



Ochrona środowiska

Zapobieganie zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzenia rolniczego

PAWEŁ TRZASKOWSKI

Jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia wód związkami biogennymi jest produkcja rolnicza związana ze stosowaniem i przechowywaniem nawozów naturalnych. Zadaniem organów administracji publicznej w Polsce jest ustalanie, wdrażanie i nadzorowanie realizacji konkretnych działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód związkami azotu ze źródeł rolniczych. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli jednoznacznie wskazują, że organy te nie zawsze wywiązywały się z nałożonych zadań.

Wprowadzenie

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

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest ważnym elementem unijnej polityki ochrony wód oraz najpoważniejszym problemem na pograniczu ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa. Rada Wspólnot Europejskich, mając na uwadze m.in. to, iż na obszarze Unii Europejskiej azotany pochodzenia rolniczego stanowiły główną przyczynę zanieczyszczenia wód ze źródeł rozproszonych, a także możliwość oddziaływania zanieczyszczenia wody spowodowanego przez azotany w jednym kraju na stan wody w innych państwach, zdecydowała o przyjęciu dyrektywy azotanowej¹. Zobowiązuje ona państwa do podejmowania różnych działań, w tym m.in.: wyznaczenia na

¹ Dyrektywa 91/676/EWG z 12.12.1991 dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (zwana w tekście dyrektywą azotanową) – Dz.Urz. UE L 375 z 31.12.1991, s. 1, ze zm.

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

Alternatywnym postępowaniem wskazanym w dyrektywie jest ustanowienie i wdrożenie programu działań na terenie całego kraju bez konieczności wyznaczania stref wrażliwych. Z tej możliwości skorzystało wiele krajów UE, zapewniając ochronę wszystkich wód, a nie tylko spełniających kryteria określone w dyrektywie azotanowej. Takie podejście wybrały Austria, Dania, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Słowenia, Rumunia oraz region flamandzki i Irlandia Północna. W 2015 r. całkowita powierzchnia, do której odnosiły się programy działań, stanowiła około 61% użytków rolnych UE.

Polska podjęła realizację wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r., decydując się na wyznaczenie stref zagrożenia, tzw. obszarów szczególnie narażonych (OSN). Komisja Europejska (dalej KE), uznając sposób realizacji przez Polskę wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej za niewystarczający, od 2010 r. prowadziła postępowanie zakończone wniesieniem w 2013 r. skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). W wyroku z 20 listopada 2014 r. Trybunał, na podstawie wniesionej przez KE skargi stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego, m.in. przez niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą być zanieczyszczone związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia związkami azotu ze źródeł rolniczych. Ponadto uznał zasadność zarzutów KE dotyczących programów działań dla OSN.

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

Artykuł przedstawia wyniki kontroli², dotyczącej zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych. Została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2017 r. z własnej inicjatywy i stanowiła kontynuację działań podejmowanych przez NIK, mających służyć ocenie stopnia wypełniania przez Polskę przyjętych zobowiązań w obszarze środowiska, związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Skontrolowano Ministerstwo Środowiska (dalej MŚ), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW), Krajowy Zarząd

² Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych*, nr ewid. 22/2018/P/17/051/KSI, Departament Środowiska NIK, sierpień 2018 r.



Gospodarki Wodnej (dalej KZGW), Centrum Doradztwa Rolniczego (dalej CDR), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR), sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej: rzgw), sześć wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego (dalej: wodr), sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (dalej: wioś) oraz sześć oddziałów regionalnych ARiMR. NIK oceniła prawidłowość i skuteczność działań organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych. W toku kontroli analizowano m.in.: prawidłowość wyznaczenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie na nie narażonych; poprawność opracowania i stopień wdrożenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego; nadzór i kontrolę wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód tymi związkami i osiągnięcia założonych efektów; działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem do wymogów dyrektywy azotanowej.

Wyznaczanie wód i obszarów wrażliwych na zanieczyszczenia

Zgodnie z obowiązującym przez ponad 13 lat modelem wdrażania postanowień dyrektywy azotanowej, Polska była zobowiązana do identyfikacji i cyklicznej weryfikacji (przynajmniej raz na cztery lata) wód wrażliwych, czyli wód

zanieczyszczonych i zagrożonych zanieczyszczeniem związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz wyznaczenia obszarów szczególnie narażonych (OSN), z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należy ograniczyć. Warunkiem skutecznego zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu była pełna identyfikacja wód wrażliwych i obszarów szczególnie narażonych. Kontrolą NIK objęto proces weryfikacji wód wrażliwych oraz wyznaczania OSN w trzecim³ i czwartym⁴ cyklu realizacji dyrektywy azotanowej.

Decyzje w sprawie sposobu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej zostały podjęte na szczelbu Ministrów Środowiska oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na spotkaniu 16 grudnia 2010 r. ustalono spójną strategię wyznaczania OSN. Uzgodniono, że MRiRW, pomimo braku takiego obowiązku, przekaze MŚ oraz KZGW: „twarde naukowe dowody oraz analizy na temat stanu rolnictwa w Polsce wraz z oceną presji rolniczej i jej wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych wraz ze wskazaniem obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego”. Realizując przyjęte zobowiązanie, MRiRW zleciło Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach (dalej: IUNG) wykonanie ekspertyzy pt.: „Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych

³ Okres od 1.5.2012 do 30.4.2016.

⁴ Okres od 1.5.2016 do 30.4.2020.

oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego”.

Ekspertyza opracowana przez IUNG nie określała wystarczająco wpływu presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych, gdyż nie identyfikowała wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych. W dokumencie tym nie uwzględniono także wód wykazujących eutrofizację i wód wykazujących tendencję do eutrofizacji oraz nie uwzględniono kryterium budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych. Tym samym opracowanie to nie zawierało wszystkich danych, wymienionych w § 2 i § 3 rozporządzenia w sprawie wyznaczania wód wrażliwych⁵, które powinny być uwzględnione przy wyznaczaniu wód wrażliwych i OSN. Wyniki zawarte w ekspertyzie IUNG nie spotkały się także z akceptacją KE, która podkreśliła, iż największym problemem jest eutrofizacja jezior i Morza Bałtyckiego.

Uwagi do ekspertyzy wnieśli również dyrektorzy rzgw podkreślając przede wszystkim na niewskazanie jednolitych części wód w granicach wyznaczonych obszarów znajdujących się pod presją rolniczą, gdzie występowały przekroczenia stężenia azotanów; nieokreślenie zasady ciągłości wyznaczonych stref narażonych na azotany; brak weryfikacji położenia jezior zeutrofizowanych w stosunku do obszarów OSN; nieokreślenie wód wrażliwych; niewłaściwe wykorzystanie danych

monitoringowych oraz przyjęcia nieprawidłowego kryterium oceny zawartości azotanów. Choć ekspertyza opracowana przez IUNG nie określała wystarczająco wpływu presji ze źródeł rolniczych na stan wód powierzchniowych i podziemnych i nie została uzupełniona w tym zakresie, stanowiła podstawę do wyznaczania przez dyrektorów rzgw obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego w trzecim cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej. Ponadto, ekspertyza stanowiła podstawę uzasadnienia stanowiska Polski przedstawionego KE w sprawie implementacji dyrektywy azotanowej.

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

Kontrola wykazała, że dyrektorzy pięciu z sześciu kontrolowanych rzgw,

⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23.12. 2002 w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (zwane w tekście rozporządzeniem w sprawie wyznaczania wód wrażliwych) – Dz.U. nr 241 poz. 2093, uchylone 1.1. 2018.



przygotowując w 2012 r. projekty rozporządzeń w sprawie wyznaczania wód wrażliwych i OSN, bazowali na obrębach geodezyjnych z istniejącą presją rolniczą zidentyfikowanych w ekspertyzie IUNG. Uwzględnili również analizy dostępnych wyników badań wód wykonanych w ramach państwowego monitoringu środowiska, a także korzystali z eksperckiego wsparcia pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. W trakcie procesu wyznaczania wód wrażliwych i OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej, Minister Środowiska wraz z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęli w kwietniu 2012 r. decyzję o konieczności dokonania ponownej analizy pod kątem zmniejszenia powierzchni OSN na terenie sześciu województw. Podjęto ją, pomimo braku merytorycznych podstaw, jedynie z obawy przed wystąpieniem protestów rolników. Realizując decyzję, przekazaną przez Prezesa KZGW, dyrektorzy pięciu rzgw w 2012 r. wyznaczyli łącznie jedynie 168 wód wrażliwych i 49 OSN o pow. 13 935,04 km², stanowiącej 4,46% powierzchni kraju.

We wrześniu 2013 r. w Ministerstwie Środowiska postanowiono o konieczności podjęcia działań zmierzających do zwiększenia powierzchni OSN do poziomu

określonego w ekspertyzie IUNG. Decyzja w tej sprawie została podjęta po wniesieniu przez KE skargi przeciwko Polsce w związku z niewystarczającym, zdaniem Komisji, sposobem realizacji zobowiązań wynikających z dyrektywy azotanowej. Ostatecznie rozporządzenia dyrektorów rzgw dotyczące wyznaczenia dodatkowych OSN zostały wydane w 2015 r. i w 2016 r., a więc 20 listopada 2014 r., po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE, potwierdzającego niewystarczające wyznaczenie wód wrażliwych i OSN w Polsce. W efekcie dyrektorzy pięciu rzgw w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej wyznaczyli łącznie 312 wód wrażliwych i 95 OSN o pow. 21 309,4 km², stanowiącej 6,81% powierzchni kraju. Kontrolerzy NIK wykazali, że na skutek decyzji podejmowanych przez Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nastąpiło to bez uwzględnienia wszystkich wymagań i kryteriów określonych w art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r.⁶ oraz wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie wyznaczania wód wrażliwych. Nie zastosowano także zasady przezorności⁷ i nie dokonano weryfikacji – zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej oraz zasadą pierwszeństwa⁸ – konieczności wyznaczenia takich

⁶ Ustawa z 18.7. 2001 – Prawo wodne (zwana w tekście ustawą – Prawo wodne z 2001 r.) – Dz.U. z 2017 r. poz.1121, ze zm., uchylona 1.1.2018.

⁷ Zasada ta wynika z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 47) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z 27.4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.). Zasada przezorności zobowiązuje do tego, aby każdy, kto planuje, podejmuje lub wyraża zgodę na działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest w pełni rozpoznane – kierując się przezornością – podjął wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Zasada ta wymaga także, aby prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków traktować tak, jak pewność ich wystąpienia.

⁸ Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc

wód w wypadku ponad 1600 jednolitych części wód, odnośnie do których dysponowano wiedzą o zidentyfikowanym wpływie presji rolniczej na te wody.

NIK wskazała, iż tym samym organy administracji publicznej nie zapewniły prawidłowego wyznaczenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia w trzecim cyklu realizacji postanowień dyrektywy azotanowej. Właściwe działania podjęto dopiero w trakcie czwartego cyklu wdrażania przepisów wymienionej dyrektywy. Podstawą merytoryczną do wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej były opracowania wykonane przez podmioty zewnętrzne (instytuty naukowe bądź specjalistyczne firmy) na zlecenie poszczególnych dyrektorów rzgw. Uwzględniały one obowiązujące kryteria wyznaczania wód wrażliwych określone w przepisach krajowych, a także zasadę przezorności. Dyrektorzy rzgw, realizując przepisy art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., na podstawie tych materiałów opracowali projekty rozporządzeń określających wody wrażliwe i OSN na lata 2016–2020. Ostatecznie, w czwartym cyklu realizacji dyrektywy azotanowej dyrektorzy sześciu rzgw wyznaczyli 1495 wód wrażliwych i 14 OSN o pow. 259 960,68 km², stanowiących 83,14% powierzchni kraju. Tym samym,

przy niezmienionym stanie prawnym i podobnych przesłankach merytorycznych co do stanu wód i wpływu na nie presji rolniczej, w czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej zwiększono powierzchnię OSN na obszarze kraju ponaddwunastokrotnie w stosunku do trzeciego cyklu.

Kontrola NIK wykazała, iż kryteria wyznaczania wód wrażliwych i OSN, określone w prawie krajowym i obowiązujące w trzecim i czwartym cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, nie zapewniały jednolitego podejścia dyrektorów rzgw przy ich wyznaczaniu. Na trudności w praktycznym zastosowaniu obowiązujących przepisów wskazywali także dyrektorzy rzgw. Pomimo tego w KZGW nie opracowano metodyki lub wytycznych dla dyrektorów rzgw dotyczących postępowania w sprawie kryteriów określonych w rozporządzeniu MŚ. Prezes KZGW nie wnioskował także do Ministra Środowiska o nowelizację przedmiotowego rozporządzenia, pomimo zgłaszanych wniosków. Dopiero na potrzeby weryfikacji wód wrażliwych i OSN na czwarty cykl realizacji dyrektywy azotanowej został opracowany wspólnie, przez pracowników rzgw, jednolity opis przedmiotu zamówienia, uwzględniający m.in. przepisy rozporządzenia w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych. W toku kontroli NIK stwierdziła także niewłaściwą transpozycję do przepisów krajowych art. 3 ust. 4

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



dyrektywy azotanowej w odniesieniu do wskazanego w nim obowiązku, tj. „dokonania przez państwa członkowskie przeglądu, w miarę konieczności dokonania zmian lub dodania do wyznaczenia stref zagrożenia, gdzie stosowne, oraz przynajmniej co cztery lata w celu uwzględnienia zmian i czynników nieprzewidzianych w czasie poprzedniego wyznaczenia”. Powyższa regulacja została transponowana do prawa krajowego przez art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., jedynie jeśli chodzi o wskazanie obowiązku weryfikacji co cztery lata wód i obszarów, o których mowa w ust. 3 tej regulacji, w celu uwzględnienia zmian czynników nieprzewidzianych podczas ich wyznaczania. Tym samym w przepisie krajowym ograniczono sposób realizacji omawianego obowiązku tylko do weryfikacji okresowej, dokonywanej co cztery lata, zamiast wskazania, tak jak w dyrektywie azotanowej, ciągłego charakteru tego obowiązku z zaznaczeniem, że weryfikację przeprowadza się przynajmniej co cztery lata. Minister Środowiska nie podejmował działań służących zapewnieniu właściwej transpozycji art. 3 ust. 4 dyrektywy azotanowej przyjmując, iż został on prawidłowo zastosowany w przepisach krajowych. Odmienne stanowisko prezentował w tej sprawie Prezes KZGW wskazując, że w ustawie – Prawo wodne z 2001 r. nie było delegacji prawnej do weryfikacji przez dyrektorów rzgw wód wrażliwych i OSN w trakcie trwania czteroletniego cyklu dyrektywy azotanowej. W praktyce sytuacja ta powodowała nieuwzględnienie przez dyrektorów rzgw w procesie weryfikacji konieczności wyznaczenia wód wrażliwych i OSN w trzecim

cyklu realizacji dyrektywy azotanowej. Nie wzięto pod uwagę m.in. wyników przygotowanej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy w 2013 r. pracy pn. „Opracowanie analizy presji i wpływu zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególnym ujęciu wszystkich kategorii wód dla potrzeb opracowania aktualizacji programów działań i planów gospodarowania wodami”. NIK zwróciła uwagę, że takie postępowanie dyrektorów rzgw było niezgodne z zasadą pierwszeństwa, zgodnie z którą prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zdaniem Izby niepodjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu zapewnienia właściwej transpozycji art. 3 ust. 4 tej dyrektywy do przepisów krajowych miało istotny wpływ na niewystarczający stan realizacji przepisów dyrektywy azotanowej w trzecim cyklu jej wdrożenia w Polsce.

Próby ograniczenia odpływu azotanów pochodzenia rolniczego

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

Do najistotniejszych działań przewidzianych do realizacji w tych programach należały:

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

W trakcie trzeciego cyklu obowiązywania dyrektywy azotanowej dyrektorzy rzgw wprowadzali programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla 49 OSN o łącznej powierzchni 13,9 tys. km². Kontrolerzy NIK we wszystkich rzgw, w których wprowadzono programy działań w tym cyklu, ujawnili nieprawidłowości związane z zapewnieniem udziału zainteresowanych podmiotów w procedowaniu tych dokumentów. Polegały one przede wszystkim na niezachowaniu w pełni wymogów określonych w uoos⁹, a także na braku wymaganego, zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie programów działań¹⁰, uzgodnienia projektów programów działań z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych,

przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie. Inspektorzy NIK ujawnili także nieuwzględnianie przez dyrektorów rzgw w programach działań wyznaczonych dla OSN w 2012 r. wszystkich środków zaradczych wymienionych w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska, a także wprowadzenie w nich treści ograniczających możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania tych środków. Regulacje te polegały na podmiotowym ograniczeniu obowiązku opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu. Dyrektorzy rzgw nie dokonali także aktualizacji, wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. dla OSN programów działań, w przypadku utraty ważności bądź zmian aktów prawnych przywołanych w ich treści.

Kontrolerzy NIK wykazali również, że Prezes KZGW oraz dyrektorzy rzgw nie zapewnili opracowania – w terminie roku od wyznaczenia OSN – programów działań dla 46 OSN o łącznej powierzchni 7374,34 km², wyznaczonych w latach 2015–2016, czym naruszono art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej i co było niezgodne z zasadą pierwszeństwa. W myśl art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej w ciągu dwuletniego okresu, po wstępnym wyznaczeniu określonym w art. 3 ust. 2, lub też w ciągu jednego roku od każdego dodatkowego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 4,

⁹ Ustawa z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwana w tekście uoos) – Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23.12. 2002 w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (zwane w tekście rozporządzeniem w sprawie programów działań) – Dz.U. z 2003 r. nr 4 poz. 44, uchylone 1.1.2018.



państwa członkowskie do realizacji celów określonych w art. 1 ww. dyrektywy ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia. Przepis ten nie został prawidłowo transponowany w art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., w którym wskazano jedynie dwuletni termin na opracowanie programu działań od daty wyznaczenia OSN. Kwestia terminu wprowadzenia programów działań dla dodatkowo wyznaczonych OSN była przedmiotem rozważań organów odpowiedzialnych za gospodarkę wodną. W wyniku tego Prezes KZGW wystąpił o rozstrzygnięcie tej kwestii do Ministra Środowiska, który jednak nie przedstawił jednoznacznej odpowiedzi. Zarówno Prezes KZGW, jak i Minister Środowiska, mimo wiedzy o niewłaściwej transpozycji do przepisów krajowych art. 5 ust. 1 dyrektywy azotanowej, nie podjęli działań mających na celu wyeliminowanie tej niezgodności. W ramach czwartego cyklu realizacji dyrektywy azotanowej na lata 2016–2020, dla wyznaczonych 14 OSN nie wprowadzono programów działań. Wynikało to przede wszystkim z zaawansowanych prac nad programem dla całego kraju.

Stanowisko Komisji Europejskiej

Komisja Europejska zajęła stanowisko w sprawie wyznaczenia w Polsce wód wrażliwych i OSN oraz wprowadzonych programów działań na OSN, uznając sposób realizacji przez nasz kraj zobowiązań wynikających m.in. z art. 3 dyrektywy azotanowej za niewystarczający. W 2010 r. rozpoczęła postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przeciwko Polsce, a w listopadzie 2011 r. wystosowała uzasadnioną opinię w tej sprawie.

Zarzuty Komisji, związane z niewystarczającym wyznaczeniem wód wrażliwych i OSN, dotyczyły:

- nieokreślenia wód wrażliwych oraz niewyznaczenia stref zagrożenia w wystarczającym stopniu;
- nieuwzględnienia przy określaniu wód wrażliwych oraz wyznaczaniu OSN, w sposób zadowalający, kryterium eutrofizacji wód morskich i słonych;
- niewyznaczenia całego terytorium Polski jako strefy wrażliwej na zanieczyszczenia związkami azotu;
- niewystarczającego uwzględnienia kryterium podwyższonego stężenia azotanów przy określaniu wód wrażliwych i następującym po nim wyznaczaniu OSN;
- niewyznaczenia wielu wód i stref wrażliwych, w których odnotowano stężenie azotu przekraczające 40 mg lub 50 mg NO_3/l , znajdujących się na obszarach wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu lub potencjalnie wrażliwych na to zanieczyszczenie.

Z kolei Zarzuty KE w odniesieniu do niewłaściwych programów działań dotyczyły:

- nieustanowienia programów działań dla stref zagrożenia w związku z niewystarczającym ich wyznaczeniem;
- niewprowadzenia w programach działań zakazu nawożenia na gruntach nachylnych: odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika), pozostałości z gospodarstw rybackich i osadów ściekowych oraz ograniczenia tego zakazu jedynie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej;
- niewłaściwego uwzględnienia w programach działań zakazu stosowania nawozów; wskazany w programach zakaz stosowania nawozów od początku grudnia do końca lutego nie odzwierciedlał,

zdaniem KE, warunków klimatycznych panujących w Polsce; w konsekwencji było możliwe stosowanie przez rolników nawozów, kiedy rośliny nie są w fazie wzrostu i nie wchłaniają azotu – co powoduje wysokie ryzyko zanieczyszczenia wód przez spływ lub wypłukiwanie azotu; KE wskazała, iż okres wegetacyjny w Polsce trwa od 180 do 220 dni, od końca marca lub początku kwietnia – do końca października lub początku listopada.

Kontrola NIK wykazała, iż kwestie związane ze sposobem wdrażania w Polsce przepisów dyrektywy azotanowej były w latach 2011–2014 przedmiotem wielu spotkań przedstawicieli MŚ i MRiRW z przedstawicielami Komisji Europejskiej. W tym okresie utrzymywała się rozbieżność pomiędzy MŚ a MRiRW w sprawie zasięgu OSN. Ministerstwo Środowiska optowało za zmianą podejścia do wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce przez ustanowienie na terenie całego kraju jednego programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Z kolei Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgadzało się na znaczące zwiększenie powierzchni OSN w kraju. Wobec braku satysfakcjonujących efektów prowadzonych rozmów, Komisja Europejska 4 lipca 2013 r. skierowała skargę do TSUE, dotyczącą niewystarczającego wdrożenia w Polsce dyrektywy azotanowej. W skardze KE zarzuciła m.in. niewystarczające określenie wód, które są lub mogą być zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, niewystarczające wyznaczenie OSN oraz wprowadzenie niewłaściwych programów działań.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z 20 listopada 2014 r. orzekł, że 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 art. 3 dyrektywy w związku z załącznikiem I do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej. Po otrzymaniu wyroku Minister Środowiska nie podjął działań w celu zmiany rozporządzenia w sprawie programów działań, pomimo że nie spełniało ono wymogów dyrektywy azotanowej. Nie dokonano w nim bowiem prawidłowej transpozycji jej przepisów dotyczących zakazu nawożenia na gruntach nachylonych odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika) oraz pozostałości z gospodarstw rybackich i osadów ściekowych, ograniczając ten zakaz jedynie do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej. Z kolei prezes KZGW oraz dyrektorzy rzgw nie dokonali aktualizacji wprowadzonych w 2012 r. programów działań w zakresie regulacji, prawidłowość których zakwestionowano w wyroku TSUE.

Dopiero od 24 sierpnia 2017 r. nastąpiła diametralna zmiana w podejściu do wdrażania przez Polskę dyrektywy azotanowej. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.¹¹,

¹¹ Ustawa z 20.7.2017 – Prawo wodne (zwana w tekście ustawą – Prawo wodne z 2017 r.) – Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.



w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, opracowuje się i wdraża program działań na obszarze całego państwa. Projekt takiego programu, w myśl art. 567 ww. ustawy, Minister Środowiska miał opracować w terminie trzech miesięcy od jej ogłoszenia, tj. do 24 listopada 2017 r. Realizując ten obowiązek Minister Środowiska w sierpniu 2017 r. przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do uzgodnienia projekt programu działań. 12 lipca 2018 r. zostało opublikowane rozporządzenie Rady Ministrów z 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”¹².

Nadzór nad wdrożeniem programów

Dyrektorzy rzgw we wprowadzonych programach działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotanów pochodzenia rolniczego, przypisali wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska (dalej WIOŚ) obowiązek kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolniczą na OSN.

Łącznie w latach 2014–2017 skontrolowani przez NIK wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zaplanowali 369 kontroli na 30 OSN. Do kontroli typowane były w pierwszej kolejności fermy chowu

lub hodowli trzody chlewnej lub drobitki, które mogły znacząco oddziaływać na środowisko, tj. według kryteriów IOŚ, zakłady I i II kategorii wymagające kontroli raz na rok lub raz na trzy lata.

Zdaniem Izby działalność wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nie zapewniła wystarczającego wykonania przez te organy obowiązku sprawowania kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia pod względem realizacji wymogów określonych w programach działań przez prowadzących działalność rolniczą na OSN.

W latach 2014–2017 pracownicy wszystkich kontrolowanych wioś przeprowadzili na OSN, dla których wdrożono programy działań w ramach trzeciego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, łącznie 320 kontroli planowych oraz 134 kontrole pozaplanowe. Liczba skontrolowanych przez WIOŚ podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN wynosiła od jednego do pięciu – w przypadku dziewięciu OSN oraz od sześciu do 50 – w przypadku 21 OSN. Pięć z sześciu wioś nie przeprowadziło w okresie badanym przez NIK żadnej kontroli łącznie na 14 OSN. W żadnym z kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska nie posiadano pełnej wiedzy o liczbie gospodarstw wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na OSN, na których dyrektorzy rzgw wprowadzili programy działań. W wioś dysponowano wiedzą jedynie o kilkuset gospodarujących na OSN. Liczba takich podmiotów w zasobach

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 1339.

ewidencyjnych kontrolowanych wioś wahała się od 768 w 2014 r. do 914 w 2016 r. Stanowiło to niewielki udział w stosunku do liczby złożonych wniosków o płatności bezpośrednie przez gospodarujących na OSN z wdrożonymi programami działań, którzy zobowiązani byli przestrzegać zasady wzajemnej zgodności. I tak np.:

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

Posiadanie niepełnej informacji o liczbie gospodarujących na OSN spowodowane było przede wszystkim brakiem dostępu do danych zgromadzonych w ewidencji gospodarstw rolnych, o której mowa w ustawie o systemie ewidencji producentów i gospodarstw rolnych¹³, prowadzonej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Dopiero od sierpnia 2017 r., w związku z wejściem w życie art. 108 ust. 4-6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., organy IOŚ uzyskały możliwość nieodpłatnego dostępu do wyżej wymienionych danych. Do tego czasu zakres omawianej wiedzy w kontrolowanych wioś był zróżnicowany i wynikał przede wszystkim z aktywności wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w pozyskiwaniu takich danych. Na ogół prawidłowo prowadzili i dokumentowali oni planowe oraz skargowe kontrole rolniczych źródeł zanieczyszczenia

na OSN. Analiza NIK 119 planowych kontroli przeprowadzonych przez wioś u gospodarujących na OSN wykazała, że w 47 kontrolach, tj. 39,5%, ujawniono 57 przypadków naruszenia przepisów ochrony środowiska związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych.

Naruszenia te dotyczyły: nieprawidłowego przechowywania gnojowicy lub gnojówki (brak pokryw zbiorników na gnojowicę lub gnojówkę, zły stan techniczny zbiorników, pojemność zbiorników niewystarczająca do przechowywania gnojówki lub gnojowicy na okres m.in. czterech miesięcy); nieprawidłowego składowania nawozów naturalnych lub kiszzonek (brak płyty obornikowej, składowanie na przepuszczalnym podłożu); niewystarczającej powierzchni gruntów do zagospodarowania co najmniej 70% wytworzonej gnojowicy; niesporządzenia pisemnych umów na zbywanie obornika; braku bilansu azotu lub nieuwzględnienie w takim bilansie wszystkich wymaganych elementów (nawożenia gnojówką); zastosowania na użytkach dawki nawozów naturalnych przekraczających dopuszczalny limit ilości azotu w czystym składniku (170 kg N na 1 ha); braku pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia, nieprzekazania planu nawożenia lub nieterminowe przekazanie go do wioś; eksploatacji instalacji bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia; niezrealizowania obowiązków określonych w pozwoleniu zintegrowanym,

¹³ Ustawa z 18.12. 2003 o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności (zwana w tekście ustawą o systemie ewidencji producentów i gospodarstw rolnych) – Dz.U. z 2017 r. poz. 1853.



dotyczących funkcjonowania instalacji chowu lub hodowli zwierząt.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wojewódzcy inspektorzy wydawali zarządzenia pokontrolne, nakazujące usunięcie naruszeń i powiadomienie o podjętych działaniach; nakładali grzywny w postaci mandatu karnego, a także stosowali pouczenia sprawców wykroczeń. W kilku przypadkach WIOŚ wszczęły postępowania administracyjne w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji – jedno w związku z brakiem planu nawożenia, a drugie w związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego – obydwa umorzone po usunięciu naruszenia. W jednym przypadku wszczęły także postępowanie w sprawie usunięcia uchybienia związanego z planem nawożenia. Nie odnotowano przypadków wstrzymania chowu lub hodowli zwierząt na OSN. Kontrolowani WIOŚ podkreślali, że co prawda wprowadzone przez dyrektorów rzgw programy działań wskazywały obowiązki podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN, jednak przepisy nie dawały WIOŚ szczególnych narzędzi do dyscyplinowania podmiotów naruszających postanowienia tych programów. Inspektorzy NIK wykazali, iż pracownicy czterech kontrolowanych wioś, w części przeprowadzonych planowych kontroli, nie weryfikowali lub nierzetelnie weryfikowali realizację wszystkich obowiązków gospodarujących na OSN. W okresie objętym kontrolą NIK do sześciu badanych wioś skierowano łącznie 138 skarg i wniosków o interwencje

dotyczących gospodarujących na OSN – 98 z terenu województwa wielkopolskiego oraz od trzech do 15 w pozostałych województwach. Badanie sposobu rozpatrzenia 20 skarg z województwa wielkopolskiego oraz wszystkich skarg z pozostałych województw wykazało, że zrobiono to prawidłowo. W 29 na 53 przeprowadzone kontrole, tj. 54,7%, stwierdzono naruszenia przepisów dotyczące nieprawidłowego magazynowania/przechowywania obornika oraz płynnych nawozów naturalnych, w tym niezapewnienie zbiorników o odpowiedniej pojemności, użytkowanie instalacji chowu lub hodowli zwierząt bez wymaganego pozwolenia, brak pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia, nieprzekazanie planu nawożenia do wioś, nieprawidłowości w nawożeniu pól nawozem naturalnym, w tym nieprzestrzeganie terminów nawożenia, nieprawidłowe składowanie kiszonki. W związku z wymienionymi naruszeniami kontrolowani WIOŚ skierowali do podmiotów gospodarujących na OSN zarządzenia pokontrolne, nałożyli grzywny w drodze mandatu karnego, a w jednym przypadku skierowano wnioski do sądu o ukaranie.

Dodatkowo nadzór nad wypełnianiem obowiązków określonych w programie przez prowadzących działalność rolniczą na OSN sprawowała w ramach swoich obowiązków Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o płatnościach¹⁴ oraz na podstawie art. 43 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013,

¹⁴ Ustawa z 5.2. 2015 o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (zwana w tekście ustawą o płatnościach) – Dz.U. z 2018 r. poz. 1312.

rolnicy obowiązani są do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności¹⁵. Wymogi te w obszarze ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego dotyczą prowadzących taką działalność na obszarach szczególnie narażonych na tego typu zanieczyszczenia. W myśl art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Agencja obowiązana jest do przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu wniosków o płatności bezpośrednie, w tym w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, ogłoszonych w obwieszczeniu o wymogach UE¹⁶. Agencja obejmowała kontrolą administracyjną 100% wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich złożonych w danym roku.

Kontrola administracyjna wniosku składała się z kontroli prostej oraz kontroli krzyżowej. Prosta polegała na automatycznym sprawdzeniu danych z wprowadzonego do systemu informatycznego wniosku, w tym dotyczących działek położonych na OSN, z danymi podmiotowymi zawartymi w ewidencji producentów oraz przedmiotowymi z systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) i systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ). Kontrole na miejscu przestrzegania zasady wzajemnej zgodności były przeprowadzane przez pracowników oddziałów regionalnych ARiMR.

Obejmowały obszar całego gospodarstwa rolnego, tj. działki zadeklarowane we wniosku, w tym zgłoszone oraz niezgłoszone do płatności. Przedmiotem kontroli było m.in. przestrzeganie przez wnioskodawcę norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów podstawowych dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (na OSN). W okresie objętym kontrolą NIK zakres kontroli Agencji obejmował wymogi związane z:

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

Kontrolerzy NIK ustalili, iż Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo prowadziła kontrolę wypełniania przez rolników gospodarujących na OSN wymogów wzajemnej zgodności. Obejmowała kontrolą administracyjną wszystkie złożone w danym roku wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich. W latach 2014–2017 Agencja przeprowadziła ponad 2 tys. kontroli na miejscu

¹⁵ Zasada Wzajemnej Zgodności (ang. *cross-compliance*) oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych w prawie wymogów dotyczących: identyfikacji i rejestracji zwierząt; zagadnień ochrony środowiska naturalnego; zdrowia publicznego; zdrowia zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób; zdrowotności roślin; dobrostanu zwierząt.

¹⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10.3.2015 w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (zwane w tekście obwieszczeniem o wymogach UE) – M. P. poz. 329, ze zm.



odnoszących się do wzajemnej zgodności u gospodarujących na OSN. W ich trakcie stwierdzono ponad 600 naruszeń. W latach 2014–2016 łączne kwoty nałożonych kar administracyjnych za nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności, w tym za nieprzestrzeganie wymogów obowiązujących rolników, których gospodarstwo rolne lub jego część jest położona na obszarze OSN, wyniosły 964,8 tys. zł.

Edukacja prowadzących działalność na OSN

W rozporządzeniach w sprawie wprowadzenia programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dyrektorzy rzgw przypisali wojewódzkim ośrodkom doradztwa rolniczego realizację obowiązków związanych z edukacją prowadzących działalność rolniczą na OSN dotyczącą dobrej praktyki rolniczej oraz organizowaniu dla nich specjalistycznych szkoleń.

W sześciu objętych kontrolą wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego zrealizowano łącznie 1099 szkoleń uwzględniających zagadnienia dotyczące ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych, na których przeszkolono w sumie 19 669 osób, w tym 310 pracowników wodr. Zakres programowy szkoleń obejmował m.in. zagadnienia: okres nawożenia; warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami; zasady dobrej praktyki nawożenia pól o dużym nachyleniu; ograniczenie nawożenia na glebach podmokłych, zalanych lub pokrytych śniegiem; ogólne zasady stosowania nawozów w pobliżu cieków i zbiorników wodnych; dawki i sposoby nawożenia. W tematyce szkoleń

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

Informacje o możliwościach skorzystania ze szkoleń upowszechniane były: na stronach internetowych wodr, plakatami i ogłoszeniach wywieszanych w obiektach użyteczności publicznej oraz na tablicach ogłoszeniowych, podczas zebrań i forów ogólnych, ogłoszeniach w specjalistycznej oraz lokalnej prasie, stoiskach informacyjnych obsługiwanych przez pracowników wodr. Ponadto pracownicy wodr (doradcy) na podstawie własnego rozpoznania w terenie kierowali bezpośrednio zaproszenia.

W latach 2014–2017, w ramach prowadzenia doradztwa rolniczego, w wodr udzielono 12 857 porad związanych z realizacją dyrektywy azotanowej, odbyto 1692 spotkania informacyjne, przeprowadzono 381 lustracji gospodarstw, opracowano 48 planów nawożenia/bilansu azotu. Pracownicy wodr brali udział w szkoleniach – organizowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, konferencjach i seminariach oraz szkoleniu e-learningowym – dotyczących ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

CDR, jako odpowiedzialne za zapewnienie jednolitości działania wodr, opracowało 12 materiałów edukacyjnych w postaci: poradników metodycznych, metodyk doradzenia, materiałów szkoleniowych, broszur, aplikacji informatycznych wspomagających wodr w realizacji zadań adresowanych do rolników gospodarujących na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego. W większości kontrolowanych wodr nie posiadano danych o odsetku przeszkolonych rolników na OSN w odniesieniu do wszystkich gospodarujących na tych obszarach, co nie sprzyjało planowaniu działalności szkoleniowej. Uzyskanie takich danych utrudniał brak ustawowego dostępu wodr do ewidencji gospodarstw rolnych.

Kontrola wykazała, że również Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa była zaangażowana w realizację zadań związanych z upowszechnianiem wśród rolników gospodarujących na OSN wiedzy w zakresie dobrej praktyki rolniczej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o płatnościach oraz art. 95 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013¹⁷, ARiMR była obowiązana przekazać beneficjentom płatności bezpośrednich wykaz wymogów i norm wzajemnej zgodności. Realizując powyższe zadanie Agencja we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydała i przekazała wszystkim

beneficjentom płatności dwie broszury dotyczące zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*) Nakład każdej z broszur wyniósł 1,4 mln egzemplarzy, z tego około 1,36 mln zostało przekazanych poszczególnym beneficjentom wraz ze wstępnie wypełnionymi wnioskami o płatności bezpośrednio. Około 40 tys. egzemplarzy przekazano do MRiRW, oddziałów regionalnych ARiMR, Centrum Doradztwa Rolniczego, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Krajowej Rady Izb Rolniczych w celu rozdysponowania wśród zainteresowanych rolników podczas spotkań, szkoleń, wystaw, targów itp. Agencja przesyłała rolnikowi wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich wstępnie wypełniony na podstawie wniosku złożonego w poprzednim roku. Do wniosku, oprócz materiału graficznego, dołączano kartę „Informacja dotycząca działek deklarowanych do płatności”, która zawierała dane o działkach deklarowanych do płatności i o powierzchni maksymalnego kwalifikowalnego obszaru, a także informacje dodatkowe wskazujące m.in. położenie działki ewidencyjnej na obszarze OSN. Umożliwiało to szybką identyfikację działek na potrzeby kontroli prawidłowości wypełniania wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN. Beneficjenci płatności bezpośrednich otrzymywali corocznie wraz ze wstępnie wypełnionym wnioskiem

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 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 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem nr 1306/2013.



„Instrukcję wypełniania spersonalizowanego wniosku o przyznanie płatności i materiału graficznego” informującą o obowiązku przestrzegania przez cały rok kalendarzowy wymogów wzajemnej zgodności, a także o dostępności szczegółowych informacji na stronie internetowej ARiMR oraz w biurach powiatowych i oddziałach regionalnych Agencji. O wymogach wzajemnej zgodności pracownicy Agencji informowali rolników i dziennikarzy także drogą elektroniczną. Działał również bezpłatny numer infolinii umożliwiający kontakt z ekspertem w tym zakresie. Pracownicy ARiMR uczestniczyli również w szkoleniach doradców rolniczych i rolno-środowiskowych, organizowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego.

Izba zwróciła uwagę, iż zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z Ministrem Środowiska był zobowiązany do opracowania zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnienia tych zasad, w szczególności przez organizowanie szkoleń dla rolników.

Na spotkaniu kierownictwa MRiRW i MŚ w grudniu 2010 r. w sprawie ustalenia spójnej strategii w zakresie wyznaczenia w Polsce OSN w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej, zidentyfikowano potrzebę zmiany istniejącego od 2004 r. Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych. Na potrzebę opracowania Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych dla stref OSN, stanowiącego zbiór podstawowych zasad i źródeł informacji dla rolników, m.in. w zakresie postępowania z nawozami zawierającymi azot, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał

także w październiku 2010 r. w piśmie do KZGW jako propozycję odpowiedzi na zarzuty KE dotyczące wdrażania dyrektywy azotanowej w Polsce. Ostatecznie, jak wykazali kontrolerzy NIK, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zapewnił opracowania takiego dokumentu.

Wsparcie finansowe rolników

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej PROW) 2007–2013 nie było odrębnego działania dla inwestycji związanych z ograniczeniem odpływu azotu ze źródeł rolniczych na obszarach OSN. Można było ubiegać się o dofinansowanie m.in. kosztów instalacji lub budowy budynków lub budowli, zakupu maszyn lub urządzeń służących ochronie środowiska, w tym do składowania odchodów zwierzęcych lub odpadów, mycia lub czyszczenia sprzętu, oczyszczania ścieków powstających w wyniku prowadzonej działalności rolniczej lub służących poprawie warunków utrzymania zwierząt lub poprawie higieny produkcji.

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

W ramach PROW 2014–2020 wyodrębniono działania dla inwestycji związanych z ograniczeniem odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z 23 października 2015 r. określił szczegółowe warunki i tryb przyznawania

oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje na OSN¹⁸. Nabór wniosków przeprowadzono jednorazowo, w okresie od 10 lutego do 10 marca 2016 r. W jego ramach złożonych zostało 280 wniosków, dotyczących inwestycji na kwotę 24 429,0 tys. zł (koszty kwalifikowalne). Złożone wnioski dotyczyły przyznania pomocy na realizację przedsięwzięć na OSN, na kwotę 11 270,4 tys. zł, tj. 7% limitu wynoszącego 162 147,0 tys. zł. Ostatecznie pomoc przyznana została 114 podmiotom, a ze 112 zostały zawarte umowy na dofinansowanie inwestycji na OSN na łączną kwotę 4354 tys. zł, tj. 2,7% kwoty limitu wyznaczonego na ten cel. Według stanu na 31 października 2017 r. ARiMR zrealizowała 41 płatności na kwotę 1575,3 tys. zł, tj. 1% limitu. W wyniku zrealizowania rozliczonych umów zbudowano 60 zbiorników do przechowywania gnojówki lub gnojowicy o łącznej objętości 2,5 tys. m³, 25 płyt do gromadzenia i przechowywania obornika o sumarycznej powierzchni 1,8 tys. m², cztery zbiorniki do przechowywania pasz o łącznej objętości 2,5 tys. m³, jedną płytę do przechowywania pasz o powierzchni 90 m² oraz zakupiono 24 sztuki sprzętu ruchomego.

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

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

Podsumowanie

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości związane z wyznaczaniem wód wrażliwych i OSN oraz opracowaniem i wdrożeniem programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego powodowały brak lub niewystarczające zapobieganie takim zanieczyszczeniom na większości obszaru Polski.

Decydujący wpływ na tę sytuację miały decyzje centralnych organów administracji publicznej dotyczące zarówno ustalenia strategii wskazywania wód wrażliwych i OSN, jak i zmniejszenia, w obawie przed protestami rolników, wielkości powierzchni i lokalizacji OSN w poszczególnych województwach. W związku z tym nie kierowano się argumentami merytorycznymi wynikającymi z przepisów prawa krajowego i dyrektywy

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.10.2015 w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu *Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN* w ramach poddziałania *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Dz. U. poz. 1795, ze zm.



azotanowej. Konsekwencją takiego postępowania było bezpodstawne ograniczenie liczby wyznaczonych w latach 2012–2016 wód wrażliwych i OSN na terenie Polski i nieobjęcie tych obszarów dodatkową ochroną wynikającą z programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Niekorzystny wpływ na prawidłowość działań organów administracji publicznej miał także niewłaściwie sprawowany przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nadzór nad realizacją przez dyrektorów rzgw postanowień dyrektywy azotanowej, a także przez Ministra Środowiska nad Prezesem KZGW, a także brak zwierzchniego nadzoru Ministra Środowiska nad wykonywaniem przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska zadań kontrolnych na OSN.

W celu zwiększenia skuteczności zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące:

- podjęcia działań w celu określenia w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego prawa dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji

producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności; uprawnienie to jest niezbędne dla racjonalnego współdziałania przez te jednostki w realizacji zadań wynikających z programu działań mającego na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;

- pilnego sfinalizowania prac nad opracowaniem zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej;
- opracowania modelu skutecznego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych i ich dostosowywania do wymogów zawartych w programie działań mającym na celu zmniejszenie na obszarze całego kraju zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;
- przygotowania wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju przez podmioty zajmujące się produkcją rolną i działalnością, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy.

PAWEŁ TRZASKOWSKI
Departament Środowiska NIK

Słowa kluczowe: dyrektywa azotanowa, związki azotu, zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, zanieczyszczenia azotanami, związki biogenne, eutrofizacja, presja rolnicza.

Key words: nitrates directive, nitrogen compounds, nitrogen compounds contamination from farming, nitrate pollution, biogenic compounds, eutrophication, agricultural pressur