę MRiRW IUNG-PIB przygotował również opracowanie pn. „Wyznaczenie temperatury umożliwiającej nawożenie na końcu zimy i na początku przedwiośnia”, w którym wskazał na możliwość stosowania nawożenia w terminie 15 lutego (w niektórych rejonach kraju) – wyznaczonym w wyniku badania wystąpienia okresu z temperaturą powietrza 0°C, na podstawie którego wykonano mapy przedstawiające przebieg izolinii 0°C w latach 2015-2019. Sformułowany w opracowaniu wniosek końcowy brzmiał: „Z uwagi na znacznie wcześniejsze niż 15 lutego wystąpienie w ostatnich latach temperatury powietrza 0°C – należy rozpatrzyć możliwość stosowania nawożenia w terminie 15 lutego w niektórych rejonach kraju”. Opracowanie nie odnosiło się do rozpoczęcia okresu wegetacyjnego w Polsce ani do wpływu terminu rozpoczęcia nawożenia na uprawy ozime na gruntach ornych, uprawy trwałe, uprawy wieloletnie oraz trwałe użytki zielone. IUNG-PIB przesłał opracowanie do MRiRW 30 września 2019 r. Opracowanie to nie wpłynęło do MGMIŻŚ. Minister RiRW nie przekazał Ministrowi GMIŻŚ merytorycznego uzasadnienia (rzetelnych danych i dowodów naukowych) dla terminu 15 lutego jako rekomendowanej daty rozpoczęcia wiosennego stosowania nawozów na gruntach ornych z uprawami ozimymi, uprawach trwałych, uprawach wieloletnich oraz trwałych użytkach zielonych, co było działaniem nierzetelnym. Wynikało to z braku możliwości spełnienia wymagań MGMIŻŚ spowodowanej krótkim terminem na przygotowanie dowodów na wprowadzenie planowanych zmian. Minister RiRW, z pominięciem merytorycznych przesłanek dotyczących wyznaczenia terminu wiosennego nawożenia rekomendował Ministrowi GMIŻŚ wprowadzenie do pierwszej aktualizacji programu działań terminu 15 lutego jako daty wiosennego stosowania nawozów na gruntach ornych z uprawami ozimymi, uprawach trwałych, uprawach wieloletnich oraz trwałych użytkach zielonych. Działania Ministra RiRW, inicjujące przyspieszenie o dwa tygodnie wiosennego terminu nawożenia, wskazanego w projekcie pierwszej aktualizacji programu działań, wynikały głównie z nacisków rolników. Podstawy merytoryczne, na które powoływał się Minister RiRW w trakcie uzgodnień tego projektu z Ministrem GMIŻŚ były w większości znane już na etapie opracowania projektu programu działań w 2018 r., w którym to ustalono termin rozpoczęcia nawożenia na 1 marca. MRiRW przekazało MGMIŻŚ „propozycję zapisu niezbędną do wprowadzenia w programie działań”, polegającą na ustaleniu terminu stosowania nawozów w 2020 r. na dzień 15 lutego. W piśmie przekazującym tę propozycję wskazano, że uwzględnia ona m.in. wspólne ustalenia Ministra RiRW i Ministra GMIŻŚ. W urzędach obsługujących obu ministrów nie dysponowano dokumentacją opisującą te ustalenia. Minister GMIŻŚ opracował projekt pierwszej aktualizacji programu

działań, w którym uwzględnił rozpoczęcie stosowania nawozów w 2020 r. od 15 lutego dla gruntów ornych z uprawami ozimymi, upraw trwałych, upraw wieloletnich oraz trwałych użytków zielonych, pomimo braku dowodów, w tym specjalistycznych analiz w dziedzinie nauk rolniczych potwierdzających zasadność zmiany tego terminu, co było działaniem nierzetelnym. W projekcie pierwszej aktualizacji programu działań, oprócz wskazania nowego terminu nawożenia w 2020 r., w stosunku do obowiązującego ówczesnie programu działań, usunięto postanowienia przeniesione już wcześniej do przepisów upw. Opracowany projekt pierwszej aktualizacji programu działań określał wszystkie środki oraz sposoby postępowania w zakresie praktyki rolniczej, o których mowa w art. 104 ust. 2 pkt 1 upw, sposób dokumentowania realizacji programu działań, o którym mowa w art. 104 ust. 2 pkt 2 upw oraz harmonogram, o którym mowa w art. 104 ust. 2 pkt 3 upw. W OSR do niego Minister nie określił jednak wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM.

**Brak strategicznej  
oceny oddziaływania  
na środowisko  
projektu pierwszej  
aktualizacji programu  
działań**

Podobnie jak w przypadku projektu programu działań, Minister nie przeprowadził strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu pierwszej aktualizacji programu działań, mimo że zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 uooś była ona wymagana dla projektu programu w dziedzinie gospodarki wodnej, wyznaczającego ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku projektu zmiany programu w dziedzinie gospodarki wodnej. Minister nie sporządził także prognozy oddziaływania na środowisko projektu pierwszej aktualizacji programu działań, o której mowa w art. 51 ust. 1 uooś, oraz nie wystąpił do odpowiednich organów o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, czym naruszył przepis art. 53 uooś. Ponadto przy opracowaniu projektu pierwszej aktualizacji programu działań Minister nie zapewnił możliwości udziału społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w przepisach uooś (działu III rozdziałów 1. i 3.) w związku z art. 106 ust. 2 upw. W konsekwencji projekt nie był przedmiotem uwag strony społecznej, w tym ponad 1,4 mln podmiotów, na które – zgodnie z treścią OSR – oddziaływał. Kierownictwo departamentu właściwego w MG MiŻŚ informowało podsekretarz stanu w MG MiŻŚ, nadzorującą sprawy gospodarki wodnej, że projekt pierwszej aktualizacji programu działań nie posiada stosownych uzgodnień z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, a czas trwania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko uniemożliwiał jej przeprowadzenie przed 15 lutego 2020 r. Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ została także poinformowana o „ryzyku zakwestionowania legalności” pierwszej aktualizacji programu działań.

**Prace legislacyjne  
prowadzące do  
przyjęcia pierwszej  
aktualizacji programu  
działań**

Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ, na podstawie § 98-100 Regulaminu pracy RM, złożyła wniosek do sekretarza Rady Ministrów o zastosowanie odrębnego trybu postępowania w trakcie procesu legislacyjnego projektu pierwszej aktualizacji programu działań, polegającego na skierowaniu projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Wniosek umotywowano potrzebą pilnej aktualizacji tego programu, mającą na celu przeciwdziałanie skutkom wysokiej temperatury utrzymującej się od października do grudnia 2019 r. Wskazano też, że bez nawożenia wykonanego w odpowiednim terminie i we właściwej dawce nie jest możliwe uzyskanie wysokich, dobrej jakości plonów. Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ skierowała także do przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu wniosek o wprowadzenie ww. projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Wniosek został pozytywnie rozpatrzony. Minister Spraw Zagranicznych, w swojej opinii, wskazał na brak sprzeczności projektu rozporządzenia z prawem Unii Europejskiej oraz na potrzebę powiadomienia KE o projektowanych zmianach. Pierwsza aktualizacja programu działań została przyjęta przez Radę Ministrów, a następnie opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

**Powiadomienie KE  
o pierwszej  
aktualizacji programu  
działań**

Minister powiadomił KE o pierwszej aktualizacji programu działań, wskazując przyczyny oraz zakres tych zmian. KE w odpowiedzi „wyraziła zrozumienie” dla propozycji zmiany terminu nawożenia w 2020 r. na 15 lutego.

**Prace nad projektem  
drugiej aktualizacji  
programu działań**

Po upływie niemal roku od wejścia w życie projektu pierwszej aktualizacji programu działań w MI rozpoczęto pracę nad projektem jego drugiej aktualizacji. W projekcie drugiej aktualizacji programu działań wprowadzono zmiany (w stosunku do obowiązującej ówczesnie pierwszej aktualizacji tego programu) dotyczące zastosowania elastycznego wiosennego terminu nawożenia opartego o datę przejścia średniej dobowej temperatury powietrza przez próg 3°C (dla roślin zasianych jesienią, upraw trwałych, upraw wieloletnich i trwałych użytków zielonych) i 5°C (dla pozostałych upraw), określaną dla terenów powiatów przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Minister Infrastruktury i Minister RiRW, na etapie przygotowania projektu drugiej aktualizacji programu działań, prowadzili współpracę dotyczącą uzgodnienia jego treści, przed przekazaniem go do uzgodnień międzyresortowych, m.in. w ramach zespołu monitorującego postępy przeglądu w ramach procedowanej aktualizacji.

**Przeprowadzona  
strategiczna ocena  
oddziaływania na  
środowisko projektu  
drugiej aktualizacji  
programu działań**

Minister przeprowadził strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko projektu drugiej aktualizacji programu działań. Wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dyrektorów urzędów morskich oraz Głównego Inspektora Sanitarnego o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko tego projektu, zgodnie z art. 53 uooś. Minister stosownie do art. 54 ust. 1 uooś przekazał tym organom do opiniowania projekt drugiej aktualizacji programu działań wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Minister przeprowadził 21 dniowe konsultacje społeczne projektu drugiej aktualizacji programu działań wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Po wprowadzeniu zmian wynikających z uwag zgłoszonych w procesie konsultacji społecznych, projekt drugiej aktualizacji programu działań został ponownie uzgodniony z Ministrem RiRW, który poinformował o możliwości zgłaszania ewentualnych uwag podczas kolejnych etapów prac legislacyjnych.

**Proces legislacyjny  
projektu drugiej  
aktualizacji programu  
działań**

Minister prawidłowo i rzetelnie zrealizował czynności organu wnioskującego, w rozumieniu przepisów Regulaminu pracy RM, w trakcie procesu legislacyjnego prowadzącego do przyjęcia drugiej aktualizacji programu działań w drodze rozporządzenia. Minister rozpatrzył uwagi zgłoszone do projektu drugiej aktualizacji programu działań w trakcie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, przeprowadzonych w trybie Regulaminu pracy RM. W trakcie procesu legislacyjnego projektu został ponownie uzgodniony między Ministrem Infrastruktury a Ministrem RiRW. Projekt drugiej aktualizacji programu działań był przedmiotem posiedzeń m.in. KdSE i SKRM. Minister do spraw Unii Europejskiej wyraził opinie o zgodności projektu drugiej aktualizacji programu działań z prawem Unii Europejskiej. Druga aktualizacja programu działań została przyjęta przez Radę Ministrów, a następnie opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, o czym poinformowano Dyрекcję Generalną ds. Środowiska KE.

## 5.2. KONTROLE DZIAŁAŃ NA RZECZ OCHRONY WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

---

**Nie w pełni rzetelne  
kontrole WIOŚ**

Wojewódzcy inspektorzy dokonywali kontroli działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w sposób nie w pełni rzetelny i prawidłowy. Kierowanie Inspekcją Ochrony Środowiska w ww. zakresie było z reguły prawidłowe z wyłączeniem przypadków, kiedy Główny Inspektor postępował niezgodnie z wydanymi przez siebie wytycznymi oraz nie dokumentował analiz, na podstawie których określał te wytyczne dla wojewódzkich inspektorów. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził kontrole wypełniania przez podmioty prowadzące produkcję rolną

wymogów wynikających z programu działań i jego aktualizacji oraz przepisów mających na celu ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami w ramach szerszego mechanizmu uwzględnienia ogółu wymogów nazywanych zasadami wzajemnej zgodności i warunkowości.

### 5.2.1. DZIAŁANIA GŁÓWNEGO INSPEKTORA OCHRONY ŚRODOWISKA

#### Wytyczne GIOŚ

Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uioś, wydał w grudniu 2018 r. dokument kierowany do WIOŚ pn. „Wytyczne do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, przez podmioty prowadzące produkcję rolną w tym działu specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, obowiązane do jego stosowania”. Główny Inspektor ustalał także ogólne kierunki działania IOŚ na cykle pięcioletnie (2016-2020 i 2021-2025) oraz corocznie wydawał zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania wojewódzkich inspektorów w trakcie realizacji zadań związanych z kontrolą działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Zasady prowadzenia kontroli opisane zostały również w dokumentacji ISK.

#### Przykład

Zgodnie z treścią wydawanych przez Głównego Inspektora zaleceń i wytycznych dotyczących planowania działalności IOŚ, wojewódzcy inspektorzy mieli dokonywać wyboru podmiotów do kontroli m.in. na podstawie wyników badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP, wykonywanych w ramach PMŚ w latach poprzedzających planowany rok<sup>9</sup> oraz w pierwszej kolejności wyznaczać do kontroli podmioty prowadzące działalność w zlewniach JCWP, dla których uzyskano wyniki wskazujące na stan wód poniżej dobrego. Zalecano również wykorzystanie danych o rolnikach pozyskanych przez GIOŚ z ARiMR w 2018 r. i przekazanych<sup>10</sup> wojewódzkim inspektorom.

#### Niewskazanie minimalnej liczby kontroli do przeprowadzenia przez WIOŚ

Pomimo że Główny Inspektor w wytycznych ustalił, że minimalna liczba kontroli gospodarstw rolnych na każdy rok będzie określana razem z przekazywanymi corocznie ogólnopolskimi celami kontroli, to na lata 2020-2021 nie wskazał on minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli. Wartości te zostały określone na 2019 r. oraz na lata 2022-

<sup>9</sup> Na 2019 r. – lata 2016-2017, na 2020 r. – lata 2017-2018.

<sup>10</sup> Pismo Głównego Inspektora do wojewódzkich inspektorów z 12 marca 2018 r. znak DI-0701/24A/2018/ep.

2023. Na 2018 r. liczba ta także nie została ustalona – wytyczne, z których wynikała konieczność jej wskazania zostały opublikowane grudniu 2018 r.

#### Przykład

Na 2019 r. Główny Inspektor zobligował wszystkich wojewódzkich inspektorów, do objęcia kontrolą, przez każdą jednostkę organizacyjną WIOŚ (WIOŚ i każda delegatura WIOŚ) minimum 60 podmiotów (gospodarstw rolnych), na 2022 r. zalecił, by w każdym WIOŚ i każdej delegaturze WIOŚ objęto kontrolą po 60 podmiotów, a w 2023 r. w ramach cyklu kontrolnego<sup>11</sup> minimalna liczba kontroli powinna była wynieść 30 – w każdej jednostce organizacyjnej WIOŚ.

**Brak  
udokumentowanych  
analiz**

Wskazane minimalne liczby kontroli gospodarstw rolnych zostały określone przez Głównego Inspektora, jak wyjaśniono po przeprowadzonej analizie, a czynnikiem determinującym ich wyznaczenie były m.in. możliwości kadrowe IOŚ, tj. liczba jednostek organizacyjnych WIOŚ; liczba wykonywanych kontroli przypadająca na inspektora WIOŚ w ciągu roku; przeciętny czas przeznaczony na wykonanie jednej kontroli w terenie; informacje dotyczące liczby gospodarstw rolnych znajdujących się w obszarze zlewni JCWP, dla których uzyskano w ramach PMŚ wyniki stanu wód poniżej dobrego w zakresie substancji biogennych; liczba podmiotów prowadząca działalność rolniczą na obszarze właściwości terytorialnej danego WIOŚ. W GIOŚ brak było śladów rewizyjnych potwierdzających przeprowadzenie tej analizy, wobec czego nie można stwierdzić, w jakim zakresie podczas ww. analizy pod uwagę brany był każdy ze wskazanych czynników, w sytuacji gdy większość wojewódzkich inspektorów, z uwagi na braki kadrowe nie była w stanie zrealizować wskazanej przez Głównego Inspektora minimalnej liczby kontroli.

#### Przykład

Według danych GIOŚ w 2019 r. i w 2022 r. wojewódzcy inspektorzy nie zrealizowali po 993 z 3 000 kontroli wynikających z wytycznych. W obu tych latach 14 wojewódzkich inspektorów nie zrealizowało co najmniej po 60 kontroli w każdym WIOŚ lub jego delegaturze. W 2023 r. wojewódzcy inspektorzy zrealizowali 1 516 z 1 500 kontroli planowych, których dokonanie zalecano na podstawie wytycznych, ale ośmiu wojewódzkich inspektorów nie wykonało zalecenia realizacji co najmniej 30 kontroli w każdym WIOŚ lub jego delegaturze. Jako przyczyny braku realizacji ww. wytycznych wojewódzcy inspektorzy wskazywali m.in. braki kadrowe.

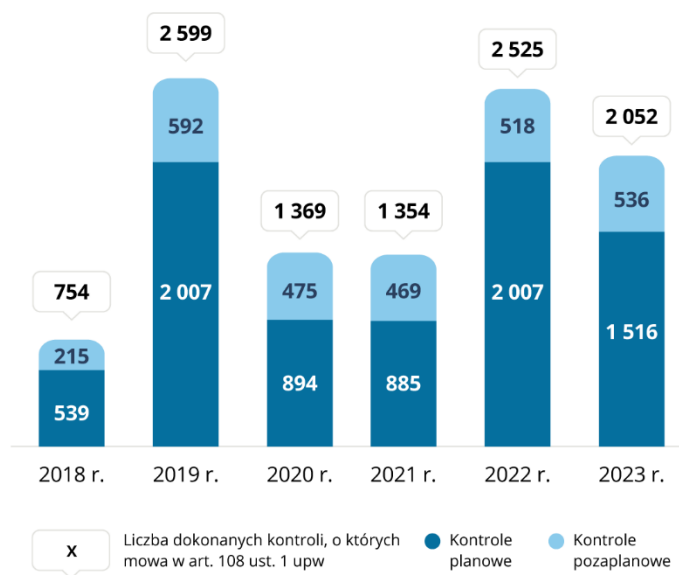
<sup>11</sup> Cykl kontrolny wyznaczony na dany rok to wskazana w ramach konkretnego celu część kontroli o charakterze priorytetowym.

**Polecenia wykonania kontroli**

W latach 2108-2023 Główny Inspektor wydał 38 poleceń wykonania kontroli azotanowych przez wojewódzkich inspektorów. Na podstawie tych poleceń wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 34 kontrole, a w czterech przypadkach po wyjaśnieniu okoliczności ustalili, że nie ma przesłanek do podjęcia kontroli, o czym poinformowali Głównego Inspektora.

**Liczba kontroli według danych GIOŚ**

Z danych GIOŚ<sup>12</sup> wynika, że w latach 2018-2023 organy IOŚ dokonały łącznie 10 653 kontroli azotanowych. W latach, w których Główny Inspektor nie ustalał minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do objęcia kontrolą przez WIOŚ, średnioroczna liczba kontroli była mniejsza niż w latach, dla których określono taką liczbę. To wskazuje, że określenie w wytycznych tej liczby ma charakter mobilizujący dla organów IOŚ do realizacji działań kontrolnych. W wyniku kontroli wojewódzcy inspektorzy wydali, na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 lub 2 upw, łącznie 1536 decyzji nakazujących w określonym terminie usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli lub ustalających obowiązek uiszczenia opłat za stosowanie nawozów niezgodnie z przepisami lub planem nawożenia, niewłaściwe przechowywanie nawozów lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji realizacji programu działań, nakładanych na podstawie art. 109 ust. 4 upw.

**Infografika nr 2****Liczba kontroli azotanowych dokonanych przez organy IOŚ**

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ zgromadzonych w systemie ISK.

**Postępowania odwoławcze w GIOŚ**

W okresie objętym kontrolą, Główny Inspektor, jako organ wyższego stopnia prowadził 79<sup>13</sup> postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od ww. decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na

<sup>12</sup> Zgromadzonych w systemie ISK.

<sup>13</sup> W 2018 r. – 1 postępowanie, w 2019 r. – 15, w 2020 r. – 20, w 2021 r. – 14, w 2022 r. – 15, a w 2023 r. – 14.

podstawie art. 109 ust. 1 upw. Szczegółowa analiza 30 z ww. 79 postępowań wykazała, że 24 z nich prowadzone były z naruszeniem miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., tj. po upływie od 44 do 793 dni od dnia otrzymania odwołania. W 21 z ze zbadanych spraw skierowano zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a. wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy, uzasadnione m.in. skomplikowanym charakterem tych spraw, pomimo że w ich trakcie Główny Inspektor nie prowadził żadnego postępowania dowodowego, a rozstrzygnięcie zostało wydane na podstawie dokumentacji znanej organowi w chwili złożenia wniosku. Dodatkowo w przypadku 14 z 21 wskazanych spraw, zawiadomienie na podstawie art. 36 k.p.a. wydane zostało po poinformowaniu strony postępowania, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., o zgromadzeniu materiału dowodowego w sprawie.

**Przyczyny  
nieterminowego  
wydawania decyzji**

Wśród głównych przyczyn nieterminowego wydawania decyzji zostały wskazywane niewystarczająca kadra oraz trudności z pozyskiwaniem nowych pracowników. Dyrektor Generalna GIOŚ w wyniku analizy potrzeb zatrudnienia w Departamencie Inspekcji w GIOŚ, wskazała na konieczność zwiększenia zatrudnienia o 30 etatów w 2023 r. i po 40 etatów w latach 2024-2025. Potrzeby te uzasadniła m.in. koniecznością przygotowania kadrowego na sytuacje kryzysowe przy jednoczesnej niezakłóconej realizacji wszystkich zadań statutowych.

**Działalność  
szkoleniowa GIOŚ**

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor organizował dla pracowników IOŚ szkolenia dotyczące zagadnień związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej oraz obowiązków kontrolnych nałożonych na organy IOŚ przepisami upw dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Główny Inspektor zarówno pisemnie, jak i na spotkaniach organizacyjnych naczelników wydziałów inspekcji i kierowników działów inspekcji WIOŚ interpretował problematyczne zagadnienia związane z wydawaniem decyzji na podstawie art. 109 ust. 1 i 4 oraz 109a ust. 2 upw.

**Współpraca GIOŚ  
z ARiMR**

Mając na uwadze konieczność zapewnienia skutecznej wymiany informacji pomiędzy ARiMR a GIOŚ, pismem z 8 listopada 2021 r. Zastępca Prezesa ARiMR zwróciła się do GIOŚ z prośbą o rozważenie zmiany upw w zakresie ustanowienia podstaw prawnych do wymiany danych i informacji pomiędzy ARiMR i GIOŚ. Ponadto w ww. piśmie Zastępca Prezesa ARiMR podała, że aktualnie obowiązujące porozumienie o współpracy nie wyczerpuje w pełni oczekiwań stron i nie uwzględnia wszystkich możliwości współpracy w zakresie sprawniejszego i skuteczniejszego wykonywania obowiązków określonych m. in. w upw

oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>14</sup>. Współpraca nad aktualizacją Porozumienia była kontynuowana w 2024 r. W okresie objętym kontrolą GIOŚ podjął próbę zapewnienia organom IOŚ uprawnień do wykorzystywania danych i informacji zgromadzonych we wszystkich rejestrach prowadzonych przez ARiMR, m.in. poprzez propozycję zmiany art. 108 upw. Propozycje zmian nie zostały przyjęte przez organ opracowujący projekt aktu prawnego, do którego GIOŚ zgłosił uwagi.

### 5.2.2. KONTROLE WOJEWÓDZKICH INSPEKTORÓW OCHRONY ŚRODOWISKA

#### Planowanie liczby kontroli WIOŚ niezgodnie z wytycznymi

W siedmiu<sup>15</sup> z ośmiu skontrolowanych WIOŚ kontrole azotanowe były planowane niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora. W 2019 r., 2022 r. i 2023 r. sześciu wojewódzkich inspektorów<sup>16</sup> zaplanowało mniej kontroli niż wynikało z wytycznych GIOŚ<sup>17</sup>.

#### Przykłady

Na 2019 r. w WIOŚ w Łodzi zaplanowano 86 planowych kontroli azotanowych na co najmniej 240 wskazanych w wytycznych Głównego Inspektora, w WIOŚ w Poznaniu - 221 (po korekcie - 223) z 300, w WIOŚ z Warszawy - 254 - na 360, w WIOŚ we Wrocławiu - 32 na 240.

#### Planowanie kontroli niezgodnie z wytycznymi w pozostałych aspektach

W WIOŚ w Białymstoku na etapie realizacji planów kontroli dokonywano korekt tych planów polegających na zastąpieniu podmiotu planowanego do kontroli podmiotem objętym wnioskiem o kontrolę interwencyjną. Zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora dotyczącymi planowania w ISK, WIOŚ jest uprawniony do zmiany liczby zaplanowanych kontroli, z powodu nieprzewidzianych zdarzeń losowych lub konieczności wykonania kontroli nieujętych w planie, co wymagałoby przekroczenia planowanej rezerwy czasu na te kontrole. W przypadku przekroczenia limitu rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe przyjęcie kontroli pozaplanowej do realizacji może wywołać konieczność wprowadzenia korekty lub zmiany w planie na dany rok. W WIOŚ w Białymstoku takich korekt dokonywano, pomimo braku wiedzy o stanie rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe, a także nierzetelnie opracowano plan kontroli na

<sup>14</sup> 22 lipca 2024 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli ARiMR i GIOŚ dotyczące wypracowania porozumienia pomiędzy ARiMR i GIOŚ w zakresie wymiany danych i informacji.

<sup>15</sup> WIOŚ w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

<sup>16</sup> WIOŚ w Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

<sup>17</sup> Zakres lat, w których zaplanowano mniej kontroli niż wynikało to z wytycznych GIOŚ w zależności od WIOŚ był różny.

2023 r. W planie tym nie wszystkim podmiotom planowanym do kontroli przypisano cel azotanowy kontroli, wynikający z „Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.” Z kolei w WIOŚ w Poznaniu w latach 2020-2021, mimo obowiązku wynikającego z wytycznych Głównego Inspektora, w rocznych planach kontroli nie ujęto wszystkich wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej z terenu województwa wielkopolskiego, a w latach 2019-2023 w planach tych nie uwzględniono gospodarstw rolnych położonych w zlewniach JCWP, w których wyniki badań stężeń substancji biogennej i oceny stanu JCWP za rok poprzedni wykazały stan wód poniżej dobrego. W WIOŚ we Wrocławiu nie stosowano wytycznych obejmujących konieczność planowania kontroli w jak największej liczbie podmiotów zlokalizowanych na terenie jednej gminy i jednocześnie nie kierowano do tych podmiotów zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli.

**Ograniczone  
wykorzystywanie  
przez WIOŚ danych  
z ARiMR**

Zgodnie z art. 108 ust. 4 upw, na potrzeby wykonywania kontroli, organy IOŚ były uprawnione do wykorzystywania danych zgromadzonych w systemie 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<sup>18</sup>. Ww. dane są udostępniane nieodpłatnie organom IOŚ przez ARiMR. W 2018 r. wszyscy objęci kontrolą wojewódzcy inspektorzy otrzymali z ARiMR, za pośrednictwem GIOŚ, bazę danych o producentach, zawierającą m.in. dane o powierzchni upraw, zwierzętach hodowlanych w gospodarstwie producenta oraz danych adresowych. Niektórzy wojewódzcy inspektorzy występowali także o aktualne dane w kolejnych latach. Nie zawsze robili to jednak rzetelnie.

**Przykład**

W 2020 r. i 2022 r. WIOŚ w Olsztynie wystąpił do Dyrektora Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie z wnioskiem o udostępnienie danych. Dwukrotnie danych nie otrzymał, ponieważ jego wnioski były niekompletne. W 2020 r. wniosek nie został uzupełniony, gdyż WIOŚ w Olsztynie nie posiadał danych, których wymagał adresat wniosku i ich nie uzupełnił. W 2022 r. dopiero po poprawieniu wniosku dane zostały przekazane. W latach: 2019, 2021 i 2023 WIOŚ w Olsztynie nie występował o dane do ARiMR.

**Niepełne dane bazą do  
planowania kontroli**

Dane z ARiMR były uzyskiwane na podstawie wniosków w formie pisemnej. Niektóre WIOŚ wskazywały, że przydatność danych uzyskiwanych z ARiMR do planowania kontroli azotanowych była ograniczona. Dane te nie obejmowały m.in. informacji o liczbie stanowisk

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 885.

i wielkości DJP zwierząt dla poszczególnych gospodarstw, powierzchni upraw intensywnych, zobowiązaniu gospodarstw do posiadania planu nawożenia, ani o położeniu gospodarstw w JCWP. W związku z tym WIOŚ korzystały głównie z danych zgromadzonych przez nie w ISK. Dodatkowo uwzględniały informacje m.in. od wojewódzkich lekarzy weterynarii, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz okręgowych stacji chemiczno-rolniczych. Dane z ARiMR nie były jednak wprowadzane do ISK. W związku z tym baza stanowiąca podstawę do typowania podmiotów do kontroli azotanowych była dużo węższa niż przekazana przez ARiMR. Skutkiem tego było pominięcie w niektórych WIOŚ ponad 90% podmiotów możliwych do skontrolowania w typowaniu podmiotów do kontroli azotanowych.

### Przykład

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, sporządzając roczne plany kontroli z wyjazdem w teren, nie wyznaczał podmiotów do kontroli azotanowych na podstawie danych zgromadzonych w ewidencjach ARiMR, do których wykorzystania był uprawniony zgodnie z art. 108 ust. 4-6 upw. Korzystał z bazy WIOŚ obejmującej zaledwie około 2% producentów i gospodarstw rolnych ujętych w bazie danych ARiMR. Jak wynika z bazy danych ARiMR z 2018 r., dostępnej w WIOŚ w Poznaniu, na terenie województwa wielkopolskiego było około 120 tys. podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Tymczasem w wykazie podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, prowadzonym w WIOŚ w latach 2018-2023, znajdowało się od 1875 podmiotów w 2018 r. do 2173 podmiotów w 2023 r. (średnio 2042 podmioty). Zgodnie z przyjętą w WIOŚ praktyką na potrzeby planowania kontroli azotanowych typowano te podmioty, które znajdowały się w ww. wykazie. Oznacza to, że WIOŚ przy planowaniu kontroli azotanowych nie brano pod uwagę około 98% podmiotów mogących podlegać takiej kontroli.

### Realizacja kontroli przez wojewódzkich inspektorów

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą osiem skontrolowanych WIOŚ przeprowadziło łącznie od 321 do 1360 planowych i pozaplanowych kontroli azotanowych rocznie. Z przeanalizowanej dokumentacji kontrolnej wynika, że ww. kontrole dotyczyły stosowania programu działań, w szczególności spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów zgodnie z tym planem. W toku kontroli inspektorzy WIOŚ weryfikowali rodzaj i skalę działalności prowadzonej przez kontrolowany podmiot, w tym powierzchnię użytków rolnych, rodzaj upraw, gatunek, obsadę i liczbę zwierząt w przeliczeniu na DJP, a także fakt zbywania lub nabywania nawozów naturalnych. W zależności od powyższych danych inspektorzy

WIOŚ określali w każdym przypadku zakres wymogów prawnych mających zastosowanie do kontrolowanego podmiotu, takich jak m.in. obowiązek posiadania planu nawożenia azotem lub obliczenia maksymalnych dawek azotu, obowiązek uzyskania pozytywnej opinii OSChR o planie nawożenia azotem, obowiązek dostosowania powierzchni lub posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych do wymogów określonych w programie działań w określonym terminie i obowiązek posiadania umowy na zbywanie nawozów naturalnych. W każdym z ośmiu skontrolowanych WIOŚ, na podstawie art. 11 uioś sporządzone zostały protokoły kontroli, w których wskazywano m.in.: typ kontroli, okres objęty kontrolą oraz datę jej rozpoczęcia i zakończenia, a także cele i cykl kontrolny. Jednakże w pięciu<sup>19</sup> z ww. ośmiu WIOŚ dokumentacja ta była prowadzona niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora.

### Przykłady

W WIOŚ w Bydgoszczy, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie, w wyniku szczegółowej analizy dokumentacji kontroli azotanowych stwierdzono, że wbrew wytycznym Głównego Inspektora dokumentacja ta nie zawierała wypełnionego załącznika pn. „Informacja o stosowaniu programu działań”, służącego do pełnej weryfikacji wymagań zawartych w programie działań. Z kolei w przypadku WIOŚ w Lublinie w sześciu z 17 badanych spraw dotyczących ww. kontroli, inspektorzy WIOŚ przeprowadzający kontrole nie zapewnili podpisów bądź paraf kontrolowanych w ww. załączniku, co również było niezgodne z wytycznymi Głównego Inspektora.

#### Nieprawidłowości proceduralne w kontrolach WIOŚ

W WIOŚ w Olsztynie jedna z kontroli interwencyjnych, zrealizowana została przez inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska z Delegatury WIOŚ w Giżycku bez upoważnienia wydanego przez ówczesnego Kierownika tej Delegatury, co było niezgodne z art. 9 ust. 1d uioś, a w WIOŚ we Wrocławiu w przypadku czterech spośród 23 planowanych postępowań kontrolnych, nie sporządzono protokołów z oględzin, co było niezgodne z art. 48 ust. 8 w związku z art. 48 ust. 5 upp.

#### Wydawanie decyzji po przeprowadzonej kontroli

Kontrole WIOŚ mają znaczenie naprawcze (eliminowanie nieprawidłowości) lub charakter prewencyjny (świadomość możliwości kontroli i wydania decyzji wspiera przestrzeganie przepisów). W skali wszystkich 16 WIOŚ, średnio z całego okresu objętego kontrolą, liczba decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli azotanowej w określonym terminie i ustalających obowiązek

<sup>19</sup> WIOŚ w Bydgoszczy, Olsztynie, Warszawie, Poznaniu i Lublinie.

uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw wynosiła 14,4% liczby dokonanych kontroli azotanowych. Wskazuje to na naprawcze znaczenie kontroli azotanowej, które może wzrastać wraz ze zwiększeniem liczby kontroli. W przypadku stwierdzenia podczas kontroli naruszeń dotyczących stosowania programu działań lub posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów niezgodnie z tym planem siedmiu z ośmiu skontrolowanych wojewódzkich inspektorów każdorazowo wydawało, na podstawie art. 109 ust. 1 upw, decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, decyzję ustalającą obowiązek uiszczenia opłaty lub obie z wyżej wymienionych decyzji. W WIOŚ w Bydgoszczy w czterech na 38 poddanych szczegółowej analizie dokumentacji kontroli, pomimo przesłanek do wydania decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw, zamiast tych decyzji wydane zostały zarządzenia pokontrolne. W kolejnych czterech przypadkach, w ramach których również zaistniały przesłanki do wydania decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw, postępowania w sprawie stwierdzonych naruszeń nie zostały wszczęte lub zostały wszczęte przez WIOŚ w Bydgoszczy dopiero po upływie od ponad dwóch do czterech lat i 11 miesięcy od daty podpisania protokołu kontroli.

**Treść decyzji zgodna  
z art. 107 § 1 k.p.a.**

Decyzje, nakazujące usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli azotanowej w określonym terminie i ustalające obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw, wydawane przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw w związku z kontrolą azotanową generalnie zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., a ich treść uwzględniała przepisy wynikające z art. 109 ust. 2-7 upw. Jedynie w WIOŚ w Bydgoszczy w dwóch na 33 badane przypadki kontroli stwierdzono nierzetelne sporządzenie tych decyzji.

**Przykład**

W WIOŚ w Bydgoszczy w jednym przypadku w sentencji decyzji nie wskazano, którego planu nawożenia azotem, tj. za jaki rok gospodarczy, dotyczył obowiązek usunięcia nieprawidłowości poprzez uzyskanie pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej dla tego planu. W innym przypadku w sentencji decyzji nie wskazano, za brak którego planu nawożenia azotem, tj. za jaki rok gospodarczy, ustalono obowiązek uiszczenia opłaty. W treści uzasadnień tych decyzji informacje te również nie zostały jednoznacznie wskazane.

**Treść decyzji  
wykraczająca poza  
podstawę prawną**

Ponadto, dwóch wojewódzkich inspektorów<sup>20</sup>, w decyzjach wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw, zobowiązało adresatów decyzji, do przesłania we wskazanym terminie, pisemnej informacji na temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia nieprawidłowości

<sup>20</sup> W Białymstoku i Lublinie.

stwierdzonych w trakcie kontroli, co było niezgodne z art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 upw. Żaden przepis nie przewiduje bowiem możliwości nałożenia na kontrolowany podmiot obowiązku informowania o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli WIOŚ.

#### Wszczynanie i umarzanie postępowań

Ponadto, w WIOŚ w Bydgoszczy w jednym przypadku bezzasadnie wszczęto postępowanie administracyjne skutkujące wydaniem decyzji. W WIOŚ w Olsztynie wydano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego, powołując się na art. 105 § 1 k.p.a., w sytuacji, gdy sprawa ta została już wcześniej zakończona wydaniem decyzji merytorycznej, która stała się prawomocna. W WIOŚ we Wrocławiu nie wszczynano postępowań administracyjnych bez zbędnej zwłoki - spośród 63 postępowań kontrolnych poddanych szczegółowej weryfikacji, w przypadku 17 (tj. 27%), zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego przygotowano od 82 do 701 dni po dniu podpisania przez strony protokołu z czynności kontrolnych. Było to sprzeczne z zasadą szybkości i prostoty postępowania opisaną w art. 12 § 1 k.p.a.

#### Przykład

W oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej od 28 lutego do 30 maja 2023 r., w WIOŚ w Bydgoszczy wszczęto 14 sierpnia 2023 r. postępowanie w sprawie ustalenia terminu usunięcia nieprawidłowości polegającej na braku pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej dla planu nawożenia azotem za rok gospodarczy 2022/2023, a następnie w drodze decyzji z 14 grudnia 2023 r. ustalono termin na usunięcie ww. nieprawidłowości, tj. na uzyskanie pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem, do 5 marca 2024 r. Tym samym wszczęto postępowanie i wydano decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości, która dotyczyła planu nawożenia azotem na miniony rok gospodarczy. Było to działaniem nierzetelnym i niecelowym. Zgodnie z art. 105b ust. 1 upw podmiot był obowiązany do uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej o planie nawożenia azotem - nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów.

#### Brak prowadzenia ponownych kontroli sprawdzających

W okresie objętym kontrolą w dwóch<sup>21</sup> z ośmiu objętych kontrolą WIOŚ nie planowano i nie dokonano kontroli podmiotów w celu sprawdzenia terminowej realizacji obowiązków nałożonych na te podmioty w decyzjach administracyjnych wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw. Działanie takie było niezgodne z wytycznymi Głównego Inspektora, część I. Zasady prowadzenia kontroli, pkt 3. Planowanie kontroli ppkt 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli. Zgodnie z nimi WIOŚ opracowują roczny plan działalności kontrolnej, w oparciu o wytyczne przygotowane przez

<sup>21</sup> WIOŚ w Białymstoku i Łodzi.

GIOŚ, w wyniku m.in.: „uwzględnienia potrzeb przeprowadzania kontroli w terminach indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych dotyczących warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko”. Dodatkowo w WIOŚ w Poznaniu nie zaplanowano i nie przeprowadzono raz na trzy lata kontroli wszystkich podmiotów prowadzących chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk. Stanowiło to naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 2 uioś oraz wytycznych Głównego Inspektora.

**Nieprzekazanie  
danych z WIOŚ  
do innych podmiotów**

Ponadto w WIOŚ w Bydgoszczy w żadnym z 38 poddanych szczegółowej analizie przypadków kontroli, w ramach których stwierdzono naruszenia stosowania przez podmiot programu działań, nie podjęto działań pokontrolnych wymaganych w wytycznych GIOŚ, polegających na przekazaniu ustaleń tych kontroli do właściwego miejscowo WODR z wnioskiem o przeprowadzenie szkoleń i działań edukacyjnych dla rolników. W czterech na 38 ww. przypadków kontroli nie podjęto działań polegających na skierowaniu do ARiMR wystąpienia z przekazaniem ustaleń kontroli.

**Przekazywanie danych  
ministrom**

W okresie objętym kontrolą sześciu skontrolowanych wojewódzkich inspektorów<sup>22</sup> corocznie przekazywało ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacje o wynikach kontroli dotyczących stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, zgodnie z terminem określonym w art. 108 ust. 2 upw, tj. do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Dwóch wojewódzkich inspektorów nie wysłało informacji lub wysłało je po terminie.

**Przykłady**

- Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, wbrew art. 108 ust. 2 upw, nie przekazał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wyników kontroli azotanowych za lata: 2018 i 2019, a ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa za lata: 2018, 2019 i 2020. Ponadto wyniki kontroli za 2022 r. zostały przekazane ww. ministrom 17 dni po terminie określonym w art. 108 ust. 2 upw. Jako powody nieprzekazania danych wskazane zostały brak wytycznych GIOŚ w tym zakresie, mimo że obowiązek i terminy przekazania danych wynikają wprost z upw, i przeoczenie. Przeoczony został termin wysłania właściwym ministrom ww. informacji za 2022 r., z uwagi na wzmożoną liczbę

<sup>22</sup> W Białymstoku, Bydgoszczy, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

kontroli zarówno planowych, jak i interwencyjnych na przełomie czerwca i lipca 2023 r. oraz z uwagi na okres urlopowy.

- Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Lublinie przekazał do MRIRW informację o wynikach kontroli za 2022 r. z opóźnieniem wynoszącym 19 dni, co było niezgodne z art. 108 ust. 2 upw. Przyczyną przekazania tej informacji po terminie była pomyłka przy wysyłce danych, którą zidentyfikowano po analizie wysłanych informacji.

#### **Decyzje ustalające obowiązek uiszczenia opłaty**

W każdym skontrolowanym WIOŚ, w wyniku przeprowadzonych w latach 2018-2023 kontroli azotanowych wydano decyzje, w których ustalono obowiązek uiszczenia opłat wskazanych w art. 109 ust. 4 upw. Opłaty te ustalano w przypadku niezgodnego z przepisami: stosowania nawozów, przechowywania nawozów, prowadzenia dokumentacji realizacji programu działań lub braku planu nawożenia. W każdym ze skontrolowanych WIOŚ wystąpiły przypadki nieuiszczenia w terminie przez kontrolowane podmioty nałożonych opłat.

#### **Działania WIOŚ w obliczu nieuiszczonych opłat**

W sześciu<sup>23</sup> z ośmiu skontrolowanych WIOŚ niezwłocznie podejmowano czynności windykacyjne mające na celu uregulowanie przez dłużników należności. Do dłużników dzwoniono, wysyłano upomnienia oraz korespondencję mailową, a także występowano do urzędów skarbowych z wnioskami o udzielenie informacji na temat dłużnika oraz do urzędów gmin o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL. W dwóch WIOŚ stwierdzono przypadki niepodejmowania działań windykacyjnych lub podejmowania ich opieszale. W WIOŚ w Łodzi, w przypadku czterech podmiotów obciążonych opłatą, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw, po upływie terminu zapłaty nie przesłano pisemnych upomnień zawierających m.in. wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, o czym stanowi art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>24</sup>. W WIOŚ w Bydgoszczy w trzech na 12 zbadanych spraw upomnienia wystawiono po 253, 65 i 57 dniach od upływu terminu płatności. Przyczyny leżały w organizacji pracy.

#### **Brak wniosków do WIOŚ o odroczenie opłaty lub rozłożenia na raty**

W okresie objętym kontrolą, do żadnego ze skontrolowanych WIOŚ nie wpłynął wniosek podmiotu prowadzącego produkcję rolną lub działalność obejmującą przechowywanie lub stosowanie nawozów naturalnych o odroczenie terminu płatności opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 1 upw lub o rozłożenie jej na raty, na podstawie art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>25</sup> w związku z art. 109 ust. 13 upw.

<sup>23</sup> WIOŚ w Białymstoku, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

**Niedobory kadrowe  
w WIOŚ**

W każdym ze skontrolowanych WIOŚ, z wyjątkiem WIOŚ w Lublinie, wskazywano na niedobory kadrowe w stosunku do liczby zadań lub nadmierne obciążenie obowiązkami, z jakim od wielu lat borykają się inspektorzy. W części skontrolowanych WIOŚ wskazywano na zbyt dużą liczbę bieżących zadań przypadających na każdego inspektora. Powyższe problemy występowały, pomimo że w 2018 r. IOŚ przeszła reformę, w wyniku której każdy WIOŚ uzyskał dodatkowe etaty. Wszyscy kontrolowani wojewódzcy inspektorzy jako przyczynę braku stabilności kadr inspekcyjnych wskazywali przede wszystkim na brak możliwości zaoferowania inspektorom uposażenia adekwatnego do ich kwalifikacji i stawianych przed nimi wymagań.

### 5.2.3. DZIAŁANIA AGENCJI RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA

---

**Zasada wzajemnej  
zgodności**

Wymagania programu działań oraz jego pierwszej i drugiej aktualizacji wchodziły w zakres zasady wzajemnej zgodności<sup>26</sup>, na którą składały się: normy dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (Statutory Management Requirements – SMR), które zostały określone w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013. W związku z tym potencjalnie wszyscy rolnicy korzystający z płatności bezpośrednich, a także płatności obszarowych otrzymywanych w ramach PROW 2014–2020, tj. płatności do obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), płatności „rolno-środowiskowo-klimatycznych”, płatności ekologicznych, płatności na inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów – podlegali w tym zakresie kontroli przez ARiMR. Wysokość otrzymywanych przez rolników płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach PROW 2014–2020, uzależniona była od spełniania zasady wzajemnej zgodności.

**Działania  
informacyjne ARiMR**

ARiMR prowadziła kampanię informacyjną, w ramach której beneficjenci byli informowani o zasadach przyznawania płatności bezpośrednich zarówno przez stronę internetową ARiMR, jak również przez materiały

---

<sup>26</sup> W latach 2018-2022, a od 2023 r. – zasady warunkowości, składające się z norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (w tym m.in.: trzymywanie trwałych użytków zielonych w oparciu o proporcję trwałych użytków zielonych do użytków rolnych, ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych) oraz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (w tym m.in.: dotyczących kontroli rozproszonych źródeł zanieczyszczeń fosforanami, ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego). Warunkowość stanowi połączenie i wzmocnienie wymogów zasady wzajemnej zgodności oraz zazielenienia, które obowiązywały do 2022 r.

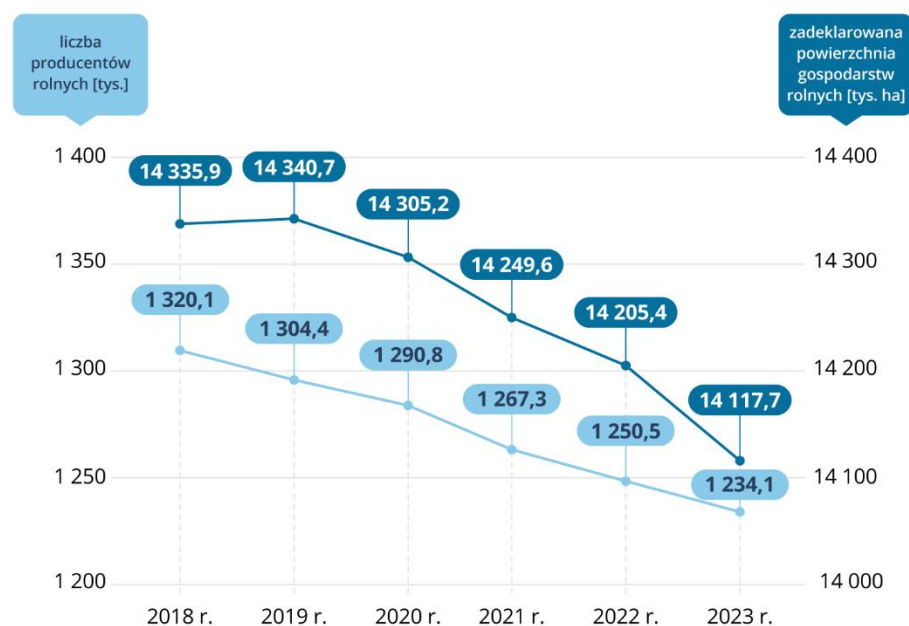
informacyjne udostępnione w formie elektronicznej, np. broszurę „Płatności bezpośrednie” oraz ulotki. Materiał przygotowany przez ARiMR zawierał informacje o zasadach przyznawania płatności, zasadach dotyczących obowiązku przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności, jak również o sposobie składania wniosków o przyznanie płatności w ramach danej kampanii.

#### Liczba producentów rolnych wg danych ARiMR i ich kontrole

Liczba producentów rolnych zaewidencjonowanych w ARiMR i zadeklarowana przez nich powierzchnia spadła z odpowiednio: 1 320,1 tys. i 14 335,9 tys. ha w 2018 r. do 1 234,1 tys. i 14 117,7 tys. ha w 2023 r.

#### Infografika nr 3

##### Liczba producentów rolnych i zadeklarowana powierzchnia gospodarstw rolnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

We wniosku o przyznanie płatności beneficjent zobowiązywał się do: utrzymywania wszystkich gruntów, na których prowadzona jest działalność rolnicza, zgodnie z normami i wymogami wzajemnej zgodności (w latach 2018-2022) i warunkowości (od 2023 r.) przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. ARiMR obejmowała kontrolą administracyjną 100% wniosków o przyznanie pomocy złożonych w danym roku. Kontrole na miejscu dotyczące zasad wzajemnej zgodności nie miały zastosowania do beneficjentów uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, zgodnie z art. 92 rozporządzenia nr 1306/2013. Kontrole w zakresie wzajemnej zgodności do 2022 r. włącznie nie obejmowały rolników, którzy przystąpili do systemu dla małych gospodarstw, których łączna kwota płatności bezpośrednich (tj. z wyłączeniem kwoty płatności niezwiązanej do tytoniu) nie przekroczyła równowartości w złotych kwoty 1250 euro. Na 2023 r. wskazano kryterium

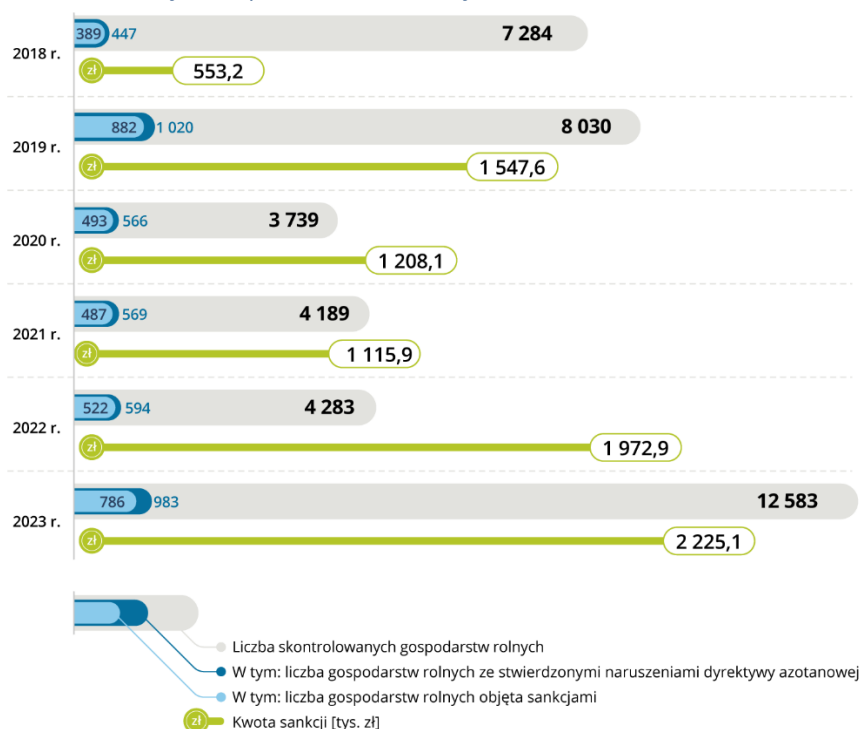
powierzchniowe dla małych gospodarstw<sup>27</sup>. Liczba producentów rolnych uczestniczących w systemie małych gospodarstw i zadeklarowana przez nich powierzchnia w latach 2018–2022 zaewidencjonowana przez ARiMR wyniosła odpowiednio: 621,1 tys. i 1780,9 tys. ha w 2018 r.; 584,4 tys. i 1668 tys. ha w 2019 r.; 550,6 tys. i 1563,7 tys. ha w 2020 r.; 505,8 tys. i 1436,8 ha w 2021 r. oraz 474,7 tys. i 1343,5 tys. ha w 2022 r. W 2023 r. liczba małych gospodarstw wnioskujących o płatność wyniosła 191,4 tys., a zadeklarowana przez nich powierzchnia wyniosła 512,5 tys. ha.

#### Kontrole na miejscu

W poszczególnych latach poddano kontroli na miejscu, pod względem przestrzegania zasady wzajemnej zgodności<sup>28</sup> bądź warunkowości<sup>29</sup>, od 3739 w 2020 r. do 12 583 w 2023 r. gospodarstw rolnych.

#### Infografika nr 4

##### Kontrole dokonywane przez ARiMR i ich wyniki



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

#### Wytyczne przygotowane przez Centralę ARiMR

#### Nadzór nad jednostkami terenowymi ARiMR

W okresie 2018–2023 w zakresie kontroli na miejscu obowiązywały, przygotowane przez Centralę ARiMR książki procedur dotyczące płatności PROW i płatności bezpośrednich.

Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych<sup>30</sup> ARiMR w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nad pracownikami

<sup>27</sup> Określone w art. 147a ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1741, ze zm.).

<sup>28</sup> Do 2022 r. włącznie.

<sup>29</sup> Od 2023 r.

<sup>30</sup> Dalej: DBRiKT.

BKM w OR ARiMR rzetelnie przeprowadził w latach 2018–2022 łącznie 80 kontroli, tj. po 16 kontroli w każdym roku w zakresie wzajemnej zgodności oraz 16 kontroli w 2023 r. w zakresie warunkowości. W wyniku przeprowadzonych przez DBRiKT w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego kontroli w zakresie wzajemnej zgodności stwierdzono w BKM w OR ARiMR: po dwie nieprawidłowości w 2018 r. i 2020 r., po jednej nieprawidłowości w 2021 r. i 2022 r. oraz trzy nieprawidłowości w 2019 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: błędów w poborze próbek gleby; błędów i niekompletnych informacji w raportach kontroli; błędów w wyliczeniu obrotu stada; rozbieżności w zakresie daty zakończenia kontroli i terminu pobrania próbek do badań; nieujęcia w raporcie z kontroli opisu stwierdzonych niezgodności w zakresie stosowania środków ochrony roślin; błędnego określenia daty zakończenia kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne i definiowano działania naprawcze. W kontrolach w zakresie warunkowości przeprowadzonych w 2023 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Współpraca między  
GIOŚ, WIOŚ i ARiMR na  
bazie porozumienia**

Współpraca między ARiMR a organami IOŚ, w okresie objętym kontrolą, odbywała się na podstawie porozumienia z 10 sierpnia 2009 r. o współpracy zawartym pomiędzy Prezesem ARiMR a GIOŚ określono zasady udostępniania danych pomiędzy stronami. Informacje uzyskane z GIOŚ o przeprowadzonych przez WIOŚ kontrolach, w których stwierdzono niezgodności pokrywające się z niezgodnościami w zakresie wzajemnej zgodności za lata 2018–2020, były wykorzystywane przez ARiMR do realizacji kontroli na miejscu u wskazanych przez GIOŚ beneficjentów. W wyniku przeprowadzonych przez ARiMR kontroli w zakresie wzajemnej zgodności u rolników, u których WIOŚ w kontrolach stwierdził niezgodności, potwierdzono ich występowanie w: 2018 r. – w przypadku 2 beneficjentów, 2019 r. – 228; 2020 r. – 206. Od 2021 r. WIOŚ przekazywały bezpośrednio do oddziałów regionalnych ARiMR protokoły z kontroli, w których zostały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wymagań z programu działań, będące zarazem niezgodnościami w zakresie wzajemnej zgodności (do 2022 r.) i warunkowości (od 2023 r.), na podstawie których ARiMR sporządzała raporty z kontroli w zakresie wzajemnej zgodności w latach 2021–2022 oraz w zakresie warunkowości od 2023 r. W wyniku analizy otrzymanych z WIOŚ protokołów z kontroli, na podstawie zawartych w nich danych opisowych, zdjęć i wyników badań, ARiMR w latach 2021–2023 sporządzała raporty. W 2021 r. w przypadku 166 gospodarstw zostały potwierdzone nieprawidłowości, które stwierdził WIOŚ w kontrolach; w 2022 r. – w przypadku 224 gospodarstw zostały potwierdzone takie nieprawidłowości, a w 2023 r. – w przypadku 260 gospodarstw. W przypadku potwierdzenia przez ARiMR niezgodności w wyniku kontroli na miejscu, przeprowadzonych na podstawie danych

otrzymanych od organów IOŚ, płatność dla producenta była przyznawana w pomniejszonej wysokości, zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonawczymi<sup>31</sup>.

### 5.3. WSPARCIE FINANSOWE PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH PRODUKCJĘ ROLNĄ W DOSTOSOWANIU DO WYMOGÓW OCHRONY WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

---

#### Rzetelna i prawidłowa realizacja działań

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sposób prawidłowy i rzetelny podejmowali działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W przepisach prawa ustalone zostały warunki przyznawania pomocy, które pozwoliły na realizację zadań inwestycyjnych w ww. zakresie przez zainteresowane podmioty.

#### Przepisy w sprawie pomocy finansowej

Zasady przyznawania pomocy producentom rolnym w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych zostały określone w rozporządzeniu w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014-2020. W latach 2018-2023 rozporządzenie to było sześciokrotnie nowelizowane. Zmiany dotyczyły m.in. modyfikacji nazwy instrumentu wsparcia; dostosowania zasad przyznawania pomocy do wymogów wynikających z programu działań i jego aktualizacji; podniesienia kwoty pomocy dla beneficjenta i na gospodarstwo; wprowadzenia możliwości dwukrotnego uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy oraz wydłużenia terminu na realizacji operacji o dodatkowe sześć miesięcy; dostosowania terminów do tzw. okresu przejściowego poprzez wydłużenie terminu zakończenia realizacji niektórych operacji do 30 czerwca 2025 r.; doprecyzowania przepisów dotyczących dostępu do pomocy na zakup sprzętu do aplikacji nawozów naturalnych płynnych; wprowadzenia standardowych stawek jednostkowych na budowę zbiorników i płyt do przechowywania nawozów naturalnych.

---

<sup>31</sup> 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. poz. 743, ze zm.) i rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lipca 2023 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. poz. 1382, ze zm.).

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Limity dostępnych środków</b>                         | Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. limit dostępnych środków finansowych na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2020 wynosił 127 338 894 euro <sup>32</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Przedmiot dofinansowania</b>                          | Dofinansowanie można było otrzymać m. in. na budowę, przebudowę lub zakup zbiorników na gnojówkę i gnojownicę oraz do przechowywania pasz soczystych, w tym kiszzonek, a także płyt obornikowych i do przechowywania pasz soczystych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>MRiRW jako Instytucja Zarządzająca PROW 2014-2020</b> | W MRiRW koordynowano wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020 oraz wykonywano jej zadania m.in. w zakresie działań PROW 2014-2020 Inwestycje w środki trwałe, które obejmują m.in. „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”. W ramach monitoringu i ewaluacji PROW 2014-2020 MRiRW pozyskiwało z ARiMR sprawozdania tygodniowe, miesięczne, śródroczne i roczne z realizacji PROW 2014-2020 zawierające m.in. dane o postępie finansowym, liczbie złożonych wniosków o przyznanie pomocy, wydanych decyzjach administracyjnych, zrealizowanych płatnościach czy zawartych umowach na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2020. MRiRW wydawało opinie, przekazywało oraz żądało przedstawienia informacji od ARiMR dotyczących wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. |
| <b>Nieopracowanie rejestru ryzyk</b>                     | W latach 2018-2020 w Departamencie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) MRiRW, w którym koordynowano wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020, obowiązywały zasady zarządzania ryzykiem <sup>33</sup> . Zgodnie z tym dokumentem Dyrektor Departamentu WPR określał plan prac na dany rok kalendarzowy, a rejestr ryzyk sporządzany był niezwłocznie po zatwierdzeniu przez tego Dyrektora planu pracy. W Departamencie WPR nie sporządzono rejestru ryzyk w latach 2019-2020. Nie został on opracowany, ponieważ Departament nie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>32</sup> Zgodnie treścią części III A pkt 2 załącznika do rozporządzenia 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 poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1755, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2023 r.

<sup>33</sup> Określone w dokumencie „System określania celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem” z 15 grudnia 2018 r.

zidentyfikował ryzyk zagrażających osiągnięciu celów i zadań zawartych w planach prac departamentu i przyjęto założenie, że wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu zapewni efektywną realizację celów i zadań. Nie sporządzono także sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 r. Departament WPR MRiRW uznał, że nie ma potrzeby przygotowania sprawozdania rocznego z realizacji planu prac departamentu za 2020 rok. Departament WPR w latach 2021-2023 dokonywał identyfikacji ryzyka w odniesieniu do założonych celów i zadań w perspektywie rocznej na podstawie rejestru ryzyk, w tym w latach 2022-2023 ryzyka zostały przyporządkowane do określonych celów operacyjnych i mierników zawartych w planie pracy komórki organizacyjnej. W sporządzonych rejestrach ryzyk, planach pracy oraz w sprawozdaniach z ich wykonania określone zostały cele, zadania i mierniki służące ich monitorowaniu dotyczące realizacji zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020, obejmujące swoim zakresem m.in. obszar ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu<sup>34</sup>, a także zadania realizowane w tym zakresie przez ARiMR.

**Kontrole realizowane  
przez MRiRW**

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

**ARiMR jako instytucja  
wdrażająca PROW  
2014-2020**

ARiMR jako instytucja wdrażająca PROW 2014-2020 była odpowiedzialna za nabór i ocenę wniosków o dofinansowanie inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w ramach dostępnych instrumentów wsparcia dofinansowanych z tego programu. Pomoc przyznawana była w formie standardowych stawek jednostkowych w przypadku realizacji inwestycji polegających na budowie od podstaw nowych zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych lub płyt do gromadzenia

<sup>34</sup> W tym poddziałania M04.1 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

i przechowywania nawozów naturalnych stałych oraz refundacji części kosztów kwalifikowalnych w przypadku pozostałych inwestycji. Pomoc przyznawana była w wysokości do: 60% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika oraz 50% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez rolnika niebędącego młodym rolnikiem. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy przez ARiMR zawierano umowę o przyznaniu pomocy finansowej pomiędzy beneficjentem a ARiMR.

#### Szkolenia w ARiMR

ARiMR przeprowadziła szkolenie dla 1263 pracowników Biur Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR zaangażowanych w obsługę wniosków dla operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł rolniczych PROW 2014–2020” oraz szkolenie dla koordynatorów/pracowników obsługujących Punkty Informacyjne ARiMR w zakresie ww. operacji. W ramach działań promocyjno-informacyjnych dla ww. operacji udostępniano posty w mediach społecznościowych i emitowano audycje w mediach ogólnopolskich i prasie branżowej.

#### Nabory wniosków realizowane przez ARiMR

W ramach „Inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, w okresie objętym kontrolą, zostało przeprowadzonych sześć naborów wniosków o przyznanie pomocy<sup>35</sup>. Ogłoszenia o naborze wniosków na operacje ww. typu wraz z zasadami przyznawania pomocy Prezes ARiMR podawał do publicznej wiadomości w prasie ogólnopolskiej. Ogłoszenia o naborze wniosków zamieszczano także na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR, w siedzibach oddziałów regionalnych i biur powiatowych. ARiMR przekazywała również informacje o naborach do wiadomości izb rolniczych i jednostek doradztwa rolniczego. Na stronie internetowej ARiMR zostały także udostępnione dokumenty aplikacyjne. Terminy oraz sposób udostępnienia ww. dokumentów były zgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014–2020.

#### Podawanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach naborów

Zgodnie z § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia, w związku z zakończonym naborem wniosków o przyznanie pomocy na operacje ww. typu, Prezes ARiMR podawał do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR, informację o kolejności przysługiwania pomocy. W Centrali ARiMR dostępne były dane dotyczące obsługi

<sup>35</sup> Od 28 grudnia 2018 r. do 25 lutego 2019 r., od 30 grudnia 2019 r. do 28 stycznia 2020 r., od 29 grudnia 2020 r. do 26 marca 2021 r., od 10 grudnia 2021 r. do 7 lutego 2022 r., od 3 marca 2023 r. do 3 kwietnia 2023 r., od 25 października 2023 r. do 24 listopada 2023 r. Do dnia zakończenia kontroli przeprowadzono również nabór od 20 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.

wniosek<sup>36</sup>. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. beneficjenci złożyli 10 970 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 897 834 tys. zł (najwięcej wniosków złożono w woj. podlaskim – 2 123 wnioski na kwotę 189 492,6 tys. zł), w tym zawarto 5072 umowy na kwotę 421 841 tys. zł (najwięcej umów zawarto w woj. podlaskim – 1400 umów na kwotę 128 096,4 tys. zł). Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w procesie weryfikacji zostało odrzuconych przez ARiMR bądź wycofanych przez wnioskodawców odpowiednio 3711 wniosków o przyznanie pomocy. Pracownicy BWI w OR ARiMR, zgodnie z obowiązującą książką procedur dotyczącą obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz książką procedur dotyczącą obsługi wniosku o płatność, dokonywali kontroli administracyjnej złożonych przez beneficjentów wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność. Kontrole administracyjne były uzupełniane o kontrole na miejscu.

**Nadzór nad  
jednostkami  
terenowymi ARiMR**

DBRIKT ARiMR sprawował nadzór merytoryczny nad pracownikami BKM w OR ARiMR zgodnie z procedurą „Przeprowadzanie kontroli w ramach nadzoru merytorycznego nad Biurami Kontroli na Miejscu i Wykonawcami Kontroli” (KP-611-260-ARiMR) oraz zgodnie z Rocznym Planem kontroli na miejscu z tytułu nadzoru na dany rok. W ramach sprawowanego nadzoru DBRIKT w latach 2018–2023 przeprowadził dziewięć kontroli w wybranych BKM OR ARiMR w ramach poddziałania 4.1.2. Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych (...). Celem tych kontroli była weryfikacja poprawności przeprowadzenia kontroli w terenie przez pracowników BKM, jak również prawidłowości sporządzenia dokumentacji pokontrolnej. W wyniku przeprowadzonych kontroli w ośmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania dokumentacji pokontrolnej, a w jednym przypadku wynik kontroli był pozytywny. Pracownikom BKM OR ARiMR zalecono przestrzeganie procedur i pozostawianie odpowiednich śladów rewizyjnych. ARiMR na bieżąco przekazywała do MRiRW informacje o stanie realizacji obsługi wniosków dla poszczególnych typów operacji i naborów w zakresie stopnia wykorzystania środków”.

**Realizacja płatności  
i terminowe  
przekazywanie  
informacji KE**

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. ARiMR zrealizowała płatności na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” na łączną kwotę 59,3 mln euro (46,5% limitu). Minister RiRW terminowo przekazał Komisji Europejskiej zatwierdzone przez Komitet Monitorujący PROW 2014-2020 roczne sprawozdania z wdrażania PROW 2014-2020 za okres 2018-2023 zawierające informacje dotyczące wsparcia finansowego podmiotów

<sup>36</sup> Obsługa wniosków prowadzona była w Biurach Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR.

prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, zgodnych z danymi źródłowymi otrzymanymi od ARiMR zawartych w sprawozdaniach rocznych ARiMR z realizacji PROW 2014-2020.

#### Infografika nr 5

Rezultaty dofinansowania wypłaconego przez ARiMR, według stanu na 31 grudnia 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ARiMR.

#### Terminowe rozpatrywanie wniosków o płatność

Zgodnie z dyspozycją wyrażoną w § 24 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014–2020, ARiMR była zobowiązana do rozpatrzenia wniosku o płatność w terminie trzech miesięcy. Średni czas rozpatrywania wniosku o płatność w ramach naboru, z roku na rok, malał i w 2023 r. wyniósł 36,3 dni. W toku rozpatrywania wniosków zachodziła m.in. konieczność uzyskania wyjaśnień lub opinii, o czym ARiMR informowała beneficjenta, w formie pisemnej.

#### Brak skarg i wniosków w ARiMR

Do ARiMR nie wpłynęły skargi i wnioski w związku z realizacją poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” w ramach PROW 2014–2020 w zakresie przyznawania pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

#### Narzędzia nadzoru nad jednostkami terenowymi ARiMR

Prezes ARiMR sprawował nadzór nad OR ARiMR przez: opracowywanie i wdrażanie postępowania przez pracowników zgodnie z procedurami opartymi na rozporządzeniach i dotyczącymi obsługi wniosków

o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność dla poszczególnych działań, opracowywanie wytycznych dotyczących obsługi w postaci informacji przesyłanych drogą mailową do wszystkich bądź poszczególnych OR, przeprowadzanie szkoleń w zakresie obsługi wniosków dla pracowników BWI OR; prowadzenie stałego monitoringu postępów obsługi wniosków w formie informacji przekazywanych do oddziałów wraz z określeniem poziomu realizacji harmonogramu monitoring w oparciu o system OFSA –PROW 2014–2020 służący do obsługi wniosków składanych przez wnioskodawców.

**Narzędzia  
monitorowania  
realizacji weryfikacji  
wniosków  
o przyznanie pomocy**

W zakresie narzędzi monitorowania realizacji weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, zawierania umów o przyznaniu pomocy lub weryfikacji wniosków o płatność przez jednostki terenowe ARiMR dla poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” w ramach PROW 2014–2020 w zakresie przyznawania pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” cyklicznie sporządzane były raporty ze stanu obsługi wniosków, harmonogramy obsługi spraw przez BWI OR ARiMR, na podstawie których monitorowane były postępy w obsłudze ww. wniosków i umów.

#### 5.4. WSPARCIE FINANSOWE ORGANÓW INSPEKЦИИ OCHRONY ŚRODOWISKA W DOSTOSOWANIU DO PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OCHRONY WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

**Niewystarczające  
działania Ministra**

Minister nie podejmował wystarczających działań w celu stworzenia stałego systemu finansowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji ich zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego. Z kolei Prezes PGW WP prowadził działania ukierunkowane na wsparcie finansowe Inspekcji Ochrony Środowiska, wykluczając możliwość zawierania umów o dofinansowanie bezpośrednio z wojewódzkimi inspektorami.

**Przepisy upw  
określające sposób  
finansowania organów  
IOŚ**

Z art. 253 ust. 1 upw wynika, że środki PGW WP mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowane przez pjb. OSR do projektu ww. ustawy wskazywała, że planowano zwiększenie finansowania organów IOŚ ze środków PGW WP na zadania związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej (w tym zadania kontrolne organów IOŚ i prowadzenie przez nie monitoringu środowiska). W OSR zawarto informację, że 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 WP i będzie wydatkowane w postaci specjalnej rezerwy celowej.

**Planowanie dochodów**

Minister – w celu utworzenia rezerwy celowej na finansowanie działań organów IOŚ związanych z realizacją przez nie zadań wynikających z dyrektywy azotanowej – zaplanował dochody w części budżetu państwa 22 Gospodarka wodna – wynikające z działalności PGW WP. Wysokość tych środków była zgodna z informacjami przekazanymi przez PGW WP o wysokości środków zaplanowanych na dofinansowanie organów IOŚ: w 2019 r. – 22 818 tys. zł, a w latach 2021-2023 – po 23 000 tys. zł. Wynosiła ona zatem ok. 30% kwoty wskazanej w OSR, a w 2020 r. finansowania nie zapewniono w ogóle. Pismem z 27 lipca 2018 r. ówczesny Prezes PGW WP, poinformował ówczesnego Głównego Inspektora, że „zakłada się, że poziom dofinansowania z ww. rezerwy celowej będzie wynosił 22 818,0 tys. zł” oraz nie będzie obejmować kosztów osobowych i ich pochodnych. Wskazał, że dofinansowanie dotyczyć będzie wyłącznie zadań związanych z monitoringiem wód w ramach PMŚ i działaniami kontrolnymi, o których mowa w art. 108 upw. Analogiczne podejście stosowano w latach 2021-2023.

**Brak działań Ministra  
pomimo wniosków  
GIOŚ**

Dyrektor Generalny GIOŚ zwrócił się 20 sierpnia 2019 r. do Ministra o potwierdzenie zabezpieczenia środków finansowych na kontynuację działań kontrolnych związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej od 2020 r. podkreślając, iż brak zabezpieczenia środków w budżecie państwa na lata 2020-2022 skutkować będzie ich niewykonaniem, a tym samym narażeniem się na utrzymanie zarzutów KE w sprawie niepełnego wdrożenia dyrektywy azotanowej w Polsce. Podsekretarz stanu w MGMIŻŚ poinformowała Głównego Inspektora, że PGW WP nie jest w stanie przekazać środków na dochody budżetu państwa w celu utworzenia rezerwy celowej w 2020 r., co uzasadniła m.in. niższą kwotą dotacji celowej dla PGW WP w stosunku do 2019 r. (tj. o 47%). Minister zatwierdził plan finansowy PGW WP na 2020 r., pomimo nieuwjęcia w nim dofinansowania dla organów IOŚ na zadania związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. Postępowanie to nie stwarzało odpowiednich warunków do realizacji celów związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Ponadto Minister nie podjął dostatecznych działań w celu stworzenia systemu stałego finansowania organów IOŚ w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji zadań IOŚ związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego. W 2018 r. Minister był informowany przez Głównego Inspektora o potrzebach w tym zakresie. Główny Inspektor informował Ministra, że do czasu wygospodarowania środków w budżecie PGW WP na koszty osobowe organów IOŚ przeznaczone na kontrolę gospodarstw rolnych oraz monitoring wód, organy IOŚ będą realizować zadania określone w dyrektywie azotanowej w szcztątkowym zakresie. Potrzeby oszacował na 53,32 mln zł rocznie. Minister był również informowany

przez Ministra Finansów o niemożności finansowania wydatków osobowych ze środków z rezerwy celowej na 2019 r. Dodatkowo w 2022 r. sam zauważył potrzebę zwiększenia w planach kontroli wojewódzkich inspektorów na 2022 r. i 2023 r. liczby kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw. Zwrócił się do Głównego Inspektora o uwzględnienie w planach kontroli WIOŚ w 2022 r. i 2023 r. większej liczby wskazanych podmiotów, które były zobowiązane do dostosowania miejsc do przechowywania nawozów naturalnych do wymogów określonych w programie działań w terminie do 31 grudnia 2021 r. Miało to na celu sporządzenie sprawozdania do KE z postępów we wdrażaniu programu działań zawierającego pełną informację w tym zakresie. W odpowiedzi Główny Inspektor poinformował o zaleceniu WIOŚ zwiększenia w 2022 r. liczby tych kontroli, w miarę posiadanych możliwości. Zadeklarował skierowanie ponownej prośby do WIOŚ na etapie planowania ich działalności kontrolnej w 2023 r. Ówczesny Minister Infrastruktury (pełniący funkcję od 13 listopada 2020 r. do 26 listopada 2023 r.) w wyjaśnieniach wskazał m.in., że obowiązek »zapewnienia stabilnego i ciągłego systemu finansowania organów IOŚ« nie leżał w jego kompetencjach z uwagi na brak kompetencji nadzorczych nad tymi organami. NIK zwraca jednak uwagę, że nadzorowanie działalności organów IOŚ nie wyczerpuje otwartego katalogu czynności, jakie – zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>37</sup> – członek Rady Ministrów jest uprawniony podejmować, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Ponadto zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Obowiązkiem ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, na podstawie art. 354 ust. 1 upw, jest kształtowanie kierunków polityki wodnej państwa, w tym w zakresie ochrony wód. Minister jest odpowiedzialny za kierowanie działem administracji rządowej gospodarka wodna i prowadzenie prac zmierzających do transpozycji dyrektywy azotanowej, w tym przygotowywanie projektów rozwiązań prawnych w dziedzinie prawa wodnego. Niepodjęcie przez Ministra dostatecznych działań w celu zapewnienia systemu finansowania organów IOŚ w sposób ciągły, z uwzględnieniem wydatków osobowych na realizację zadań organów IOŚ, wynikających z przepisów dotyczących ochrony wód przed

---

<sup>37</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1370.

**Brak procedury w PGW  
WP stanowiący  
utrudnienie dla WIOŚ**

zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, było przejawem nierzetelnej realizacji obowiązków określonych w upw i ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Pismem z 27 lipca 2018 r. ówczesny Prezes PGW WP, poinformował ówczesnego Głównego Inspektora, że „opracowywany jest projekt Procedury przekazywania środków na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe.”. Taka procedura nie została opracowana. Nieopracowanie w PGW WP ww. procedury stanowiło utrudnienie dla organów IOŚ w aplikowaniu o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw, co potwierdził Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Odniósł się on do kwestii nieskładania do PGW WP wniosków o dofinansowanie ww. zadań wskazując jako przyczynę „fakt braku procedur ze strony PGW WP ubiegania się o dofinansowanie oraz ze względu na wcześniejsze doświadczenia.”.

**Wnioski GIOŚ  
o dofinansowanie  
z PGW WP**

W latach 2019 i 2021-2023 do PGW WP wpłynęły 4 wnioski GIOŚ o udzielenie dofinansowania na realizację zadania pt.: „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenie rolnicze”. Nie obejmowały one finansowania kosztów osobowych, a jedynie zakupy wyposażenia i usług. PGW WP każdorazowo analizowało wysokość wnioskowanego dofinansowania oraz negocjowało z GIOŚ wnioski zarówno pod kątem finansowym, jak i merytorycznym. Na podstawie każdego ze złożonych wniosków, PGW WP udzielało<sup>38</sup> dofinansowania GIOŚ. Kwota przyznanego GIOŚ dofinansowania, na podstawie zawartych umów, w 2019 r. i 2021 r. wyniosła po 22 818,0 tys. zł, w 2022 r. - 8 753,0 tys. zł, a w 2023 r. - 22 496,8 tys. zł. W 2020 r. PGW WP nie udzieliło dofinansowania i nie zawarło umowy z GIOŚ. Łączna wysokość dofinansowania GIOŚ na działania związane z realizacją zadań dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych wynosiła 76 885,8 tys. zł<sup>39</sup>. Wykorzystane dofinansowanie stanowiło 77% kwoty przyznanego i 55% kwoty wnioskowanego dofinansowania.

**Realizacja umów przez  
GIOŚ**

W ramach każdej z umów Główny Inspektor zakupił m.in. samochody, drony, oprogramowanie i sprzęt komputerowy, sprzęt laboratoryjny, łódzie, sondy oraz przeprowadził szkolenia związane z celem zawartym w umowach. W ramach umowy KZGW/KZ/2021/78 Główny Inspektor zakupił m.in. 32 samochody, z których 28 zostało przekazanych do 16

<sup>38</sup> Po zabezpieczeniu środków w planie finansowym, w wys. 23 mln zł w latach 2019 i 2021-2023.

<sup>39</sup> 71% kwoty wnioskowanej przez GIOŚ.

WIOŚ. jako sprzęt zbędny dla GIOŚ. W dokumentacji związanej z przekazaniem sprzętu nieprawidłowo wskazano podstawę prawną tej czynności, tj. § 38 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa<sup>40</sup> – dotyczącego przekazywania majątku jednostkom samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. Począwszy od umowy<sup>42</sup> zawartej 14 września 2022 r., dofinansowanie z umów zawartych z PGW WP było wykorzystywane wyłącznie na potrzeby poszczególnych komórek organizacyjnych w GIOŚ. W ramach wszystkich czterech umów realizowane były m.in. zakupy sprzętu dla Departamentu Zwalczania Przesłępczości Środowiskowej w GIOŚ.

### Przykład

Łączna wartość 33 rodzajów sprzętu zakupionego z wykorzystaniem dofinansowania PGW WP, pozyskanego w ramach ww. umów na potrzeby DZPŚ wyniosła 5 905,6 tys. zł. W latach 2020-2023 pracownicy DZPŚ wzięli udział łącznie w 22 kontrolach. Były to jedyne zadania związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej zrealizowane przez pracowników tej komórki organizacyjnej GIOŚ w tym okresie. Zgodnie z wykazem sprzętu będącego na stanie DZPŚ, użytkowanego w trakcie realizacji tych czynności kontrolnych, pracownicy tej komórki organizacyjnej GIOŚ:

- w żadnej z ww. 22 kontroli nie wykorzystywali sprzętu zakupionego na podstawie umów z PGW WP z 2022 r. i 2023 r.,
- we wszystkich 22 kontrolach – korzystali z trzech rodzajów sprzętu zakupionego na podstawie umowy z 2019 r.,
- w przypadku jednej (z ww. 22) kontroli dodatkowo korzystali z jednego (z sześciu) rodzaju sprzętu zakupionego w ramach umowy z 2021 r.

W latach 2020-2023 DZPŚ korzystał ze sprzętu zakupionego z dofinansowania pochodzącego z umów z PGW WP w 319 czynnościach niezwiązanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. DZPŚ dysponował również sprzętem zakupionym w latach 2019-2023

<sup>40</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 228.

<sup>41</sup> Ten stan faktyczny NIK uznała za nieprawidłowy i oceniła w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykonanie planu finansowego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w zakresie części 51 – Klimat”.

<sup>42</sup> KZGW/KZ/2022/53.

ze środków innych niż pochodzące z dofinansowania przekazanego przez PGW WP o łącznej wartości 90,5 tys. zł.

**Wykluczanie WIOŚ  
jako beneficjentów  
środków PGW WP**

PGW WP wykluczało możliwość podpisywania z WIOŚ umów na realizację zadań dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, pomimo że regulacja zawarta w art. 253 ust. 1 upw, nie dawała podstaw do zawężania katalogu pjb, którym środki PGW WP – m.in. w ww. zakresie - mogą zostać przekazane. Dwóch wojewódzkich inspektorów zwróciło się w kwietniu 2018 r. do Prezesa PGW WP o udzielenie dofinansowania na realizację ww. zadań. PGW WP nie udzieliło odpowiedzi na ww. prośby, co stanowiło niezachowanie standardu kontroli zarządczej<sup>43</sup> i w wyniku tego było nierzetelne. W konsekwencji ww. organy nie otrzymały środków na realizację zadań we wnioskowanym zakresie.

**Wnioskowanie przez  
GIOŚ do PGW WP  
o bezpośrednie  
dofinansowywanie  
WIOŚ**

Główny Inspektor wystąpił<sup>44</sup> do Prezesa PGW WP o rozważenie możliwości zawarcia umów pomiędzy PGW WP a poszczególnymi WIOŚ celem umożliwienia realizacji ustawowych zadań określonych w art. 108 upw, a tym samym realizacji zadania pn. „Zadania związane z prowadzenie kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”. W odpowiedzi, ówczesny Prezes PGW WP wskazał, że nie widzi technicznych możliwości procedowania podziału dostępnych środków finansowych pomiędzy poszczególne WIOŚ, uzgadniania zakresu rzeczowego i rozliczania umów z 17 podmiotami (GIOŚ i 16 WIOŚ), pomimo zadeklarowania przez GIOŚ merytorycznego wsparcia w ocenie zapotrzebowania rzeczowego złożonego przez poszczególne WIOŚ.

**Brak uzgodnień zmian  
w zakresie rzeczowym  
umów z właściwymi  
dysponentami części  
budżetowych**

Umowy między PGW WP a GIOŚ zawierały procedurę dotyczącą przekazania dofinansowania pjb, zgodną z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>45</sup>. Finansowaniu podlegały zadania, które zostały uzgodnione z właściwymi dysponentami części budżetowych, tj. z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej i ministrem właściwym do spraw klimatu, jako zakwalifikowane do dofinansowania. PGW WP uzgadniało listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z dysponentami części budżetowych, tj. ministrem właściwym do spraw

<sup>43</sup> Określonego w części II lit. D pkt 18 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

<sup>44</sup> Pismem z 19 października 2022 r.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1959, dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej PGW WP”.

gospodarki wodnej i ministrem właściwym do spraw klimatu. Lista ta zawierała tylko jedną pozycję, tj. zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Do ww. listy dołączono opis planowanych do realizacji działań, na który składały się enumeratywnie wymienione zakupy i usługi, na podstawie których można było określić efekt rzeczowy zadania. Dawało to dysponentom części budżetowych, z którymi lista zadań była uzgadniana, wiedzę na temat działań finansowanych ze środków z rezerwy celowej. Dokonywane w trakcie trwania umów zmiany ich zakresu rzeczowego<sup>46</sup> nie były przedstawiane ww. dysponentom do uzgodnienia. Nieuzyskanie akceptacji dysponentów części budżetowych zatwierdzających listę zadań w efekcie zmiany zakresu rzeczowego umów o dofinansowanie było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej PGW WP.

#### Przykłady

GIOŚ przekazywał WIOŚ sprzęt zakupiony ze środków przekazanych na podstawie zawartych umów. Skontrolowane WIOŚ otrzymywały samochody, tablety, laptopy i odzież ochronną.

#### Zaspokojenie potrzeb WIOŚ w zakresie sprzętu

We wszystkich ośmiu skontrolowanych WIOŚ, uzyskane poprzez GIOŚ z PGW WP wsparcie finansowe zaspokoiło potrzeby tych jednostek w zakresie sprzętu niezbędnego do realizacji kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, jednakże nie rozwiązało problemów kadrowych mających wpływ na realizację tych kontroli. Równocześnie, aby zabezpieczyć wykonywanie działań kontrolnych, wojewódzcy inspektorzy występowali z wnioskami o pozyskanie dofinansowania niezbędnego do właściwej realizacji zadań ustawowych, ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwych wojewodów.

#### Przykłady

W celu uzyskania środków finansowych na działania niezbędne do dokonywania kontroli azotanowych, Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Lublinie w 2018 r. zwrócił się z wnioskami o dofinansowanie m.in. do: GIOŚ o przyznanie kwoty 1 713,6 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych dla 11 etatów, zakup dwóch samochodów i Modułu do SPE-DEX 5000; Prezesa PGW WP o przyznanie kwoty 639 tys. zł, z przeznaczeniem na

<sup>46</sup> Polegające na dodaniu lub rezygnacji z zakupu części sprzętu lub usług pierwotnie przewidzianych do nabycia oraz modyfikacji ich zakresu.

wykonanie zwiększonej liczby badań z zakresu monitoringu wód oraz na pokrycie bieżącej działalności; Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie i w Rzeszowie o przyznanie odpowiednio kwoty 64 tys. zł i 96 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej liczby badań z zakresu monitoringu wód zgodnie z propozycją zadań pomiarowo-badawczych; Wojewody Lubelskiego o wsparcie finansowe na realizację zadań, co Wojewoda przekazał 23 marca 2018 r. Ministrowi Finansów. Na realizację powyższych zadań WIOŚ w 2018 r. nie otrzymał wsparcia finansowego.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Poznaniu wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie środków na wynagrodzenia: w kwietniu 2018 r., w wyniku czego otrzymał zwiększenie funduszu wynagrodzeń o 1158,3 tys. zł, tj. o 5%, a następnie w grudniu 2018 r. o sfinansowanie 47 nowych etatów, w związku z czym otrzymał zgodę na dodatkowe etaty i zwiększenie środków finansowych na 2019 r. łącznie o 4800 tys. zł oraz w 2021 r. o przyznanie środków w wysokości 435,7 tys. zł na podniesienie wynagrodzeń od 1 sierpnia 2021 r. i zabezpieczenie finansowania skutków podniesienia wynagrodzeń w latach następnych. Wniosek ten nie uzyskał akceptacji Ministra Klimatu i Środowiska.

## 5.5. EDUKACJA I DORADZTWO W ZAKRESIE OCHRONY WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIEM AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH

### Prawidłowe i rzetelne prowadzenie działań

Prawidłowo i rzetelnie prowadzono skierowane do rolników i mieszkańców wsi działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania i prowadził działania go promujące. Angażował się też w inne działania edukacyjne i doradcze. Jednostki doradztwa rolniczego i wykonujące zadania związane z agrochemiczną obsługą rolnictwa prowadziły działalność edukacyjną i doradczą dla podmiotów prowadzących działalność rolniczą. NIK wskazuje przy tym, że zidentyfikowanie sporządzania, a następnie opiniowania planu nawożenia azotem przez tę samą OSChR nie zapewniało transparentności procesu opiniowania planów, a w konsekwencji mogło podważać *ratio legis* art. 105b ust. 1 upw.

### Opracowanie ZZDPR

Minister RiRW opracował ZZDPR w porozumieniu z Ministrem GMiŻS w związku z wymaganiami art. 103 ust. 1 upw oraz programu działań. Po raz pierwszy dokument ten został opublikowany 12 marca 2019 r. na stronie podmiotowej BIP MRiRW. W 2020 r., po wejściu w życie pierwszej

aktualizacji programu działań, Minister RiRW nie dokonał zmiany ZZDPR. Spowodowane to było brakiem zasadności wprowadzania korekt do tego dokumentu, ze względu na epizodyczność przepisów w niej zawartych. ZZDPR został zaktualizowany w 2024 r., uwzględniając wymogi wynikające z drugiej aktualizacji programu działań. Zaktualizowana wersja ZZDPR została opublikowana 8 lipca 2024 r. na stronie podmiotowej BIP MRiRW. Aktualizacja ZZDPR dotyczyła dodania w nim m.in. informacji o nowym typie nawozów RENURE (ang. REcovered Nitrogen from manURE, nowy rodzaj nawozu, pochodzący z przetworzonych nawozów naturalnych), rolnictwie precyzyjnym i stosowaniu bionawozów. Zarówno pierwsza wersja ZZDPR, jak i jego aktualizacja, obejmowały wskazówki określone w art. 103 ust. 2 upw. Treści zawarte w pierwszej wersji ZZDPR były zgodne z programem działań, natomiast treści aktualizacji z 2024 r. były zgodne z drugą aktualizacją programu działań.

**Promowanie ZZDPR  
i inne działania  
edukacyjne Ministra  
RiRW**

Minister RiRW podjął działania w celu rozpropagowania informacji o publikacji i możliwości wykorzystania ZZDPR wśród rolników oraz jednostek podległych i nadzorowanych (w tym CDR, WODR i OSChR), realizujących działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W tym celu MRiRW m.in.: w 2019 r. i 2024 r. skierowało do CDR i WODR prośbę o upowszechnienie informacji o ZZDPR na stronach internetowych/portalach społecznościowych wszystkich oddziałów CDR i WODR oraz podczas działalności szkoleniowej doradców. MRiRW opracowało założenia do bezpłatnych szkoleń dla rolników, które obejmowały zagadnienia ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych<sup>47</sup>. MRiRW wydało również publikację pt. „Publiczne doradztwo rolnicze partnerem w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” skierowaną do rolników, mieszkańców obszarów wiejskich i uczniów szkół rolniczych, w której zawarto informacje m.in. o wydaniu ZZDPR oraz możliwości uzyskania wsparcia doradców rolniczych w zakresie ochrony wód. Organizowało szkolenia dla doradców rolnych (w celu dalszego upowszechniania informacji wśród pracowników CDR i WODR), rolników oraz jednostek podległych realizujących działania informacyjnoszkoleniowe w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych o tematyce dotyczącej wymogów wynikających z programu działań oraz ZZDPR. W 2018 r. MRiRW zleciło CDR przeprowadzenie szkoleń uzupełniających dla doradców rolniczych pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

<sup>47</sup> W ramach działania M01 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” w poddziałaniu 1.1 Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności PROW 2014-2020.

Minister RiRW posiadał informacje na temat liczby uczestników oraz tematyki przeprowadzonych szkoleń. MRiRW opracowało założenia do szkoleń dla rolników pt. „Obowiązki rolnika w świetle ustawy Prawo wodne”, realizowanych przez WODR. Minister RiRW posiadał także informacje na temat szkoleń dla rolników, doradców rolnych, stacji chemiczno-rolniczych ze wszystkich WODR, zrealizowanych przez nadzorowane instytuty w zakresie zasad ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego, w tym racjonalnego przechowywania nawozów oraz konsekwencji niewłaściwego ich stosowania i przechowywania. MRiRW opracowywało coroczne priorytety działalności doradczej. Analizował zapotrzebowanie na upowszechnianie wśród rolników informacji z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, występując do WODR o wskazanie potrzeb w zakresie działań szkoleniowych i usług doradczych dla rolników.

**Zatwierdzanie  
rocznych programów  
działalności jednostek  
doradztwa rolniczego**

Roczne programy działalności CDR i WODR na lata 2018-2023 przekazywane były do MRiRW w terminie określonym w art. 12 ust. 1 ujd<sup>48</sup>, tj. do 30 listopada roku poprzedzającego rok, na który ten program został sporządzony. W ujd<sup>48</sup> nie określono terminów zatwierdzania rocznych programów działalności jednostek doradztwa rolniczego przez organ nadzorujący. Minister RiRW zatwierdzał ww. dokumenty w roku, którego roczny program działalności dotyczył<sup>49</sup>, co było działaniem nierzetelnym. Wpływ na powstałą nieprawidłowość miała czasochłonność i wieloetapowość procesu zatwierdzania rocznych programów działalności oraz realizacja tego zadania przez jedną osobę w MRiRW. Jednostki doradztwa rolniczego, do czasu zatwierdzenia rocznych programów działalności, realizowały zadania na podstawie ich projektów. Mimo że ujd<sup>48</sup> nie określa terminu zatwierdzania rocznych programów działalności jednostek doradztwa rolniczego przez organ nadzorujący, to zatwierdzanie przez Ministra RiRW tych programów w roku poprzedzającym ich obowiązywanie, umożliwiłoby efektywne wskazanie priorytetów określających kierunki działalności jednostek, a im samym ich realizację zgodnie z programem od początku roku. Sprawozdania z realizacji rocznych programów działalności CDR i WODR za lata 2018-2023 przekazywane były do MRiRW w terminie określonym w art. 12 ust. 2 ujd<sup>48</sup>, tj. do dnia 28 lutego roku następującego po roku, który sprawozdanie obejmuje<sup>50</sup>. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. do MRiRW nie złożono skarg i wniosków dotyczących realizacji

<sup>48</sup> Co stwierdzono w wyniku badania wybranej losowo próby stanowiącej 25,5% pierwotnej wersji tych dokumentów przekazanych do MRiRW.

<sup>49</sup> W terminach od 29 do 208 dni od początku roku.

<sup>50</sup> Co stwierdzono w wyniku badania wybranej losowo próby stanowiącej 35,3% pierwotnej wersji tych dokumentów przekazanych do MRiRW.

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

#### Jednolite sposoby działania WODR

Realizując obowiązek wynikający art. 4 ust. 1 pkt 1 ujd, Dyrektor CDR przygotował i wprowadził jednolite sposoby działania WODR w zakresie realizowanych przez nie zadań dotyczących działań edukacyjnych i doradczych dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Opracowane przez Dyrektora CDR jednolite sposoby działania WODR zawarto w metodyce doradzania pn.: „Metodyka doradzania w zakresie Ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”<sup>51</sup>. WODR posługiwały się tą metodyką przy realizacji działań edukacyjnych i doradczych z powyższego zakresu.

W CDR przygotowano również do wykorzystania przez WODR dokumenty pn.: „Zrównoważone gospodarowanie składnikami odżywczymi”<sup>52</sup> i „Ekoschematy – systemy na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt”<sup>53</sup>. Opracowane przez Dyrektora CDR jednolite sposoby działania WODR zostały przygotowane i zaktualizowane prawidłowo, z uwzględnieniem zmieniającego się stanu prawnego, tj. przepisów upw oraz programu działań oraz jego pierwszej i drugiej aktualizacji.

W CDR opracowywano co roku, przy współudziale wszystkich WODR, „Jednolity wzór programu i sprawozdania dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego”. Po akceptacji przez Ministra RiRW wzory były przekazywane do WODR celem korzystania z nich przy przygotowaniu programu działalności i sprawozdania z działalności.

<sup>51</sup> Dokument ten, zatwierdzony przez Ministra RiRW 10 września 2018 r., był podstawą realizacji usług doradczych w ramach PROW 2014–2020 i powstał w związku z wprowadzeniem w życie przepisów Programu działań. Metodyka została dwukrotnie zaktualizowana w związku z wejściem w życie pierwszej aktualizacji programu działań. Minister RiRW zatwierdził zaktualizowane wersje metodyki 31 marca oraz 17 czerwca 2020 r.

<sup>52</sup> Zatwierdzony przez Ministra RiRW 21 lutego 2022 r.

<sup>53</sup> Zatwierdzony przez Ministra RiRW 23 lipca 2023 r. i wprowadzony w związku z wejściem w życie drugiej aktualizacji Programu działań.

**Udział  
w przedsięwzięciu  
realizowanym  
przez FRPR**

CDR wzięło udział w przedsięwzięciu pn.: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”<sup>54</sup>. Było ono realizowane przez FRPR, we współpracy z CDR oraz w partnerstwie ze wszystkimi WODR. Realizacja projektu miała na celu przygotowanie doradców rolnych i rolników do wdrażania programu działań w celu poprawy jakości zasobów wód. W 2019 r. w ramach ww. współpracy troje trenerów z CDR Oddział w Radomiu przeprowadziło organizowane przez FRPR warsztaty pn. „Wdrażanie Programu Azotanowego”. Wykłady obejmowały tematykę wprowadzenia do problemu zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego, obowiązujących regulacji prawnych, problematyki budowli służących do przechowywania nawozów naturalnych, przygotowania i przechowywania kiszzonek, finansowania inwestycji w gospodarstwach ze środków PROW 2014–2020, przygotowania planów nawozowych, bilansowania azotu w gospodarstwie, obliczania stanu średniorocznego zwierząt i DJP różnych grup zwierząt gospodarskich, obliczania powierzchni płyt obornikowych i pojemności zbiorników na gnojowicę. Pracownicy CDR opracowali prezentacje oraz materiały szkoleniowe dla doradców, przekazywane podczas szkoleń i udostępnione na stronie internetowej FRPR, oraz treści merytoryczne do broszury skierowanej m.in. do producentów rolnych i podmiotów prowadzących działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”. Z kolei partnerstwo między WODR a FRPR polegało na uczestnictwie doradców rolniczych WODR w warsztatach pn. „Wdrażanie programu azotanowego” organizowanych przez FRPR, a następnie organizacji, przez WODR, szkoleń z zakresu problematyki zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego; obowiązków rolników wynikających z nowych regulacji prawnych, wprowadzonych upw i przepisami programu działań (dokumentacja działań, system opłat i kontroli); bilansowania azotu w gospodarstwie; przygotowania planów nawozowych; obliczania stanu średniorocznego zwierząt i DJP różnych grup zwierząt gospodarskich; obliczania powierzchni płyt obornikowych i pojemności zbiorników na gnojowicę; uzyskiwania pozwoleń wodno-prawnych oraz możliwości pozyskiwania finansowania na inwestycje w ramach PROW 2014–2020. Nie odnotowano przypadków niewywiązywania się ze współpracy WODR lub CDR z FRPR.

**Szkolenia  
dla pracowników  
WODR**

W latach 2018–2023 CDR – w ramach zadań określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1 ujd oraz art. 4 ust. 1 pkt 7 ujd – prowadziło szkolenia dla pracowników WODR w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami

<sup>54</sup> Na podstawie umowy o współpracy zawartej 30 listopada 2018 r. pomiędzy CDR Oddział w Radomiu a FRPR.

pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Odkonano się łącznie 140 takich szkoleń, w ramach których przeszkolono 4872 uczestników. Najwięcej osób (2690) zostało przeszkolonych w ramach 95 szkoleń uzupełniających dla doradców rolniczych pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, z czego 2683 osoby (99,7% tej grupy) zostały przeszkolone w 2018 r. Drugą najbardziej liczną grupę (1121 osób) przeszkolono w trakcie 19 szkoleń podstawowych pn. „Szkolenie w zakresie doradzania prowadzonego przez doradców rolniczych”. Przygotowane przez CDR, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ujd, materiały informacyjne i szkoleniowe w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych były zgodne z treścią programu działań oraz jego pierwszej i drugiej aktualizacji, a także przepisów upw w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Dyrektor CDR przekazał WODR opracowane materiały informacyjne i szkoleniowe uwzględniające zgłaszane przez WODR potrzeby w ww. zakresie. Ponadto, na prośbę WODR, pracownicy CDR nieodpłatnie przeprowadzili 15 wykładów na szkoleniach realizowanych przez poszczególne WODR. Dyrektor CDR umieszczał na stronie internetowej listy doradców rolniczych uprawnionych do doradzania podmiotom ubiegającym się o przyznanie pomocy finansowej w ramach PROW 2014–2020 na inwestycje w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Listy doradców były na bieżąco aktualizowane<sup>55</sup>. Na podstawie badania szczegółowego przeprowadzonego na próbie 30 wpisów stwierdzono, że wpisani na listę doradcy spełniali warunki określone w art. 51 ust. 5 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<sup>56</sup> oraz zostali przeszkoleni w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

**Brak zapotrzebowania  
na wybrane usługi CDR**

Dyrektor CDR nie sporządzał planów nawożenia azotem. Nie wypełniał również wniosków i innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem

<sup>55</sup> Wydał 1 273 pozytywnych decyzji, tj. na listę doradców wpisano odpowiednio: 53 osoby w 2018 r., 268 osób w 2019 r., 265 osób w 2020 r., 192 osoby w 2021 r., 269 osób w 2022 r. i 226 osób w 2023 r. Według stanu na 15 listopada 2024 r. na liście doradców rolnośrodowiskowych PROW 2014–2020 znajdowało się 2123 doradców, a na liście doradców rolniczych Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027– 3439 doradców.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2298.

azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Przyczyną tego było nieskładanie przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 i art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, wniosków w tym zakresie.

**Warunki kadrowe  
w CDR**

Dyrektor CDR zapewnił odpowiedni stan zatrudnienia niezbędny do prowadzenia działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w liczbie umożliwiającej przeszkolenie wszystkich pracowników WODR i kandydatów na doradców rolniczych w powyższym obszarze. Na każdym szkoleniu temat związany z ograniczeniem zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego omawiał co najmniej jeden wykładowca: w 2018 r. przeszkolił 29 osób, w 2019 r. – 31 osoby, w 2020 r. – 43 osoby, w 2021 r. – 53 osoby, w 2022 r. – 143 osoby, a w 2023 r. – 105 osób. W latach 2022-2023 wzrost liczby uczestników spowodowany był przeprowadzaniem szkoleń w formie metod zdalnych tj. e-learningu i webinarium.

**Planowanie i realizacja  
szkoleń przez WODR**

Wszystkie skontrolowane WODR planowały i organizowały szkolenia z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Tematyka ta była realizowana w ramach szkoleń dotyczących: ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych – PROW 2014-2020 i Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027; zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw; realizacji zadań wynikających z programów rolnośrodowiskowych oraz programu działań – zasad ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, dyrektywy azotanowa, ramowej dyrektywy wodnej. WODR promowały swoją działalność, zachęcając rolników i mieszkańców obszarów wiejskich do skorzystania z oferty edukacyjnej i doradczej ośrodków.

**Przykład**

WODR w Warszawie w celu zachęcenia rolników do udziału w szkoleniach i korzystania z usług doradczych dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych m.in. przygotował materiały informacyjne (ulotki i broszury) dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych, zorganizował 36 własnych imprez i wydarzeń oraz współorganizował 17 wydarzeń z innymi podmiotami (m.in. jednostkami samorządu terytorialnego), podczas których funkcjonował punkt informacyjno-promocyjny, w którym doradcy m.in. udostępniali ulotkę pn. „Program azotanowy. Co to takiego i dlaczego musimy go realizować”, a także

**Brak kompletnej informacji na temat potencjalnych odbiorców usług WODR**

opracował plan szkoleń i wydarzeń oraz materiały informacyjne, które prezentowano na stronie internetowej jednostki kontrolowanej i jej kanałach w mediach społecznościowych oraz w miesięczniku branżowym.

WODR prowadziły bazy danych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, z którymi współpracowały. Nie miały jednak informacji na temat wszystkich podmiotów gospodarujących na obszarze ich właściwości terytorialnej, prowadzących produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.

**Rzetelna i prawidłowa realizacja usług WODR w zakresie wsparcia rolników w przygotowaniu dokumentacji do dofinansowania**

W objętych kontrolą WODR udzielano pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Czynności te były realizowane prawidłowo i rzetelnie – nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie. Pracownicy WODR udzielali porad dotyczących realizacji zadań wynikających z programów rolnośrodowiskowych oraz programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Udzielano także informacji w zakresie zasad ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, dyrektywy azotanowej i ramowej dyrektywy wodnej oraz w zakresie zaleceń zawartych w zbiorze dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw.

#### **Przykład**

W ramach porad realizowanych przez WODR w Końskowoli rolnicy byli informowani o trwających i planowanych terminach naboru wsparcia z PROW 2014-2020 na budowę urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych lub kiszzonek tzw. płyt obornikowych oraz urządzeń do aplikowania nawozów naturalnych płynnych lub instalacji technicznych lub wyposażenia do zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych. Informacje o naborze w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych ukazywały się w wydawanej przez WODR we Wrocławiu gazecie pn. „Twój Doradca Rolniczy Rynek” oraz na stronie internetowej [www.dodr.pl](http://www.dodr.pl).

**Wykorzystanie metodyki CDR**

WODR realizowały wskazane usługi doradcze z wykorzystaniem metodyki przygotowanej przez CDR.

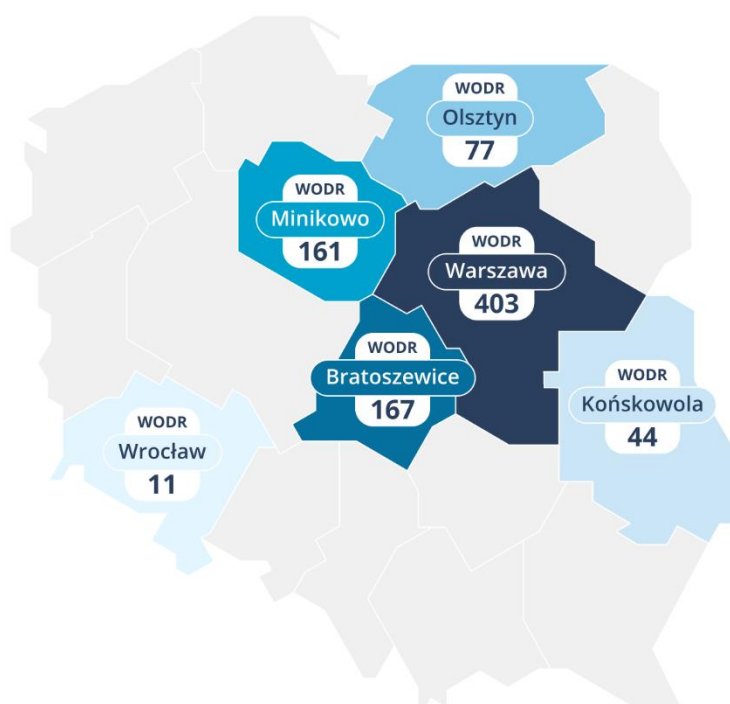
**Rzetelna realizacja usługi wypełniania wniosków w większości WODR**

W ramach doradztwa rolniczego jednostki doradztwa rolniczego mogą odpłatnie wykonywać usługi wypełniania wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących

z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych (na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 5 ujd). W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych WODR zrealizowano łącznie 863 usługi, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 5 ujd, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

#### Infografika nr 6

Realizacja przez WODR usług wypełniania wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W pięciu<sup>57</sup> z sześciu objętych kontrolą WODR, na wnioski podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, rzetelnie realizowano takie usługi, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Nieprawidłowości w powyższym zakresie stwierdzono w WODR w Olsztynie. Dotyczyły one w szczególności braków niektórych danych i informacji w wypełnianych wnioskach lub innych dokumentach niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy.

#### Przykład

Wypełniana przez pracowników WODR w Minikowie dokumentacja dotyczyła aplikowania do ARiMR o pomoc finansową na budowę/

<sup>57</sup> W WODR w Minikowie, Końskowoli, Bratoszewicach, Warszawie i we Wrocławiu.

przebudowę lub zakup: zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych, płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych stałych, maszyny do nawożenia – wozu asenizacyjnego z aplikatorami i zakupu elementów maszyn – aplikatorów. Wnioski wypełniane przez WODR w Końskowoli dotyczyły ubiegania się o wsparcie finansowe w zakresie doposażenia gospodarstwa w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych płynnych lub w instalację techniczną lub wyposażenie do zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych oraz w płytę lub zbiornik do przechowywania nawozów naturalnych lub kiszzonek.

**Nieprawidłowości  
w rozliczaniu usług  
przez WODR**

W przypadku jednej z 77 wykonanych przez pracowników WODR w Olsztynie, w latach 2019 – 2023, usług polegających na wypełnianiu wniosków lub innych dokumentów dotyczących przyznania pomocy finansowanej z funduszy UE, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, nie ustalono i w konsekwencji nie pobrano opłaty w kwocie 1420 zł wynikającej z obowiązującego w tej jednostce cennika usług. Dodatkowo, stwierdzono, że sprawozdania z realizacji rocznego programu działalności WODR w Olsztynie, w zakresie ww. usług, za 2019 r. za 2020 r. oraz 2021 r. nie zostały sporządzone rzetelnie<sup>58</sup>. Z kolei w przypadku WODR w Bratoszewicach NIK uznała w dwóch szczegółowo badanych przypadkach (w ramach próby 15 wniosków) za niezgodne z warunkami umów z kontrahentami WODR nieegzekwowanie od nich zapłaty z tytułu świadczenia usług w postaci opracowywania wniosków o dofinansowanie inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Umowy stanowiły, że uregulowanie należności z tytułu ich realizacji powinno nastąpić najpóźniej w dniu odbioru przedmiotu umowy. Tymczasem kontrahenci WODR dokonali zapłaty po protokolarnym odebraniu zamówionej usługi. W protokołach odbioru przedmiotu ww. umów zapisano natomiast, że klienci ci wnieśli stosowne opłaty.

**Sporządzanie planów  
nawożenia azotem  
przez WODR**

W ramach doradztwa rolniczego jednostki doradztwa rolniczego mogą odpłatnie wykonywać usługi sporządzania planów nawozowych lub planów przechowalnictwa nawozów naturalnych (na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 4 lit. d ujd). W latach 2018-2023 WODR w Minikowie takich planów sporządził łącznie 9307, WODR w Końskowoli – 4654, WODR

<sup>58</sup> W sprawozdaniu za 2019 r. nie ujęto dwóch wniosków dotyczących konkursów w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w sprawozdaniu za 2020 r. jeden wniosek został wykazany w pozycji „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” zamiast w pozycji „Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej”, a w sprawozdaniu za 2021 r. ujęto wniosek, mimo że wnioskodawca odstąpił od realizacji przez WODR w Olsztynie usługi doradczej.

w Bratoszewicach - 4184<sup>59</sup>, WODR w Olsztynie - 3019<sup>60</sup>, WODR w Warszawie 2224<sup>61</sup>, a WODR we Wrocławiu - 2616. Spośród skontrolowanych WODR, plany nawożenia azotem podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw sporządzano, na wnioski tych podmiotów przez WODR w Minikowie -19 szt. oraz WODR w Warszawie, który nie dysponował jednak danymi, które pozwoliłyby na wskazanie, które ze sporządzonych planów nawożenia azotem opracowane zostały dla podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw. Szczegółowe badanie kontrolne przeprowadzono na próbach sporządzonych przez WODR planów nawożenia. Wskazana w ww. planach wielkość rocznej dawki nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo w żadnym przypadku nie przekraczała 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych.

**Nieprawidłowości przy  
sporządzaniu planów  
nawożenia azotem  
przez WODR**

NIK stwierdziła nieprawidłowości w działaniach WODR mających na celu sporządzanie planów nawożenia azotem w przypadku czterech<sup>62</sup> z sześciu skontrolowanych jednostek. W 11 spośród 15 objętych szczegółowym badaniem planów nawożenia azotem sporządzonych w WODR w Olsztynie nie wpisano faktycznej (rzeczywistej) daty ich sporządzenia. Podano w nich bowiem datę, która była wcześniejsza niż data wskazana przez zleceniodawcę na wniosku o sporządzenie planu, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto, w jednym z ww. badanych przypadków naliczono i pobrano opłatę o 240 zł niższą, niż należna za wykonanie planu.

W przypadku WODR w Końskowoli i WODR w Warszawie stwierdzono również, że terminy sporządzenia przez te jednostki na wnioski rolników planów nawożenia azotem (odpowiednio: trzech z 15 i czterech z sześciu planów objętych szczegółowym badaniem) były późniejsze niż terminy, których plany te dotyczyły. Również w WODR w Warszawie jako nierzetelne oceniono prowadzenie dokumentacji, w zbadanej próbie 27 planów nawożenia azotem, polegające m.in. na niepowiązaniu wykonanych planów nawożenia azotem z odpowiednim zamówieniem na jego wykonanie w 21 przypadkach<sup>63</sup>; niewskazaniu, w sporządzonych 15 planach nawożenia azotem, roku gospodarczego, którego plan dotyczy, tj. w pozycji dotyczącej wskazania okresów, w których można stosować nawozy azotowe mineralne oraz nawozy naturalne, płynne na gruntach ornych, wskazywano jedynie dzień i miesiąc początkowy

<sup>59</sup> W tym „wyliczeń maksymalnych dawek azotu”.

<sup>60</sup> Planów nawożenia azotem.

<sup>61</sup> Planów nawożenia azotem.

<sup>62</sup> WODR w Końskowoli, WODR w Bratoszewicach, WODR w Olsztynie, WODR w Warszawie.

<sup>63</sup> W WODR w Warszawie nie prowadzono ani ewidencji planów opracowanych na wniosek/zamówienie rolnika ani nie oznaczano planów numerem zamówienia

|                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      | i końcowy okresu nawożenia, a w szczegółowych tabelach – jedynie pory roku (wiosna/jesień), bez podania roku.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Nieprawidłowości w rozliczaniu usług przez WODR</b>               | W przypadku WODR w Bratoszewicach NIK uznała w trzech szczegółowo badanych przypadkach (w ramach próby 15 planów nawożenia azotem) za niezgodne z warunkami umów z kontrahentami nieegzekwowanie przez WODR od nich zapłaty z tytułu sporządzenia planów. Umowy stanowiły, że uregulowanie należności z tytułu ich realizacji powinno nastąpić najpóźniej w dniu odbioru przedmiotu umowy. Tymczasem kontrahenci WODR dokonali zapłaty po protokolarnym odebraniu zamówionej usługi. W protokołach odbioru przedmiotu ww. umów zapisano natomiast, że klienci ci wnieśli stosowne opłaty.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Warunki kadrowo-organizacyjne w WODR</b>                          | Dyrektorzy skontrolowanych WODR zapewnili odpowiednie warunki kadrowo-organizacyjne w celu prowadzenia działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Brak odpłatnej działalności szkoleniowo-informacyjnej w OSChR</b> | Zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 6 unn OSChR wykonując swoje zadania pobierają opłaty za działalność szkoleniową i informacyjną. W okresie objętym kontrolą, żadna ze skontrolowanych OSChR nie prowadziła odpłatnej działalności szkoleniowej i informacyjnej z zakresu nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Było to podyktowane w szczególności brakiem zleceń na tego typu usługi. Dyrektor KSChR ustanowił swoim zarządzeniem zasady działalności szkoleniowej i informacyjnej prowadzonej przez OSChR. Zgodnie z nimi OSChR powinna przynajmniej raz w roku doprowadzić do kontaktu, w formie udokumentowanego spotkania lub w formie korespondencyjnej, m.in. z gminami oraz ośrodkami doradztwa rolniczego <sup>64</sup> . Wbrew powyższym przepisom OSChR w Olsztynie 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, OSChR we Wrocławiu zaniechała w ogóle takich działań, a OSChR w Warszawie – nie dokumentowała spotkań oraz nie prowadziła korespondencji w powyższym zakresie. |
| <b>Brak odpłatnej działalności doradczej w OSChR</b>                 | Żadna z OSChR nie realizowała odpłatnych usług doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>64</sup> Na podstawie § 2 ust. 1 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 9/2005 Dyrektora KSChR z dnia 12 sierpnia 2005 r. w sprawie ustalenia zasad działalności szkoleniowej obowiązujących w KSChR.

**Wydawanie opinii o  
planie nawożenia  
azotem w OSChR**

W latach 2018-2023 skontrolowane OSChR wydały łącznie 4 731 opinii o planie nawożenia azotem<sup>65</sup> pobierając opłaty w łącznej wysokości 743,4 tys. zł.

**Infografika nr 7**

Opinie o planie nawożenia azotem wydane w latach 2018-2023 przez skontrolowane OSChR

|                    | Sumarycznie za lata 2018-2023 |                                                            |
|--------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                    | liczba opinii                 | wysokość pobranych opłat z tytułu wydania opinii [tys. zł] |
| OSChR w Bydgoszczy | 486                           | 108,1                                                      |
| OSChR w Lublinie   | 101                           | 34,9                                                       |
| OSChR w Łodzi      | 295                           | 53,1                                                       |
| OSChR w Olsztynie  | 148                           | 72,5                                                       |
| OSChR w Warszawie  | 3549                          | 421,4                                                      |
| OSChR we Wrocławiu | 152                           | 53,4                                                       |

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nie stwierdzono przypadków wydawania opinii negatywnych do planów nawożenia azotem. W wyniku szczegółowych badań przeprowadzonych na próbach, w pięciu na sześć objętych kontrolą OSChR<sup>66</sup>, stwierdzono stosowanie praktyki wydawania opinii o planach nawożenia azotem, które zostały uprzednio opracowane (na zlecenie podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw) przez tę samą OSChR. W świetle obowiązujących przepisów prawa OSChR były zarówno uprawnione do przyjmowania zleceń i odpłatnego opracowania planów nawożenia azotem<sup>67</sup>, jak i zobowiązane do wydania opinii o tych planach<sup>68</sup>. Przepisy te nie normowały jednak właściwości terytorialnej OSChR przy realizacji ww. uprawnień lub obowiązków. Sporządzanie, a następnie opiniowanie planu nawożenia azotem przez tę samą OSChR jest działaniem, które nie zapewnia obiektywizmu i transparentności procesu opiniowania tych planów oraz prowadzi do sytuacji, w której pracownicy OSChR uczestniczą w opiniowaniu efektów swojej własnej pracy, prowadzonej w ramach komercyjnej działalności jednostki (potencjalny konflikt interesów). W konsekwencji takie postępowanie może podważać

<sup>65</sup> Do 22 listopada 2019 r. – o planach nawożenia, na podstawie przepisu art. 18 ust. 3 unu uchylonego na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2170). Od 23 listopada 2019 r. – na podstawie art. 105b ust. 2 upw.

<sup>66</sup> Oprócz OSChR w Bydgoszczy, w której nie wystąpiły przypadki sporządzania przez tę jednostkę planu nawożenia azotem.

<sup>67</sup> Wysokość opłaty została określona w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 28 ust. 5 unu.

<sup>68</sup> Na podstawie art. 105b ust. 2 upw.

*ratio legis* art. 105b ust. 1 upw. Prezes NIK, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, powiadomił Dyrektora KSChR o wynikach kontroli w OSChR w powyższym zakresie. Dyrektor KSChR w zajęтым stanowisku poinformował, że nie podziela stanowiska NIK odnośnie do nierzetelnego stosowania praktyki wydawania opinii o planach nawożenia azotem. Wskazał, że działania OSChR były zgodne z prawem, a ustawodawca nie wprowadził obowiązku rozdzielania czynności pomiędzy opracowaniem planu nawożenia azotem i wydaniem opinii o nim w sytuacji, gdy ta sama OSChR jest jego autorem. Stwierdził, że gdyby ustawodawca widział jakiegokolwiek konflikt interesów na pewno taką sytuację uregulowałby. Według Dyrektora KSChR w ujęciu słownikowym o konflikcie interesów można mówić, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu lub osoby upoważnionej do działań jest zagrożone z uwagi na jakiegokolwiek interesy osobiste. Zatem o konflikcie interesów można byłoby mówić, gdyby OSChR wykonywały plany nawożenia dla swoich gruntów, a następnie je opiniowały. Wskazał, że takie sytuacje nie wystąpiły. Podsumował, że OSChR są jednostkami z mocy unn powołanymi do agrochemicznej obsługi rolnictwa, realizującymi zadania nałożone na nie stosownymi przepisami prawa, a ich działanie opiera się o transparentne procedury oraz uzyskane przez nie opłaty w całości stanowią dochody budżetu państwa. MRiRW prezentowało stanowisko, zgodnie z którym rozwiązania prawne wskazują, że OSChR mogą sporządzać plan nawożenia azotem, a następnie wydawać opinie do tych dokumentów, sporządzonych przez tę samą OSChR, oraz pobierać za obie te czynności opłaty. W MRiRW wskazywano, że zgodnie z unn OSChR są jednostkami budżetowymi prowadzącymi agrochemiczną obsługę rolnictwa stosując jednolite metody badawcze, co daje gwarancję, że w każdym rejonie Polski sporządzanie planu nawożenia azotem i wydawanie o nim opinii będzie przebiegało w ten sam sposób, na podstawie tych samych kryteriów.

Ponadto w zakresie procesu wydawania opinii o planie nawożenia azotem w OSChR w Bydgoszczy stwierdzono, że występowały w tej jednostce przypadki naliczania i pobierania opłat za wydanie takich opinii niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w wyniku czego zanizono należne dochody budżetu państwa o 1 340,40 zł. W jednostce tej występowały również przypadki, w których nie wyegzekwowano dostarczenia wraz z planem nawożenia azotem dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty, co było niezgodne z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie unn. Również w OSChR w Bydgoszczy wystąpił przypadek, w którym dochody z tytułu opłat za wydanie opinii o planie nawożenia azotem zostały nieterminowo przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa. Stwierdzono również nierzetelne opiniowanie planów nawożenia polegające m.in. na wydaniu pozytywnej opinii do planu nawożenia dla podmiotu, który zaplanował nawożenie wyłącznie

nawozami mineralnymi, tj. nie planował użycia nawozów naturalnych, pomimo że podmiot ten jako prowadzący chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 tys. stanowisk produkował nawóz organiczny, a zgodnie z art. 105a ust. 1 upw mógł zbyć do 30% gnojówki i gnojowicy do bezpośredniego rolniczego wykorzystania, a pozostałą część przekazać innemu podmiotowi do produkcji biogazu rolniczego. Występowały również przypadki wydawania pozytywnych opinii do planów nieprzekazanych przez podmioty prowadzące produkcję rolną w terminie przed rozpoczęciem stosowania nawozów. W OSChR w Bydgoszczy stwierdzono również, że występowały przypadki nieweryfikowania deklarowanych rozmiarów produkcji azotu z nawozów naturalnych oraz nieudokumentowania weryfikacji zaplanowanych dawek azotu w nawozach naturalnych, a także zgodności wyliczenia dawek nawozów azotowych w oparciu o uproszczony bilans azotu, w tym sposobu wyliczeń, co było niezgodne z przepisami instrukcji wydanej przez Dyrektora KSChR.

W OSChR w Bydgoszczy, Łodzi i Olsztynie stwierdzono także przypadki, w których po zleceniu zaopiniowania planu nawożenia azotem przez gospodarstwo rolne spoza terytorium działania OSChR, wbrew uregulowaniom wydanym przez Dyrektora KSChR – nie poinformowano pisemnie właściwej terytorialnie OSChR o zamiarze wydania tej opinii. Dodatkowo w OSChR w Bydgoszczy i Łodzi występowały przypadki powoływania się w wydawanych opiniach o planie nawożenia azotem na nieaktualne przepisy programu działań.

**Odpowiednie warunki  
kadrowe w OSChR**

W każdej z OSChR wydawano opinie o planie nawożenia azotem, o których mowa w art. 105b ust. 1 upw. W skontrolowanych OSChR nie stwierdzono nierzetelnego działania w celu zapewnienia wystarczających warunków kadrowo-organizacyjnych w celu wydawania opinii o planie nawożenia azotem, o których mowa w art. 105b ust. 1 upw.

## 5.6. BRAK OCENY SKUTECZNOŚCI PROGRAMU DZIAŁAŃ MAJĄCYCH NA CELU ZMNIJSZENIE ZANIECZYSZCZENIA WÓD AZOTANAMI POCHODZĄCYMI ZE ŹRÓDEŁ ROLNICZYCH I ZAPOBIEGANIE DALSZEMU ZANIECZYSZCZENIU ORAZ TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE PRZEPISÓW PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ DO PRAWA KRAJOWEGO

**Nierzetelne  
i nieprawidłowe  
działania Ministra,  
i Głównego Inspektora  
oraz OSChR w zakresie  
oceny skuteczności  
programu działań**

Minister, w okresie objętym kontrolą, opracowywał dokumenty związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej w Polsce, jednak nie dokonał oceny skuteczności programu działań, co było niezgodne z art. 110 ust. 1 upw. Główny Inspektor zapewnił wymagania jakościowe prowadzonego monitoringu wód, w tym na potrzeby oceny ich eutrofizacji. Nie wykonał jednak badań monitoringowych we wszystkich zaplanowanych JCWP. Poza badaniem pozostało 19% zaprogramowanych do monitoringu JCWP.

Ocena eutrofizacji wód za lata 2016-2019, wykonana przez Głównego Inspektora w okresie objętym kontrolą<sup>69</sup>, nie obejmowała wszystkich JCWP na terenie Polski, a Minister przed umieszczeniem jej w sprawozdaniu kierowanym do KE nie dokonał jej weryfikacji pod względem kompletności. NIK ocenia, że było to nieprawidłowe i rzetelne.

Nie wszyscy dyrektorzy skontrolowanych OSChR w pełni prawidłowo i rzetelnie zrealizowali zadania zmierzające do oceny skuteczności programu działań. W połowie skontrolowanych OSChR planowano lub wykonywano monitoring azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów niezgodnie z instrukcją wydaną przez organ nadzorujący. W 1/3 skontrolowanych OSChR bazy danych wyników ww. monitoringu były prowadzone nierzetelnie. Minister podjął rzetelne działania w celu transpozycji art. 10 dyrektywy azotanowej do polskiego porządku prawnego oraz zapewnił jego wdrożenie.

**Zasady prowadzenia  
monitoringu służącego  
dokonaniu oceny  
skuteczności  
programu działań**

Zasady prowadzenia monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań, zgodnie ze wskazaniem Głównego Inspektora i Ministra właściwego, zostały określone w przepisach wykonawczych wydawanych na podstawie art. 350 ust. 1 upw. Przepisy te określają formy i sposób prowadzenia monitoringu JCWP, w tym m.in. rodzaje monitoringu i cele ich ustanowienia oraz kryteria wyboru JCWP do monitorowania.

**Monitoring służący  
dokonaniu oceny  
skuteczności  
programu działań**

Główny Inspektor, w okresie objętym kontrolą zaplanował monitoring służący dokonaniu oceny skuteczności programu działań, w tym badań stężeń azotanów. Każdy z 16 regionalnych oddziałów CLB, działających w strukturach GIOŚ, oraz Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, wykonujący na zlecenie GIOŚ monitoring wód podziemnych, posiadali aktualny certyfikat akredytacji w związku z aktualizacją normy PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02<sup>70</sup> i w okresie objętym kontrolą żadna z ww. jednostek nie utraciła ważności akredytacji, ani jej nie zawiesiła. Ponadto, od 1 stycznia 2021 r. w strukturze GIOŚ działało Krajowe Laboratorium Referencyjne do spraw jakości wód powierzchniowych, sprawujące nadzór nad jakością badań i analiz wód powierzchniowych wykonywanych przez CLB.

**Zapewnienie jakości  
wykonywanych badań  
monitoringowych  
w GIOŚ**

W latach 2019-2023 laboratoryjne badania, substancji biogennych w JCWP, były wykonywane przez CLB zgodnie z metodami i metodykami referencyjnymi określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 350

<sup>69</sup> Kolejna ocena eutrofizacji wód za lata 2020-2023 została wykonana w 2024 r. (poza okresem objętym kontrolą) i nie była przedmiotem szczegółowego badania.

<sup>70</sup> Pn. „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”.

**Terminowe  
przekazywanie danych  
Ministrowi, lecz  
niepełna realizacja  
monitoringu**

ust. 1 upw<sup>71</sup> lub za pomocą równoważnych procedur badawczych. W okresie objętym kontrolą w GIOŚ zapewniony był obieg informacji dotyczących wyników badań substancji biogenych, w tym azotanów, pozyskanych z monitoringu wód powierzchniowych za pomocą systemów „LIMS” i „JWODA”. Systemy te umożliwiały wprowadzanie do nich danych monitoringowych, ich etapową weryfikację, zatwierdzanie lub zlecenie korekt.

O ile w okresie objętym kontrolą wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań, w tym wyniki badań stężeń azotanów, były przekazywane przez Głównego Inspektora ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni (począwszy od wyników badań wykonanych w 2018 r.), zgodnie z art. 110 ust. 3 upw, to monitoring ten w latach 2020-2023 nie był realizowany zgodnie z programami wykonawczymi PMŚ.

W ww. okresie Główny Inspektor nie zrealizował monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań łącznie w 704<sup>72</sup> przypadkach<sup>73</sup> z 3 658 zaplanowanych. Niezależnymi od działalności GIOŚ przyczynami niewykonania monitoringu były w dziewięciu<sup>74</sup> przypadkach trudnodostępny teren (grząski, brak możliwości zwodowania łodzi) oraz w jednym<sup>75</sup> przypadku brak wody przez cały rok. W 694 przypadkach (19% z zaplanowanych) przyczyną niewykonania planowanego monitoringu, wskazywaną przez GIOŚ, były niedobory kadrowe. W przejętych w 2019 r. przez GIOŚ od 16 wioś laboratoriach badawczych występowały braki kadrowe wynoszące około 90 etatów. Reagując na te braki Główny Inspektor m.in. zalecił zwiększenie, zgodnie z możliwościami, liczby badań monitoringowych realizowanych na potrzeby dyrektywy azotanowej oraz umożliwił, w uzasadnionych przypadkach, zlecenie przez CLB specjalistycznych badań podmiotom zewnętrznym.

**Monitoring  
prowadzony  
przez OSChR**

Zgodnie z art. 110 ust. 4 upw KSChR przekazuje nieodpłatnie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wyniki monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntu w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Wyniki te były gromadzone i wykorzystywane przez Ministra w celu sporządzenia sprawozdania z wdrażania dyrektywy azotanowej przekazywanego KE.

<sup>71</sup> W załączniku nr 8 do rozporządzenia monitoringowego z 2021 r. oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia monitoringowego z 2019 r.

<sup>72</sup> Z czego w 2020 r. w 131 z zaplanowanych 347 JCWP, w 2021 r. w 223 z zaplanowanych 495 JCWP, w 2022 r. w 117 z zaplanowanych 1387 JCWP i w 2023 r. w 233 z zaplanowanych 1429 JCWP.

<sup>73</sup> Rozumianych jako brak wykonania monitoringu dla danej JCWP w poszczególnym roku.

<sup>74</sup> Z czego w 2022 r. – 3 JCWP i w 2023 r. – 6 JCWP.

<sup>75</sup> W 2023 r.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 6 unn do zadań OSChR należy tworzenie i prowadzenie bazy danych dotyczących zasobności gleb w azot i fosfor oraz zanieczyszczenia azotanami wód we wspomnianym profilu glebowym. W OSChR obowiązywała instrukcja prowadzenia badań monitoringowych przez OSChR wprowadzona załącznikiem do zarządzenia nr 3/2018 Dyrektora KSChR z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie badań monitoringowych. Określała ona zasady m.in. monitoringu azotu mineralnego w glebie i monitoringu azotu i fosforu w wodach do głębokości 90 cm pod powierzchnią gleby. Punkty poboru próbek wód gruntowych skojarzone były z siecią monitoringu azotu mineralnego w glebie. Monitoring prowadzony przez skontrolowane OSChR w odbywał się łącznie w 2 004 punktach monitorowych, spośród których w 645 badano wodę. Nieprawidłowości z zakresu prowadzonego monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów stwierdzono w trzech z sześciu objętych kontrolą OSChR. Nieprawidłowości dotyczące wyznaczania liczebności lub rozmieszczenia w terenie punktów monitorowych niezgodnie z instrukcją prowadzenia badań monitoringowych zidentyfikowano w OSChR w Bydgoszczy, Łodzi i Olsztynie. Ponadto w OSChR w Bydgoszczy i Łodzi nierzetelnie wypełniano dokumentację z prowadzonego monitoringu.

**Bazy danych  
prowadzone przez  
OSChR**

W latach 2018-2023 – na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 6 unn – dyrektorzy OSChR objętych kontrolą prowadzili bazy danych dotyczących zanieczyszczenia azotanami wód w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów. W dwóch (OSChR w Bydgoszczy i OSChR w Łodzi) na sześć skontrolowanych OSChR bazy te prowadzono nierzetelnie. W szczególności występowały przypadki wpisów w bazach danych niezgodnych z dokumentacją źródłową, na podstawie której je uzupełniano. Dyrektorzy skontrolowanych OSChR corocznie terminowo przekazywali dyrektorowi KSChR – w celu przekazani Ministrowi na potrzeby dalszych analiz z zakresu wdrażania dyrektywy azotanowej – kompletne wyniki badań monitoringowych, co było zgodne z § 2 ust. 2 zarządzenia nr 3/2018 dyrektora KSChR.

**Zapewnienie jakości  
analiz przez  
laboratoria OSChR**

Laboratoria wszystkich sześciu skontrolowanych OSChR posiadały w okresie objętym kontrolą certyfikaty akredytacji laboratorium badawczego potwierdzające spełnienie wymagań normy w zakresie ogólnych wymagań dotyczących kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących<sup>76</sup>. Normy te określają ogólne wymagania dotyczące kompetencji, bezstronności i spójnego działania laboratoriów badawczych i wzorcujących. Jest to międzynarodowy standard, który pozwala

<sup>76</sup> PN-EN ISO/IEC 17025:2005 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących” i PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących.

**Brak bieżących  
analiz danych  
pozyskiwanych  
przez Ministra  
i niezapewnienie sobie  
części danych**

laboratoriom zapewnić dokładność i wiarygodność swoich wyników. Norma ta jest istotna dla wszystkich typów laboratoriów, niezależnie od ich wielkości czy rodzaju działalności.

W MGMIŻŚ i MI nie prowadzono bieżących analiz wyników: kontroli stosowania programu działań dokonywanych przez organy IOŚ, monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań i monitoringu azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntu, otrzymywanych przez Ministra w każdym roku do 30 czerwca za rok poprzedni. Przekazywane do Ministra dokumenty były sprawdzane jedynie pod kątem ich kompletności, następnie gromadzone i wykorzystywane raz na 4 lata, tylko na potrzeby sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 111 ust. 1 upw. Dane zawarte w tych dokumentach nie były agregowane ani w każdym roku, ani w okresach 4-letnich. Nie były wykorzystywane do bieżącego monitorowania sposobu realizacji programu działań lub jego aktualizacji. Dane te przekazywano do wykonawców zewnętrznych zakontraktowanych przez MGMIŻŚ lub MI na potrzeby opracowania dokumentów dotyczących wdrażania dyrektywy azotanowej. Wszystkie posiadane sprawozdania roczne były przekazywane wykonawcom w formie otrzymanej od organów je sporządzających. Ponadto Minister nie zapewnił sobie przekazywania przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną corocznych informacji dotyczących warunków hydrologiczno-meteorologicznych na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Informacje dotyczące warunków hydrologiczno-meteorologicznych na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań, o których mowa w art. 110 ust. 5 upw, nie wpływały do Ministra w tym terminie. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, który – na podstawie art. 370 upw – pełni państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną przekazywał tę informację raz na 4 lata na pisemny wniosek MGMIŻŚ.

Dodatkowo nie przetłumaczono na język polski wytycznych przygotowanych przez KE, dostępnych w języku angielskim, które były wykorzystywane przez pracowników urzędu obsługującego Ministra i podmiotów z nimi współpracujących podczas czynności urzędowych związanych z zadaniami dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Postępowanie to było niezgodne z art. 5 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>77</sup>, który stanowi, że wszelkie czynności urzędowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinny być wykonywane w języku polskim.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1556, ze zm.

**Nierzetelnie  
sporządzona ocena  
eutrofizacji**

W okresie objętym kontrolą GIOŚ dokonał jednej oceny eutrofizacji wód za lata 2016-2019. Ocena ta, przekazana podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ 30 czerwca 2020 r., została opracowana nierzetelnie.

W przekazanej podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ ocenie eutrofizacji za lata 2016-2019 przez p.o. zastępcę Głównego Inspektora:

- powielono dane dotyczące wskaźników jakości wód, ich klasyfikacji oraz ocenę dla 87 kodów JCWP, w tym dla czterech JCWP ocena była przypisana do więcej niż jednego punktu pomiarowo-kontrolnego (ppk);
- dla dwóch JCWP błędnie wskazano ich kod;
- dla jednej JCWP błędnie przypisano punkt pomiarowo-kontrolny;
- wskazano wartość „0” w kolumnie zawierającej informację o programach monitoringu: diagnostycznego - w 278 przypadkach, operacyjnego - w 220 przypadkach i diagnostycznego i operacyjnego - w 475 przypadkach, zamiast wartości „TAK” lub „NIE”;
- umieszczono informację o wynikach monitoringu i ocenę eutrofizacji zbędną dla dwóch ppk, które nie były punktami reprezentatywnymi dla jednej JCWP;
- błędnie umieszczono w kolumnie „Uwagi” wpis o treści „Odry” w 19 przypadkach oraz o treści „Łaby” w jednym przypadku, co wynikało z przesunięcia o jedno miejsce w lewo względem kolumny o nazwie „Dorzecze”;
- nie umieszczono wyników klasyfikacji wskaźników jakości wód dla 10 JCWP w ocenie eutrofizacji, mimo jej dokonania.

**Niekompletna ocena  
eutrofizacji**

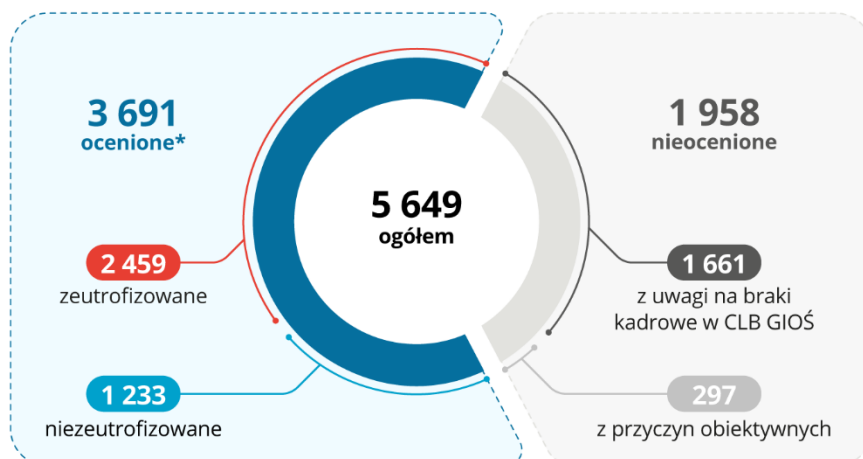
Ocena eutrofizacji za lata 2016-2019, przekazana przez GIOŚ Ministrowi, a następnie przez Ministra – KE, zawierała oceny 3691<sup>78</sup> JCWP (w tym dokonanych bezpośrednio dla 3642 JCWP oraz dokonanych w sposób pośredni<sup>79</sup> dla 49 JCWP) z 5649 JCWP określonych w laPGW.

<sup>78</sup> Wartość pomniejszona o wielokrotnione rekordy dla 87 JCWP, które w ocenie eutrofizacji zostały zawarte więcej niż jeden raz oraz po pominięciu JCWP o kodzie PLRW20002323196, który został błędnie wskazany, a nie został określony w aPGW.

<sup>79</sup> Ocena przeniesiona z oceny innej JCWP. Suma JCWP ocenionych przez Głównego Inspektora jako zeutrofizowane i niezeutrofizowane jest wyższa o 1 niż liczba JCWP (wynosi 3 692), które zostały zawarte w ocenie eutrofizacji, ze względu na ujęcie JCWP o kodzie PLRW2000252923979 zarówno jako zeutrofizowanej i niezeutrofizowanej – zgodnie z oceną eutrofizacji wód za lata 2016-2019 przekazaną podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ w formularzu Excel.

## Infografika nr 8

Liczba jednolitych części wód powierzchniowych, w tym ocenione i nieocenione pod kątem eutrofizacji wód za lata 2016-2019



\* Suma JCWP ocenionych przez Głównego Inspektora jako zeutrofizowane i niezeutrofizowane jest wyższa o 1 (wynosi 3 692) niż liczba JCWP, które zostały zawarte w ocenie eutrofizacji, ze względu na ujęcie jednej JCWP zarówno jako zeutrofizowanej i niezeutrofizowanej w ocenie eutrofizacji wód za lata 2016-2019 przekazanej podsekretarzowi stanu w MGMIŻS w formularzu Excel

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Główny Inspektor ocenił 2459<sup>80</sup> JCWP jako zeutrofizowane, a 1233<sup>81</sup> JCWP – jako niezeutrofizowane. Jednakże, w przekazanym do MGMIŻS dokumencie, Główny Inspektor nie zawarł oceny eutrofizacji dla 1958 JCWP, z czego w przypadku 297 JCWP wystąpiły obiektywne przesłanki braku dokonania tej oceny<sup>82</sup>, a w przypadku 1661 JCWP<sup>83</sup> (29,4% JCWP) ocena nie została dokonana z uwagi na braki kadrowe w CLB. Było to niezgodne z art. 111 ust. 2 upw oraz przepisami załączników nr: 12 część A pkt III, 13 część A pkt IV i V, 15 część A pkt III, 26 część A pkt III, 27 część A pkt IV i V do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. Zgodnie z treścią ww. załączników do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r., jeśli GIOŚ nie dokonał klasyfikacji na podstawie pomiarów lub badań w reprezentatywnym punkcie pomiarowo-kontrolnym, dopuszczalne było wykonanie klasyfikacji na podstawie: danych pomiarowych uzyskanych

<sup>80</sup> W tym 24 JCWP, dla których wskazano, że ocena eutrofizacji została przeniesiona z innej JCWP.

<sup>81</sup> W tym 25 JCWP, dla których wskazano, że ocena eutrofizacji została przeniesiona z innej JCWP.

<sup>82</sup> Brak wody w cieku lub okresowy brak wody, teren bagienny z brakiem możliwości wykonania poboru próbek, brak możliwości wykonania klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych z uwagi na brak wartości granicznych w rozporządzeniu dla typu 0, brak możliwości wykonania oceny stanu JCWP - ciek typu 0 inny niż kanał lub zbiornik zaporowy, itp.

<sup>83</sup> W tym 617 JCWP zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych (z czego 265 JCWP, zgodnie z IaPGW, znajdowało się pod oddziaływaniem presji rolniczej).

dla innych JCWP (tzw. ocena z przeniesienia), wyników modelowania matematycznego lub oceny eksperckiej.

W MGMIŻŚ nie zweryfikowano, pod względem kompletności oceny eutrofizacji wód w latach 2016-2019, dokonanej przez Głównego Inspektora i przekazanej Ministrowi. Ocena ta została zawarta w „Sprawozdaniu z realizacji dyrektywy azotanowej w latach 2016-2020”, przekazanym przez Ministra do KE we wrześniu 2020 r. W Ministerstwie prezentowano stanowisko, zgodnie z którym liczba JCWP monitorowanych, dla których została wykonana ocena eutrofizacji, była bardzo duża. Jednak zgodnie z art. 104 ust. 1 upw w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu opracowuje się i wdraża na obszarze całego państwa program działań. Na obszarze całego państwa, w dniu przekazania przez Ministra ww. sprawozdania do KE, wyznaczonych było, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, więcej JCWP niż tych, dla których wykonano ocenę eutrofizacji<sup>84</sup>. Tym samym sprawozdanie przekazane KE zawierało niekompletne dane o eutrofizacji wód, nieodnoszące się do obszaru całego państwa.

Ponadto 28 czerwca 2024 r., Główny Inspektor przekazał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej ocenę eutrofizacji wód za lata 2020-2023, z której wynika, że ponad połowa JCWP, z określonych w IIaPGW, została oceniona jako zeutrofizowana<sup>85</sup>. Chociaż nie wyznaczono terminu na osiągnięcie celów dyrektywy azotanowej w zakresie jakości wód, określone w ramowej dyrektywie wodnej cele dotyczące dobrego stanu ekologicznego i chemicznego wód powinny zostać osiągnięte najpóźniej do 2027 r. Utrzymujący się wysoki odsetek JCWP zeutrofizowanych, jak też wyniki oceny stanu wód wykonywane przez GIOŚ wskazują na ryzyko nieosiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej do 2027 r.

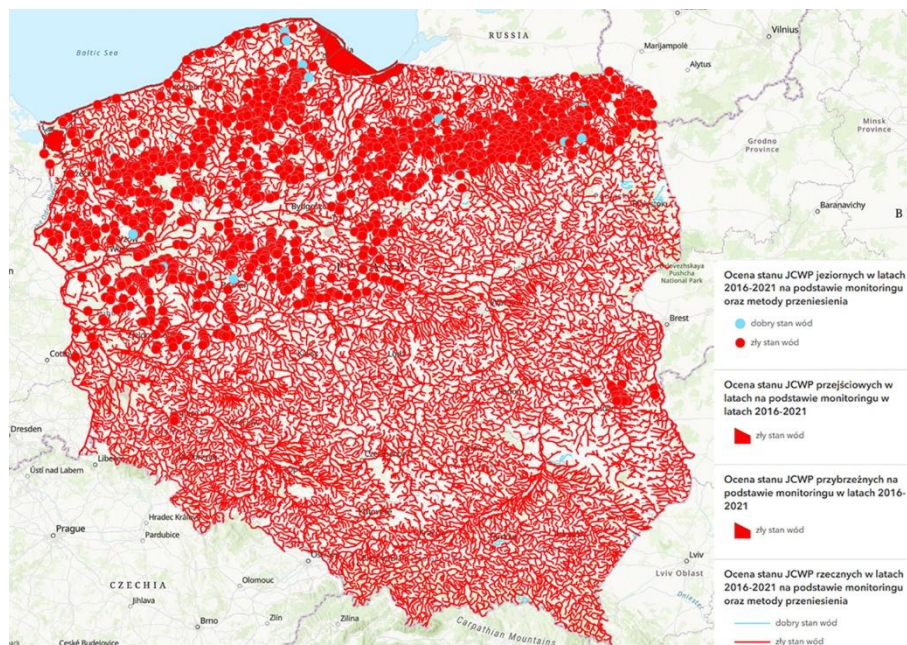
---

<sup>84</sup> Z wyłączeniem przypadków JCWP, w których nie dokonano oceny z przyczyn niezależnych od działań Głównego Inspektora, np. brak wody w JCWP.

<sup>85</sup> Ocena ta została wykonana poza okresem objętym kontrolą i nie była przedmiotem szczegółowego badania.

## Infografika nr 9

Mapa wyników oceny JCWP w latach 2016-2021 na podstawie monitoringu oraz metody przeniesienia, opracowanej przez GIOŚ.



Źródło: <https://wody.gios.gov.pl/pjwp/maps/>.

#### Zasady oceny skuteczności programu działań

Zasady dokonywania oceny skuteczności programu działań i jego pierwszej aktualizacji zostały zawarte w trzech dokumentach metodycznych<sup>86</sup>, opracowanych, na zlecenie Ministra, przez wykonawców zewnętrznych, wybranych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zasady określone w tych dokumentach opierały się w szczególności o wykorzystanie wyników badań form azotu w wodach powierzchniowych i podziemnych, pozyskanych w ramach PMŚ od 2016 r. Założono zatem wykorzystanie do analizy wyników badań bez wyodrębnienia, w celu dokonania oceny skuteczności, okresu obowiązywania programu działań. Założenia metodyczne pozwalały na analizę danych i ocenę zmian w jakości wód w porównywalnych okresach sprawozdawczych, nie stanowiły jednak podstawy do oceny rzeczywistego wpływu zastosowanych działań ujętych w programie działań. Przyjęte okresy sprawozdawcze nie były odpowiednio skorelowane z okresem obowiązywania programu działań,

<sup>86</sup> „Metodyka opracowania projektu sprawozdania z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016-2020” z 30 czerwca 2020 r., w rozdziale „3. Sposób oceny skuteczności działań zawartych w programie działań”, „Metodyka przeglądu i aktualizacji Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” z 14 lutego 2022 r., w rozdziale „4. Ocena gospodarczych, społecznych i środowiskowych efektów wdrażania działań okresowych w Programie”, „Metodyka prowadzenia monitoringu skutków realizacji postanowień aktualizacji Programu działań” z 8 lipca 2022 r.

którego oceny skuteczności należało dokonać. Nie uwzględniono w nich konieczności wyodrębnienia okresu rozpoczynającego się wraz z wejściem w życie programu działań. Było to pożądane ze względu na to, że z dniem wejścia w życie przepisów upw zmieniono sposób wdrażania dyrektywy azotanowej na terytorium Polski. W wytycznych KE<sup>87</sup> wyrażono pogląd, że – ze względu na efektywność i ekonomię – w interesie państw członkowskich jest oszacowanie stanu początkowego zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych przed wdrożeniem dyrektywy azotanowej. W dwóch powstałych najwcześniej dokumentach metodycznych nie zawarto ponadto kryteriów oceny skuteczności programu działań.

**Niedokonanie oceny  
skuteczności  
programu działań**

Minister nie dokonał oceny skuteczności programu działań, co było niezgodne z art. 110 ust. 1 upw. Oceny tej nie dokonano w żadnym dokumencie wytworzonym w okresie objętym kontrolą, w tym w opracowanych na zlecenie Ministra właściwego dwóch dokumentach<sup>88</sup>, w których zawarto opis, analizę i ocenę sposobu realizacji dyrektywy azotanowej i obowiązujących w tym czasie programów działań na terenach OSN, programu działań lub jego pierwszej aktualizacji<sup>89</sup>. Analizy opierały się na założeniach przyjętych w opracowanych dokumentach metodycznych. Dokonanie oceny skuteczności programu działań było niezbędne, gdyż służy ona stwierdzeniu, czy działania zaplanowane w programie działań odnoszą założony skutek w postaci wpływu ich realizacji na zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu. W pierwszym z omawianych dokumentów dokonano, w szczególności, analizy wyników PMS i podejmowanych działań w 4-letnich okresach sprawozdawczych, tj. z lat 2016-2019 i z lat 2012-2015. W drugim dokumencie dokonano oceny wyników PMS i podjętych działań w 2020 r. w porównaniu z okresem lat 2016-2019. W opracowanych dokumentach założono i zrealizowano analizę danych PMS z uwzględnieniem okresu, w którym postanowienia programu działań jeszcze nie funkcjonowały.

<sup>87</sup> Dostępnych w języku angielskim pod adresem: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/396b9f67-4615-4b0a-818d-d487fff0f4c8>

<sup>88</sup> „Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016-2020” i „Przegląd programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”.

<sup>89</sup> Pn.: „Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016-2020” i „Przegląd programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”.

**Terminowe przekazanie sprawozdania do KE**

Minister terminowo przekazał KE sprawozdanie, które obejmowało informację o ustanowieniu zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej oraz o jego zawartości; podsumowanie programu działań obejmujące środki oraz sposoby postępowania, o których mowa w art. 104 ust. 2 upw; wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań, w tym wyniki badań stężeń azotanów; ocenę eutrofizacji wód, za lata 2016-2019.

**Transpozycja art. 10 dyrektywy azotanowej**

Minister rzetelnie podjął działania w celu transpozycji przepisu art. 10 dyrektywy azotanowej do prawa krajowego. Wskazany w art. 112 upw termin „do dnia 31 października” został określony, w toku prac legislacyjnych nad projektem upw, w oparciu o dotąd stosowany cykl wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce, który rozpoczął się z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

---

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

---

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cel główny kontroli</b> | Czy organy administracji publicznej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Cele szczegółowe</b>    | <p>Założono, że badania kontrolne umożliwią odpowiedź na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy prawidłowo i/lub rzetelnie prowadzono działania zmierzające do opracowania i aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu?</li> <li>2. Czy prawidłowo i rzetelnie dokonywano kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i/lub kierowano Inspekcją Ochrony Środowiska w tym zakresie?</li> <li>3. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono i/lub nadzorowano działania w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?</li> <li>4. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono działania w celu wsparcia finansowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?</li> <li>5. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono i/lub nadzorowano działania edukacyjne i doradcze w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych?</li> <li>6. Czy prawidłowo i rzetelnie prowadzono działania w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu i/lub transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego w tym zakresie oraz ich wdrożenia?</li> </ol> |
| <b>Zakres podmiotowy</b>   | Kontrolą P/24/041 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych objęto 26 jednostek, w tym: Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, sześć WODR, sześć OSChR, osiem WIOŚ. W Informacji wykorzystano wyniki kontroli doraźnej I/24/001/KRR – Działania edukacyjne i doradcze, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, prowadzone przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.

|                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kryteria kontroli</b>                                               | Kontrole jednostkowe przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności celowości i gospodarności.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Okres objęty kontrolą</b>                                           | <p>Badania kontrolne i ocena kontrolowanej działalności, z wyjątkiem wskazanych poniżej kwestii, obejmowały okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r.</p> <p>Działania ministrów właściwych do spraw gospodarki wodnej oraz rolnictwa i rozwoju wsi na rzecz opracowania i aktualizacji programu działań były kontrolowane i oceniane za okres od 23 sierpnia 2017 r. do 31 grudnia 2023 r.</p> <p>Działania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej dotyczące oceny skuteczności programu działań oraz transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego oraz ich wdrożenia w tym zakresie były badane i oceniane za okres od 24 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2023 r.</p> <p>Badanie i ocena działań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczące oceny skuteczności programu działań obejmowała okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.</p> <p>W wszystkich tych badaniach wykorzystywano dowody sporządzone przed i po wskazanych okresach.</p> |
| <b>Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK</b> | W 20 jednostkach niekontrolowanych <sup>90</sup> zasięgano, w związku z przeprowadzaną kontrolą, informacji, żądano dokumentów lub pobierano wyjaśnienia od pracowników tych jednostek.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Pozostałe informacje</b>                                            | Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Czynności kontrolne prowadzono od 24 maja 2024 r. do 15 stycznia 2025 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 26 wystąpieniach pokontrolnych. Do czterech z nich kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>90</sup> W tym w niekontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i okręgowych stacjach chemiczno-rolniczych.

zastrzeżenia<sup>91</sup>. Z 17 zgłoszonych zastrzeżeń uchwałami Kolegium NIK lub zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK jedno zastrzeżenie uwzględniono w całości<sup>92</sup>, trzy zastrzeżenia uwzględniono w części<sup>93</sup>, a 13 zastrzeżeń oddalono.

W 26 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 70 wniosków pokontrolnych. Według stanu na 11 września 2025 r. 39 wniosków zrealizowano, 24 były w trakcie realizacji, a 7 nie zostało zrealizowanych. Wnioski pokontrolne skierowano do:

- Ministra Infrastruktury o podjęcie działań bądź wprowadzenie lub wzmocnienie istniejących mechanizmów zapewniających:
  - 1) stworzenie stałego finansowania organów IOŚ w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji zadań IOŚ związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego;
  - 2) dokonywanie oceny skuteczności Programu działań na podstawie jasno ustalonych zasad, według których uznaje się go za skuteczny, uwzględniając wyniki i informacje, o których mowa w art. 110 ust. 3-5 upw;
  - 3) weryfikację ocen eutrofizacji wód przekazywanych przez Głównego Inspektora, w celu zapewnienia ich kompletności na potrzeby sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 111 ust. 1 upw;
  - 4) bieżące analizy wyników, o których mowa w art. 108 ust. 2, art. 110 ust. 3 i 4 upw, na potrzeby kształtowania kierunków polityki wodnej państwa w zakresie sposobu wdrażania dyrektywy azotanowej;
  - 5) uzyskiwanie od państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej informacji dotyczących warunków hydrologiczno-meteorologicznych na potrzeby oceny skuteczności programu działań w terminie, o którym mowa w art. 110 ust. 5 upw;
  - 6) tłumaczenie na język polski aktualnych wersji Poradnika KE i Wytycznych KE oraz przekazywanie tłumaczenia wszystkim podmiotom je wykorzystującym do stosowania;
- Ministra RiRW o podjęcie działań mających na celu zatwierdzanie rocznych programów działalności CDR i WODR w roku poprzedzającym rok, którego program dotyczy;

<sup>91</sup> Ministerstwo Infrastruktury – trzy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – dwa, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – 11, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie – jedno.

<sup>92</sup> Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Minikowie.

<sup>93</sup> Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

- Głównego Inspektora o wprowadzenie lub wzmocnienie mechanizmów zapewniających:
  - 1) określanie i przekazywanie wojewódzkim inspektorom co roku wytycznych określających minimalną liczbę gospodarstw rolnych przewidzianych do kontroli w zakresie stosowania Programu działań;
  - 2) dokumentowanie analiz prowadzących do określenia minimalnej liczby gospodarstw rolnych przewidzianych do kontroli w zakresie stosowania Programu działań;
  - 3) pełną realizację zaplanowanego zakresu monitoringu wód służącego dokonaniu oceny skuteczności Programu działań;
  - 4) dokonywanie ocen eutrofizacji wód, przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, obejmujących wszystkie jednolite części wód powierzchniowych, co do których brak jest obiektywnych przesłanek do odstąpienia od wykonania takiej oceny;
  - 5) terminowe rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów wydawanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw;
  - 6) zawieranie umów o dofinansowanie ze środków PGW WP na realizację zadań w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, po dokonaniu rzetelnej oceny faktycznych potrzeb poszczególnych komórek organizacyjnych GIOŚ;
  - 7) wykorzystanie sprzętu zakupionego ze środków PGW WP zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie;
- Prezesa PGW WP o
  - 1) opracowanie procedury aplikowania do Prezesa PGW WP o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw, na realizację zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, uwzględniającej możliwość aplikowania o nie zarówno GIOŚ, jak i bezpośrednio WIOŚ;
  - 2) przedstawianie do uzgodnienia, z dysponentami właściwych części budżetowych, zmian w zakresie rzeczowym umów o dofinansowanie ze środków, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw.

Ponadto skierowano wnioski do:

- WODR – m.in. o sporządzanie planów nawożenia azotem w terminach pozwalających na prawidłowe i bezpieczne stosowanie nawozów, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów;
- OSChR – m.in. o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania sytuacji, w której OSChR sporządza plan nawożenia azotem, a następnie sama wydaje o nim opinię;

- WIOŚ – m.in. o wprowadzenie mechanizmów służących zapewnieniu planowania i realizacji kontroli azotanowych zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora i przepisami uioś.

**Pozostałe informacje**

Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Prezes NIK powiadomił Dyrektora KSChR, że NIK przeprowadziła niniejszą kontrolę w sześciu okręgowych stacjach chemiczno-rolniczych. Powiadomił go również, że w wyniku kontroli NIK oceniła jako nierzetelne stosowanie praktyki wydawania opinii o planach nawożenia azotem, które zostały uprzednio opracowane (na zlecenie podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw) przez tę samą OSChR. Dyrektor KSChR w odpowiedzi nie podzielił stanowiska NIK, w związku z czym sformułowano w Informacji wniosek nr 6, skierowany do Dyrektora KSChR i Ministra RiRW.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej                                              | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (według stanu na dzień podpisania wystąpienia pokontrolnego) |
|-----|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Departament Środowiska                                | Ministerstwo Infrastruktury                                                | Dariusz Klimczak, Minister                                                                                      |
| 2.  |                                                       | Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej | Joanna Kopczyńska, Prezes                                                                                       |
| 3.  |                                                       | Główny Inspektorat Ochrony Środowiska                                      | Anna Dębowiec, I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska                                                |
| 4.  |                                                       | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku                    | Anna Morzy, Wojewódzki Inspektor                                                                                |
| 5.  |                                                       | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu                       | Leszek Kurek, Wojewódzki Inspektor                                                                              |
| 6.  | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi                   | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi                                       | Czesław Siekierski, Minister                                                                                    |
| 7.  |                                                       | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Centrala               | Wojciech Legawiec, Prezes                                                                                       |

|     |                             |                                                             |                                             |
|-----|-----------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 8.  |                             | Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie                    | Mirosław Drygas,<br>Dyrektor                |
| 9.  |                             | Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie  | Łukasz Urbański,<br>Dyrektor                |
| 10. | Delegatura NIK w Bydgoszczy | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Bydgoszczy             | Tomasz Szynalewski,<br>Dyrektor             |
| 11. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy      | Karina Ścieszyńska,<br>Wojewódzki Inspektor |
| 12. |                             | Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Końskowoli          | Antoni Skrabucha,<br>Dyrektor               |
| 13. | Delegatura NIK w Lublinie   | Okręgowa Stacja Chemiczno- Rolnicza w Lublinie              | Jolanta Sawicka,<br>Dyrektor                |
| 14. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie        | Leszek Żelazny,<br>Wojewódzki Inspektor     |
| 15. |                             | Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach        | Andrzej Karniszewski,<br>p.o. Dyrektor      |
| 16. | Delegatura NIK w Łodzi      | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Łodzi                  | Tadeusz Wyżykowski,<br>Dyrektor             |
| 17. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi           | Dominik Przelazły,<br>Wojewódzki Inspektor  |
| 18. |                             | Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie | Mateusz Cygan,<br>Dyrektor                  |
| 19. | Delegatura NIK w Olsztynie  | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Olsztynie              | Mariusz Brzeziński,<br>Dyrektor             |
| 20. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie       | Joanna Kazanowska,<br>Wojewódzki Inspektor  |
| 21. | Delegatura NIK w Warszawie  | Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie         | Łukasz Lewandowski,<br>Dyrektor             |

|     |                             |                                                        |                                                 |
|-----|-----------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 22. |                             | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Warszawie         | Urszula Detyniecka,<br>p.o. Dyrektora           |
| 23. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie  | Krzysztof Częstkiewicz,<br>Wojewódzki Inspektor |
| 24. |                             | Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu  | Katarzyna Jarczewska,<br>Dyrektor               |
| 25. | Delegatura NIK we Wrocławiu | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza we Wrocławiu        | Joanna Wiśniewska-Kugler,<br>Dyrektor           |
| 26. |                             | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu | Beata Merenda,<br>Wojewódzki Inspektor          |

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup> | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                               |                                                | prawidłowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | nieprawidłowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1.  | Ministerstwo Infrastruktury   | w formie opisowej                              | Opracowanie projektu programu działań i dwóch jego aktualizacji, które zawierały wszystkie środki oraz sposoby postępowania określone w art. 104 ust. 2 upw; prawidłowa realizacja zadań organu wnioskującego w trakcie procesu legislacyjnego prowadzącego do przyjęcia programu działań oraz jego pierwszej i drugiej aktualizacji w drodze rozporządzeń; rzetelne poinformowanie KE o przyjęciu ww. rozporządzeń; rzetelne rozpatrzenie uwag do projektów programu działań i jego drugiej aktualizacji co do ich zakresu i sposobu uwzględnienia i rzetelna współpraca z Ministrem RiRW w tym zakresie; wypełnienie wymogu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu drugiej aktualizacji programu działań; terminowe przekazanie sprawozdania z realizacji dyrektywy azotanowej w latach 2016-2020 do | Brak dokumentacji projektu programu działań w zakresie jego merytorycznego opracowania w Ministerstwie Środowiska oraz dokumentacji z zakresu uzgodnień pomiędzy Ministrem Środowiska a Ministrem RiRW dotyczących opracowania tego projektu, co było działaniem niezgodnym z przepisami; opracowanie projektu pierwszej aktualizacji programu działań pomimo braku zapewnienia dowodów czy specjalistycznych analiz w dziedzinie nauk rolniczych potwierdzających zasadność zmiany wprowadzonej w projekcie, co było działaniem nierzetelnym; nieprzeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu programu działań i projektu jego pierwszej aktualizacji, co było niezgodne z przepisami uooś; brak dostatecznych działań w celu wsparcia finansowego organów IOŚ w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł |

|    |                                                   |                   |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|---------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                   |                   | KE; podjęcie rzetelnych działań w celu transpozycji przepisu art. 10 dyrektywy azotanowej do upw.                                                                                                                                                          | rolniczych, co było nierzetelne; niedokonanie oceny skuteczności programu działań, co było niezgodne z art. 110 ust. 1 upw; niedokonanie weryfikacji oceny eutrofizacji za lata 2016-2019, przekazanej do MG MiŻS przez Głównego Inspektora, co było nierzetelne; brak bieżących analiz wyników, o których mowa w art. 108 ust. 2, art. 110 ust. 3 i 4 upw, otrzymywanych przez Ministra właściwego w każdym roku do 30 czerwca za rok poprzedni, co było nierzetelne; niezapewnienie przekazywania przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną corocznych informacji dotyczących warunków hydrologiczno-meteorologicznych na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni, co było nierzetelne; nieprzetłumaczenie na język polski dokumentów = KE, niezbędnych do realizacji czynności urzędowych związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. |
| 2. | Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy | w formie opisowej | Prowadzenie działań w celu wsparcia finansowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie realizacji przez nie zadań wynikających z przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w zakresie | Ograniczanie możliwości zawierania umów o dofinansowanie realizacji zadań jedynie do Głównego Inspektora, mimo że regulacja zawarta w art. 253 ust. 1 upw nie dawała ku temu podstaw; nieopracowanie procedury aplikowania o środki na realizację zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|    |                                       |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Zarząd Gospodarki Wodnej              |                   | dostępnych środków; weryfikowanie pod względem finansowym oraz merytorycznym wniosków GIOŚ o dofinansowanie w ww. zakresie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | przez pjb, co było postępowaniem nierzetelnym; dokonywanie zmian zakresu rzeczowego umów bez uzyskania akceptacji dysponentów części budżetowych, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PGW WP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 3. | Główny Inspektorat Ochrony Środowiska | w formie opisowej | Gromadzenie informacji o przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów kontrolach, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw oraz o realizacji własnych poleceń w tym zakresie; organizowanie szkoleń dotyczących zagadnień związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej oraz obowiązków kontrolnych nałożonych na organy IOŚ przepisami upw dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; zapewnienie, zgodnie z przepisami, jakości badań i analiz w zakresie monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań; terminowe przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wyników monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań | Nieudokumentowanie analiz, na podstawie których określono minimalną liczbę kontroli gospodarstw rolnych w zakresie stosowania programu działań (i jego aktualizacji), jaką należało zaplanować na lata 2019 i 2022-2023, co było nierzetelne; nie określono, na lata 2020-2021, minimalnej liczby ww. kontroli, nie realizując tym samym własnych wytycznych; przeprowadzenie niezgodnie z przepisami k.p.a. ponad 2/3 zbadanych postępowań w sprawie odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw; niewykonanie pełnego zakresu monitoringu wód, w tym na potrzeby oceny ich eutrofizacji, co było niezgodne z zatwierdzonymi wykonawczymi programami PMŚ na poszczególne lata; nierzetelne i niezgodne z przepisami rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. dokonanie oceny eutrofizacji za lata 2016-2019; niecelowe zawarcie umów z PGW WP na dofinansowanie zakupu sprzętu na potrzeby DZPŚ, w zakresie sprzętu niewykorzystanego przez tę komórkę |

|    |                                                         |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----|---------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                         |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | organizacyjną GIOŚ do realizacji zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej; niezgodne z postanowieniami ww. umów wykorzystanie przez DZPŚ sprzętu zakupionego ze środków przekazanych przez PGW WP na cele inne niż określone w przedmiocie tych umów.                                                                                                                                                                                                               |
| 4. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku | w formie opisowej | Zaplanowanie kontroli azotanowych pod względem liczebności zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; pełne zrealizowanie planów kontroli (po zmianach i korektach); prawidłowe podjęcie działań w reakcji na wnioski GIOŚ o przeprowadzenia kontroli w określonym czasie; prawidłowe, co do zasady, dokonywanie kontroli azotanowych; terminowe przekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw. | Nierzetelne i niezgodne z wytycznymi Głównego Inspektora nieuwzględnienie w planach kontroli azotanowych niektórych podmiotów; wprowadzanie korekt do planów kontroli w zakresie kontroli azotanowych niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; nierzetelne nieprzypisanie celu kontroli w planie kontroli na jeden rok 18 podmiotom prowadzącym produkcję rolną; wydanie decyzji zobowiązującej jej adresata do wykonania czynności niewymienionej w art. 109 ust. 1 upw. |
| 5. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu    | w formie opisowej | Prawidłowe i rzetelne wydawanie decyzji w wypadkach, gdy podmioty kontrolowane nie posiadały pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiadały plan nawożenia azotem opracowany niezgodnie z art. 105a ust. 3 upw; Prawidłowe, co do zasady, dokonywanie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Planowanie kontroli azotanowych niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora, w tym w zakresie ich liczebności i częstotliwości.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|    |                                      |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|--------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                      |                   | kontroli azotanowych; terminowe przekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 6. | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi | w formie opisowej | Rzetelne prowadzenie działań mających na celu uzgodnienie projektu programu działań i jego drugiej aktualizacji oraz zakresu i sposobu uwzględnienia uwag zgłaszanych w trakcie procesów legislacyjnych prowadzących do przyjęcia tych dokumentów w drodze rozporządzeń; co do zasady prawidłowe oraz rzetelne prowadzenie i nadzorowanie działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; prawidłowe prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. | Nieprzekazanie Ministrowi GMiŻŚ merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian do projektu pierwszej aktualizacji programu działań, co było działaniem nierzetelnym; niesporządzenie rejestru ryzyk w latach 2019-2020 oraz sprawozdania z wykonania planu pracy za 2020 rok w komórce organizacyjnej MRiRW odpowiedzialnej za koordynowanie wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej PROW 2014-2020; nierzetelne zatwierdzanie rocznych programów działalności jednostek doradztwa rolniczego. |

|    |                                                              |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|--------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Centrala | pozytywna         | Prawidłowe i rzetelne prowadzenie i nadzorowanie: działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz działań kontrolnych w powyższym zakresie.                                                                                                                                    | Nie stwierdzono nieprawidłowości.                                                                                                                                                                                                                                 |
| 8. | Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie                     | pozytywna         | Prawidłowe i rzetelne prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nie stwierdzono nieprawidłowości.                                                                                                                                                                                                                                 |
| 9. | Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie   | w formie opisowej | Prawidłowe i rzetelne prowadzenie szkoleń oraz udzielanie pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, a także zaleceń zawartych w ZZDPR. | Niewykonanie zaplanowanej liczby szkoleń oraz nieprzeszkolenie zaplanowanej liczby uczestników w większości lat okresu objętego kontrolą w zakresie szkoleń dotyczących tematyki ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. |

|     |                                                        |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|--------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Bydgoszczy        | w formie opisowej | Z wymaganą częstotliwością prowadzono badania monitoringowe azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Niezgodne z przepisami i nierzetelne postępowanie przy wydawaniu opinii o planie nawożenia; ustalenie liczebności punktów monitoringowych azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów i ich rozmieszczenia nierzetelnie i niezgodnie z instrukcją wydaną przez dyrektora KSChR; nierzetelne dokumentowanie prowadzonego monitoringu; nierzetelne prowadzenie bazy danych dotyczących zanieczyszczenia azotanami wód w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów.                                                                                                                                                                                                                                      |
| 11. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy | w formie opisowej | Zaplanowanie kontroli azotanowych pod względem liczebności zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; prawidłowe podjęcie działań w reakcji na wniosek GIOŚ o przeprowadzenie kontroli w określonym czasie terminowe przekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; co do zasady prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw; wydawanie decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw spełniających wymogi art. 107 k.p.a. | Niepodejmowanie lub nieskuteczne podejmowanie działań w celu uzyskania dostępu do danych zgromadzonych w systemach ewidencji prowadzonych przez ARiMR; dopuszczenie do przypadków postępowania niezgodnego z wytycznymi Głównego Inspektora w zakresie braku nazw podmiotów w planach kontroli, braku dokumentacji pokontrolnej, niepodjęcia działań pokontrolnych; dopuszczenie do przypadków niewydania decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw, pomimo zaistnienia przesłanek do ich wydania, opóźnień we wszczynaniu postępowań administracyjnych dotyczących stwierdzonych naruszeń, nieuzasadnionego wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości; dopuszczenie do przypadków |

|     |                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                     |
|-----|----------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | opóźnień w podjęciu działań windykacyjnych w związku z niewykonaniem obowiązku uiszczenia opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw.                                              |
| 12. | Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Końskowoli | w formie opisowej | Realizowanie w sposób prawidłowy i rzetelny zadań edukacyjnych i doradczych prowadzonych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w przypadku większości objętych kontrolą zagadnień.                                                                                                                                                                                                                                                                | Nierzetelne opracowywanie planów nawożenia.                                                                                                                                         |
| 13. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Lublinie      | pozytywna         | Realizowanie w sposób rzetelny doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz działalności informacyjnej w tym zakresie; prawidłowe pobieranie opłat za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem; rzetelne zaplanowanie i wykonanie badań monitoringowych azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów; terminowe przekazywanie danych z bazy danych badań monitoringowych do KSChR. | Nie stwierdzono nieprawidłowości mającej wpływ na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.                                                                                          |
| 14. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony                     | w formie opisowej | Co do zasady, prawidłowe i rzetelne dokonywanie kontroli azotanowych; podejmowanie działań w celu uzyskania dostępu do danych zgromadzonych w                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Planowanie kontroli azotanowych, w zakresie ich liczebności w jednym roku, niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; wydawanie decyzji zobowiązującej ich adresatów do wykonania |

|     |                                                      |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | Środowiska w Lublinie                                |                   | systemach ewidencji prowadzonych przez ARiMR; wydawanie decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw spełniających wymogi art. 107 k.p.a.; prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw.                                                                                                                                                                      | czynności niewymienionych w art. 109 ust. 1 upw; dopuszczenie do przypadków braków formalnych w dokumentacji kontroli azotanowych, niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; nieterminowe i nierzetelne przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa wyników kontroli azotanowych.                                     |
| 15. | Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach | w formie opisowej | Prawidłowe i rzetelne realizowanie działań edukacyjnych, informacyjnych oraz doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; udzielanie rzetelnej pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich z zakresu sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej, przygotowania stosownych wniosków w tym zakresie oraz opracowania planów nawożenia azotem. | Nieegzekwowanie umownych warunków zapłaty z tytułu świadczenia usług w postaci opracowywania planów nawożenia azotem oraz wniosków o dofinansowanie inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.                                                                    |
| 16. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Łodzi           | w formie opisowej | Realizowanie w sposób rzetelny doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz prowadziła działalność informacyjną w tym zakresie; prawidłowe pobieranie opłat za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem;                                                                                                                                      | Niezgodne z instrukcją wydaną przez dyrektora KSChR i nierzetelne postępowanie przy wydawaniu opinii o planie nawożenia, stwierdzone na podstawie badania szczegółowego przeprowadzonego na próbie; Realizacja badań monitoringowych azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów nierzetelnie i niezgodnie |

|     |                                                             |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                             |                   | zaplanowanie i wykonanie badań monitoringowych azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów z wymaganą częstotliwością; terminowe przekazywanie danych z bazy danych badań monitoringowych do KSChR.                                                                                                                                                                                                | z instrukcją wydaną przez dyrektora KSChR; nierzetelne dokumentowanie prowadzonego monitoringu; nierzetelne prowadzenie bazy danych dotyczących zanieczyszczenia azotanami wód w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 17. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi           | w formie opisowej | Co do zasady, prawidłowe i rzetelne dokonywanie kontroli azotanowych; wydawanie decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw spełniających wymogi art. 107 k.p.a.; terminowe przekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; co do zasady, prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw. | Planowanie kontroli azotanowych, w zakresie ich liczebności w jednym roku, niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; nierzetelne niepodjęcie działań w celu uzyskania dostępu do danych zgromadzonych w systemach ewidencji prowadzonych przez ARiMR; dopuszczono do przypadków nieprzesłania pisemnego upomnienia podmiotom kontrolowanym (dłużnikom) w stosunku do których wydano decyzję zobowiązującą podmiot kontrolowany do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw. |
| 18. | Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie | w formie opisowej | Prawidłowe wywiązanie się z obowiązku prowadzenia szkoleń oraz udzielanie pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed                                              | Nierzetelne opracowywanie planów nawożenia azotem i wypełnianie wniosków lub innych dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE; nieustalenie i w konsekwencji niepobranie opłaty w przypadku jednej usługi polegającej na wypełnianiu wniosku lub innego dokumentu dotyczącego przyznania pomocy finansowanej z funduszy UE, w zakresie ochrony wód przed                                          |

|     |                                                       |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|-------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                       |                   | zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, a także zaleceń zawartych w ZZDPR.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; nierzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji rocznego programu działalności za trzy lata z okresu objętego kontrolą.                                                                                                                                                                                                                       |
| 19. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Olsztynie        | w formie opisowej | Realizowanie w sposób rzetelny doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz działalności informacyjnej w tym zakresie; prawidłowe pobieranie opłat za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem; zaplanowanie i wykonanie badań monitoringowych azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów z wymaganą częstotliwością; terminowe przekazywanie danych z bazy danych badań monitoringowych do KSChR. | Nieinformowanie o prowadzonej działalności szkoleniowo-doradczej niezgodnie z przepisami zarządzenia dyrektora KSChR; realizacja badań monitoringowych azotanów w wodach w profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów niezgodnie z instrukcją wydaną przez dyrektora KSChR.                                                                                                                             |
| 20. | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie | w formie opisowej | Prawidłowe, co do zasady, dokonywanie kontroli azotanowych; prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw; prawidłowe podjęcie działań w reakcji na polecenie GIOŚ o przeprowadzenia kontroli w określonym czasie.                                                                                                                                                                                                                    | Planowanie kontroli azotanowych, w zakresie ich liczebności w jednym roku, niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora; nierzetelne niepodejmowanie działań w celu uzyskania dostępu do danych zgromadzonych w systemach ewidencji prowadzonych przez ARiMR; niepełne zrealizowanie planów kontroli; dopuszczono do przypadków dokonania kontroli bez wymaganego upoważnienia, co było niezgodne z przepisami |

|     |                                                     |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                     |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | uioś oraz wydania decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej; nieprawidłowe nieprzekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych. |
| 21. | Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie | w formie opisowej | Realizowanie w sposób prawidłowy i rzetelny zadań edukacyjnych i doradczych prowadzonych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w przypadku większości objętych kontrolą zagadnień.                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nierzetelne i niecelowe działanie w trakcie opracowywania planów nawożenia azotem.                                                                                                       |
| 22. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Warszawie      | pozytywna         | Realizowanie w sposób rzetelny doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz działalności informacyjnej w tym zakresie; prawidłowe pobieranie opłat za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem; zaplanowanie i wykonanie badań monitoringowych azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów z wymaganą częstotliwością; terminowe przekazywanie danych z bazy danych badań monitoringowych do KSChR. | Nieinformowanie o realizowanej działalności szkoleniowo-doradczej niezgodnie z przepisami zarządzenia dyrektora KSChR.                                                                   |
| 23. | Wojewódzki Inspektorat                              | w formie opisowej | Prawidłowe, co do zasady, dokonywanie kontroli azotanowych; terminowe przekazywanie ministrom                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Planowanie kontroli azotanowych, w zakresie ich liczebności w jednym roku, niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora;                                                                  |

|     |                                                       |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|-------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | Ochrony Środowiska w Warszawie                        |                   | właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; prawidłowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | dopuszczenie do przypadków nierzetelnego i niezgodnego z wytycznymi Głównego Inspektora prowadzenia dokumentacji kontrolnej; nierzetelne niepodejmowanie działań w celu uzyskania dostępu do danych zgromadzonych w systemach ewidencji prowadzonych przez ARiMR. |
| 24. | Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu | pozytywna         | Realizowanie w sposób prawidłowy i rzetelny zadań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nie stwierdzono nieprawidłowości.                                                                                                                                                                                                                                 |
| 25. | Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza we Wrocławiu       | w formie opisowej | Realizowanie w sposób rzetelny doradztwa w sprawach nawożenia azotem w celu ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz działalności informacyjnej w tym zakresie; prawidłowe pobieranie opłat za sporządzenie opinii o planach nawożenia azotem; zaplanowanie i wykonanie badań monitoringowych azotanów w wodach o profilu glebowym do 90 cm od powierzchni gruntów z wymaganą częstotliwością; terminowe przekazywanie danych z bazy danych badań monitoringowych do KSChR. | Nieinformowanie o prowadzonej działalności szkoleniowo-doradczej niezgodnie z przepisami zarządzenia dyrektora KSChR.                                                                                                                                             |

|     |                                                                    |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 26. | Wojewódzki<br>Inspektorat<br>Ochrony<br>Środowiska we<br>Wrocławiu | w formie<br>opisowej | Prawidłowe, co do zasady, dokonywanie kontroli azotanowych; terminowe przekazywanie ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej i rolnictwa wyników kontroli azotanowych; wydawanie decyzji w trybie art. 109 ust. 1 upw spełniających wymogi art. 107 k.p.a. | Niepełne zrealizowanie planów kontroli; planowanie kontroli azotanowych niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora, w tym w zakresie ich liczebności i częstotliwości; dopuszczenie do przypadków wszczęcia postępowania administracyjnego niezgodnie z wymogiem wnikliwego i szybkiego działania wskazanym w art. 12 § 1 k.p.a.; dopuszczenie do przypadków nierzetelnego prowadzenia dokumentacji kontrolnej. |
|-----|--------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

\*pozytywna/w formie opisowej/negatywna

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

---

### Przepisy w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami

Polska, w ramach przyjętej polityki zrównoważonego rozwoju oraz zobowiązań międzynarodowych wynikających w szczególności z dyrektywy azotanowej, ramowej dyrektywy wodnej oraz Konwencji Helsińskiej z dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, zobowiązana jest do realizacji działań ukierunkowanych na ochronę jakości wody, w tym ograniczania zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego, które stanowią główną przyczyną zanieczyszczenia ze źródeł rozproszonych wpływających na wspólnotowe wody.

Celem dyrektywy azotanowej jest 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 do środowiska wodnego zostanie ograniczony, w szczególności poprzez:

- wyznaczenie wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych,
- sporządzenie wykazu 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, 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 tej dyrektywy. Zgodnie z założeniami dyrektywy azotanowej, podstawową metodą ograniczania zanieczyszczenia wód azotanami z rolnictwa jest przestrzeganie przez rolników zasad dobrej praktyki rolniczej. W dyrektywie (art. 4) zalecono krajom członkowskim UE opracowanie i wdrożenie zbioru zasad, 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 konstrukcję pojemników do składowania odchodów zwierzęcych, w tym środki mające na celu zapobieganie zanieczyszczeniu wody przez spływ i przesiąkanie do wód podziemnych i powierzchniowych płynów zawierających odchody zwierzęce i ścieki z przechowywanych materiałów roślinnych, takich jak kiszonka;
- procedurę 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.

Ponadto 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.

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 szkolenie i uświadamianie rolników, aby stosowali zbiór dobrych praktyk rolniczych<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> 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 w Polsce nastąpiła poprzez przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, a następnie od dnia 1 stycznia 2018 r. przez przepisy upw oraz unn. Upw reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodami (art. 1). Gospodarowanie wodami powinno być prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobu wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 9 ust.1). Zgodnie z art. 10 upw, zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych.

Art. 54 ww. ustawy wskazuje na dwa czynniki, które chronią wody powierzchniowe przed zanieczyszczeniami. Są nimi ograniczenia emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń: punktowych przy zastosowaniu dopuszczalnych wartości emisji, które nie powinny być przekraczane w określonym w nich czasie (ust. 1) oraz obszarowych przez określenie warunków emisji z uwzględnieniem najlepszych dostępnych praktyk w zakresie ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w przepisach upw oraz ustawy z dnia 2 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (ust. 2). Jeżeli przepisy prawa UE dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem wymagają zastosowania bardziej rygorystycznych dopuszczalnych wartości emisji niż te, o których mowa w art. 54 ust. 1 upw, należy stosować bardziej rygorystyczne wymagania w zakresie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi w tym najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających oraz warunków, jakie należy spełnić w celu rolniczego wykorzystania ścieków. Zanieczyszczenia punktowe dotyczą zanieczyszczeń emitowanych przez poszczególne podmioty. Zanieczyszczenia obszarowe obejmują zanieczyszczenia określonego obszaru będące źródłem ich emisji przez wiele podmiotów. Ochrona wód powierzchniowych jest skuteczna, gdy ww. czynniki zostaną ograniczone łącznie. Polega ona na zapewnieniu jak najlepszej jakości wód, w tym utrzymywaniu ilości wody na poziomie zapewniającym ochronę równowagi biologicznej, w szczególności przez: utrzymywanie jakości wód powyżej albo co najmniej na poziomie wymaganym w przepisach, doprowadzeniu 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 oraz utrzymywaniu równowagi zasobów tych wód. Aby osiągnąć ww. cele

tworzy się – na zasadach określonych ustawą – Prawo wodne – obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. 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. 51 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Realizując ten cel należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb nadawały się m.in. do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (art. 51 ust. 2 pkt 1 upw).

Ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem wyników oceny stanu wód podziemnych i powierzchniowych. Ocena stanu wód podziemnych jest dokonywana w ramach oceny stanu jednolitych części wód podziemnych zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 53 ust. 1 upw. 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. 53 ust.4 upw. Cele środowiskowe (art. 55 upw) rozumiane są jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód lub norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których zostały utworzone obszary chronione, a także zapobieganie jego pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i od wody zależnych.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 upw, organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej oraz minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej.

W świetle art. 102 ust.1 upw, produkcję rolną w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczając takie zanieczyszczenie. Monitoring wód, w świetle art. 349 ust. 1 pkt 1 i 2 upw, 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. Właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska wykonuje badania wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych (art. 349 ust. 3 upw), a państwowa służba hydrologiczna wykonuje badania i ocenia stan wód podziemnych w zakresie elementów fizykochemicznych i ilościowych (art. 349 ust. 4 upw). Rozporządzenie monitoringowe z 2021 r. wydane na podstawie art. 350 upw określiło formy i sposób

prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i wód podziemnych.

Zgodnie z unn, nawozy to produkty przeznaczone do dostarczania roślinom składników pokarmowych lub zwiększania żyzności gleb albo zwiększania żyzności stawów rybnych. Wyróżnia się nawozy mineralne, naturalne, organiczne i organiczno-mineralne – art. 2 ust. 1 unn.

Stosowanie nawozów odbywa się zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 upw, a w przypadku podmiotów, które opracowały plan nawożenia azotem, również zgodnie z tym planem. Przechowywanie nawozów naturalnych i kiszzonek odbywa się w warunkach bezpiecznych dla środowiska, zapobiegających przedostawaniu się odcieków do wód i gruntu oraz zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 upw. Z brzmienia art. 105 ust. 1 upw wynika, że zastosowana w okresie roku dawka nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. W programie działań może zostać określona roczna dawka nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo zawierająca więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych, jeżeli nie zagraża to realizacji celów, których mowa w art. 104 ust. 1 upw. Rocznią dawkę nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo zawierającą więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytku rolniczego, o którym mowa w art. 105 ust. 2 upw ustala się z uwzględnieniem długich okresów wegetacyjnych, upraw o wysokim pobraniu azotu, wysokiego opadu netto, gleb o wysokiej zdolności denitryfikacji. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powiadamia Komisję Europejską o zamiarze ustanowienia rocznej dawki nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo zawierającej więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych, o której mowa w ust. 2. Rocznią dawkę nawozów naturalnych zawierającą więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych, o której mowa w ust. 2, ustala się w programie działań po uzyskaniu pozytywnej opinii KE.

Podmioty prowadzące produkcję rolniczą oraz działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, które prowadzą chów lub hodowlę drobiu powyżej 40000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk macior, posiadają gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych, uprawiają uprawy intensywne na gruntach ornych na powierzchni powyżej 50 ha lub utrzymują obsadę większą niż 60 DJP według stanu średniorocznego, nabywają nawóz naturalny lub produkt pofermentacyjny do bezpośredniego rolniczego wykorzystania w celu nawożenia lub poprawy właściwości gleby od podmiotu importującego nawóz naturalny lub produkt pofermentacyjny z terytoriów państw

trzecich lub od podmiotu prowadzącego działalność, o której mowa w pkt 1 – zobowiązane są do opracowania planu nawożenia azotem (art. 105a ust. 1 upw). Pozostałe wymogi dotyczące planu nawożenia azotem ustawodawca zawarł w art. 105a 2-9 upw. Podmiot prowadzący działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, obowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów. Podmiot ten doręcza kopię planu nawożenia azotem wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta oraz 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.

W poz. 304 załącznika do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze wskazano wysokość opłaty za opiniowanie lub sporządzenie planu nawożenia, która wynosi 7,11 zł netto/gatunek rośliny na pow. do 4 ha. 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 poszczególnej działki rolnej oraz terminu i sposobu uiszczania tej opłaty<sup>95</sup> jednostkowa stawka opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia azotem wynosi 8,95 zł dla każdej działki rolnej. Do czasu wejścia w życie przepisów tego rozporządzenia obowiązywała opłata za wydanie opinii o planie nawożenia wynosiła 7,11 zł za każde pole, za które uważało się powierzchnię użytków rolnych nie większą niż 4 ha lub każdą uprawę jednego gatunku rośliny uprawnej na powierzchni nie większej niż 4 ha (zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie opinii o planie nawożenia oraz sposobu jej uiszczania<sup>96</sup> – uchylonego z dniem 8 czerwca 2020 r.).

Do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w tym kontroli stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw powołana jest IOŚ.

Kontrolę rolniczych źródeł zanieczyszczenia oraz wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego w ramach spełniania

---

<sup>95</sup> Dz. U. poz. 1012.

<sup>96</sup> Dz.U. Nr 233, poz. 1716.

wymagań mechanizmu wzajemnej zgodności na tych obszarach sprawuje ARiMR. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>97</sup> jest ona państwową osobą prawną. Nadzór nad ARiMR sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi – art. 3 ust. 1 ww. ustawy. Główne zadania ARiMR określone zostały w art. 4-6b tej ustawy. Polegają one m.in. na wspieraniu inwestycji w rolnictwie.

Minister RiRW 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 2014-2020<sup>98</sup>. Pomoc ta przyznawana jest m.in. na współfinansowanie inwestycji, która zapewni dostosowanie gospodarstwa do wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 106 ust. 4 upw, dotyczących warunków do przechowywania nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie lub kiszzonek lub doposażenie gospodarstwa w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2). Zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia Prezes ARiMR, podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR, co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu krajowym oraz w siedzibie oddziałów regionalnych i biur powiatowych ARiMR, ogłoszenie o naborze wniosków o przyznanie pomocy, nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków. W 2020 r. ogłoszenie o naborze wniosków o przyznanie pomocy miało być podane do publicznej wiadomości nie później niż 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków<sup>99</sup>.

Właściwej ochrony środowiska nie zapewnią tylko przepisy prawa, jeśli nie będzie im towarzyszyła świadomość ekologiczna, a więc szkolenia i informacje docierające do najszerszej grupy zainteresowanych, czyli rolników. Tu ważną rolę spełniają jednostki doradztwa rolniczego. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego<sup>100</sup> określa organizację, zadania i zasady działania tych jednostek. Jednostkami doradztwa rolniczego są Centrum Doradztwa Rolniczego oraz 16 WODR. Są one państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną (art. 2 ust. 2 ujd) i podlegają ministrowi

---

<sup>97</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1199, ze zm.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1152, ze zm.

<sup>99</sup> Zgodnie z § 31b ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014-2020w brzmieniu nadanym od 4 listopada 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1939).

<sup>100</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 76.

właściwemu do spraw rozwoju wsi, który w drodze zarządzenia nadaje im statut (art. 3 ujd). 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 CDR z zakresu doradztwa rolniczego określone są w art. 4 ust. 1 ww. ujd, a WODR - w art. 4 ust. 2 ujd. WODR, 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 ujd).

Na podstawie art. 5 ust. 2 ujd jednostki doradztwa rolniczego współpracują m.in. z ARiMR, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, szkołami, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi i placówkami naukowymi Polskiej Akademii Nauk oraz związkami zawodowymi i społeczno-zawodowymi organizacjami rolników.

Obowiązujące od 1 stycznia 2018 r. przepisy upw dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych m.in. zobowiązują wprost 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 upw. Najistotniejszą zmianę wprowadził art. 104 upw, 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. Elementy, które powinien zawierać program, ustawodawca szczegółowo określił w art. 104 ust. 2 upw. Projekt programu działań opracowuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa – art. 106 ust. 1. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, opracowując projekt programu działań, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w przepisach uooś. Obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu programu działań wynika z art. 46 ust. 1 pkt 1 uooś. 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. Na podstawie art. 107 upw program działań są obowiązane stosować podmioty

prowadzące produkcję rolną i działalność, o której mowa w omówionym wcześniej 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 upw, 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. Konsekwencje stwierdzenia prowadzenia działalności niezgodnie z planem działań, planem nawożenia azotem lub przepisami o przechowywaniu nawozów naturalnych opisane zostały w art. 109 upw, zaś konsekwencje stwierdzenia braku pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem lub opracowania planu nawożenia azotem niezgodnie z przepisami, w art. 109a. ustawy. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej jest zobowiązany do dokonywania oceny skuteczności programu działań (art. 110 ust. 1 upw) oraz co 4 lata do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 111 ust. 1 upw i przekazania go do Komisji Europejskiej, w terminie do 31 października – art. 112 upw.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. L Nr 375, s. 1, ze zm.).
2. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L Nr 327, s. 1, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (OJ L 347, 20.12.2013, str. 549–607).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2023 r. poz. 885).
7. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2024 r. poz. 76).
8. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r. poz. 105).
9. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1199, ze zm.).
10. 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 2024 r. poz. 1112, 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 2023 r. poz. 2298).
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1741, ze zm.).

15. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
16. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz.111).
17. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132).
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 operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1152, ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1959).
20. 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. poz. 1339) - uchylone z dniem 15 lutego 2020 r.
21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 2147) – uchylone z dniem 23 maja 2021 r.
22. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 2149) – uchylone z dniem 23 maja 2021 r.
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 243) - uchylone z dniem 8 lutego 2023 r.
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych

- części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 1475, ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 1576, ze zm.).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 244).
27. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 września 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

#### 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. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Minister Finansów
15. Minister Infrastruktury
16. Minister Klimatu i Środowiska
17. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
19. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
20. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
21. Wojewodowie (wszyscy)
22. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (wszyscy)
23. Dyrektor Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej
24. Dyrektorzy okręgowych stacji chemiczno-rolniczych (wszyscy)
25. Dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
26. Dyrektorzy wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego (wszyscy)



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.8.2024  
Warszawa, 29 września 2025

Pan  
**Mariusz Haładyj**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

stosownie do zapisu art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/24/041 „*Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*”.

Na wstępie należy wskazać, że w okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. ówczesny Minister właściwy ds. gospodarki wodnej prowadził działania w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, jednak niektóre z tych działań były realizowane z naruszeniem obowiązujących przepisów lub nierzetelnie.

Mając na uwadze zapewnienie prawidłowej ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, która jest istotnym obszarem wspólnotowej polityki wodnej przedstawiam poniżej informację o sposobie realizacji wniosków zawartych w przedmiotowym dokumencie.

Odnosząc się do wniosku o treści: ***Wspólne wypracowanie modelu finansowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do skutecznej realizacji przez nie zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego*** nadmieniam, że zgodnie z art. 253 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087, z późn. zm.) środki Wód Polskich mogą być przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, w budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez Wody Polskie na dochody budżetu państwa.

Należy przy tym nadmienić, że państwowe jednostki budżetowe mogą realizować wydatki wyłącznie ze środków otrzymanych z budżetu państwa, a dofinansowanie ze środków Wód Polskich stanowiłoby źródło pozabudżetowe.

W związku z powyższym, szczegółowy mechanizm przekazywania środków na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe został określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia

2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1959).

Stosownie do przepisów §9 w/w rozporządzenia:

- na podstawie wniosków kierowników państwowych jednostek budżetowych (w tym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska) o przekazanie środków (w kolejnym roku), Wody Polskie uzgadniają z właściwymi dysponentami części budżetowych, w których finansowane są poszczególne pjb, listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania;
- Wody Polskie przekazują informacje o kwotach środków planowanych na dofinansowanie zadań znajdujących się na w/w listach, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, w terminie wynikającym z harmonogramu prac nad projektem ustawy budżetowej. Dane te są następnie ujmowane w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok – w rezerwie celowej (poz. 59 Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej);
- Wody Polskie przekazują ww. dofinansowanie na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w celu dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zgodnie z listą zatwierdzoną w poprzednim roku. Równolegle – państwowe jednostki budżetowe występują o uruchomienie środków rezerwy celowej w wysokości odpowiadającej kwotom wpłaconym przez Wody Polskie do budżetu państwa.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przytoczonym przepisem art. 253 ustawy Prawo wodne oraz stanowiskiem Ministra Finansów, ww. mechanizm finansowania nie może mieć zastosowania do finansowania wynagrodzeń Inspekcji Ochrony Środowiska. Wynagrodzenia nie stanowią „zadań z zakresu gospodarki wodnej” (ale wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki budżetowej), jak również nie mogą być kształtowane dowolnie, ponieważ podlegają limitowaniu – w oparciu o ustawę budżetową oraz ustawę *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. 2024, poz. 1356).

W związku z powyższym, Ministerstwo Infrastruktury realizując zadania dysponenta części 22 – Gospodarka wodna zarówno w zakresie planowania budżetowego jak i na etapie wykonania budżetu, nie posiada narzędzi do „stworzenia stałego finansowania organów IOŚ w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do realizacji zadań IOŚ związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego”

Organy IOŚ są jednostkami budżetowymi, a wynagrodzenia pracowników tych jednostek są finansowane z **części budżetowych**, dla których dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu (GIOŚ) lub właściwy wojewoda (WIOŚ).

Nadmieniam, że Ministerstwo Infrastruktury podjęło próby zapewnienia finansowania kosztów osobowych i operacyjnych związanych z kontrolami w gospodarstwach rolnych oraz monitoringiem wód, w związku z realizacją art. 108 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960) oraz dyrektywy 91/676/EWG. W budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez Wody Polskie na dochody budżetu państwa. Ten proces ma z góry określony czas obowiązywania i jest to jeden rok. W uzgodnieniach roboczych z MF uzyskano informację, że z rezerwy celowej poz. 59 nie można finansować stałych kosztów wynagrodzeń, gdyż wynagrodzenia są zobowiązaniem kilkuletnim a rezerwa jest tworzona rokrocznie.

Odnosząc się do kolejnego wniosku o treści: ***Zainicjowanie procesu legislacyjnego, mającego na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne podstawy prawnej do nakładania na podmioty kontrolowane obowiązku informowania wojewódzkiego inspektora o sposobie realizacji decyzji wydawanych na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 tej ustawy*** Ministerstwo Infrastruktury dokona analizy planowanych procesów legislacyjnych obejmujących swoim zakresem ustawę Prawo wodne w celu wprowadzenia przepisów nakładających na podmioty kontrolowane obowiązek informowania wioś o sposobie realizacji decyzji wydawanych na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 ww. ustawy.

Mając na uwadze wniosek dot. ***zapewnienia dokonywania systematycznej oceny skuteczności programu działań oraz bieżące korygowanie przyjętych środków***, w oparciu o dane z Państwowego Monitoringu Środowiska (PMS) oraz dane hydrologiczno-meteorologiczne, Ministerstwo przystąpi do opracowania ramowego mechanizmu oceny skuteczności Programu działań, o którym mowa w art. 110 ustawy Prawo wodne.

Należy zauważyć, że wdrożenie zalecenia NIK wymagałoby cyklicznego wykonywania trzech odrębnych opracowań analitycznych, które, pomimo różnic w zakresie czasowym, są zbliżone merytorycznie:

- a. przeglądu programu działań skorelowanego z datą publikacji pierwszego programu (w latach 2026, 2030, 2034 i dalej co 4 lata);
- b. oceny skuteczności programu skorelowanej z okresem obowiązywania programu (w latach 2027, 2031, 2035 i dalej co 4 lata);
- c. raportu z wdrażania dyrektywy azotanowej skorelowanego z terminami obowiązków raportowych ustalonych przez KE (w latach 2028, 2032, 2036 i dalej co 4 lata).
- d. Dodatkowo, konieczne byłoby bieżące analizowanie wyników otrzymywanych co roku. Takie podejście prowadziłoby do znaczącego zwiększenia nakładów pracy na realizację ustawowych obowiązków Ministerstwa. Wymagałoby to również zapewnienia nowych systemów gromadzenia danych, pozyskania

specjalistycznego oprogramowania analitycznego oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników z odpowiednimi kompetencjami w zakresie tworzenia i obsługi baz danych. Realizacja tych zaleceń byłaby możliwa dopiero po zapewnieniu niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych.

Powyższe wyzwania to tylko jeden z aspektów. Fundamentalnie, założenie NIK, że bieżące analizy i porównywanie danych rok do roku pozwoli na wyciągnięcie bardziej trafnych wniosków, jest mylne ze względu na szereg uwarunkowań środowiskowych i ekonomicznych.

Zanieczyszczenie wód azotanami to proces długotrwały i powolny. Wymywanie azotanów z gleby do wód gruntowych zależy od jej składu granulometrycznego i może trwać od kilku lat do nawet kilku dekad. Z tego względu, roczne dane nie odzwierciedlają efektywności bieżących działań, lecz są obciążone historycznymi zanieczyszczeniami. Podobnie, regeneracja ekosystemów wodnych, które uległy eutrofizacji, jest procesem powolnym i długotrwałym, szczególnie w ekosystemach silnie przekształconych.

Roczne porównania nie uwzględniają wielu czynników niezależnych od Programu działań, które mają istotny wpływ na jakość wód. Należą do nich warunki klimatyczne i hydrologiczne, takie jak skrajnie różne warunki pogodowe w poszczególnych latach (susze, powodzie czy gradobicia), które mogą prowadzić do wzrostu stężenia azotanów w wodach niezależnie od praktyk rolniczych. Na przykład, w polskich warunkach, największe zanieczyszczenie azotanami w ciekach często występuje zimą, gdy roślinność nie pobiera azotu. Kolejnym czynnikiem są czynniki ekonomiczne i społeczne, w tym zmiany cen nawozów mineralnych, wynikające z sytuacji geopolitycznej, które mogą bezpośrednio wpływać na ich stosowanie przez rolników. Podobnie, epidemie chorób zwierzęcych czy zmiany w opłacalności produkcji mogą prowadzić do redukcji stad i wpływać na ilość nawozów naturalnych, zmieniając tym samym wyniki pomiarów. Coroczna ocena, bez uwzględnienia tych zmiennych, mogłaby prowadzić do mylnej interpretacji "szumu" danych jako "sygnału" o nieskuteczności programu.

Dyrektywa azotanowa, będąca podstawą prawną Programu, celowo zakłada dokonywanie oceny skuteczności działań poprzez porównanie kolejnych 4-letnich okresów jej wdrażania. Taka perspektywa zapewnia niezbędną stabilność i przewidywalność warunków prowadzenia działalności rolniczej. Sektor rolny, w tym mniejsze gospodarstwa, wymaga długofalowego planowania i inwestycji, np. w infrastrukturę do przechowywania nawozów naturalnych. Bieżące korygowanie przyjętych środków w oparciu o niestabilne roczne dane mogłoby doprowadzić do niepewności prawnej i braku zaufania rolników do systemu, co ostatecznie utrudniłoby osiągnięcie celów środowiskowych.

Właściwa ocena efektywności Programu Azotanowego musi być adekwatna do złożoności i skali problemu. W oparciu o wiedzę naukową, czynniki zewnętrzne oraz potrzeby stabilności prawnej, 4-letni cykl oceny jest jedynym uzasadnionym i celowym podejściem.

Wprowadzenie rocznych analiz, choć pozornie zwiększających kontrolę, w rzeczywistości obciążałoby administrację, wprowadziłoby chaos regulacyjny i mogłoby prowadzić do nieuzasadnionych i nieefektywnych interwencji.

W kwestii realizacji wniosku dot. **zapewnienia opracowania przez Prezesa PGW WP procedury aplikowania o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw, na realizację zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, uwzględniającej możliwość aplikowania o nie zarówno przez GIOŚ, jak i bezpośrednio WIOŚ** Ministerstwo wystąpi z wnioskiem do Prezesa PGW WP o przedstawienie, a w przypadku braku o opracowanie stosownej procedury w tym zakresie.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury  
Podsekretarz Stanu

Przemysław Koperski



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

KSI.430.2.2025

Warszawa, 2025-11-21

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli  
„Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska przekazanego przez Ministra Infrastruktury (znak pisma: DK-3.0810.8.2024).

Przyjmuję gotowość realizacji przez Ministra Infrastruktury wniosku o wprowadzenie w ustawie – Prawo wodne<sup>2</sup> podstawy prawnej do nakładania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na podmioty kontrolowane obowiązku informowania go o sposobie realizacji decyzji wydawanych na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 tej ustawy, a także wniosku o spowodowanie opracowania przez Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>3</sup> procedury aplikowania o środki, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw, na realizację zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego.

Przyjmuję także deklarację Ministra Infrastruktury o przystąpieniu do opracowania ramowego mechanizmu oceny skuteczności programu działań, o którym mowa w art. 104 ust. 1 upw. Wskazuję przy tym, że zgodnie z przepisami art. 110 ust. 3 i 5 upw wyniki i informacje na potrzeby dokonania oceny skuteczności programu działań powinny być przekazywane Ministrowi co roku. NIK formułując przedmiotowy wniosek dostrzegła, że systematyczna, bieżąca analiza danych stwarza większe możliwości korygowania przyjętych środków. Odnosząc się do argumentu Ministra, że czteroletni cykl oceny programu działań jest jedynym uzasadnionym i celowym podejściem, a roczne analizy - obciążające, chaotyczne i prowadzące do nieuzasadnionych i nieefektywnych interwencji, wskazuję, że wykorzystane do analiz mogą być szeregi czasowe na podstawie danych rocznych. Metody statystyczne i analiza merytoryczna danych pozwolą przy tym na wyodrębnienie czynników sezonowych i zaburzeń w trendach spowodowanych czynnikami jednorazowymi, zaś automatyzacja tych prac powinna zmniejszyć ich pracochłonność.

Za aktualny uznaję wniosek o wspólne, z Ministrem Klimatu i Środowiska, Ministrem Finansów oraz wojewodami, wypracowanie modelu finansowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do skutecznej realizacji przez nie zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego. Zgodnie z oceną skutków regulacji<sup>4</sup> do projektu ustawy – Prawo wodne (według stanu

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 960, dalej: „upw”.

<sup>3</sup> Dalej: „PGW WP”.

<sup>4</sup> Dalej: „OSR”.

na 2017 r.) łączny koszt działań organów Inspekcji Ochrony Środowiska związany z pełnym wdrożeniem dyrektywy został oszacowany na poziomie ok. 76,13 mln zł/rocznie w perspektywie 10-ciu lat. Według OSR koszty te miały być finansowane ze środków przekazywanych przez PGW WP na rezerwę celową. Jednak, jak potwierdził to Minister, obowiązujące regulacje prawne nie pozwalają na finansowanie kosztów o charakterze stałym ze środków rezerwy celowej. Zatem nie ma przesłanek by uznać, że kwestia ta została prawidłowo uregulowana. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej<sup>5</sup> sprawy związane z ochroną zasobów wodnych należą do działu gospodarka wodna, którym kieruje Minister Infrastruktury. Minister posiada zatem stosowne narzędzia do realizacji przedmiotowego wniosku i jest legitymowany do podejmowania inicjatyw w celu wdrażania dyrektywy azotanowej przez organy do tego zobowiązane. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jako organ kształtujący politykę wodną państwa, jest odpowiedzialny za prawidłowe wdrożenie dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego<sup>6</sup>. Z tego względu jest on zobowiązany zapewnić stabilny system finansowania obowiązków w tym obszarze, wynikających z implementacji dyrektywy. Na powyższe zwróciło uwagę również Kolegium NIK w swojej uchwale nr 25/2025 z 26 marca 2025 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Infrastruktury do wystąpienia pokontrolnego NIK.

Mariusz Haładyj  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1275.

<sup>6</sup> Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991 r.



# Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

Stefan Krajewski

Warszawa, 29 września 2025 r.

znak sprawy: DKA.on.0910.9.2024

telefon: 22 623-16-20

e-mail: [Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl](mailto:Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl)

Pan  
Mariusz Haładyj  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji NIK o wynikach kontroli "Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych".

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup> (dalej NIK) przekazujące Informację o wynikach kontroli pt. "Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych", uprzejmie informuję co następuje.

Odnosząc się do treści ustaleń NIK oraz wniosków pokontrolnych dotyczących działania Stacji Chemiczno-Rolniczych (dalej: SChR), szczególnie w zakresie pkt 6 na str. 25 Informacji, uprzejmie informuję, że Krajowa Stacja Chemiczno - Rolnicza podtrzymuje swoje stanowisko<sup>2</sup> w sprawie sporządzania i opiniowania planów nawożenia azotem. KSChR podkreśla również, że „w świetle obowiązujących przepisów prawa Okręgowe Stacje Chemiczno - Rolnicze (dalej: OSChR) były zarówno uprawnione do przyjmowania zleceń i odpłatnego opracowania planów nawożenia azotem, jak i zobowiązane do wydania opinii o tych planach.” W tym obszarze działania OSChR były zgodne z prawem, a ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>3</sup> nie wprowadziła obowiązku rozdzielania czynności pomiędzy opracowaniem planu nawożenia azotem i wydaniem opinii o nim w sytuacji, gdy stacja ta jest jego autorem. Gdyby ustawodawca widział jakikolwiek konflikt interesów na pewno taką sytuację uregulowałby.

W ujęciu słownikowym o konflikcie interesów można mówić, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu lub osoby upoważnionej do działań jest

---

<sup>1</sup> Pismo z 16.09.2025 r. znak KSI.430.2.2025..

<sup>2</sup> Pismo KSChR z 29 stycznia 2025 r. znak BPA.0811.1.2024.WL.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

zagrożone z uwagi na jakiekolwiek interesy osobiste. Zatem o konflikcie interesów można byłoby mówić, gdyby OSChR wykonywały plany nawożenia dla swoich gruntów, a następnie je opiniowały, a z taką sytuacją nie było i nie ma do czynienia. OSChR są jednostkami z mocy ustawy powołanymi do agrochemicznej obsługi rolnictwa, realizującymi zadania nałożone na nie stosownymi przepisami prawa, a ich działanie opiera się o transparentne procedury. Ponadto uzyskane przez nie opłaty w całości stanowią dochody budżetu Państwa. Dlatego w mojej ocenie zmiany, o których jest mowa w pkt 6 na str. 25 Informacji NIK są zbędne.

Odnosząc się do stwierdzenia na str. 100 „Nieprzekazanie Ministrowi GMiŻS merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian do projektu pierwszej aktualizacji programu działań, co było działaniem nierzetelnym;”, podkreślam, że zgodnie art. 22 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>4</sup> dział rolnictwo obejmuje m.in. sprawy dotyczące produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych. W ramach realizacji tych działań Minister RiRW współpracuje z jednostkami nadzorowanym m.in. w zakresie nawożenia i oceny jego wpływu na środowisko. W ramach tej współpracy na prośbę MRiRW m.in. IUNG-PIB przygotował opracowania/analizy, które dotyczyły możliwego wcześniejszego niż wynikający z ówczesnych przepisów terminu nawożenia azotem. Mając na względzie obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów i organami w celu realizacji swoich zadań wynikającymi z art. 38 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, analizy i konkluzje w zakresie kompetencji resortu rolnictwa, a dotyczące możliwości i potrzeby wprowadzenia wcześniejszego wiosennego terminu nawożenia azotem, zostały przekazane ministrowi ds. gospodarki wodnej<sup>5</sup>. Dowody te opierały się o dostępne wówczas dane i informacje, w tym analizy wykonywane w latach wcześniejszych przez właściwe jednostki podległe/nadzorowane przez Ministra RiRW tj. m.in. przez IUNG-PIB, ITP-PIB, IO-PIB, KSCh-R.

Natomiast, aby analizy odnoszące się do okresu wegetacji<sup>6</sup> były pełne, niezbędne było przygotowanie danych i analiz m.in. przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB (dalej: IMiGW-PIB), który był nadzorowany przez ministra ds. gospodarki wodnej oraz przez Państwowy Instytut Geologiczny - PIB, czy Inspekcję Ochrony Środowiska. Dopiero po staraniach i licznych wnioskach kierowanych do ministra ds. gospodarki wodnej przez MRiRW właściwe analizy do wyznaczenia okresu wegetacji, a w konsekwencji do wskazania terminu, kiedy możliwe jest nawożenie (w lutym) – zostały przygotowane przez IMiGW-PIB w ramach drugiej aktualizacji programu działań i opublikowane/udostępnione na stronie internetowej ww. Instytutu<sup>7</sup>.

Uwzględniając powyższe, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem braku przekazania przez Ministra RiRW merytorycznych dowodów/przesłanek na wcześniejszy termin

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, 1907, z 2025 r. poz. 820.

<sup>5</sup> Wówczas Ministrowi GMiŻS m.in. przy piśmie z 11.06.2019 r. znak HOR.n.680.21.2019, z 13.08.2019 r. znak HOR.n.680.21.2019, czy z 17.12.2019 r. znak HOR.n.680.21.2019.

<sup>6</sup> Zobacz wyrok w sprawie C-356/13

(<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159825&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=793709>)

<sup>7</sup> [https://agrometeo.imgw.pl/kryterium\\_wczesniejszego\\_terminu\\_nawozenia](https://agrometeo.imgw.pl/kryterium_wczesniejszego_terminu_nawozenia)

nawożenia (niż 1 marca). Zgodnie z podziałem kompetencji, takie narzędzia posiadał minister ds. gospodarki wodnej oraz nadzorowane przez niego jednostki. Data rozpoczęcia okresu wegetacji (np. w powiatach) nie mogła wynikać z analiz wykonanych przez IUNG-PIB. Taka data powinna być wynikać z analiz wykonanych przez IMiGW-PIB.

Minister RiRW przekazywał w zakresie posiadanych kompetencji dowody niezbędne do pilnego podjęcia prac zmierzających do zmiany podejścia do wiosennego terminu nawożenia, potrzeby jego uelastycznienia i wprowadzenia możliwości nawożenia wcześniej niż 1 marca.

Odnosząc się do prowadzenia działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, informuję, że w wystąpieniu pokontrolnym NIK stwierdziła prawidłowe i rzetelne prowadzenie powyższych działań. Jednocześnie wskazano, że zatwierdzenie programów działalności w roku poprzedzającym ich obowiązywanie umożliwiłoby efektywne wskazanie priorytetowych kierunków działalności jednostek. Mając na uwadze, że nie stwierdzono negatywnego wpływu terminu zatwierdzania programów działalności na rzetelność realizacji zawartych w nich priorytetowych kierunków działalności doradczej, nie wydaje się konieczne dokonywanie zmiany w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego<sup>8</sup> w zakresie terminu złożenia programu działalności do MRiRW, co byłoby niezbędne, aby zatwierdzać programy w roku poprzedzającym. Taka zmiana miałaby również negatywny wpływ na proces planowania zadań w jednostkach, który trwa ok. 2-3 miesięcy.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego zmiany ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego tak, aby umożliwić ośrodkom korzystanie z danych w systemach ewidencji producentów, gospodarstw rolnych w celu umożliwienia dotarcia z ofertą edukacyjną i doradczą do szerokiego grona interesariuszy, należy zauważyć, że korzystanie z oferty szkoleniowej ośrodków doradztwa rolniczego jest dla rolników dobrowolne, a same Ośrodki Doradztwa Rolniczego przekazują informacje o swojej ofercie różnymi kanałami komunikacji, w tym przez media społecznościowe i stronę internetową. Proponowana zmiana ustawy wymaga analizy pod kątem celowości udostępniania danych oraz zapewnienia zgodności z przepisami, w szczególności w zakresie ochrony danych osobowych. W ocenie MRiRW zasadne wydaje się doskonalenie istniejących kanałów przekazywania informacji o ofercie jednostek w celu dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców.

Ponadto, w celu zapewnienia odpowiedniej jakości planów nawożenia sporządzanych przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego, w trakcie szkoleń dla doradców zostanie zwrócona uwaga na poprawność i rzetelność ich przygotowania.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. 2004 nr 251 poz. 2507).

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Stefan Krajewski  
/podpisano elektronicznie/

Klauzula informacyjna o zasadach przetwarzania Państwa/Pani/Pana danych osobowych dostępna jest pod adresem:  
[www.gov.pl/rolnictwo/polityka-przetwarzania-danych-osobowych](http://www.gov.pl/rolnictwo/polityka-przetwarzania-danych-osobowych)



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

KSI.430.2.2025

Warszawa, 2025-11-21

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji o wynikach kontroli  
„Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (znak pisma: DKA.on.0910.9.2024).

Podtrzymuję wniosek nr 6 zawarty w informacji o wynikach kontroli, skierowany do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej<sup>2</sup>, o wprowadzenie w okręgowych stacjach chemiczno-rolniczych<sup>3</sup> rozwiązań pozwalających na sporządzanie i opiniowanie planów nawożenia azotem w sposób gwarantujący transparentność tych działań lub zainicjowanie procesu legislacyjnego w celu zniesienia obowiązku odrębnego opiniowania planów nawożenia sporządzonych przez OSChR. Stanowisko Dyrektora KSChR w kwestii opiniowania planów nawożenia sporządzonych przez tę samą OSChR, przytoczone przez Ministra, było znane NIK już na etapie prowadzenia czynności kontrolnych i zostało opisane w treści informacji o wynikach kontroli. W intencji NIK realizacja tego wniosku służyć będzie usunięciu systemowego ryzyka konfliktu interesów, o którym możemy mówić wówczas, gdy urzędnik (podmiot publiczny) podejmujący rozstrzygnięcie sprawy bądź też uczestniczący w przygotowaniu rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia sprawy.

Jednak konflikt interesów może mieć miejsce nie tylko wtedy, gdy urzędnik (podmiot publiczny) w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także wtedy, gdy istnieje obawa, że troska o osobisty interes przeważa nad troską o interes publiczny. W przedmiotowym przypadku taki konflikt interesów mógłby ujawnić się w razie błędnego sporządzenia planu nawożenia azotem podlegającego opinii OSChR – przez tę samą Stację, która dany plan opiniuje.

Wniosek NIK dotyczy ponadto zainicjowania procesu legislacyjnego w celu zniesienia obowiązku odrębnego opiniowania planów nawożenia sporządzonych przez tę samą OSChR. W takim przypadku mechanizm weryfikacji prawidłowości sporządzenia planu nawożenia azotem powinien być wdrożony już na etapie opracowania tego planu, a nie dopiero w momencie jego odpłatnego opiniowania. Podmiot prowadzący produkcję rolną nie powinien być jednak obciążany finansowo dwukrotnie za tę samą czynność. Postulowana przez NIK zmiana przepisów będzie miała zatem także walor deregulacyjny.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Dalej: „KSChR”.

<sup>3</sup> Dalej: „OSChR”.

Nadmieniam, że ocena, zgodnie z którą nierzetelne było nieprzekazanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi - Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian do projektu pierwszej aktualizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami znalazła się w wystąpieniu pokontrolnym z 30 grudnia 2024 r., skierowanym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a Minister nie złożył do niej zastrzeżeń.

Podtrzymuję także skierowany do Ministra wniosek o podjęcie działań mających na celu zatwierdzanie rocznych programów działalności Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie i wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w roku poprzedzającym rok, którego program dotyczy. Realizacja tego wniosku nie wymaga zmiany w ustawie z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego<sup>4</sup> terminu złożenia programu działalności do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i może być przeprowadzona w sposób, który nie wpłynie negatywnie na planowanie zadań w jednostkach doradztwa rolniczego.

Podtrzymuję również wniosek nr 7, dotyczący zainicjowania procesu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego uprawnienia wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności pod warunkiem zapewnienia należytej ochrony danych osobowych. Jak wskazano w informacji o wynikach kontroli Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>5</sup> posiada 1 234,1 tys. (wg stanu za 2023 r.) zaewidencjonowanych producentów rolnych. Informacje z dostępnych w Agencji ewidencji umożliwiłyby wojewódzkim ośrodkom doradztwa rolniczego dotarcie do podmiotów prowadzących produkcję rolniczą z ofertą edukacyjną i doradczą. Pozwoliłoby to na skuteczną i efektywną realizację właściwie zaadresowanych działań edukacyjnych i doradczych.

Dziękuję za deklarację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącą zwrócenia uwagi w tematyce szkoleń doradców rolniczych na poprawność i rzetelność przygotowania planów nawożenia.

Mariusz Haładyj  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 76.

<sup>5</sup> Dalej: „Agencja”.



# Minister Klimatu i Środowiska

---

DIŚ-I.082.2.2025.A.Z  
3985785.16069104.12943628  
Warszawa, 30-09-2025

**Pan**  
**Mariusz Haładyj**  
**Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na przekazaną Informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/24/041 *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*, przedstawiam stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska (MKiŚ), w zakresie właściwości resortu.

## A. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

### 1. Ocena ogólna – strona 12 Informacji

*Inspekcja Ochrony Środowiska w sposób nie w pełni rzetelny i prawidłowy wykonywała kontrole działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Główny Inspektor, kierując IOŚ, postępował niezgodnie z wydanymi przez siebie wytycznymi oraz nie dokumentował analiz, na podstawie których określał wytyczne dla wojewódzkich inspektorów.*

### 2. Synteza – strona 18 Informacji

*Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ, na podstawie art. 4a ust. 1pkt 1 uioś, ustalał ogólne kierunki działania IOŚ oraz wydawał zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania wojewódzkich inspektorów w trakcie realizacji zadań związanych z kontrolami azotanowymi. Mimo że w wytycznych zobowiązał się do określenia corocznie minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych, jaką wojewódzcy inspektorzy mieli wykonać, to na lata 2020-2021 liczby tej nie określił. Z kolei na 2019 r. oraz na lata 2022-2023, pomimo określenia minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli, nie udokumentowano analiz, na podstawie których wartości te wskazano.*

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli – strony 34-37 Informacji

*Kierowanie Inspekcją Ochrony Środowiska w ww. zakresie było z reguły prawidłowe z wyłączeniem przypadków, kiedy Główny Inspektor postępował niezgodnie z wydanymi przez siebie wytycznymi oraz nie dokumentował analiz, na podstawie których określał te wytyczne dla wojewódzkich inspektorów.*

*Pomimo, że Główny Inspektor w wytycznych ustalił, że minimalna liczba kontroli gospodarstw rolnych na każdy rok będzie określana razem z przekazywanymi corocznie ogólnopolskimi celami kontroli, to na lata 2020-2021 nie wskazał on minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli.*

*W GIOŚ brak było śladów rewizyjnych potwierdzających przeprowadzenie tej analizy, wobec czego nie można stwierdzić, w jakim zakresie podczas ww. analizy pod uwagę brany był każdy ze wskazanych czynników, w sytuacji gdy większość wojewódzkich inspektorów, z uwagi na braki kadrowe nie była w stanie zrealizować wskazanej przez Głównego Inspektora minimalnej liczby kontroli.*

*W latach, w których Główny Inspektor nie ustalał minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do objęcia kontrolą przez WIOŚ, średnioroczna liczba kontroli była mniejsza niż w latach, dla których określono taką liczbę.*

#### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, kierując IOŚ, dokłada wszelkich starań, aby przygotowywane wytyczne usprawniały pracę IOŚ i uwzględniały aktualne uwarunkowania środowiskowe i społeczne.

Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska dla WIOŚ formułowane są corocznie w IV kwartale roku poprzedzającego rok, na który sporządzane są wytyczne. W wytycznych na rok 2025 została zawarta informacja o minimalnej liczbie kontroli w każdym z województw. Analogiczne wymagania były zawarte w Wytycznych z 2022 r., 2023 r. i 2024 r. Zastrzeżenia NIK odnoszą się do wyjątkowej sytuacji, która miała miejsce w latach 2020-2021 spowodowanej wystąpieniem pandemii COVID-19.

W Wytycznych na 2020 r. w pkt II. 2 lit. b GIOŚ wskazał, że decyzję o umieszczeniu w planie kontroli zakładów z III, IV oraz V kategorii podejmuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska (analogicznie w Wytycznych na 2021 r.). Podmioty prowadzące gospodarstwa rolne w większości należą do V kategorii zakładów, wg kryteriów Informatycznego Systemu Kontroli, obowiązującego w IOŚ. W latach 2020-2021 w Polsce obowiązywały obostrzenia związane z pandemią COVID-19, zobowiązujące do maksymalnego ograniczenia kontaktów międzyludzkich z uwagi na ochronę życia i zdrowia, co uniemożliwiało realizację kontroli w terenie. Realizacja tego typu kontroli wiąże się bowiem z koniecznością kontaktów bezpośrednich z podmiotami kontrolowanymi. Tym samym niezasadne jest wskazanie NIK, że brak ustalenia minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do objęcia kontrolą przez WIOŚ w latach 2020 – 2021 spowodował, że średnioroczna liczba kontroli była mniejsza niż w latach, dla których określono taką liczbę. Kwestia wpływu pandemii na liczbę kontroli została uwzględniona przez NIK w uchwale NIK nr 27 z dnia 1 kwietnia 2025 r., gdzie NIK wskazał, co następuje: „Niezależnie od powyższego, na niższą liczbę zrealizowanych kontroli wpłynęła także sytuacja związana ze stanem epidemii COVID-19 i wynikającymi z niego obostrzeniami.”

Na pozostałe lata okresu objętego kontrolą, Główny Inspektor określał wprost minimalne liczby kontroli gospodarstw rolnych, przeprowadzał analizy służące wyznaczeniu tej liczby. Podczas kontroli przedłożono kontrolerom informacje jakie kryteria GIOŚ brał pod uwagę przy tej analizie oraz przedłożono roboczy dokument w formie wydruku pliku Excel potwierdzający dokonywanie takiej analizy.

Biorąc powyższe pod uwagę Informacja NIK o wynikach kontroli „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” nie odzwierciedla rzetelnie stanu faktycznego – w szczególności nie uwzględnia pandemii, która znacząco wpłynęła na działania kontrolne WIOŚ.

#### B. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 1. Ocena ogólna – strona 12 Informacji

(...) Główny Inspektor Ochrony Środowiska w większości zbadanych przypadków niezgodnie z przepisami k.p.a. prowadził postępowania odwoławcze od decyzji wojewódzkich inspektorów dotyczących stosowania programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną. Na nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli NIK w jednostkach Inspekcji Ochrony Środowiska wpływ miały m.in. braki kadrowe.

## 2. Synteza – strona 18 Informacji

Główny Inspektor, jako organ wyższego stopnia, prowadził w latach 2018-2023 79 postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw. Szczegółowa analiza 30 wykazała, że 24 z nich przeprowadzone były z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., a w 21 z nich skierowano nierzetelne zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a., wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy, uzasadnione m.in. skomplikowanym charakterem tych spraw, pomimo że w ich trakcie organ nie prowadził żadnego postępowania dowodowego, a rozstrzygnięcie zostało wydane na podstawie dokumentacji znanej organowi w chwili złożenia wniosku.

### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Informuję, że zawiadomień nie można oceniać jako nierzetelnych w sytuacji, kiedy przepisy dopuszczają wydłużenie terminu załatwienia sprawy. Kluczowym jest poinformowanie stron o tym fakcie, co rzeczywiście następowało. Skoro GIOŚ skutecznie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, które dają do tego podstawę, przedłużył termin rozstrzygnięcia sprawy, niewłaściwe jest stwierdzenie, że rozstrzygnięcie zapadło z naruszeniem terminu. Stwierdzenie NIK byłoby uzasadnione w sytuacji, gdyby organ nie przedłużył terminu lub wydał rozstrzygnięcie po jego upływie. Należy również zauważyć, że kwestia przedłużenia terminu nie była kwestionowana przez strony postępowania, pomimo posiadanych, zgodnie z kpa, uprawnień w tym zakresie. Wskazanie, iż w ramach prowadzonych postępowań GIOŚ nie zbierał dodatkowych dowodów i materiałów lub nie prowadził postępowania wyjaśniającego, nie daje podstaw do stwierdzenia, że sprawy nie były skomplikowane. Jak zauważył NIK w jednym z tematów omawianych na każdym ze szkoleń były problematyczne kwestie związane z orzecznictwem dotyczącym wydawanych przez wojewódzkich inspektorów decyzji w zakresie zagadnień związanych z Programem działań. Dodatkowo, należy mieć na uwadze, że wg art. 36 § kpa przesłanką przedłużenia terminu załatwienia sprawy nie jest prowadzenie postępowania wyjaśniającego, a skomplikowany charakter sprawy, tym samym stanowisko NIK nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach kpa.

NIK nie uwzględnił, że zagadnienia ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne<sup>1</sup> (upw) dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami ze źródeł rolniczych są nowymi zagadnieniami w orzecznictwie organów IOŚ w brzemieniu ujętym w Programie działań i z merytorycznego punktu widzenia są m.in. z tego powodu skomplikowane. Potwierdza to również fakt, że Ministerstwo Infrastruktury na stronie internetowej<sup>2</sup> zamieściło pytania i odpowiedzi do zagadnień Programu działań. Aktualnie na stronie znajduje się wersja rozbudowana, bowiem na bieżąco strona jest aktualizowana. W początkowym okresie obowiązywania przepisów nie wszystkie kwestie były i nadal nie są wyjaśnione. Oznacza to, że wymagania Programu działań budzą wątpliwości i wymagają weryfikacji i analizy danego zagadnienia w stanie faktycznym danej indywidualnej sprawy nie tylko na etapie WIOŚ, ale i GIOŚ, oraz nie tylko na gruncie upw, Programu działań, ale też przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu, przepisów ustawy o odpadach lub aktów wykonawczych do tych ustaw, a nawet na gruncie art. 189f kpa.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 960

<sup>2</sup><https://www.gov.pl/web/infrastruktura/pytania-i-odpowiedzi-do-programu-azotanowego>

Jednocześnie należy podkreślić, że Informacja NIK o wynikach kontroli *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych* nie uwzględnia zmiany, która została zawarta w uchwale NIK nr 27 z dnia 1 kwietnia 2025 r., gdzie NIK uznała, że stwierdzenie, o prowadzeniu przez GIOŚ postępowań niezgodnie z przepisami kpa, zawarte w ocenie ogólnej, jest niewłaściwe i doprecyzowała: „do fragmentów oceny ogólnej oraz oceny cząstkowej, dotyczących nieprawidłowości związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi (zastrzeżenie 4.) - i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym na str. (...) po skrócie: „k.p.a.” dodaje się przecinek oraz wyrazy: „w zakresie szybkości i prostoty postępowania”.

Tym samym uchybienia ze strony GIOŚ w tym obszarze były niewielkie, dotyczyły bowiem jedynie szybkości i prostoty postępowania.

Biorąc powyższe pod uwagę posługiwanie się w Informacji NIK stwierdzeniem, że: „Główny Inspektor Ochrony Środowiska w większości zbadanych przypadków niezgodnie z przepisami k.p.a. prowadził postępowania odwoławcze od decyzji wojewódzkich inspektorów dotyczących stosowania Programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną”, jest zbyt daleko idące – może ono bowiem sugerować znacznie większy zakres naruszeń.

Ponadto, tak jak słusznie wskazał NIK, czas wydania decyzji ma również związek z brakami kadrowymi w GIOŚ. W celu usprawnienia procesu prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji WIOŚ oraz wzmocnienia działań w zakresie ochrony wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w Departamencie Inspekcji GIOŚ 2 października 2024 r. utworzony został Zespół do spraw Kontroli Korzystania z Nawozów. Do zadań tego Zespołu w obszarze ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami ze źródeł rolniczych należy m. in. udział w określaniu ogólnopolskich celów kontroli oraz przygotowanie wytycznych do kontroli, prowadzenie postępowań administracyjnych, dbanie o jednolitość orzecznictwa, udzielanie wsparcia merytorycznego pracownikom wioś, przygotowanie szkoleń, sporządzanie sprawozdań, raportów oraz informacji.

Ponadto kontynuowane są dodatkowe działania naprawcze i organizacyjne mające na celu zwiększenie sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych, polegające na zwiększonym nadzorze nad wykonywaniem zadań, monitorowaniu przez przełożonych postępów w prowadzeniu postępowań administracyjnych oraz dotyczące ograniczania fluktuacji kadr. Ocena dotychczasowego działania wskazuje na usprawnienie prac w ww. obszarach oraz na poprawę terminowości realizacji ww. zadań.

#### C. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

#### 4. Wnioski – sekcja „Do Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Infrastruktury, Ministra Finansów oraz wojewodów” – strona 25 Informacji

1. *Wspólne wypracowanie modelu finansowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kosztów osobowych i pochodnych w wysokościach niezbędnych do skutecznej realizacji przez nie zadań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego.*

#### Stanowisko MKiŚ do wniosku 1

Resort klimatu i środowiska pracuje nad ustawą zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Celem ustawy jest waloryzacja stałego mechanizmu finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) przez zmianę limitu wydatków, określonych w art. 29 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Zmiana

limitu wydatków przeznaczonych na realizację PMŚ umożliwi finansowanie tego obszaru działalności IOŚ w zakresie zgodnym z przepisami prawa oraz zalecaniami Najwyższej Izby Kontroli. Proponowane rozwiązanie obejmuje zwiększenie środków przeznaczanych na finansowanie realizacji PMŚ, w tym na wynagrodzenia osobowe w związku z niedoszacowaniem reformy organizacyjnej IOŚ z 2018 roku.

Niemniej jednak Zespół do spraw Programowania Prac Rządu odroczył podjęcie decyzji w sprawie wprowadzenia projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rządu do czasu uzgodnienia przez Ministra Klimatu i Środowiska z Ministrem Finansów kwestii możliwości sfinansowania realizacji projektowanych rozwiązań.

#### 4. Wnioski - sekcja „Do Ministra Klimatu i Środowiska” – strona 25 Informacji

*5. Zapewnienie, w ramach sprawowanego na podstawie art. 3a uioś nadzoru nad Głównym Inspektorem, pełnej realizacji przez ten organ zaplanowanego zakresu monitoringu wód służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań oraz dokonywania przez niego ocen eutrofizacji wód, przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, obejmujących wszystkie jednolite części wód powierzchniowych, co do których nie ma obiektywnych przesłanek do odstąpienia od wykonania takiej oceny.*

#### Stanowisko MKiŚ do wniosku 5

Minister Klimatu i Środowiska w ramach sprawowanego nadzoru jest informowany przez GIOŚ o sytuacji dotyczącej prowadzonego monitoringu wód i podejmuje działania mające na celu poprawę obecnego stanu. Jednakże możliwości wdrożenia niektórych rozwiązań są w istotny sposób ograniczone przez obowiązujące ramy budżetowe państwa. Pomimo podejmowanych starań, nie wszystkie działania mogą zostać zrealizowane w oczekiwanym czasie i zakresie, a część czynników wpływających na sytuację pozostaje poza bezpośrednią kompetencją resortu klimatu i środowiska. Zapewniam jednak, że Minister Klimatu i Środowiska nadal będzie podejmował starania w celu wsparcia GIOŚ w realizacji jego ustawowych zadań.

#### 4. Wnioski – sekcja „Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa” – strona 26 Informacji

*8. Wdrożenie rozwiązań umożliwiających efektywną wymianę informacji niezbędnych do planowania i dokonywania kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną, w tym działu specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.*

#### Stanowisko MKiŚ do wniosku 8

Zagadnienie to jest przedmiotem regulacji w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Inspekcji Ochrony Środowiska (UDER81). Projekt zakłada umożliwienie IOŚ planowania i wykonywania kontroli w oparciu o dane, którymi dysponuje ARiMR, poprzez zmiany w ustawach: o Inspekcji Ochrony Środowiska, Prawo wodne, o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt. Zakłada się, że ww. zmiany umożliwią precyzyjne i celowane planowanie oraz wykonywanie kontroli w zakresie przechowywania i stosowania nawozów w oparciu o dane, którymi dysponuje ARiMR.

#### 4. Wnioski – sekcja „Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska” – strona 26 Informacji

*9. Zapewnienie intensyfikacji dokonywania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem i stosowania nawozów zgodnie z nim przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.*

#### Stanowisko MKiŚ do wniosku 9

Zapewnienie intensyfikacji dokonywania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli stosowania Programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem i stosowania nawozów zgodnie z nim przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy jest wprost od finansowania IOŚ. Aktualnie w porównaniu do okresu sprzed 2018 r. liczba zadań IOŚ znacznie wzrosła. Natomiast nie zwiększyła się proporcjonalnie do liczby nowych zadań, liczba etatów. To spowodowało znaczny wzrost obciążenia pracowników IOŚ zadaniami. Zwiększenie finansowania IOŚ umożliwiło zwiększenie liczby pracowników i tym samym możliwa będzie intensyfikacja kontroli.

#### D. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 5. Ważniejsze wyniki kontroli – sekcja „Realizacja umów przez GIOŚ” – strona 61 Informacji

*W latach 2020-2023 DZPŚ korzystał ze sprzętu zakupionego z dofinansowania pochodzącego z umów z PGW WP w 319 czynnościach niezwiązanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. DZPŚ dysponował również sprzętem zakupionym w latach 2019-2023 ze środków innych niż pochodzące dofinansowania przekazane przez PGW WP o łącznej wartości 90,5 tys. zł.*

#### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej GIOŚ (DZPŚ GIOŚ) kierując się zasadą ekonomiki i gospodarności, pozyskując sprzęt w długotrwałych procedurach zamówień publicznych, dopuścił jego wykorzystanie do wykonywania zadań kontrolnych innych niż wskazane w umowie z PGWWP, jednocześnie mając na uwadze priorytet zastosowań do realizacji czynności wskazanych w dyrektywie azotanowej. Uwagi zawarte w Wystąpieniu pokontrolnym NIK, wskazujące na nieprawidłowość takiego działania i niecelowość doposażenia w specjalistyczne narzędzia inspektorów IOŚ, wymusiły podjęcie i wdrożenie działań i rozwiązań nastawionych na zmianę celowości wykorzystania i jego dokumentowania. W zakresie sprzętu wykorzystywanego przez DZPŚ GIOŚ rozpoczęto zastępowanie sprzętu zakupionego z umowy z PGW WP sprzętem finansowanym ze środków GIOŚ. W miarę dostępności środków finansowych proces ten będzie kontynuowany w kolejnych latach. Wymiana odbywa się z zachowaniem racjonalności, tzn. pierwszeństwo wymiany dotyczy sprzętu najstarszego, który posiada najłabsze parametry użytkowe. W IV kwartale 2024 roku dokonano zakupu części sprzętu.

Do wszystkich wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska przekazano zaktualizowany wniosek o delegowanie operatorów i wykorzystanie sprzętu będącego w dyspozycji DZPŚ, który zawiera informację o celu kontroli oraz czy sprawa dotyczy czynności związanych z dyrektywą azotanową. Wnioskodawcy na etapie złożenia wniosku określają, czy sprawa dotyczy czynności wykonywanych w związku z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego. W przypadku wskazania, że zlecane zadania związane są z ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – wniosek realizowany jest w pierwszej kolejności z wykorzystaniem sprzętu dofinansowanego przez PGW WP. Wprowadzono mierniki wykorzystania danego rodzaju

sprzętu w poszczególnych czynnościach wykonywanych przez DZPŚ, z podziałem na czynności wykonywane w związku z ochroną wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Zestawienia ułatwią w przyszłości opracowanie informacji nt. wykorzystania sprzętu do realizowanych czynności.

#### E. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 5. Ważniejsze wyniki kontroli – sekcja „Nierzetelne i nieprawidłowe działania Ministra i Głównego Inspektora oraz OSChR w zakresie oceny skuteczności programu działań” – strona 78 Informacji

*Główny Inspektor zapewnił wymagania jakościowe prowadzonego monitoringu wód, w tym na potrzeby oceny ich eutrofizacji. Nie wykonał jednak badań monitoringowych we wszystkich zaplanowanych JCWP. Poza badaniem pozostało 19% zaprogramowanych do monitoringu JCWP.*

##### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Niewykonanie zaplanowanego w ramach PMŚ monitoringu wód wynika głównie z braku możliwości techniczno-finansowych Centralnego Laboratorium Badawczego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Obecnie kwotą prawnie wiążącą, do wysokości której Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej może finansować zadania PMŚ, jest kwota do 100 mln zł rocznie (obejmuje finansowanie w ramach PMŚ m. in.: monitoringu jakości powietrza, monitoringu jakości wód, monitoringu przyrody, monitoringu hałasu, monitoringu pól elektromagnetycznych, monitoringu promieniowania jonizującego) zapisana w limicie wydatków, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa o zmianie ustawy o IOŚ).

Jak wcześniej wskazano, resort klimatu i środowiska pracuje nad ustawą zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw w celu waloryzacji stałego mechanizmu finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska.

Dodatkowo w celu zapewnienia pobierania odpowiedniej liczby próbek wód powierzchniowych, a także umożliwienia wykonywania oznaczeń biologicznych, w tym szczególnie związanych z obecnością *Prymnesium parvum*, GIOŚ pozyskał dodatkowe środki na zatrudnienie w strukturach CLB dodatkowych, na które trwają nabory tj. 20 pracowników (10 biologów i 10 próbkobiorców z uprawnieniami stermotorzysty). Zwiększenie liczby pracowników pozwoli na efektywne przeprowadzanie badań, zwiększenie liczby punktów monitoringu oraz szybszą reakcję na zmiany jakości wód, co wpłynie na skuteczność działań Inspekcji Ochrony Środowiska.

#### F. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 5. Ważniejsze wyniki kontroli – sekcja „Nierzetelnie sporządzona ocena eutrofizacji” – strona 83 Informacji

*W okresie objętym kontrolą GIOŚ dokonał jednej oceny eutrofizacji wód za lata 2016-2019. Ocena ta, przekazana podsekretarzowi stanu w MG MiŻŚ 30 czerwca 2020 r., została opracowana nierzetelnie.*

*W przekazanej podsekretarzowi stanu w MG MiŻŚ ocenie eutrofizacji za lata 2016-2019 przez p.o. zastępcę Głównego Inspektora:*

- powielono dane dotyczące wskaźników jakości wód, ich klasyfikacji oraz ocenę dla 87 kodów JCWP, w tym dla czterech JCWP ocena była przypisana do więcej niż jednego punktu pomiarowo-kontrolnego (ppk);
- dla dwóch JCWP błędnie wskazano ich kod;
- dla jednej JCWP błędnie przypisano punkt pomiarowo-kontrolny;
- wskazano wartość „0” w kolumnie zawierającej informację o programach monitoringu: diagnostycznego - w 278 przypadkach, operacyjnego - w 220 przypadkach i diagnostycznego i operacyjnego - w 475 przypadkach, zamiast wartości „TAK” lub „NIE”;
- umieszczono informację o wynikach monitoringu i ocenę eutrofizacji zbędną dla dwóch ppk, które nie były punktami reprezentatywnymi dla jednej JCWP;
- błędnie umieszczono w kolumnie „Uwagi” wpis o treści „Odry” w 19 przypadkach oraz o treści „Łaby” w jednym przypadku, co wynikało z przesunięcia o jedno miejsce w lewo względem kolumny o nazwie „Dorzecze”;
- nie umieszczono wyników klasyfikacji wskaźników jakości wód dla 10 JCWP w ocenie eutrofizacji, mimo jej dokonania.

#### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Ocena eutrofizacji za lata 2016-2019 podlegała weryfikacji w Departamencie Monitoringu Środowiska GIOŚ (DMŚ GIOŚ), jednak warunki jej wykonania i weryfikacji były mocno utrudnione, co zwiększyło ryzyko wystąpienia błędów. Zarówno przepisy upw, jak i przepisy wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych nie określają terminu dokonania oceny eutrofizacji. Na prośbę wystosowaną przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ocenę eutrofizacji za lata 2016-2019 wykonano w najwcześniejszym możliwym terminie, to znaczy zaraz po wykonaniu klasyfikacji wskaźników jakości wód zbadanych w 2019 r. Ocena eutrofizacji za lata 2016-2019 wykonywana była w 2020 r. w terminie do 30 czerwca, tj. do dnia stanowiącego według obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych<sup>3</sup>, termin wykonania klasyfikacji wskaźników jakości wód – wskaźników i elementów stanu i potencjału ekologicznego oraz wskaźników stanu chemicznego jcwp. Prace nad klasyfikacją wskaźników jakości jcwp i oceną eutrofizacji wód prowadzone były zatem równolegle.

Dodatkowym utrudnieniem był stan epidemii COVID-19, który poprzez absencje chorobowe, kwarantanny i konieczność pracy zdalnej przekładał się na spowolnienie tempa prac nad klasyfikacją wskaźników i oceną eutrofizacji. Ponadto problemem był niedobór kadr – w 2020 r. w DMŚ GIOŚ na stanowisku odpowiedzialnym za koordynację wykonywania ocen stanu wód na poziomie krajowym pracowała tylko 1 osoba (obecnie są to 3 osoby).

#### G. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 5. Ważniejsze wyniki kontroli – sekcja „Niekompletna ocena eutrofizacji” – strony 83-84 Informacji

Główny Inspektor ocenił 2459 JCWP jako zeutrofizowane, a 1233 JCWP – jako niezeutrofizowane. Jednakże, w przekazanym do MGMIŻŚ dokumencie, Główny Inspektor nie zawarł oceny eutrofizacji dla 1958 JCWP, z czego w przypadku 297 JCWP wystąpiły obiektywne przesłanki braku dokonania tej oceny, a w przypadku 1661 JCWP (29,4% JCWP) ocena nie została dokonana z uwagi na braki kadrowe w CLB.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 2149

#### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Należy podkreślić, że bezpośrednią przyczyną wykonania niekompletnej oceny stanu jcwp było niewykonanie monitoringu wód powierzchniowych, zgodnie z wykonawczymi programami monitoringu wód powierzchniowych. Wpływ miało na to wiele czynników, które wskazuje również NIK w swoim wystąpieniu, niezależnych od GIOŚ, takich jak fakt, że minister właściwy ds. gospodarki wodnej nie zapewnił odpowiedniego finansowania struktur IOŚ w zakresie pokrycia kosztów osobowych dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, których wykonanie wynika z upw, na co wskazuje sama NIK w Informacji (str. 20). Skutkiem braku odpowiedniego finansowania struktur IOŚ w zakresie pokrycia kosztów osobowych był brak odpowiedniej liczby etatów w CLB niezbędnych do wykonania pełnego zakresu programu (str. 16 Informacji NIK).

#### H. Zapisy Informacji o wynikach kontroli

##### 5. Ważniejsze wyniki kontroli – sekcja „Niekompletna ocena eutrofizacji” – strony 84-85 Informacji.

*Było to niezgodne z art. 111 ust. 2 upw oraz przepisami załączników nr: 12 część A pkt III, 13 część A pkt IV i V, 15 część A pkt III, 26 część A pkt III, 27 część A pkt IV i V do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. Zgodnie z treścią ww. załączników do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r., jeśli GIOŚ nie dokonał klasyfikacji na podstawie pomiarów lub badań w reprezentatywnym punkcie pomiarowo-kontrolnym, dopuszczalne było wykonanie klasyfikacji na podstawie: danych pomiarowych uzyskanych dla innych JCWP (tzw. ocena z przeniesienia), wyników modelowania matematycznego lub oceny eksperckiej.*

#### Stanowisko MKiŚ do zapisów Informacji o wynikach kontroli

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż artykuł 111. ust. 2 upw., zawiera bezpośrednie odwołanie do oceny eutrofizacji opisanej w art. 111 ust. 3.: „ocenę eutrofizacji wód rozumianej jako wzbogacenie wody związkami azotu powodujące przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego i skutkujące niepożądanymi zaburzeniami równowagi organizmów obecnych w wodzie oraz niekorzystnymi zmianami jej jakości.”

Z wyżej cytowanego przepisu wynika, iż minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sporządza sprawozdanie obejmujące ocenę eutrofizacji. Artykuł 111 określa czym ta ocena jest. Nie określa natomiast obowiązku oceny wszystkich wód jakie znajdują się na terenie Polski. Z tego powodu za nieuprawnioną można uznać ocenę NIK, zgodnie z którą niewykonanie oceny eutrofizacji we wszystkich jednolitych częściach wód było niezgodne z art. 111 upw. Należy tu podkreślić, że wykonanie oceny eutrofizacji we wszystkich jcwp również nie oznaczałoby wykonania jej we wszystkich wodach znajdujących się na terenie kraju. Jako jednolite części wód wyznaczona jest jedynie część fragmentu sieci rzecznej i zbiorników położonych na terenie Polski. Dla przykładu, II aktualizacja Planów gospodarowania wodami (IIaPGW) na lata 2022-2027 wyznacza 1068 jeziornych jcwp oraz 45 zbiorników zaporowych, tymczasem zgodnie z Mapą Podziału Hydrograficznego Polski, przygotowaną przez PGW WP i wykorzystaną na potrzeby IIaPGW, na terenie naszego kraju znajduje się 16 398 jezior i wyróżnionych zbiorników.

Za równie niezasadne należy uznać stwierdzenie, że niewykonanie oceny eutrofizacji we wszystkich jcwp było niezgodne z przepisami załączników nr: 12 część A pkt III, 13 część A pkt IV i V, 15 część A pkt III, 26 część A pkt III, 27 część A pkt IV i V do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. Przepisy te jedynie dopuszczają możliwość wykonania klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego i klasyfikacji stanu chemicznego jcwp w których

nie wykonano badań monitoringowych. Nie zawierają żadnych zapisów nakazujących wykonania klasyfikacji dla określonej jcwp oraz nie określają liczby jcwp dla których wykonanie klasyfikacji jest obowiązkowe. Ponadto, przepisy te nie dotyczą oceny eutrofizacji, lecz mają zastosowanie do klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego i klasyfikacji stanu chemicznego jcwp.

Z wyrazami szacunku,

Z up. Ministra

Anita Sowińska  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

KSI.430.2.2025

Warszawa, 2025-11-21

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli  
„Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska (znak pisma: DIŚ-I.082.2.2025.A.Z).

Wskazuję, że ocena Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) zawarta w wystąpieniu pokontrolnym i informacji o wynikach kontroli, zgodnie z którą postępował on niezgodnie z wydanymi przez siebie wytycznymi oraz nie dokumentował analiz, na podstawie których określał wytyczne dla wojewódzkich inspektorów została uznana za zasadną przez Kolegium NIK w uchwale nr 27/2025 z 26 marca 2025 r.

Podobnie, Kolegium NIK uznało za zasadne ustalenie, że GIOŚ na lata 2020-2021 nie określił minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych, jaką mieli wykonać wojewódzcy inspektorzy, pomimo że zobowiązał się do tego w wydanych przez siebie wytycznych. Kolegium NIK nie zgodziło się z argumentami GIOŚ, podniesionymi w zastrzeżeniach, jakoby wpływ na brak wyznaczenia minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do zaplanowania na lata 2020-2021 miały występujące w tym okresie obostrzenia związane z epidemią COVID-19. Z kolei na 2019 r. oraz na lata 2022-2023, pomimo określenia minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli, nie udokumentowano analiz, na podstawie których wartości te wskazano. W latach, co do których GIOŚ nie ustalał minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do objęcia kontrolą przez wojewódzkich inspektorów, średnia liczba kontroli była mniejsza niż w latach, dla których określono taką liczbę. Kolegium NIK stwierdziło na tle powyższego stanu faktycznego, że nieokreślenie na lata 2020-2021 minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych, które wojewódzcy inspektorzy powinni zaplanować, wpłynęło na niższą liczbę kontroli, zrealizowanych w latach 2020-2021 przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Kolegium NIK jednocześnie zwróciło uwagę, że niezależnie od tego na mniejszą liczbę kontroli miał wpływ stan epidemii COVID-19 i wynikające z niego obostrzenia. Konstatacja ta nie dotyczy jednak oceny działalności GIOŚ w zakresie określania minimalnej liczby kontroli, tylko wpływu epidemii COVID-19 na liczbę kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów. Podkreślić należy, że NIK nie formułowała nieprawidłowości w wystąpieniach pokontrolnych do skontrolowanych wojewódzkich inspektorów, których istotą byłoby dokonanie niższej liczby kontroli w latach, dla których GIOŚ nie określił minimalnej liczby kontroli. W tej sytuacji informacja o epidemii COVID-19 nie była w tym zakresie kluczowa.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

Cztery zastrzeżenia GIOŚ w sprawie jego działań jako organu wyższego stopnia w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów były przedmiotem uchwały Kolegium NIK nr 27/2025 z 26 marca 2025 r. Dwa z nich zostały oddalone, a dwa – uwzględnione w części. W ocenie ogólnej, na str. 12 informacji o wynikach kontroli podano, iż „Główny Inspektor Ochrony Środowiska w większości zbadanych przypadków niezgodnie z przepisami k.p.a. prowadził postępowania odwoławcze od decyzji wojewódzkich inspektorów (...)”. Jest to ocena ogólna, wskazująca na kategorię stwierdzonych nieprawidłowości, tj. prowadzenie postępowań niezgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>. Szczegółowe informacje, precyzujące ocenę ogólną, m.in. w zakresie liczby oraz rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem naruszonych przepisów wskazano w „Syntezie” na str. 18 oraz w rozdziale 5 „Ważniejsze wyniki kontroli” na str. 37-38 przedmiotowej informacji o wynikach kontroli. Zgadzam się, że dotyczą one szybkości i prostoty postępowania.

Przyjmuję do wiadomości informację o rozwiązaniach przyjętych w odpowiedzi na kontrolę NIK w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w celu usprawnienia procesu prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji wojewódzkich inspektorów, zwiększenia potencjału Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w wykonywaniu badań monitoringowych oraz wykorzystania sprzętu zakupionego na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie. Z satysfakcją odnotowuję także przyjęcie do realizacji zawartych w informacji o wynikach kontroli wniosków skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska.

Odnosząc się do argumentacji Ministra Klimatu i Środowiska dotyczącej nierzetelnie sporządzonej i niekompletnej oceny eutrofizacji należy wskazać, że zagadnienia te były przedmiotem zastrzeżeń Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego z 27 grudnia 2024 r. Kolegium NIK w uchwale nr 27/2025 z 26 marca 2025 r. oddaliło zastrzeżenia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w tym zakresie w całości.

Mariusz Haładyj  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.