



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.3.4.2024

Anna Morzy
Podlaski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska
w Białymstoku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/041 – „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku ¹ , ul. Ciołkowskiego 2/3, 15-264 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Morzy, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 27 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: – Mirosław Stanisław Michalczuk, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 26 lipca 2022 r. do 26 marca 2024 r., wcześniej Zastępca Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska od 6 lutego 2017 r. do 25 lipca 2022 r. – Grażyna Żyła-Pietkiewicz, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 29 maja 2004 r. do 25 lipca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na zakres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/63/2024 z 24 czerwca 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KSI/78/2024 z 2 września 2024 r. 2. Katarzyna Kręząłek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/64/2024 z 24 czerwca 2024 r. oraz upoważnienie nr KSI/77/2024 z 2 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „WIOŚ w Białymstoku” lub „WIOŚ”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska⁴ zaplanował na lata 2018-2023 kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵, w skali zgodnej z zaleceniami Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁶. Jednak w planach kontroli - w sposób nierzetelny i niezgodny z wydanymi przez Głównego Inspektora wytycznymi dotyczącymi Informatycznego Systemu Kontroli⁷ „Część I. Zasady prowadzenia kontroli, pkt 3. Planowanie kontroli ppkt 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli” - nie uwzględnił kontroli 3 podmiotów zobowiązanych do usunięcia nieprawidłowości w terminach indywidualnie wskazanych w decyzjach administracyjnych wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 upw. Wojewódzki Inspektor - w trakcie realizacji planów - wprowadził do nich korekty polegające na zamianie podmiotów pierwotnie planowanych do kontroli na inne, dla których wpłynęły wnioski o kontrole interwencyjne, pomimo że wprowadzając taką korektę nie posiadał wiedzy o stanie rezerwy czasowej na kontrole interwencyjne. Było to niezgodne z ppkt 3.1. oraz ppkt 3.3. ww. wytycznych Głównego Inspektora. Działając niezgodnie z ww. wytycznymi, Wojewódzki Inspektor naruszył art. 5 ust. 1 pkt 4 uioś. W planie kontroli na 2023 r. 18 podmiotom prowadzącym produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, planowanym do kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych nie przypisano żadnego celu kontrolnego, co było działaniem nierzetelnym. W trakcie realizacji planu błąd został zauważony i podmiotom tym przypisano, zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora, cel kontrolny nr 32⁸. Wojewódzki Inspektor w całym okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018-2023, w pełni zrealizował plany kontroli (po zmianach i korektach). Prawidłowo podjął czynności w odpowiedzi na pisma skierowane do niego przez Dyrektora Departamentu Inspekcji⁹ w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska¹⁰ dotyczące przeprowadzenia kontroli w określonym czasie. Prawidłowo dokonywał także kontroli stosowania „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”¹¹, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz 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. Wyjątkiem był 1 przypadek kontroli, w wyniku której w decyzji¹² wydanej na podstawie art. 109 ust. 1 upw zobowiązał

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Wojewódzki Inspektor” lub „PWIOŚ”.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: „upw”.

⁶ Dalej: „Główny Inspektor”.

⁷ Dalej: „ISK”.

⁸ Pn. „Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

⁹ Dalej: „Dyrektor DI”.

¹⁰ Dalej: „GIOŚ”.

¹¹ Przyjętego rozporządzeniem 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); rozporządzeniem 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); rozporządzeniem 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) – dalej: „program działań”.

¹² Decyzja z 12 maja 2022 r., znak: WI.7060.4.2022.KCh.

prowadzącego gospodarstwo rolne do przesłania, w określonym terminie, pisemnej informacji na temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. Zobowiązał w niej adresata decyzji administracyjnej do wykonania czynności niewymienionej w art. 109 ust. 1 upw. Wojewódzki Inspektor, zgodnie z art. 108 ust. 2 upw, przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa wyniki kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw oraz prawidłowo prowadził windykację nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prowadzenie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Opis stanu faktycznego

Na lata 2018-2023 Wojewódzki Inspektor zaplanował ogółem 615 kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych¹⁴, z tego: na 2018 r. zaplanowano 18 takich kontroli (w ramach celu kontrolnego nr 11), na 2019 r. - 191 (w ramach celu kontrolnego nr 28), na 2020 r. - 67 (w ramach celu kontrolnego nr 23), na 2021 r. - 63 (w ramach celu kontrolnego nr 32), na 2022 r. - 183 (w ramach celu kontrolnego nr 32), na 2023 r. - 93 (w ramach cyklu kontrolnego i celu kontrolnego nr 32)¹⁵. W całym okresie objętym kontrolą zrealizowano wszystkie planowane kontrole, wynikające z planów kontroli lub planów po korektach. Ww. kontrole dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych stanowiły w 2018 r. - 3,8%, w 2019 r. - 38,2%, w 2020 r. - 9,8%, w 2021 r. - 12,1%, w 2022 r. - 32,3%, w 2023 r. - 18,7% planowanych przez WIOŚ i Delegatury WIOŚ w Łomży i Suwałkach.

Analiza planów kontroli na lata 2018-2023 wykazała, że Wojewódzki Inspektor, typując podmioty do planów kontroli, kierował się m.in. następującymi kryteriami:

- obsada stada gospodarstwa;
- lokalizacja względem cieków i terenów chronionych;
- lokalizacja na terenie gmin, na terenie których wyniki monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych¹⁶ wykazały przekroczenie substancji biogennych;
- wytyczne, polecenia i informacje przekazywane przez Głównego Inspektora.

(akta kontroli str. 572-584, 822-839, 863-873)

Naczelnik Wydziału Inspekcji¹⁷ WIOŚ w Białymstoku wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, przed sporządzeniem planu kontroli na kolejny rok, odbywało się spotkanie robocze, na którym ustalany był m.in. sposób realizacji wytycznych Głównego Inspektora, zwłaszcza w zakresie liczby i zakresu kontroli planowych dla WIOŚ

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: „kontrole azotanowe”.

¹⁵ Cele kontroli w latach objętych kontrolą dotyczyły kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

¹⁶ Dalej: „JCWP”.

¹⁷ Dalej: „WI”.

w Białymstoku i każdej delegatury. Uczestniczyli w nim m.in.: Naczelnik WI w WIOŚ w Białymstoku, Kierownik Działu Inspekcji w Delegaturze WIOŚ w Łomży oraz Kierownik Działu Inspekcji w Delegaturze WIOŚ w Suwałkach, pełniący jednocześnie role administratorów i planistów w ISK [Informatycznym Systemie Kontroli, przy pomocy którego realizowany jest proces m.in. planowania i sprawozdawczości działalności kontrolnej WIOŚ w Białymstoku]¹⁸. Następnie Naczelnik WI WIOŚ w Białymstoku i kierownicy działów inspekcji w delegaturach ustalali plany kontroli dla swoich jednostek i wprowadzali je do ISK.

Planując, w okresie objętym kontrolą NIK, kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, u podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 tej ustawy, w WIOŚ w Białymstoku uwzględniano cele i cykle kontrolne określone przez Głównego Inspektora w wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska wydawanych na dany rok. Do wytycznych tych należały:

- „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 działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, obowiązane do jego stosowania” z 12 grudnia 2018 r.¹⁹,
- Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska na poszczególne lata okresu 2018-2023²⁰,
- Wytyczne określone w Informatycznym Systemie Kontroli wykorzystywanym przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Wojewódzki Inspektor zrealizował minimalną liczbę kontroli określoną wytycznymi Głównego Inspektora, w każdym roku, w którym taka liczba została wskazana, tj. w 2019 – 180 kontroli, 2022 – 180 kontroli i 2023 – 90 kontroli.

(akta kontroli str. 24, 217, 737-744, 846-853, 2944-2950, 3616-3657)

Opracowane w WIOŚ w Białymstoku plany kontroli, w okresie objętym kontrolą, były zmieniane i korygowane. Przyczynami wprowadzanych w planach kontroli zmian, powodujących zwiększenie lub zmniejszenie liczby podmiotów planowanych do kontroli w danym roku były m.in.: uzyskanie już po sporządzeniu rocznego planu kontroli danych dotyczących podmiotów prowadzących działalność rolniczą, wpływ z GIOŚ informacji o stwierdzonych podwyższonych wartościach substancji biogennych w danej JCWP, sytuacja nadzwyczajna, tj. ogłoszenie stanu epidemii SARS-CoV-2 (co spowodowało konieczność zmniejszenia liczby podmiotów w planie pracy na 2020 r.) lub rozszerzenie zakresu prowadzonej kontroli o cel dotyczący podmiotów prowadzących produkcję rolną. Korekta rocznego planu nie wpływała na

¹⁸ Przypis kontrolera.

¹⁹ Dalej: „Wytyczne kontroli stosowania programu działań”.

²⁰ „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r.” z 30 listopada 2017 r. przekazane wraz z pismem Głównego Inspektora znak: DliO-0703/206/2017/mw z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ogólnopolskich celów kontroli i cykli kontrolnych na rok 2018, „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 r.” z 19 listopada 2018 r. przekazane wraz z pismem Głównego Inspektora znak: DI-0703/124/2018/mw z 5 grudnia 2018 r. w sprawie ogólnopolskich celów kontroli i cykli kontrolnych na rok 2019, „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2020 r.”, listopad 2019 r. przekazane wraz z pismem Głównego Inspektora DI-0703/146/2019 z 26 listopada 2019 r. w sprawie ogólnopolskich celów kontroli i cykli kontrolnych na rok 2020, „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.” z 26 listopada 2020 r., „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2022 r.” z 2 grudnia 2021 r., „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.” z 8 grudnia 2022 r.

planowaną liczbę podmiotów do skontrolowania i była wykonywana w przypadku konieczności zastąpienia zaplanowanego do kontroli podmiotu, innym podmiotem. Przyczynami korekt było m.in. zastąpienie podmiotu planowanego do kontroli innym, u którego konieczne było sprawdzenie wykonania usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie określonym w decyzji wydanej przez Wojewódzkiego Inspektora oraz wykonaniem poleceń Głównego Inspektora²¹. Podmioty planowane do kontroli, z których WIOŚ i jego delegatury w danym roku rezygnowały, wprowadzane były do planu kontroli w roku następnym.

(akta kontroli str. 217, 737-744, 822-853, 980-985, 1235-1256, 2039-2047, 2944-2950)

Zmiany polegające na zwiększeniu lub zmniejszeniu liczby planowanych kontroli dokonane były trzykrotnie, tj. w 2020 r. (zmniejszono liczbę planowanych kontroli azotanowych z 67 na 63), a w 2021 r. i 2023 r. liczba planowanych kontroli została zwiększona odpowiednio z 63 na 68 i z 93 na 111 kontroli, przy czym zwiększenie liczby kontroli azotanowych w 2023 r. wynikało z faktu nieprzypisania 18 planowanym do kontroli podmiotom, w pierwotnym planie kontroli, celu kontroli. Podczas realizacji planu kontroli zauważono ww. błąd i ww. podmiotom przypisano cel kontrolny nr 32 (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 469-520, 572-584, 863-873, 996-1073, 1918-1919, 2039-2047)

W okresie objętym kontrolą wykonanych zostało łącznie 169 korekt planów kontroli, w tym: w 2018 r. wykonano 10 korekt planu, w 2019 r. – 63, w 2020 r. – 2, 2021 r. – 12, w 2022 r. – 60, w 2023 r. – 22.

ISK, na poziomie modułu dotyczącego rocznych planów kontroli, umożliwiał jedynie weryfikację faktu, czy plan był korygowany²². Jednocześnie ISK nie umożliwiał wyszczególnienia liczby, przyczyn ani przedmiotu korekty planu kontroli. Funkcjonalność modułu dotyczącego kwartalnych planów kontroli nie umożliwiała dostępu do informacji dotyczącej ewentualnie wykonanych korekt planu kontroli. Zastępca naczelnika WI oświadczyła „Ciężko dojść, dlaczego dokonano korekty planu rocznego. Gdybym nie prowadziła notatek, nie wiedziałabym na podstawie ISK, co zostało zmienione w planach rocznych i dlaczego.”. Naczelnik WI wyjaśnił: „System ISK generuje wykaz, z którego wynika, że dany zakład/gospodarstwo rolne podlegało korekcie. W zakresie zmiany podmiotu na inny podmiot, system ISK nie daje możliwości zidentyfikowania podmiotu, jaki był w planie przed dokonaniem korekty, przyczyny korekty ani skąd pozyskano dane na temat danego podmiotu.”.

(akta kontroli 822-830, 831-839, 846-853, 863-873, 980-986, 2039-2047)

Spośród wykonanych w okresie objętym kontrolą ww. 169 korekt planów kontroli, 9²³ polegających na zastąpieniu podmiotu planowanego do kontroli podmiotem objętym wnioskiem o kontrolę interwencyjną wprowadzonych zostało przez delegaturę WIOŚ w Łomży, pomimo braku wiedzy o stanie rezerwy czasowej, na kontrole pozaplanowe w poszczególnych latach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli 822-839, 846-853, 980-985, 1235-1256, 2039-2047)

²¹ Pismo z 20 lipca 2022 r., znak: DI-KKW.410.35.2022 dotyczące pobierania prób do badań podczas kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw.

²² Na interfejsie widoczny jest nagłówek dotyczący korekty (tak/nie). Istnieje możliwość wygenerowania planu w formie pliku Excel, który zawiera kolumnę pn. „Korekta? (tak/nie)”.

²³ Dodatkowo, 3 z ww. 9 korekt, znalazły się w puli objętych przez NIK szczegółową analizą 19 spraw dotyczących przeprowadzanych na podstawie art. 108 ust. 1 upw kontroli.

Zgodnie z wytycznymi ISK, „Część I: Zasady prowadzenia kontroli, pkt 2 Ewidencjonowanie podmiotów, zakładów i kontroli zakładów, ppkt 2.3. Kategoryzacja zakładów”, kategoryzacja zakładów jest jednym z ważniejszych elementów systemu ISK, pozwalającym na wyselekcjonowanie możliwych do skontrolowania zakładów/podmiotów zgromadzonych w systemie, pod względem ich uciążliwości dla środowiska i dzieli ona te zakłady/podmioty na 5 kategorii, od I (tj. zakładów o bardzo dużej uciążliwości dla środowiska, kontrolowanych corocznie) do kategorii V (tj. zakładów o małej uciążliwości dla środowiska, co do których decyzja o ujęciu w planie kontroli pozostaje w gestii WIOŚ w Białymstoku). Według stanu na 12 września 2024 r. w ISK zgromadzono dane dotyczące 23 zakładów kategorii I²⁴, 73 zakładów kategorii II²⁵, 681 zakładów kategorii III²⁶, 3628 zakładów kategorii IV²⁷ oraz 5276 zakładów kategorii V²⁸. Według stanu na 14 października 2024 r. w ISK w wykazie podmiotów zaliczonych do kategorii I nie było wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej. Ogółem w rejestrze zakładów ISK zinwentaryzowano 66 gospodarstw zajmujących się chowem lub hodowlą trzody chlewnej²⁹, z których 8 gospodarstw zakwalifikowanych zostało do III kategorii, 13 gospodarstw do IV kategorii, a pozostałe 45 do kategorii V. W okresie objętym kontrolą, WIOŚ w Białymstoku zaplanował oraz przeprowadził kontrolę, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw, wszystkich ww. 66 gospodarstw. Ponadto w 2022 r. WIOŚ w Białymstoku przeprowadził 20 kontroli podmiotów, które prowadziły chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior w związku z zaleceniem Głównego Inspektora zawartym w „Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2022 r.”.

Naczelnik WI w WIOŚ w Białymstoku wyjaśnił, że zgodnie z pismem z GIOŚ z 30 października 2023 r.³⁰ „wielkoprzemysłowe fermy tuczu trzody chlewnej od 1 stycznia 2024 r. nie będą obligatoryjnie zaliczane do zakładów I kategorii ryzyka. Ich kategoria będzie określana na podstawie przeprowadzonej analizy wielokryterialnej, co oznacza, że powinny być kontrolowane z częstotliwością obowiązującą dla danej kategorii zakładu”.

(akta kontroli str. 876-901, 3336-3337, 3495-3496)

Fermy drobiu³¹, wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego, zakwalifikowane były w ISK do zakładów II kategorii. W okresie objętym kontrolą zakłady te kontrolowane były z częstotliwością nie mniejszą niż ta wskazana w art. 5a ust 4 pkt 2 uioś, tj. nie rzadziej niż raz na 3 lata. W 2019 i 2023 r. kontrole ww. ferm drobiu realizowane były w WIOŚ w Białymstoku na podstawie w art. 108 ust. 1 upw natomiast w latach 2018, 2020-2021 i 2023, w ramach przeprowadzanych kontroli pozwoleń zintegrowanych, weryfikowano również kwestie postępowania z nawozami i dalszym ich zagospodarowaniem.

(akta kontroli 583 -584, 863-873, 902, 1124-1125, 1920-1922)

²⁴ Do kategorii I należały wielkoprzemysłowe fermy tuczu trzody chlewnej do 31 grudnia 2023 r.

²⁵ Do kategorii II należały instalacje IPPC (skrót od ang. Integrated Pollution Prevention and Control (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), tj. instalacje podlegające dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010 r.).

²⁶ Do kategorii III należały zakłady wskazane w oparciu o wynik analizy wielokryterialnej.

²⁷ Do kategorii IV należały zakłady wskazane w oparciu o wynik analizy wielokryterialnej.

²⁸ Do kategorii V należały zakłady, do których nie była wymagana analiza wielokryterialna.

²⁹ 12 z tych gospodarstw posiadało obsadę powyżej 2000 sztuk.

³⁰ Pismo z 30 października 2023 r. znak: DI-WPA.410.19.2023.mt.

³¹ O obsadzie powyżej 40 000 sztuk.

Zastępca Naczelnika WI, podczas przeprowadzanych w trakcie kontroli NIK oględzin ISK, oświadczyła, że „przygotowując plan kontroli, zakłada nowy plan dla danego roku, następnie po numerze REGON lub PESEL dodaje zakład oraz przypisuje mu cel i ewentualnie cykl kontrolny”. Dodała, że do „planów kwartalnych podmioty przypisywane są w ciągu roku, a dane zaciągają się automatycznie z rejestru zakładów, ponieważ planowanie zasadniczo odbywa się na podstawie zakładów ujętych w rejestrze zakładów, choć zdarzają się przypadki, że na podstawie skargi lub wniosku o interwencję nowy zakład, który jest dodawany do ISK”. Oświadczyła również, że w ISK znajdują się podmioty, które były kontrolowane oraz podmioty, o których wiedzę WIOŚ w Białymstoku uzyskał na podstawie danych przekazanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³².

(akta kontroli str. 822-827, 863-873, 980-986)

W WIOŚ w Białymstoku w poszczególnych badanych latach przeprowadził ogółem 386 kontroli w gospodarstwach rolnych położonych na terenie JCWP, z tego: 2018 r. 9³³ z 18 kontroli, w 2019 r. 166³⁴ z 191 kontroli, w 2020 r. 16³⁵ z 67 kontroli, w 2021 r. 40³⁶ z 63 kontroli, w 2022 r. 95³⁷ z 183 kontroli, w 2023 r. 60³⁸ z 93 kontroli przeprowadzonych było na terenie JCWP o stanie wód poniżej dobrego, w tym związków biogennych, a w szczególności azotanów wskazujących na stan wód poniżej dobrego. Jedną z przyczyn wprowadzania korekt do planów kontroli i w związku z tym zmiany kontrolowanych podmiotów były wyniki badań biogenów przekazywanych przez RWMS GIOŚ w Białymstoku w trakcie danego roku. Także informacje o stwierdzonych złych parametrach wód w różnych JCWP skutkowały korektami rocznego planu kontroli i umieszczeniem w nim podmiotów funkcjonujących na wskazanych terenach.

(akta kontroli str. 863-873, 980-986)

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor nie otrzymał od Głównego Inspektora poleceń, przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 4a uioś, natomiast Dyrektor DI w GIOŚ przekazał Wojewódzkiemu Inspektorowi 2 pisma dotyczące przeprowadzenia w określonym czasie kontroli.

Pierwsze z nich, z 15 października 2018 r.³⁹, dotyczyło uwzględnienia w planach kontroli w 2019 r. gospodarstw, znajdujących się na terenie JCWP, dla których w ramach państwowego monitoringu środowiska⁴⁰ uzyskano wyniki badań związków biogennych, a w szczególności azotanów, wskazujące na stan wód poniżej dobrego. Powyższe polecenie zostało zrealizowane przez Wojewódzkiego Inspektora poprzez wytypowanie i przeprowadzenie 386 kontroli podmiotów, w których wyniki badań związków biogennych wykonanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska wskazywały na stan wód poniżej dobrego⁴¹.

³² Dalej: „ARiMR”.

³³ WIOŚ Białystok – 3, Del. Suwałki – 2, Del. Łomża – 4.

³⁴ WIOŚ Białystok – 59, Del. Suwałki – 55, Del. Łomża – 52.

³⁵ WIOŚ Białystok – 4, Del. Suwałki – 1, Del. Łomża – 11.

³⁶ WIOŚ Białystok – 11, Del. Suwałki – 9, Del. Łomża – 20.

³⁷ Białystok – 33, Del. Suwałki – 13, Del. Łomża – 49.

³⁸ Białystok – 26, Del. Suwałki – 4, Del. Łomża – 30.

³⁹ Znak: DliO/0703/109/2018/ep,es.

⁴⁰ Dalej: „PMS”.

⁴¹ O czym poinformowano GIOŚ pismem znak: WI.7021.1.125.2018.JP.

Natomiast pismo z 26 sierpnia 2022 r.⁴² dotyczyło przeprowadzenia interwencji w sprawie zanieczyszczania rzeki Narew w gminie Krypno, spowodowane działalnością gospodarstw rolnych zlokalizowanych na tym obszarze. W odpowiedzi na ww. pismo PWIOŚ podjął działania, o których rezultatach poinformował GIOŚ⁴³.

(akta kontroli str. 828-830, 840-845, 986,990-995, 1234-1256, 3336-3491)

W 2018 r. PWIOŚ otrzymał, za pośrednictwem GIOŚ bazę danych, z ARiMR o producentach, zawierającą m.in. dane o powierzchni upraw, zwierzętach hodowlanych w gospodarstwie producenta oraz danych adresowych.

Naczelnik WI wyjaśnił, że: „W oparciu o te dane przeprowadzono planowanie na rok 2019. W kolejnych latach wnioskowaliśmy o udostępnienie danych z ARiMR celem aktualizacji danych posiadanych. Warto zwrócić uwagę, iż dane o które wnioskowaliśmy nie są to dane, które charakteryzują się dużą zmiennością”.

Przy piśmie z 12 marca 2018 r.⁴⁴ GIOŚ, przekazał WIOŚ w Białymstoku pismo Zastępcy Prezesa ARiMR z 7 marca 2018 r.⁴⁵, w którym wskazał on: „Odnosząc się do Państwa prośby o wskazanie możliwości uzyskania bezpośredniego dostępu elektronicznego do ewidencji przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska informuję, iż obecnie w ARiMR trwają prace projektowo-programistyczne mające na celu budowę hurtowni danych wraz z możliwością udostępniania danych podmiotom zewnętrznym. Wdrożenie funkcjonalności, o której mowa powyżej przewidziana jest na etapie rozwoju w drugim półroczu 2018 roku. Obecnie zgodnie z art. 108 ust. 6 ustawy Prawo wodne dane, o których mowa w ust. 4, mogą być przekazywane właściwym organom w formie pisemnej na wniosek tych organów.”.

Według stanu na dzień 15 października 2024 r. PWIOŚ nie posiadał dostępu do baz danych ARiMR poprzez status użytkownika. Dlatego też, w okresie objętym kontrolą trzykrotnie wnioskował do ARiMR o udostępnienie, na potrzeby planowania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych, a także ewidencji 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 płatności⁴⁶, tj.: pismem z 10 grudnia 2019 r.⁴⁷, z 8 grudnia 2021 r.⁴⁸, a także pismem z 8 listopada 2023 r.⁴⁹

W odpowiedzi na powyższe, PWIOŚ otrzymał od ARiMR wnioskowane dane czterokrotnie⁵⁰, z czego raz z bazy danych dotyczącej identyfikacji i rejestracji zwierząt⁵¹, które to dane okazały się dla WIOŚ nieprzydatne, gdyż pochodziły z IRZ i przedstawiały zagregowane dane w podziale na powiaty. Przy czym wszystkie dane

⁴² Znak: DI-KKW.410.51.2022.

⁴³ Pismami: znak: WI.7024.120.2022.MWY z 23 września 2022 r. i znak: WI.7021.1.92.2024.MWY z 3 lipca 2024 r.

⁴⁴ Znak: DI-0701/24A/2018/ep.

⁴⁵ Znak: ZP84-DPB-WZSO.071.26.2018.JW.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 885.

⁴⁷ Znak: WI. 7021.3.175.2019.BO.

⁴⁸ Pismo znak: WI. 7021.3.168.2021.MWY, w którym wystąpiono do ARiMR o udostępnienie danych. W odpowiedzi, przy piśmie z 14 grudnia 2021 r. otrzymano dane z bazy danych – „Identyfikacja i Rejestracja Zwierząt” (dalej: „IRZ”), dotyczące stad i sztuk zwierząt. Z uwagi na stwierdzoną przez WIOŚ nieprzydatność ww. danych, pismami z 16 grudnia 2021 r., 28 grudnia 2021 r., 12 stycznia 2022 r. i 18 lutego 2022 r. ponowiono żądanie. Żądane dane otrzymano przy piśmie z 7 marca 2022 r.

⁴⁹ Znak: WI. 7021.1.127.2023.PP z 8 listopada 2023 r.

⁵⁰ Pismami: znak: DEPiRZ.WEP.0162.202.2020.AI z dnia 28 stycznia 2020 r, znak: StP10.0163.82.2021.AM z 14 grudnia 2021 r., znak: DPB-WMiMP.0162.6.2022.MK z 7 marca 2022 r., znak: DEPiRZ-WEP.0162.104.2024.EG z 17 stycznia 2024 r.

⁵¹ Pismo z 14 grudnia 2021 r.

przekazane przez ARiMR, ze względu na termin ich przekazania, nie umożliwiały ich wykorzystania na cele planowania kontroli dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych na rok kolejny. Przy planowaniu ww. kontroli w poszczególnych latach wykorzystywano więc dane z lat ubiegłych bądź gdy była taka potrzeba, przeprowadzano w trakcie realizacji planu kontroli jego korektę, tj. rezygnowano z kontroli podmiotów wcześniej planowanych i w zamian kontrolowano gospodarstwa wytypowane na podstawie danych otrzymanych od ARiMR.

Ponadto w okresie objętym kontrolą PWIOŚ trzykrotnie⁵² zwracał się do ARiMR o dane konkretnych podmiotów i dodatkowo, w 2024 r. trzykrotnie przekazywał do ARiMR informacje o podwyższonych lub przekroczonych wartościach wskaźników oceny stanu JCWP⁵³. W konsekwencji jednego z ww. pism ARiMR poinformował Wojewódzkiego Inspektora, że przeprowadzi kontrole w 5 gospodarstwach⁵⁴ zlokalizowanych na terenie wskazanej JCWP.

(akta kontroli str. 25-55, 854-873, 912-914, 990-995, 1074-1113)

Naczelnik WI wyjaśnił, że utrudnieniem w planowaniu kontroli azotanowych zgodnie z wytycznymi kontroli był brak danych o wielkości dużych jednostek przeliczeniowych dla poszczególnych gospodarstw, o które wnioskowano do ARiMR (oraz brak w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności informacji o JCWP, co uniemożliwia uzyskanie zestawienia gospodarstw rolnych położonych w obrębie danej JCWP).

(akta kontroli str. 572-584, 854-862)

W okresie objętym kontrolą w WIOŚ w Białymstoku przeprowadził łącznie 865 kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw (609 z nich stanowiły kontrole planowe, a 256 pozaplanowe), w tym: w 2018 r. przeprowadzono 54 kontrole (18 planowych oraz 36 pozaplanowych), w 2019 r. - 241 (191 planowych oraz 50 pozaplanowych); w 2020 r. - 74 kontrole (36 planowych oraz 38 pozaplanowych), w 2021 r. - 114 (68 planowanych oraz 45 pozaplanowych), w 2022 r. - 225 kontroli (184 planowych oraz 41 pozaplanowych), a w 2023 r. - 157 kontroli (111 planowych oraz 46 pozaplanowych). W całym okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018-2023, plany kontroli (po zmianach i korektach) zostały zrealizowane w 100%.

(akta kontroli str. 980-985, 1918-1919, 1235-1256)

W latach 2018-2020 inspektorzy WIOŚ w Białymstoku przeprowadzali kontrole podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw w ramach wyznaczonego przez GIOŚ celu kontrolnego nr 11⁵⁵, celu nr 28⁵⁶ oraz celu nr 23⁵⁷ w informacji o ogólnopolskich celach i cyklach kontrolnych⁵⁸. Zgodnie z Wytycznymi GIOŚ uwzględniano w analizie

⁵² Pismami: znak: DIS.7024.49.2023.MW z dnia 30 czerwca 2023 r.; znak: SB10.0162.967.2023.MK z 7 lipca 2023r.; znak: DIL.7021.3.7.2024.JB z 15 marca 2024 r.

⁵³ Pismem z 17 kwietnia 2024 r. oraz pismem z 24 maja 2024 r. o stwierdzonych przekroczeniach wskaźników jakości w 7 JCWP, dodatkowo w drugim z ww. pism wnioskując o przeprowadzenie kontroli podmiotów prowadzących działalność we wskazanych rejonach oraz pismem z 31 maja 2024 r. o podwyższonych wartościach wskaźników jakości wód w JCWP Kamianka i wytypowaniu do kontroli 5 gospodarstw rolnych oraz o przekazanie zestawienia gospodarstw rolnych, w obrębie których znajdują się potencjalnie nawożone grunty rolne położone w bezpośrednim otoczeniu rzeki Kamianka oraz jej dopływu – cieku wodnego Mahomet.

⁵⁴ Pismem z 6 września 2024 r. będącym odpowiedzią na pismo z 31 maja 2024 r.

⁵⁵ W 2018 r.

⁵⁶ W 2019 r.

⁵⁷ W 2020 r.

⁵⁸ Na rok 2018 – przekazane pismem GIOŚ z 8 grudnia 2017 r, na rok 2019 – przekazane pismem GIOŚ z 5 grudnia 2018 r. i na rok 2020 – przekazane pismem GIOŚ z 26 listopada 2019 r.

wykonane w ramach PMS wyniki badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP za lata 2016-2018 i w pierwszej kolejności wyznaczano do kontroli podmioty prowadzące działalność w zlewniach JCWP, dla których ww. wyniki wskazywały na stan wód poniżej dobrego.

Z kolei w latach 2021-2023 inspektorzy WIOŚ w Białymstoku przeprowadzali kontrole ww. podmiotów na podstawie celu kontrolnego nr 32⁵⁹ zgodnie z wydanymi przez GIOŚ wytycznymi do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska⁶⁰.

(akta kontroli str. 5-24, 1235-1256, 990-995, 1114-1117)

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 19⁶¹ kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Białymstoku w latach 2018-2023, na podstawie art. 108 ust. 1 upw. Ww. kontrole dotyczyły stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów zgodnie z tym planem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw. W każdej z ww. 19 kontroli, na podstawie art. 11 uioś sporządzony został protokół kontroli, w którym wskazywano m.in.: typ kontroli, okres objęty kontrolą oraz datę jej rozpoczęcia i zakończenia, a także cele i cykl kontrolny. Dodatkowo, w trakcie przedmiotowych kontroli, inspektorzy WIOŚ w Białymstoku sprawdzali zgodność z programem działań m.in.: rolniczego wykorzystania nawozów na glebach zamarzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem oraz na terenach zlokalizowanych pobliżu wód powierzchniowych, czy na terenach o dużym nachyleniu, a także warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowania z odciekami.

(akta kontroli str. 1235-1256)

Naczelnik WI wyjaśnił, że w celu określenia nachylenia terenu, w trakcie kontroli, inspektorzy WIOŚ wykorzystywali ogólnodostępny serwis „geoportal”, na którym dostępne są dane dotyczące rzędnych wysokości.

(akta kontroli str. 2048-2092)

Analiza dokumentacji ww. 19 kontroli wykazała, że w 3⁶² przypadkach kontrolowane przez WIOŚ podmioty nie posiadały planu nawożenia azotem, pozytywnej opinii dla tego planu lub nawożyły azotem niezgodnie z planem nawożenia, a w 8⁶³ przypadkach ustalono, że inspektorzy WIOŚ stwierdzili nieprawidłowe przechowywanie obornika bądź kiszzonek.

(akta kontroli str. 1126-1225, 1257-1613, 2099- 2767, 2960-3018, 3141-3146)

⁵⁹ W 2021 r. pn.: „Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz w latach 2022-2023 pn. Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

⁶⁰ Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska na 2021 r. z 26 listopada 2020 r., na 2022 r. z 2 grudnia 2021 r. i na 2023 r. z 8 grudnia 2022 r.

⁶¹ DIŁ.7023.1.70.2020.DPt; DIŁ.7024.88.2019.PG; DIŁ.7024.99.2019.MDo; DIŁ.7023.1.50.2022.JPi; DIŁ.7023.1.39.2023.KMa; DIŁ.7023.1.73.2023.JB; DIŁ.7023.1.13.2022.DPt; DIS.7023.1.30.2023.JCz; DIŁ.7034.87.2021.AA; DIŁ.7023.1.43.2022.APi; WI.7023.133.2023.AKa; DIŁ.7023.1.11.2021.AA; DIŁ.7023.1.42.2020.DPt; DIŁ.7023.1.86.2021.KMa; DIŁ.7023.1.31.2021.DPt; DIŁ.7024.45.2019.AA; DIŁ.7062.6.2019.PG; DIŁ.7024.17.2019.PG; WI.7023.1.19.2023.MWy.

⁶² DEL-LO 153/2021; DEL-LO 66/2020; DEL-LO 75/2022.

⁶³ WI.7023.1.133.2023.AKa; DIŁ.7023.1.112.2021.AA; DIŁ.7023.1.42.2020.DPt; DIŁ.7034.87.2021.AA; DIŁ.7023.1.70.2002.DPt; DIŁ.7024.88.2019.PG; DIŁ.7024.99.2019.MDo; DIŁ.7062.6.2019.JPg.

Szczegółowa analiza ww. 19 spraw wykazała, że w wyniku przeprowadzonych kontroli WIOŚ, w 14 przypadkach Wojewódzki Inspektor, na podstawie art. 109 ust. 1 upw wydał decyzje, w których nakazał usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli lub ustalił obowiązek uiszczenia opłaty oraz jej wysokość, a w 1 przypadku wydał, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 uioś zarządzenie pokontrolne.

Wojewódzki Inspektor w 3 z ww. 14 decyzji, wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw, nakazał kontrolowanym podmiotom usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, jednakże w kolejnych latach po wydaniu tych decyzji nie zaplanował kontroli mających na celu sprawdzenie, czy stwierdzone w trakcie kontroli WIOŚ nieprawidłowości zostały usunięte (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto w przypadku 1 z 14 ww. decyzji PWIOŚ zobowiązał prowadzącego działalność, o której mowa w art. 102 ust.1 upw, do przesłania w terminie do 5 sierpnia 2022 r. pisemnej informacji na temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli, co było niezgodne z treścią art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 upw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1617-1681, 1789-1852, 2093-2098, 1126-1225, 1257-1613, 2099 – 2767, 2960-3018, 3141-3146)

Ponadto, szczegółowa analiza dokumentacji ww. 19 spraw wykazała, że w 1⁶⁴ przypadku, w Delegaturze WIOŚ w Łomży 13 września 2024 r. wszczęto (w trakcie trwania przedmiotowej kontroli NIK) postępowanie, na podstawie art. 109 ust. 1 upw, w celu sprawdzenia, czy została usunięta nieprawidłowość - stwierdzona w trakcie przeprowadzonej w terminie od 3 marca 2022 r. do 27 marca 2022 r. kontroli fermy drobiu - dotycząca braku umowy na zbycie obornika.

Kierownik Delegatury WIOŚ w Łomży wyjaśnił, że w trakcie postępowania PWIOŚ będzie musiał rozstrzygnąć, czy dopuszczalne jest wydanie decyzji w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 105a ust. 4 upw, skoro od czasu wprowadzenia zmian w przepisach, WIOŚ nie może dokonywać kontroli wykraczającej poza zakres art. 108 ust. 1 upw i w swoich decyzjach stwierdzać naruszeń dotyczących przepisów art. 105a ust. 2, 4, 6 i 9 oraz art. 105b ust. 1 i 6 upw, a w przypadku przedmiotowej kontroli taka sytuacja miała miejsce.

(akta kontroli str. 2035-2038)

W okresie objętym kontrolą PWIOŚ przekazywał, zgodnie z przepisami art. 108 ust. 2 upw, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa wyniki kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Ww. informacje przekazał w postaci „Podsumowania kontroli stosowania Programu działań na terenie województwa podlaskiego w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r.”⁶⁵, „Informacji o wynikach kontroli stosowania programu działań przez podmioty prowadzące działalność rolniczą, w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w której są stosowane lub przechowywane nawozy obowiązuje do jego stosowania w 2019 r.”⁶⁶, „Informacji o wynikach kontroli dotyczących stosowania Programu działań mającego na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, spełnienia obowiązku posiadania planu

⁶⁴ DEL-LO 134/2022.

⁶⁵ Znak: WL.7020.2.18.2019.AK z 16 grudnia 2019 r.

⁶⁶ Znak: WL.7020.2.8.2020.AKa z 26 czerwca 2020 r.

nawożenia azotem, stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem” za 2020 r.⁶⁷, 2021 r.⁶⁸, 2022 r.⁶⁹ i 2023 r.⁷⁰.

(akta kontroli str. 129-153)

W latach 2018-2024 (do 30 czerwca 2024 r.) PWIOŚ wydał 39 decyzji ustalających obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw. Spośród ww. 39 decyzji, 24 decyzje dotyczyły opłaty za przechowywanie nawozów naturalnych niezgodnie z programem działań, przy czym w 3 z ww. 24 przypadków PWIOŚ wszczął postępowanie egzekucyjne, ze względu na nieuiszczenie opłaty w terminie. W kolejnych 3 wystosował upomnienie, a opłata została wniesiona dopiero po przekazaniu upomnienia. Ponadto 2 z ww. 39 decyzji dotyczyły opłaty za brak planu nawożenia azotem. Pierwsza z ww. 2 opłat została naliczona przez PWIOŚ w 2023 r. i została uregulowana po otrzymaniu upomnienia przez dłużnika. Drugą z ww. opłat Wojewódzki Inspektor naliczył 23 listopada 2023 r.⁷¹. Nie została ona uregulowana w terminie, dlatego też PWIOŚ wystawił upomnienie z terminem wpłaty do 5 grudnia 2023 r. Dłużnik nie uregulował zobowiązania, w związku z czym Wojewódzki Inspektor m.in.: wystąpił z wnioskiem o udostępnienie danych zobowiązanego z rejestru PESEL oraz z rejestru CEPiK⁷², wystąpił z wnioskiem do urzędu skarbowego o udostępnienie danych dotyczących m.in. adresu zamieszkania oraz złożył wniosek o udostępnienie danych z Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych. Zobowiązany uregulował należność 5 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1235-1238)

W latach 2018-2023 podmioty prowadzące produkcję rolną/podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, nie wносиły do Wojewódzkiego Inspektora 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 27 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷³ w związku z art. w art. 109 ust. 13 upw.

(akta kontroli str. 194)

W okresie objętym kontrolą PWIOŚ wydał 2 decyzje w przypadku, gdy podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw nie posiadały opinii o planie nawożenia azotem albo posiadały plan nawożenia azotem opracowany niezgodnie z art. 105a ust. 3 upw. Decyzje z 2 września 2019 r.⁷⁴ i z 21 sierpnia 2019 r.⁷⁵ nakazywały jej adresatom usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli i opracowanie planu nawożenia azotem, zgodnie z art. 105a ust. 1 pkt 1 upw.

(akta kontroli str. 2968-3017)

W WIOŚ w Białymstoku, w latach 2018-2023 liczba inspektorów przeprowadzających kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw zmieniała się następująco: w 2018 r.

⁶⁷ Znak: WI.7020.2.9.2021.MB z 24 czerwca 2021 r.

⁶⁸ Znak: WI.7020.2.12.2022.MBr z 29 czerwca 2022 r.

⁶⁹ Znak: WI.7020.2.11.2023.Mbr z 29 czerwca 2023 r.

⁷⁰ Znak: WI.7020.2.10.2024.PP z 26 czerwca 2024 r.

⁷¹ Znak: WB.3151.10.2023.

⁷² Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

⁷³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

⁷⁴ Znak: DIŁ.7062.15.2019.AA.

⁷⁵ Znak: DIŁ.7062.6.2019.PG.

ww. kontrole realizowane były przez 8 inspektorów WIOŚ⁷⁶, w 2019 r. - przez 22⁷⁷, w 2020 r. - przez 19⁷⁸, w 2021 r. - przez 18⁷⁹, w 2022 r. przez - 32⁸⁰, a w 2023 r. – przez 22 inspektorów WIOŚ⁸¹.

Według stanu na 10 października 2024 r. wszyscy zatrudnieni w WIOŚ w Białymstoku ww. inspektorzy zostali przeszkoleni w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

(akta kontroli str. 17-53, 2771-2780, 3338-3340, 3606-3615)

W 2019 r. Kierownik Delegatury WIOŚ w Łomży poinformował PWIOŚ o niewystarczającej liczbie inspektorów, do przeprowadzenia kontroli azotanowych w liczbie wskazanej w „Wytocznych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na 2019 r.”. Naczelnik WI⁸² w WIOŚ w Białymstoku wyjaśnił, że „[...] kilka kontroli rolniczych, z liczby 60 wyznaczonych dla Delegatury w Łomży wykonały pozostałe jednostki PWIOŚ [...]”.

Kierownik Delegatury WIOŚ w Łomży wyjaśnił, że wyznaczona przez GIOŚ liczba kontroli w 2019 r. była możliwa do realizacji, ale niekorzystnie wpływała na planowanie i realizację innych kontroli, a niemożliwe było szybkie wzmocnienie kadry w Delegaturze z uwagi na długi okres naboru i wdrażania nowych pracowników. Ponadto wskazał zbyt małą liczbę inspektorów z uprawnieniami, o których mowa w art. 8e ust. 1 pkt 7 uioś, którzy mogliby przeprowadzać kontrole ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych jako jedną z przyczyn wprowadzenia korekt do planów kontroli w latach 2018-2023.

(akta kontroli str. 1853-1855, 2037-2038, 2039-2047, 2768-2772, 3502, 3598-3602)

W 2019 r. WIOŚ w Białymstoku przyznano 27 nowych etatów i tym samym rozpoczęto nabory w celu przyjęcia nowych pracowników do WIOŚ i jego delegatur.

Naczelnik WI⁸³ w WIOŚ w Białymstoku wyjaśnił „Moim zdaniem największym problemem w realizacji zadań Inspekcji jest przypisywanie nowych zadań Inspekcji bez zapewnienia kadrowego. Obecnie WIOŚ w Białymstoku wyczerpał możliwość obsadzenia etatów oraz są ograniczone możliwości lokalowe. [...] W latach 2018-2024 były przypadki zgłaszania problemów odnośnie do braku możliwości przeprowadzenia kontroli dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i wtedy WIOŚ w Białymstoku wspierał delegaturę w realizacji tych kontroli

(akta kontroli str. 1228-1238, 2037-2038, 3508-3552, 3592-3597)

⁷⁶ Spośród ww. 8 inspektorów 2 przeprowadziło od 20 do 21 kontroli, 2 inspektorów od 4 do 5 kontroli, jeden inspektor 2 kontrole a pozostali po jednej kontroli.

⁷⁷ Spośród ww. 22 inspektorów jeden przeprowadził 29 kontroli, jeden 23 kontrole, 7 inspektorów od 12 do 16 kontroli; 10 inspektorów od 6 do 10 kontroli, a 3 inspektorów przeprowadziło od 1 do 5 kontroli.

⁷⁸ Spośród ww. 19 inspektorów 2 przeprowadziło od 12 do 14 kontroli; 3 inspektorów od 6 do 8 kontroli, 13 inspektorów od 1 do 3 kontroli.

⁷⁹ Spośród ww. 18 inspektorów jeden inspektor przeprowadził 22 kontrole, 2 inspektorów od 10 do 11 kontroli, 7 inspektorów od 6 do 8 kontroli a 8 inspektorów od 1 do 5 kontroli.

⁸⁰ Spośród ww. 32 inspektorów ochrony środowiska 8 inspektorów przeprowadziło ogółem od 11 do 15 kontroli, 12 inspektorów od 6 do 9 kontroli, 4 inspektorów od 4 do 5 kontroli a pozostali od 1 do 2 kontroli.

⁸¹ Spośród ww. 22 inspektorów jeden przeprowadził 22 kontrole, 3 inspektorów od 11 do 12 kontroli, 8 inspektorów od 7 do 9 kontroli, 3 inspektorów od do 6 kontroli 4, a pozostali od 1 do 3 kontroli.

⁸² Który pełnił funkcję Zastępcy PWIOŚ od 6 lutego 2017 r. do 25 lipca 2022 r. a następnie PWIOŚ od 26 lipca 2022 r. do 26 marca 2024 r.

⁸³ Który pełnił funkcję Zastępcy PWIOŚ od 6 lutego 2017 r. do 25 lipca 2022 r. a następnie PWIOŚ od 26 lipca 2022 r. do 26 marca 2024 r.

W okresie objętym kontrolą PWIOŚ 2-krotnie składał wnioski do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸⁴ w Białymstoku o przekazanie środków na szkolenia dla inspektorów WIOŚ: w 2020 r. i w 2023 r. PWIOŚ zawnioskował o przekazanie środków na wykonanie cyklu szkoleń. Uzyskane środki umożliwiły przeprowadzenie w 2021 r. ww. cyklu szkoleń, pn. „Usprawnienie procedur administracyjnych w świetle ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska”, które miały zapewnić pracownikom WIOŚ w Białymstoku poprawność wydawania postanowień oraz decyzji administracyjnych z zakresu m.in. uioś oraz upw, a w 2023 r. - przeprowadzenie 27-28 czerwca 2023 r., seminarium pn. „Usprawnienie procedur administracyjnych związanych z programem działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, w którym udział wzięli inspektorzy z WIOŚ w Białymstoku i jego delegatur w Łomży oraz w Suwałkach przeprowadzający kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw.

(akta kontroli str. 1786-1852, 1974-2025)

W kwietniu 2019 r.⁸⁵ PWIOŚ poinformował GIOŚ o potrzebach w zakresie wyposażenia niezbędnego do realizacji kontroli, o których mowa w art. 108 upw, tj.: 3 samochodów terenowych z napędem na 4 koła, w tym 1 o pojemności silnika do 2000 cm³ i 2 do 1400-2000 cm³; dronów do kontroli rolników oraz sprzętu komputerowego, tj. 16 komputerów wraz z zestawami oprogramowania oraz 5 przenośnych drukarek.

Pismem z 15 listopada 2021 r.⁸⁶ p.o. Zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska poinformowała wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, że w związku z umową z 22 czerwca 2021 r.⁸⁷, nr: KZGW/KZ/2021/78 zawartą pomiędzy GIOŚ a Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie⁸⁸ na realizację zadania pn. „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”, w wyniku prowadzonego postępowania przetargowego została podpisana umowa na zakup 28 pojazdów, a 2 z nich 2 zostaną przekazane WIOŚ w Białymstoku. Samochody zostały nieodpłatnie przekazane 8 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 5-20, 1974-2025)

Naczelnik WI wyjaśnił, że analizy dotyczące wyposażenia potrzebnego do realizacji kontroli, o których mowa w art. 108 upw, prowadzone były na bieżąco i w związku z tymi analizami 10 kwietnia 2019 r. PWIOŚ złożył wniosek do WFOŚiGW w Białymstoku dotyczący zadania pn. „Realizacja planu kontroli gospodarstw rolnych wynikających z „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” na terenie województwa podlaskiego w 2020 roku”. Realizacja zadania nastąpiła poprzez m.in. zakup 2 samochodów osobowych, służących do przewozu osób oraz sprzętu specjalistycznego niezbędnego do wykonywania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 1860-1898)

⁸⁴ Dalej: „WFOŚiGW w Białymstoku”.

⁸⁵ Znak: WI.7021.1.57.2019.MD z 3 kwietnia 2019 r.

⁸⁶ Znak: DZP/220-74/2021/bm.

⁸⁷ Środki na realizację umowy pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 na 2021 r. pn. „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

⁸⁸ Dalej: „PGW WP”.

PWIOŚ wyjaśniła, że „[...] Inspektorzy są w pełni wyposażeni w niezbędny sprzęt i nie były zgłaszane do mnie uwagi w tym zakresie. [...] wszelkie analizy potrzeb wyposażenia inspektorów [...] do dokonywania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy Prawo wodne, wykonywane są na bieżąco, zaś w razie potrzeby sporządzane jest „zapotrzebowanie” na zakup niezbędnych elementów wyposażenia stanowisk pracy inspektorów”.

(akta kontroli str. 1899-1916)

Pismem z 6 lutego 2024 r.⁸⁹, GIOŚ poinformował Wojewódzkiego Inspektora o trwających pracach mających na celu pozyskanie z PGW WP środków na zakup sprzętu umożliwiającego realizację bieżących zadań kontrolnych w obszarze „dyrektywy azotanowej”⁹⁰ oraz zwrócił się o przekazanie analizy dotyczącej potrzeb w zakresie wyposażenia w sprzęt niezbędny do realizacji ustawowych zadań dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi azotanami pochodzenia rolniczego.

W odpowiedzi na powyższe PWIOŚ pismem z 12 lutego 2024 r.⁹¹ przekazał do GIOŚ wykaz sprzętu (tj. GPS, sondy pomiarowe, sprzęt komputerowy, urządzenia sieciowe, ubrania i obuwie oraz samochód), który miał usprawnić realizację ww. zadań.

(akta kontroli str. 1899-1916)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Delegaturze w Łomży WIOŚ w Białymstoku, na etapie realizacji planów kontroli, dokonano 9 korekt tych planów, polegających na zastąpieniu podmiotu planowanego do kontroli podmiotem objętym wnioskiem o kontrolę interwencyjną, pomimo braku wiedzy o stanie rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe w poszczególnych latach, co było niezgodne z zapisami Wytycznych ISK, część I, pkt 3 ppkt 3.1. i 3.3 i tym samym z art. 5 ust. 4 pkt 1 uioś, zobowiązującym Wojewódzkiego Inspektora do wykonywania zadań IOŚ zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora. I tak:
 - w planie kontroli na 2019 r. dokonano 4 korekt, w wyniku których zastąpiono 4⁹² podmioty pierwotnie planowane do kontroli⁹³ 4 podmiotami, u których zaplanowano kontrolę na podstawie wniosków o kontrolę interwencyjną.
 - w planie kontroli na 2021 r. dokonano 1 korektę, w wyniku której zastąpiono 1 podmiot⁹⁴ pierwotnie planowany do kontroli⁹⁵ podmiotem, u którego zaplanowano kontrolę na podstawie wniosków o kontrolę interwencyjną.
 - w planie kontroli na 2022 r. dokonano 2 korekt, w wyniku których zastąpiono 2⁹⁶ podmioty pierwotnie planowane do kontroli⁹⁷ 2 podmiotami, u których zaplanowano kontrolę na podstawie wniosków o kontrolę interwencyjną.

⁸⁹ Znak: DI.KKW.410.12.2024.

⁹⁰ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. U. L 375, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68) – przypis kontrolera.

⁹¹ Znak: WI.7021.1.21.2024.PP.

⁹² DEL-LO 152/2019, DEL-LO 157/2019, DEL-LO 170/2019, DEL-LO 173/2019.

⁹³ W ramach celu kontrolnego nr 28.

⁹⁴ DEL-LO 166/2021.

⁹⁵ W ramach celu kontrolnego nr 32.

⁹⁶ DEL-LO 60/2022, DEL-LO 78/2022.

⁹⁷ W ramach celu kontrolnego nr 32.

- w planie kontroli na 2023 r. dokonano 1 korektę, w wyniku której zastąpiono 1 podmiot⁹⁸ pierwotnie planowany do kontroli⁹⁹ podmiotem, u którego zaplanowano kontrolę na podstawie wniosków o kontrolę interwencyjną.

(akta kontroli str. 980-985)

Zgodnie z wytycznymi ISK, „Część I. Zasady prowadzenia kontroli”, pkt. 3. Planowanie kontroli ppkt 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli”, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska opracowują roczny plan działalności kontrolnej, w oparciu o wytyczne przygotowane przez GIOŚ, w wyniku m.in.: „ustalenia rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe (w terenie i dokumentacyjne)”. Ponadto, zgodnie z ww. wytycznymi ISK Wojewódzki Inspektor był uprawniony do: zmiany liczby zaplanowanych kontroli z powodu nieprzewidzianych zdarzeń losowych lub konieczności wykonania kontroli nieuwjętych w planie, co wymagałoby przekroczenia planowanej rezerwy czasu na te kontrole. Z kolei zgodnie z ppkt 3.3. tych wytycznych „Przyjmowanie kontroli pozaplanowych do realizacji”, decyzję o przeprowadzeniu kontroli pozaplanowej, rodzaju i terminu jej realizacji podejmuje się na podstawie m.in. analizy wniosku, po zebraniu niezbędnych informacji do jego rozpatrzenia pod kątem celowości i zasadności przeprowadzenia kontroli. 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.

(akta kontroli str. 996-1073)

Analiza planów kontroli na lata 2018-2024 wykazała, że w planach tych przyjęto rezerwę czasową na kontrole pozaplanowe w wysokości 40%, tj. założono, że kontrole pozaplanowe i interwencyjne będą stanowiły około 40% liczby kontroli zaplanowanych, co „powinno pozwolić na terminowe i właściwe załatwienie spraw interwencyjnych oraz innych kontroli nieplanowanych”

(akta kontroli str. 224-571, 1974-2025)

Szczegółowa analiza 19 spraw dotyczących przeprowadzanych na podstawie art. 108 ust. 1 upw kontroli, wykazała, że w 3 przypadkach¹⁰⁰ w Delegaturze WIOŚ w Łomży wprowadzono korekty do planów kontroli w związku z wnioskami o interwencję:

- 6 września 2019 r. przyjęto zgłoszenie telefoniczne o podjęcie interwencji w sprawie magazynowania kiszonki w gospodarstwie rolnym w m. Stawiski. W konsekwencji ww. zgłoszenia inspektorzy WIOŚ przeprowadzili w terminie od 30 września do 4 października 2019 r. kontrolę, jednakże wykazali ją jako kontrolę planowaną;
- w październiku 2019 r. do ww. delegatury WIOŚ wpłynął wniosek o wszczęcie interwencji w związku z przedostawaniem się odcieków z obornika do gruntu. Kontrola ta została przeprowadzona od 9 do 24 października 2019 r. i także została wykazana jako kontrola planowana;
- 6 marca 2023 r. do Delegatury WIOŚ w Łomży zgłoszono wniosek o interwencję w gospodarstwie rolnym w związku z przechowywaniem nawozów naturalnych stałych w sposób niezapobiegający przedostawaniu się do wód i gruntu, w konsekwencji którego inspektorzy WIOŚ w terminie od

⁹⁸ DEL-LO 61/2023.

⁹⁹ W ramach celu kontrolnego nr 32.

¹⁰⁰ DEL-LO 173/2019, DEL-LO 157/2019, DEL-LO 45/2023.

13 do 29 marca 2023 r. przeprowadzili w tym gospodarstwie kontrolę i wykazali ją w protokole kontroli jako kontrolę planowaną.

(akta kontroli str. 1386-1486, 1512-1550)

W trakcie przedmiotowej kontroli NIK nie wskazano kontrolerom NIK momentu przekroczenia planowanej rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe.

Kierownik Delegatury WIOŚ w Łomży¹⁰¹ wyjaśnił, że z uwagi na konieczność wykonania rocznego planu, a co za tym polecenia GIOŚ z „Wytocznych na 2019 r.” w zakresie przeprowadzenia minimum 60 kontroli azotanowych dokonano korekty planu kontroli na 2019 r. Ponadto wyjaśnił, że „z uwagi na konieczność wykonania planu kontroli na 2023 r. dokonano korekty tego planu i wprowadzono kontrolę jako planowaną, wprowadzając ten podmiot zamiast innego”. Wyjaśnił również, że ww. zmiany planu „często były podyktowane małą ilością inspektorów (nie można było dołożyć kolejnych gospodarstw do kontroli tylko wymienić) [...] Za każdym razem liczba podmiotów do kontroli nie zmieniała się.” oraz, że „Te kontrole interwencyjne i od organów samorządowych mają krótkie terminy i często inspektorzy są przesuwani do tych kontroli na wniosek oraz interwencyjnych w trakcie roku. Ta sytuacja powoduje, że realizacja planu jest przesuwana w czasie chociaż wszystkie kontrole planowe są realizowane w danym roku. GIOŚ wnioskuję, że 20-30% czasu przewidzianego na wszystkie działania kontrolne, co czasami bywa niewystarczające i trudne do przewidzenia.”. Wyjaśnił też: „przy planowaniu rezerwy czasowej na dany rok posiłkuję się ilością kontroli dokumentacyjnych [...] Ponadto, jeżeli otrzymujemy wnioski od samorządu o przeprowadzeniu kontroli w związku z wydaniem przez nich decyzji to musimy te kontrole przeprowadzić [...] i to jest przyczyna, że ta rezerwa czasowa nie jest przestrzegana.”. Wyjaśnił ponadto, że: „[...] Z uwagi na konieczność wykonania rocznego planu kontroli oraz licznych spraw pozaplanowych, zdecydowano o realizacji [...] interwencji w drodze kontroli planowej. W związku z tym dokonano korekty planu kontroli [...], wprowadzając do niego gospodarstwo rolne [...], w zamian za inne gospodarstwo.”.

(akta kontroli str. 1853-1855, 2037-2038, 2093-2098, 3598-3602)

Naczelnik WI w WIOŚ¹⁰² wyjaśnił: „Jeżeli podmiot, którego interwencja dotyczyła, wpisywał się w cele „rolnicze”, a obciążenie kadry inspekcyjnej kontrolami było duże, to w takiej sytuacji podejmowano decyzję o włączeniu kontroli interwencyjnej do rocznego planu kontroli [...]” oraz że „Brak jest danych na temat podmiotów, które zostały zastąpione w planie w następstwie korekty. Aplikacja ISK nie pozwala na odtworzenie poprzednich zapisów planów kontroli i tym samym ustalenie jakie podmioty zostały zmienione.”, a także że: „Niejednolite podejście do umieszczania lub nieumieszczania interwencji w planie kontroli wynika z indywidualnej oceny naczelnika/kierownika i obciążenia kadrowego w danej jednostce.” oraz: „Zgodnie z ISK tych korekt nie musieliśmy uzgadniać ani z GIOŚ ani z Wojewodą Podlaskim. Wykonanie tych korekt nie wpłynęło na brak realizacji planów kontroli w zakresie celów i ilości podmiotów przewidzianych do kontroli [...]. Dla nas miernikiem wykonania planów była ilość wykonania tych kontroli. A ilość wprowadzanych korekt nie wpływa na ilość podmiotów zaplanowanych do kontroli, w tym azotanowych. Dla nas ten miernik jest istotny, bo z tego miernika PWIOŚ rozlicza się w składanych sprawozdaniach. Bo w tych sprawozdaniach wskazujemy cele i ilość podmiotów skontrolowanych.” oraz, że „W Planie Pracy w latach 2018 – 2024 przyjęto

¹⁰¹ [...]*)

¹⁰² [...]*)

40 % rezerwę czasową na kontrole pozaplanowe [...] Przyjęta rezerwa czasowa umożliwiała realizację założonego Planu oraz bieżące wykonywanie kontroli pozaplanowych w tym wykonywanie korekt Planu w sytuacjach, kiedy uznano za zasadne. W każdym roku została przekroczona rezerwa czasowa.” Wskazał także, że „[...]Te korekty nie wpływały na ilość zaplanowanych celów lub podmiotów do kontroli, dotyczyły one podmiotów, które uważałem za zasadne do skontrolowania. Jeżeli chodzi¹⁰³ o przekroczenie rezerwy czasowej – moim zdaniem nie ma takiej obecnie w ISK możliwości określenia momentu, kiedy ta rezerwa czasowa została przekroczona.” Wyjaśnił również: „Uważam, gdyby zmodernizować ten system by po wskazaniu przez ten system ISK-a momentu przekroczenia tej rezerwy czasowej to wtedy system umożliwiałby wprowadzenie korekty do planu pracy. W tej chwili nie mamy dostępu do wniosków o interwencje, które wpływają do poszczególnych delegatur WIOŚ. Nawet u nas planista w WIOŚ w Białymstoku nie ma możliwości zauważenia momentu przekroczenia tej rezerwy czasowej.” Wyjaśnił również, że „Nie posiadamy informacji na temat liczby kontroli i daty przekroczenia dla kolejnych lat okresu objętego kontrolą dla rezerwy czasowej na kontrole prowadzone na podstawie badań automonitoringowych i rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe. [...]”

(akta kontroli str. 980-986; 1974-1977; 3554-3563; 3592-3597)

II Zastępca PWIOŚ¹⁰⁴ wyjaśniła: „iż system ISK nie zakłada możliwości określenia daty dokonania korekty, stąd też nigdy nie stwierdzałam, aby nie przestrzegano określonej rezerwy czasowej. Sprawowałam nadzór nad realizacją miernika, jakim jest ilość przeprowadzonych kontroli. Naczelnik oraz Kierownicy Delegatur nie zgłaszali do mnie jakichkolwiek problemów z realizacją planu kontroli.”

(akta kontroli str. 3606-3607)

Kierownik Działu Inspekcji Delegatury WIOŚ w Łomży¹⁰⁵ oświadczył: „Každy wniosek jest rozpatrywany indywidualnie i załatwiany w sposób, który został uznany za optymalny. Najczęstszymi podejmowanymi działaniami są: pozaplanowa kontrola interwencyjna, przekazanie sprawy do innego organu, czynności z art. 10b ustawy o IOŚ, udzielenie odpowiedzi lub informacji. W sporadycznych wypadkach decydowano o realizacji wniosku interwencyjnego w drodze korekty aktualnego rocznego planu kontroli lub uwzględnieniu w planie na rok następny. Wynikało to z treści wniosku, a czasami z aktualnych możliwości Delegatury w Łomży. [...] Ustalenie rezerwy na kontrole prowadzone na podstawie badań automonitoringowych, kontrole pozaplanowe, na czynności określone w art. 10b ustawy o IOŚ ma charakter orientacyjny i nie jest dokumentowane w formie pisemnej. Wykonuje się to w oparciu o dane z lat ubiegłych, przewidywane zadania na rok następny, możliwości kadrowe i organizacyjne. [...] W zasadzie jedyną znaną wartością jest liczba kontroli planowych. Pozostałe - w tym liczba kontroli automonitoringowych, charakter i liczba wniosków, w tym wniosków o interwencję, działań z art. 10b IOŚ, zanieczyszczeń w terenie, mogą być jedynie szacowane [...]”

(akta kontroli str. 2035-2038)

Zdaniem NIK wprowadzanie do planu kontroli korekt tego planu polegających na zastąpieniu podmiotu planowanego do kontroli, podmiotem objętym wnioskiem

¹⁰³ Przypis kontrolera.

¹⁰⁴ [...]*)

¹⁰⁵ [...]*)

o interwencję w przypadku braku wiedzy o stanie rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe było działaniem niezgodnym z art. 5 ust 4 uioś poprzez niezrealizowanie zapisów Wytycznych ISK-a, część I, pkt 3 ppkt 3.1. i 3.3.

2. W Delegaturze w Łomży WIOŚ w Białymstoku nie planowano i nie dokonano kontroli 3¹⁰⁶ podmiotów w celu sprawdzenia terminowej realizacji obowiązków nałożonych na te podmioty w ww. decyzjach administracyjnych, co było niezgodne z zapisami Wytycznych ISK, część I, pkt 3 ppkt 3.1. i tym samym z art. 5 ust. 4 pkt 1 uioś, zobowiązującym Wojewódzkiego Inspektora do wykonywania zadań IOŚ zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora.

Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 1 upw właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1, w zależności od zakresu i stopnia naruszenia, wydaje z urzędu decyzję, w której może nakazać usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Natomiast zgodnie z wytycznymi ISK, „Część I. Zasady prowadzenia kontroli”, pkt 3. Planowanie kontroli ppkt 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli”, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska opracowują roczny plan działalności kontrolnej, w oparciu o wytyczne przygotowane przez GIOŚ, w wyniku m.in.: „uwzględnienia potrzeb przeprowadzania kontroli w terminach indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych dotyczących warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko”.

(akta kontroli str. 996-1073)

PWIOŚ decyzją z 13 grudnia 2019 r., znak: DIŁ.7060.9.2019.MDo nakazał prowadzącemu gospodarstwo rolne usunięcie nieprawidłowości stwierdzonej w trakcie kontroli do 31 stycznia 2020 r. W planach kontroli na lata 2020-2024 (według stanu na 30 czerwca 2024 r.) nie zaplanowano kontroli ww. gospodarstwa rolnego mającej na celu sprawdzenie, czy w wyznaczonym terminie, nałożony w ww. decyzji obowiązek (polegający na usunięciu nieprawidłowości dotyczącej przepełnionej płyty obornikowej, co skutkowało przedostawaniem się odcieków z obornika do gruntu) został wykonany.

PWIOŚ w decyzji z 29 września 2023 r. znak: WP.7061.32.2023.MT nakazał usunięcie w terminie do 30 czerwca 2024 r. stwierdzonej w trakcie kontroli, przeprowadzonej od 15 czerwca 2023 r. do 10 lipca 2023 r., nieprawidłowości, polegającej na magazynowaniu nawozów naturalnych stałych niezgodnie z programem działań. W planie kontroli na 2024 r. nie zaplanowano kontroli mającej na celu sprawdzenie realizacji obowiązku nałożonego ww. decyzją administracyjną.

PWIOŚ decyzją z 31 maja 2023 r., znak: WP.7061.13.2023.UM, nakazał prowadzącemu gospodarstwo rolne usunięcie nieprawidłowości polegającej na przedostawaniu się odcieków z obornika przechowywanego na płycie do gruntu, stwierdzonej w trakcie kontroli WIOŚ, w terminie do 3 tygodni od odebrania przez kontrolowanego przedmiotowej decyzji. Decyzja została doręczona do adresata 2 czerwca 2023 r., zatem termin wykonania nałożonego przedmiotową decyzją obowiązku minął 23 czerwca 2023 r. Kontrola sprawdzająca wykonanie nałożonego ww. decyzją administracyjną obowiązku została wpisana do planu kontroli na 2024 r., w ramach korekty tego planu, w trakcie przedmiotowej kontroli NIK.

¹⁰⁶ Dla których wydano decyzje: z 13 grudnia 2019 r. znak: DIŁ.7060.9.2019.MDo, z 29 września 2023 r. znak: WP.7061.32.2023.MT oraz z 31 maja 2023 r. znak: WP.7061.13.2023.UM.

(akta kontroli str. 224-571, 1433-1486, 1512-1585, 1614-1681, 1856-1859, 2030-2034, 3592-3597)

Kierownik Delegatury WIOŚ w Łomży wyjaśnił, że „[...] nie ma prawnego obowiązku przeprowadzania ponownej kontroli gospodarstwa rolnego, w celu sprawdzenia sposobu realizacji decyzji, nakładającej obowiązek usunięcia nieprawidłowości, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne. Z uwagi na ilość nakładanych obowiązków, nie jest możliwe sprawdzenie sposobu ich realizacji [...]”.

(akta kontroli str.: 1853-1855, 2037-2038, 2093-2098)

Naczelnik WI w WIOŚ w Białymstoku wyjaśnił: „mając na uwadze naruszenia stwierdzone podczas kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolniczą, są one¹⁰⁷ zazwyczaj naruszeniami niestwarzającymi zagrożenia bądź zanieczyszczenia środowiska, nie są priorytetem przy planowaniu kontroli w celu sprawdzenia realizacji nałożonych obowiązków. Podmioty te znajdują się w V kategorii zakładów czyli najniższej i przy układaniu planu pracy te podmioty typowane są przez kierowników wydziału i działów inspekcji. W przypadku Łomży wskazuje kierownik Delegatury. W latach 2018-2024 były w niektórych przypadkach umieszczane kontrole mające na celu sprawdzenie czy naruszenia zostały usunięte w wyznaczonym terminie. W 2021 r. były to 2 podmioty, w 2022 r. – 1 podmiot a w 2024 zaplanowano 1 podmiot. Dla WIOŚ większym priorytetem było sprawdzenie realizacji obowiązków wynikających z naruszeń stwarzających zagrożenie dla środowiska. Naruszenia dotyczyły głównie przechowywania kiszzonek.”.

(akta kontroli str. 1512-1550, 1856-1859)

II zastępca PWIOŚ wyjaśniła: „Konieczność sprawdzenia realizacji nałożonych obowiązków rozpatrywana jest indywidualnie i zależy przede wszystkim od stopnia zagrożenia, zaś naruszenia stwierdzone podczas kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą dotyczą głównie przechowywania nawozów naturalnych i nie stwarzają na ogół takiego zagrożenia. Naczelnik i Kierownicy Działu Inspekcji zobowiązani są do analizy poszczególnych przypadków i umieszczeniu wytypowanych podmiotów w planie kontroli. Informuję przy tym, że plan kontroli ustalany jest w oparciu o wyznaczone przez GIOŚ cele kontrolne, które nie zakładają kontroli w zakresie realizacji decyzji nakładających obowiązek usunięcia naruszeń.”.

(akta kontroli str. 3606-3607)

Zdaniem NIK bez znaczenia pozostaje m.in. stopień zagrożenia dla środowiska wynikający z naruszenia. W wyniku niezaplanowania kontroli dotyczących terminowej weryfikacji obowiązków nałożonych na kontrolowane podmioty w decyzjach administracyjnych, wydanych na podstawie art. 109 ust 1 pkt 1 upw, Wojewódzki Inspektor nie posiadał wiedzy o stanie realizacji przez podmiot ww. obowiązku. Takie działanie było niezgodne z art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy IOŚ z uwagi na niewypełnienie zapisów wytycznych ISK, Część I., pkt 3, ppkt 3.1.

3. Naczelnik Wydziału Organizacji, Kadr i Szkolenia WIOŚ w Białymstoku¹⁰⁸, działając z upoważnienia PWIOŚ, w decyzji z 12 maja 2022 r.¹⁰⁹ wydanej na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 upw, zobowiązał prowadzącego gospodarstwo rolne do przesłania, w terminie do 5 sierpnia 2022 r., pisemnej informacji na

¹⁰⁷ Przypis kontrolera.

¹⁰⁸ [...]*)

¹⁰⁹ Znak: WI.7060.4.2022.KCh.

temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia - w terminie do 1 sierpnia 2022 r. - nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli, polegających na przedostawaniu się do gruntu odcieków z obornika przechowywanego na płycie.

(akta kontroli str. 1893-1987)

Na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 upw, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw, w zależności od zakresu i stopnia naruszenia, wydaje z urzędu decyzję, w której może nakazać usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli lub ustalić obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 4, oraz jej wysokość. Zobowiązanie adresata ww. decyzji do przekazania w terminie do 5 sierpnia 2022 r. pisemnej informacji zwrotnej na temat przeprowadzonych działań w zakresie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli było działaniem wykraczającym poza zakres możliwych do nałożenia na kontrolowanego sankcji wskazanych w ww. artykule.

Radca Prawny w Wydziale Prawnym WIOŚ w Białymstoku wyjaśniła: „Zgadzam się z tym, [...] art. 109 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 upw nie przewiduje wyznaczenia takiego terminu na przesłanie takiej informacji aczkolwiek ta czynność nie została określona jako zobowiązanie, bardziej ma charakter instrukcyjny. W innych decyzjach z innego zakresu także stosowano taką praktykę zamieszczania zapisu o przekazaniu informacji na temat przeprowadzonych działań w zakresie usuwania nieprawidłowości, co przeze mnie zostało zweryfikowane poprzez zaprzestanie stosowania takiego zapisu. Zapis ten w tej decyzji prawdopodobnie przeoczyłam. Pamiętam, że poinformowałam pracowników WIOŚ o braku podstaw do stosowania takiego zapisu w decyzjach o takiej tematyce. I od dłuższego czasu ten zapis nie jest stosowany.”.

(akta kontroli str. 3553)

Były pracownik WIOŚ, pełniący w 2022 r. funkcję Naczelnika Wydziału Organizacji, Kadr i Szkoleń WIOŚ w Białymstoku, który z upoważnienia PWIOŚ podpisał ww. decyzję z 12 maja 2022 r., wyjaśnił, że nie pamięta przyczyn, z powodu których ta decyzja zawierała taki zapis.

(akta kontroli str. 3564)

Art. 109 ust. 1 upw nie przewiduje możliwości nałożenia na kontrolowany podmiot obowiązku informowania o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli WIOŚ. W związku z tym wydając powyższą decyzję administracyjną WIOŚ naruszył dyspozycję ww. przepisu.

4. Wojewódzki Inspektor nierzetelnie opracował plan kontroli na 2023 r., ponieważ w tym planie nie wszystkim podmiotom planowanym do kontroli, przypisał cel kontroli nr 32¹¹⁰, wynikający z „Wytucznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.”¹¹¹.

Zgodnie z Wytuczynymi ISK, „Część I. Zasady prowadzenia kontroli, pkt. 3. Planowanie kontroli ppkt 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli”, wioś opracowują roczny plan działalności kontrolnej, w oparciu o wytuczne przygotowane przez GIOŚ, określając cele kontroli, które będą realizowane w toku kontroli.

¹¹⁰ Pn. „Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

¹¹¹ Przesłane pismem znak: DI-WPA.410.11.2022.1.mt z 9 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 996-1073)

Kontrola NIK wykazała, że w trakcie 2023 r. po zatwierdzeniu planu pracy na 2023 r. przez Wojewodę Podlaskiego w przypadku 18 podmiotów planowanych do kontroli wprowadzono zmiany polegające na dopisaniu im celu kontrolnego nr 32 (pierwotnie podmioty te nie miały przypisanego żadnego celu kontrolnego) i tym, że zwiększono liczbę podmiotów planowanych kontroli w celu kontrolnym nr 32 w tym roku z 93 na 111.

(akta str. 469-520, 1918-1919)

Naczelnik WI w WIOŚ w Białymstoku, odnośnie do zwiększenia liczby kontroli w 2023 r., z 93 na 111 kontroli wyjaśnił, że to „[...] wynikało z faktu, iż w planie złożonym do Wojewody Podlaskiego w dniu 30 grudnia 2022 r. w 18 podmiotach nie przypisano celu 32¹¹². W trakcie realizacji planu brakujący cel został uzupełniony, co w konsekwencji skutkowało zwiększeniem liczby kontroli w celu 32 [...]”

(akta kontroli str. 2039-2047)

Zdaniem NIK, przygotowanie planu pracy bez przypisania celów kontrolnych do właściwych podmiotów planowanych do kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw, było działaniem nierzetelnym i skutkowało wykazaniem mniejszej liczby podmiotów planowanych kontroli w 2023 r. w celu 32, w planie kontroli zatwierdzonym przez Wojewodę Podlaskiego i sporządzeniem zmiany tego planu kontroli.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wprowadzenie mechanizmów służących zapewnieniu planowania i realizacji kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora.
2. Planowanie i realizacja kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, w celu sprawdzenia realizacji obowiązków nałożonych na podmioty decyzjami, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 upw.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹¹² Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną lub działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 28 listopada 2024 r.

Kontroler
Izabella Krawczyk
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Wicedyrektor
Jarosław Borowski

.....
podpisano elektronicznie

.....
podpisano elektronicznie

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.