



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.11.3.2024

**Pan
Leszek Żelazny
Lubelski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska**
ul. Obywatelska 13
20-092 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, 20-092 Lublin, ul. Obywatelska 13 (dalej: WIOŚ lub Inspektorat).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lubelskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska jest Leszek Żelazny, od 15 lutego 1999 r. (dalej: LWIOŚ lub Wojewódzki Inspektor).
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 i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Agnieszka Kulik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/92/2024 z 3 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 LWIOŚ prawidłowo i rzetelnie przeprowadzał kontrole w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości nie powodowały negatywnych następstw dla poddanej kontroli działalności. Kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³ planowane były zgodnie z *Wytycznymi do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska*⁴ oraz *Ogólnopolskimi celami kontroli i cyklami kontrolnymi*⁵ ustalonymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁶. Wyjątek stanowił plan na 2019 r., w którym zaplanowano skontrolować o trzy podmioty mniej niż wskazano to w wytycznych na ten rok. Kontrole ujęte w planach działalności WIOŚ na lata 2018-2023 zostały zrealizowane.

LWIOŚ podejmował działania zmierzające do uaktualnienia pozyskanej w 2018 r. bazy danych dotyczącej ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych z terenu województwa lubelskiego. W tym celu występował na podstawie art. 108 ust. 4 upw do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷ oraz do Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Lublinie.

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

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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm. (dalej: upw).

⁴ Dalej: wytyczne do planowania.

⁵ Dalej: cele kontroli i cykle kontrolne.

⁶ Dalej: GIOŚ.

⁷ Dalej: ARiMR lub Agencja.

Inspektorzy WIOŚ dokonywali kontroli sposobu stosowania *Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*⁸, a także spełniania 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. Decyzje wydawane były na podstawie art. 109 ust. 1 upw, zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹, a ich treść uwzględniała przepisy wynikające z art. 109 ust. 2-7 upw. Jednak w 16 (61,5%) z 26 zbadanych decyzji, wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonych w powyższych obszarach stwierdzono, że ustalano w nich dodatkowy termin przesłania przez skontrolowane podmioty informacji o wykonaniu tych decyzji. Było to niezgodne z art. 109 ust. 1 upw w związku z art. 6 Kpa.

W sześciu (35%) z 17 badanych spraw, w załączniku do protokołu kontroli pn. *Informacja o stosowaniu Programu działań* brak było podpisów bądź paraf osób kontrolowanych, czego wymagały wytyczne GIOŚ¹⁰.

Wojewódzki Inspektor prawidłowo wydawał decyzje podmiotom prowadzącym działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 upw, które nie posiadały pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiadały taki plan opracowany niezgodnie z art. 105a ust. 3 upw. Wydane decyzje zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa.

Inspektorat wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 2 upw i terminowo przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa wyniki kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw za lata 2018-2021 oraz za 2023 r. Wyjątek stanowiło sprawozdanie za 2022 r., które zostało przekazane Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹¹ 19 dni po terminie. W sprawozdaniach za 2022 r. i za 2023 r. dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli nieznacznie odbiegały od stanu faktycznego, gdyż zaniżono je odpowiednio o trzy i o jedną kontrolę.

W przypadku nieuiszczenia w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw, podejmowano działania windykacyjne w wyniku, których należności wynikające z wydanych decyzji zostały uregulowane.

Wojewódzki Inspektor zapewnił odpowiedni sprzęt do przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Zapewnił także wystarczającą liczbę inspektorów do realizacji tych kontroli oraz umożliwił im udział w szkoleniach z tego zakresu.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu (Dz. U. poz. 1339.), (dalej: Program działań).

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: Kpa).

¹⁰ Wytyczne GIOŚ z grudnia 2018 r. pn. Wytyczne do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, przez podmioty prowadzące produkcję rolną w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, obowiązujące do jego stosowania. Dalej: wytyczne GIOŚ.

¹¹ Dalej: MRiRW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1. Wojewódzki Inspektor posiadał wiedzę w zakresie liczby podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, na terenie objętym właściwością terytorialną WIOŚ¹³. Informacje te nie podlegały jednak aktualizacji w każdym roku objętym kontrolą. W 2018 r. Inspektorat otrzymał¹⁴ od ARiMR zestawienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji, tj. wykaz podmiotów prowadzących produkcję rolną. Obejmował on podmioty prowadzące chów i hodowlę zwierząt¹⁵ oraz podmioty zajmujące się produkcją roślinną. Według ww. zestawienia na obszarze działania WIOŚ znajdowało się 173,2 tys. podmiotów¹⁶, które prowadziły powyższą działalność. Pomimo, że Inspektorat występował do Agencji w kolejnych latach o aktualizację lub udostępnienie ww. danych, to otrzymał je dopiero w 2024 r.

W latach objętych kontrolą Inspektorat podejmował działania w celu pozyskania ww. danych także z innych źródeł. Na wniosek LWIOŚ¹⁷ otrzymano w 2022 r. od Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii¹⁸ listę podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie chowu świń i drobiu w województwie lubelskim o obsadzie lub potencjalnej obsadzie powyżej 210 DJP¹⁹. Według zestawienia na terenie działalności WIOŚ funkcjonowało 147 takich podmiotów, z czego najwięcej, tj. 108 zlokalizowanych było na obszarze podlegającym Delegaturze w Białej Podlaskiej.

(akta kontroli tom I str. 333-366, 474-478, 483-492)

W latach 2018-2023 Inspektorat na podstawie przekazanych przez GIOŚ wytycznych do planowania oraz celów kontroli i cykli kontrolnych opracowywał roczne plany działalności. Uwzględniano w nich kontrole podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W przekazanych przez GIOŚ wytycznych do planowania na rok: 2019, 2022 i 2023 określone zostały minimalne liczby kontroli do przeprowadzenia, które wynosiły odpowiednio: 240, 240 i 120 przy założeniu, że każda jednostka, tj. WIOŚ w Lublinie i każda z trzech Delegatur (w Białej Podlaskiej, w Chełmie i w Zamościu), miała objąć kontrolą odpowiednio: 60, 60 i 30 podmiotów. Na pozostałe lata minimalne liczby kontroli nie zostały określone. Inspektorat nie występował o ich ustalenie i planował je samodzielnie.

¹² 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.

¹³ WIOŚ w Lublinie obejmuje działalnością obszar województwa lubelskiego, tj. 20 powiatów ziemskich oraz cztery powiaty grodzkie. Łącznie nadzorem objętych jest 213 gmin.

¹⁴ Za pośrednictwem GIOŚ.

¹⁵ Bydła, owiec, kóz oraz świń.

¹⁶ W tym: WIOŚ w Lublinie 75,5 tys. podmiotów, Delegatura w Białej Podlaskiej 37 tys. podmiotów, Delegatura w Chełmie 20,1 tys. podmiotów, Delegatura w Zamościu 40,6 tys. podmiotów.

¹⁷ Z dnia 21 września 2022 r., znak: WI.1331.3.97.2022.RŻ.

¹⁸ Pismem z dnia 30 września 2022 r., znak: Zak.913.11.138.2022.

¹⁹ DJP – duża jednostka przeliczeniowa, według upw rozumie się przez to umowną jednostkę przeliczeniową zwierząt gospodarskich odpowiadającą zwierzęciu o masie 500 kg albo zwierzętom o łącznej masie 500 kg.

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w przypadku braku konkretnych wskazań, liczba kontroli ustalana była w oparciu o posiadaną wiedzę w tym zakresie i możliwości przeprowadzenia tych czynności przez Inspektorat.

(akta kontroli tom I str. 18-267, 474, 479)

WIOŚ zaplanował kontrole, o których mowa w art. 108 ust 1 upw w liczbie 46 w 2018 r., 237 w 2019 r., 65 w 2020 r., 26 w 2021 r., 249 w 2022 r. oraz 123 w 2023 r. Nie w każdym jednak roku opracowane plany były zgodne z wytycznymi do planowania oraz celami kontrolnymi i cyklami kontrolnymi przekazanymi przez GIOŚ. W 2019 r. Delegatura w Białej Podlaskiej objęła planami 57 podmiotów, tj. o trzy mniej niż zakładały ww. wytyczne, przez co minimalna liczba kontroli ustalona dla całego Inspektoratu na ten rok nie została osiągnięta. Natomiast w 2023 r. ta sama jednostka ujęła w planach 29 podmiotów, czyli o jeden mniej niż wskazał GIOŚ. Z uwagi jednak na fakt zaplanowania przez pozostałe jednostki organizacyjne WIOŚ większej liczby kontroli niż założona minimalna wynosząca 30 kontroli na jednostkę, Inspektorat spełnił wymóg w zakresie planowania kontroli na 2023 r. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 35, 150, 182-267)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat posiadał dane o jednolitych częściach wód powierzchniowych (dalej: JCWP), tj. wyniki badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP za rok poprzedni uzyskane w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska WIOŚ przekazywał informacje o wynikach klasyfikacji wskaźników jakości wód monitorowanych w JCWP. Dodatkowo dane archiwalne i bieżące z monitoringu wód powierzchniowych zamieszczane były przez GIOŚ na *Portalu jakości wód powierzchniowych*, gdzie udostępniano informacje uzyskane z Państwowego Monitoringu Środowiska, m.in. wyniki oceny stanu wód, programy badań monitoringu wód powierzchniowych oraz dane o lokalizacjach punktów pomiarowo-kontrolnych w JCWP. WIOŚ posiadał także dane o JCWP w powiązaniu z gminami z terenu województwa. Ponadto dane o JCWP na obszarze danej miejscowości lub gminy pozyskiwane były również z portali internetowych²⁰.

(akta kontroli tom I str. 474-476, 479-480)

W planach działalności kontrolnej WIOŚ nie przewidziano kontroli w podmiotach prowadzących działalność wskazaną w art. 102 ust. 1 upw, w stosunku do których w wyniku poprzedniej kontroli stwierdzono naruszenia i wydano decyzję. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że skontrolowane podmioty informowały WIOŚ w określonym terminie o realizacji zarządzeń pokontrolnych oraz usunięciu nieprawidłowości wskazanych w decyzjach. Przesyłane były zdjęcia i dokumentacja potwierdzająca zrealizowanie zaleceń, co stanowiło podstawę do odstąpienia od ponownej kontroli danego podmiotu. Z tego powodu powtórne kontrole nie były uwzględniane w planie kontroli. Ze względu na dużą liczbę kontroli interwencyjnych i ograniczone możliwości organizacyjno-techniczne, WIOŚ nie był w stanie zwiększyć częstotliwości przeprowadzania kontroli w tych samych podmiotach w sytuacji, gdy część z nich nie była jeszcze kontrolowana. Jednakże w przypadku kontroli interwencyjnych dotyczących tego samego podmiotu, kontrole były przeprowadzane każdorazowo po wpłynięciu zgłoszenia do WIOŚ.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w latach 2018-2023 starano się objąć kontrolą jak największą liczbę podmiotów. W pierwszej kolejności brano pod uwagę podmioty utrzymujące zwierzęta o szacowanej obsadzie powyżej 60 DJP, posiadające pozwolenie zintegrowane²¹ oraz te, które prowadziły produkcję rolną w pobliżu

²⁰ Portal: mapy.geoportal.gov.pl oraz wody.isok.gov.pl

²¹ Dalej: PZ.

cieków wodnych. LWIOŚ podkreślił, że naruszenia Programu działań, przypadki niespełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, stosowania nawozów niezgodnie z planem nawożenia azotem występowały w niewielkiej liczbie kontroli w stosunku do ogólnej ich liczby.

(akta kontroli tom I str. 493, 498-499)

W latach 2018-2023 WIOŚ zrealizował wszystkie zaplanowane kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. W 2021 r. i w 2022 r. w ramach celu nr 32 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*, zaplanowano objęcie kontrolami odpowiednio 26 i 249 podmiotów, natomiast w Informatycznym Systemie Kontroli (dalej: ISK) zarejestrowano odpowiednio 27 i 251 podmiotów. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że różnice wynikają z faktu, iż podczas realizacji kontroli planowych w gospodarstwach rolnych, fermach drobiu czy fermach trzody chlewnej z celów innych niż cel 32, inspektorzy kontrolujący zauważali nieprawidłowości z zakresu Programu działań i podejmowali decyzje o rozszerzeniu zakresu kontroli i włączeniu do realizacji w tych podmiotach także cel 32. Ze względu na ograniczenia ISK, po rozpoczęciu kontroli w danym podmiocie nie było możliwości dodania dodatkowego celu do rocznego planu kontroli.

W latach 2018-2023 WIOŚ przeprowadził łącznie 922 kontrole planowe i pozaplanowe, w tym: 48 w 2018 r., 261 w 2019 r., 95 w 2020 r., 75 w 2021 r., 268 w 2022 r. i 175 w 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 182-183, 282-322, 504, 508-509)

W latach 2018-2023 w Inspektoracie nie prowadzono wykazu podmiotów wykonujących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, które były zobowiązane do posiadania planu nawożenia azotem oraz tych, które miały obowiązek przekazania WIOŚ pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przepisy upw, bądź Programu działań nie nakładają na Inspektorat obowiązku prowadzenia odrębnego wykazu podmiotów zobowiązanych do posiadania planu nawożenia azotem oraz wykazu podmiotów, które mają obowiązek przekazania WIOŚ pozytywnej opinii o tym planie. Powyższe informacje pozyskiwano podczas kontroli podmiotów i zawierano w protokołach kontroli gospodarstw rolnych. Obowiązek uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej²² o planie nawożenia azotem spoczywał na podmiotach wymienionych w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw. LWIOŚ podkreślił także, że w Inspektoracie prowadzono wykaz podmiotów posiadających PZ. WIOŚ posiada także i na bieżąco aktualizuje wykaz wszystkich podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw działających na terenie województwa lubelskiego.

(akta kontroli tom I str. 474, 478-479)

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w ewidencji WIOŚ prowadzonej w ISK zarejestrowano 904 podmioty, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, z tego 54 posiadało PZ. Żaden z tych podmiotów nie został sklasyfikowany jako zakład o zwiększonym ryzyku lub zakład o dużym ryzyku.

(akta kontroli tom I str. 512-514, 518)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przed 2018 r. na terenie kraju zostały wyznaczone obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia związkami azotu

²² Dalej: OSChR.

pochodzenia rolniczego, tzw. OSN²³. Kontrole były przeprowadzane w gospodarstwach rolnych usytuowanych na terenie OSN²⁴, dlatego ich liczba była znacząco mniejsza niż po roku 2018, kiedy to po wprowadzeniu upw, zgodnie z zapisem art. 104 ust. 1, został opracowany i wdrożony na obszarze całego państwa Program działań. Liczba planowanych i realizowanych kontroli przez WIOŚ zwiększyła się w porównaniu z okresem sprzed 2018 r. ze względu na zasięg obowiązywania Programu.

(akta kontroli tom I str. 475, 480-481)

W latach 2018-2023 pracownicy WIOŚ uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach organizowanych lub współorganizowanych przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. Były to m.in. konferencja pn. *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód* (2018 r.), warsztaty dla przedstawicieli WIOŚ pn. *Wdrażanie Programu Azotanowego* (2019 r.), konferencja podsumowująca projekt pn. *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód* (2021 r.), szkolenie pn. *Gospodarka nawozowa a ochrona wód* (2022 r. i 2023 r.). Ponadto przedstawiciele Inspekcji byli także prelegentami prezentacji pn. *Wymogi organów kontrolujących – dokumentacja działań, system opłat i kontroli oraz Wymogi organów kontrolujących, wdrażanie przez rolników Programu azotanowego*.

(akta kontroli tom I str. 328, 461-464)

2. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor otrzymał jedno polecenie²⁵ wydane przez GIOŚ dotyczące przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw. Czynności kontrolne zostały zrealizowane zgodnie z wytycznymi wskazanymi w piśmie. Inspektorzy WIOŚ wykonujący kontrolę we wskazanym w poleceniu gospodarstwie rolnym nie stwierdzili nieprawidłowości, o czym poinformowany został GIOŚ²⁶.

(akta kontroli tom I str. 329-332)

3. W celu aktualizacji pozyskanej w 2018 r. bazy danych, Wojewódzki Inspektor występował do Agencji w 2020 r.²⁷ (na podstawie art. 108 upw) oraz w 2021 r.²⁸ (na podstawie art. 108 ust. 4 w związku z art. 108 ust. 5 i 6 upw) o udostępnienie aktualnego zestawienia gospodarstw rolnych i producentów rolnych znajdujących się na terenie województwa. ARiMR odmówiła przekazania żądanych informacji podając jako powód brak wskazania podstawy prawnej zobowiązującej ją do ich udzielenia. Niezależnie od powyższych działań jednostki terenowe WIOŚ, tj. delegatury: w Zamościu (w 2022 r.) i w Białej Podlaskiej (w 2023 r.), zwróciły się do Agencji na podstawie m.in. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁹, o przekazanie aktualnego wykazu podmiotów prowadzących produkcję rolną na obszarze ich działania. Obie jednostki otrzymały zaktualizowane dane. W lipcu 2024 r. Inspektorat, z uwzględnieniem tej samej co poprzednio podstawy prawnej, ponownie zwrócił się z wnioskiem o przekazanie ww. bazy danych. We wrześniu br. Agencja udostępniła WIOŚ zestawienie według stanu na 31 grudnia 2023 r. zawierające m.in. numery

²³ OSN – obszar szczególnie narażony, teren wiejski, na którym należy ograniczyć przedostawanie się azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych i gruntowych.

²⁴ OSN-y występowały w gminach: Chełm, Żmudź, Głusk, Komarówka Podlaska i Wołyń.

²⁵ Pismo GIOŚ znak: DI-KKW.410.82.2022.IKW z dnia 25 października 2022 r.

²⁶ Pismo WIOŚ znak: DZ.DI.703.188.2022.EKo.

²⁷ Pismo WIOŚ z 3 grudnia 2020 r.

²⁸ Pismo WIOŚ z 5 marca 2021 r.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 425.

producentów, imiona i nazwiska, adresy, numery Pesel lub Regon, powierzchnię posiadanych gruntów rolnych oraz liczbę zwierząt³⁰.

(akta kontroli tom I str. 333-366, 461, 465)

Wojewódzki Inspektor poinformował, że podstawa prawna zawarta w pismach do Agencji, wynikająca z upw była właściwa i wiążąca do uzyskania wnioskowanych danych. Ponadto, biorąc pod uwagę wiedzę na temat liczby podmiotów prowadzących produkcję rolną i hodowlę zwierzęcą, którą pozyskano w 2018 r., WIOŚ zaniechał dalszych wystąpień, ponieważ udostępniona wówczas liczba gospodarstw oraz informacje zebrane podczas kontroli w terenie, pozwoliły zaplanować kontrole na lata 2019-2023. O prawidłowości zastosowanej w pismach podstawy prawnej wynikającej z upw może świadczyć fakt, że kolejne wystąpienie o dane do ARiMR wystosowane w 2024 r. skutkowało ich udostępnieniem.

(akta kontroli tom I str. 493, 496)

Według wyjaśnień LWIOŚ w latach 2018-2023 typowanie podmiotów do kontroli odbywało się na podstawie danych z wykazu przekazanego przez ARiMR w 2018 r. oraz informacji otrzymanych od Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Lublinie. W pierwszej kolejności brano pod uwagę podmioty utrzymujące zwierzęta o największej obsadzie, a także podmioty prowadzące produkcję rolną w pobliżu cieków wodnych. Pomimo braku aktualizacji bazy danych, nie było przypadków kontroli podmiotów, które nie prowadziły już działalności. Gospodarstwo, które otrzymało zawiadomienie o kontroli, a nie prowadziło już działalności podlegającej tej kontroli w zakresie wskazanym w art. 108 ust. 1 upw, informowało WIOŚ o tym fakcie telefonicznie. W takiej sytuacji Inspektorat wybierał inny podmiot do kontroli. LWIOŚ poinformował, że były to jednostkowe przypadki. Wskazał również, że przy planowaniu wyjazdów Inspektorat kierował się ekonomią, np. jednego dnia inspektorzy przeprowadzali czynności w dwóch gospodarstwach rolnych znajdujących się w tej samej lub sąsiadującej miejscowości. Wyjazdy planowane były z wyprzedzeniem i w sytuacji, gdy dwa różne podmioty zlokalizowane były niedaleko siebie lub występowały na trasie przejazdu, wówczas jednym środkiem transportu podróżowały dwa zespoły kontrolujące.

(akta kontroli tom I str. 493, 496-497)

4. Analiza dokumentacji 17 spraw³¹ dotyczących kontroli przestrzegania Programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność wskazaną w art. 102 ust. 1 upw wykazała, że podczas czynności kontrolnych inspektorzy WIOŚ badali prawidłowość:

- rolniczego wykorzystania nawozów na glebach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem;
- rolniczego wykorzystania nawozów w pobliżu wód powierzchniowych;
- rolniczego wykorzystania nawozów na terenie o dużym nachyleniu³²;
- stosowania okresów nawożenia;
- przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowania z odciekami;
- stosowania dawek i sposobów nawożenia azotem;
- dokumentowania realizacji Programu działań;
- realizacji środków, o których mowa w art. 104 ust. 2 pkt 1 lit. a-e upw z harmonogramem rzeczowym i czasowym określonym w Programie działań.

³⁰ Zwierzęta z gatunku: bydło, owce, kozy, świnie, koniowate i drób.

³¹ Analiza protokołów kontroli o nr: BPO 9/2019; ZAM 9/2019; BPO 82/2019; CHE 94/2019; CHE 125/2019; CHE156/2020; CHE 176/2020; ZAM 204/2020; BPO 20/2021; CHE 16/2022; WIOS-LUBL 122/2022; BPO 131/2022; BPO 22/2023; BPO 35/2023; CHE 34/2023; BPO 152/2023; BPO 181/2023.

³² Zgodnie z art. 102 ust. 2 pkt 1c upw teren o dużym nachyleniu – jest to stok o nachyleniu większym niż 10%, co oznacza wzrost pochylenia terenu o 1 m na długości 10 m.

LWIOŚ wydawał decyzje w przypadkach, w których w protokole kontroli stwierdzono naruszenia lub nieprawidłowości. Łącznie wydano 22 decyzje³³, z czego 18 dotyczyło nieprawidłowości w zakresie stosowania Programu działań. W czterech z nich ustalono obowiązek uiszczenia opłaty, która wynosiła od 300 zł do 600 zł, zaś obowiązki ustalone w pozostałych 14 decyzjach miały charakter niepieniężny. Decyzje wydawane na podstawie art. 109 ust. 1 upw w związku z kontrolą, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 kpa, a ich treść uwzględniała przepisy wynikające z art. 109 ust. 2-7 upw.

Na podstawie badania ww. dokumentacji ustalono, że 13 podmiotów kontrolowanych było po raz pierwszy, jeden podlegał wcześniej kontroli w zakresie, o którym mowa w art. 108 ust. 1 upw, ale nie stwierdzono naruszeń w obszarze stosowania Programu działań. Pozostałe trzy podmioty kontrolowano w 2012 r. i w 2015 r. Analiza dokumentacji ww. 17 spraw wykazała także, że w sześciu³⁴ z nich załącznik do protokołu kontroli pn. *Informacja o stosowaniu Programu działań*, nie był podpisany i/lub parafowany na każdej ze stron dokumentu przez kontrolowanego, co było niezgodne z wytycznymi w zakresie stosowania Programu działań. Zagadnienie to zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 4-17, tom II str. 1, 5-7, 24-456, 630-631)

5. Na podstawie próby 17 spraw³⁵ dotyczących kontroli spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw ustalono, że w trakcie wykonywanych czynności inspektorzy WIOŚ badali obowiązek posiadania planu, jak również poprawność jego sporządzenia. W sześciu³⁶ przypadkach kontrolowane podmioty nie posiadały planu nawożenia azotem, a w czterech³⁷ – posiadały taki plan, jednak został on sporządzony nieprawidłowo. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisu art. 108 ust. 1 pkt 2 upw, LWIOŚ wydawał, na podstawie art. 109 ust. 1 tej ustawy decyzje, których treść zawierała elementy określone w art. 107 § 1 Kpa i uwzględniała przepisy wynikające z art. 109 ust. 2-7 upw. Wydano:

- siedem decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, w tym trzy w związku z brakiem planu nawożenia azotem i cztery w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w jego treści;
- trzy decyzje z obowiązkiem uiszczenia opłaty za brak planu nawożenia azotem, która w każdym z tych przypadków wynosiła 500 zł.

W pozostałych siedmiu z 17 badanych przypadków Wojewódzki Inspektor w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami także wydał decyzje, ale nie dotyczyły one naruszeń związanych z brakiem planu nawożenia azotem albo jego niewłaściwym opracowaniem.

Z 17 podmiotów (badana próba) 11 kontrolowanych było po raz pierwszy, w jednym gospodarstwie poprzednia kontrola odbyła się w 2019 r. i w wyniku prowadzonych czynności stwierdzono naruszenia, ale nie dotyczyły one obowiązku określonego

³³ W wyniku stwierdzenia w toku postępowania więcej niż jednej nieprawidłowości wszczynano jedno lub więcej postępowań administracyjnych, w wyniku których wydawano jedną lub więcej decyzji. Pięć podmiotów miało wydane po dwie decyzje.

³⁴ Protokoły kontroli nr: BPO 9/2019; BPO 82/2019; ZAM 9/2019; ZAM 204/2020; WIOS-LUBL 122/2022 i BPO 22/2023.

³⁵ Analiza Protokołów kontroli o nr: BPO 9/2019; CHE 94/2019; CHE 125/2019; CHE 87/2020; CHE 90/2020; CHE 156/2020; ZAM 204/2020; BPO 20/2021; BPO 1/2022; CHE 16/2022; WIOS-LUBL 122/2022; BPO 131/2022; BPO 22/2023; BPO 35/2023; BPO 47/2023; BPO 152/2023 i BPO 181/2023.

³⁶ Protokoły kontroli: CHE 87/2020; CHE 90/2020; BPO 20/2021; BPO 1/2022; WIOS-LUBL 122/2022 i BPO 152/2023.

³⁷ Protokoły kontroli: ZAM 204/2020; BPO 131/2022; BPO 35/2023 i BPO 47/2023.

w art. 108 ust. 1 pkt 2 upw. U pozostałych pięciu podmiotów poprzednie kontrole odbyły się przed 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 2, 8-10, 16-66, 111-177, 201-379, 403-500, 632-633)

W odniesieniu do decyzji wydanych przez LWIOŚ, w których w związku z tym samym naruszeniem, tj. brakiem planu nawożenia azotem, ustanowiono dwa różne obowiązki³⁸, Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 upw, inspektor w trakcie prowadzenia kontroli, w zależności od zakresu i stopnia naruszenia wydaje decyzję, w której może nakazać usunięcie nieprawidłowości lub ustalić obowiązek uiszczenia opłaty. Poinformował także, że Inspektorat nie otrzymywał wytycznych od innych podmiotów, np. GIOŚ oraz nie występował o wskazówki, w jaki sposób wydawać powyższe decyzje.

(akta kontroli tom I str. 513, 516-517)

6. Analiza dokumentacji 15 spraw³⁹ dotyczących kontroli w zakresie zgodności stosowania nawozów z planem nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw wykazała, że w przypadkach, w których stwierdzono nieprawidłowości, LWIOŚ na podstawie art. 109 ust. 1 upw wydawał decyzje zawierające postanowienia wynikające z art. 109 ust. 2-7 tej ustawy, które zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa. W latach objętych kontrolą Wojewódzki Inspektor wydał dwie decyzje w powyższym zakresie, tj. w 2019 r. z nakazem usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie oraz w 2021 r. z obowiązkiem uiszczenia opłaty w kwocie 300 zł.

(akta kontroli tom II str. 3, 11-13, 24-66, 111-177, 201-269, 291-379, 403-456, 501-567, 634-635)

W badanej próbie spraw dotyczących kontroli stosowania Programu działań (pkt 4), spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem (pkt 5) oraz stosowania nawozów zgodnie z tym planem (pkt 6), Wojewódzki Inspektor wydał na podstawie art. 109 ust. 1 upw 26 decyzji. W treści 16 (61,5%) z nich⁴⁰ dodatkowo ustalono termin przesłania przez podmioty informacji o wykonaniu decyzji. Zagadnienie to zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 5-567, 636)

7. Wojewódzki Inspektor terminowo przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa wyniki kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, tj. do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Wyjątek stanowiła informacja o wynikach kontroli za 2022 r., która przekazana została do MRiRW w dniu 19 lipca 2023 r. Przekroczenie terminu o 19 dni stanowiło naruszenie art. 108 ust. 2 powyższej ustawy. Zagadnienie

³⁸ W jednej ustalono obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości 500 zł, a w drugiej nakazano usunięcie nieprawidłowości w wyznaczonym terminie.

³⁹ Analiza Protokołów kontroli o nr: BPO 9/2019; CHE 94/2019; CHE 125/2019; BPO/204 2019; CHE156/2020; ZAM 204/2020; BPO 20/2021; BPO 88/2021; CHE 16/2022; BPO 131/2022; BPO 22/2023; ZAM 17/2023; BPO 35/2023; BPO 152/2023 i BPO 181/2023.

⁴⁰ Protokoły i decyzje: BPO 9/2019, Decyzja DBP.DI.7060.2.2.2019 z 10 kwietnia 2019 r.; BPO 82/2019, Decyzja DBP.DI.7060.2.8.2019 z 5 lipca 2019 r.; CHE 94/2019, Decyzja DCh.DI.7060.2.1.2019 z 2 października 2019 r.; BPO/204/2019, Decyzja DBP.DI.7060.2.26.2019 z 21 grudnia 2019 r.; BPO 20/2021, Decyzja DBP.DI.7060.2.4.2021.KM z 7 kwietnia 2021 r.; BPO 88/2021, Decyzje z 9 sierpnia 2021 r.: DBP.DI.7062.20.2021.TS, DBP.DI.7060.2.9.2021.TS; BPO 1/2022, Decyzja DBP.DI.7060.2.1.2022.JM.KW z 14 lutego 2022 r., Decyzja DBP.DI.7062.3.2022.JM.KW z 15 lutego 2022 r.; CHE 16/2022, Decyzja DCh.DI.7062.11.2022.AMa z 13 kwietnia 2022 r.; WIOS-LUBL 122/2022, Decyzja WI.703.81.2022.RŻ.MŻ z 1 czerwca 2022 r.; BPO 22/2023, Decyzja DBP.DI.7060.2.10.2023.EL.DR z 14 kwietnia 2023 r.; CHE 34/2023, Decyzja DCh.DI.7062.32.2023.AMa z 28 lipca 2023 r.; BPO 35/2023, Decyzja DBP.DI.7060.2.21.2023.TS z 2 czerwca 2023 r.; BPO 152/2023, Decyzja DBP.DI.7060.2.34.2023.ŁB z 2 października 2023 r.; BPO 181/2023 Decyzja DBP.DI.7060.2.37.2023.ŁB z 10 listopada 2023 r.

to zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informacja za 2022 r. przekazana została do Ministerstwa Infrastruktury w terminie, tj. 30 czerwca 2023 r.

W informacji o wynikach kontroli za 2022 r. i za 2023 r. przekazanej ministrom właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz do spraw rolnictwa, zaraportowano odpowiednio 265 i 174 zrealizowanych kontroli, podczas gdy faktycznie przeprowadzono ich odpowiednio 268 i 175. Zagadnienie to zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 183, 305-322, 367-396)

8. W wyniku przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2018-2023 kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, wydano łącznie 33 decyzje, w których ustalono obowiązek uiszczenia opłaty wskazanej w art. 109 ust. 4 upw, tj.:

- w 2019 r. wydano cztery decyzje z opłatami na łączną kwotę 1,5 tys. zł w związku ze stwierdzeniem naruszeń z art. 109 ust. 4 pkt 1, 3, 4 upw oraz za brak opinii OSChR o planie nawożenia azotem, w trzech przypadkach opłaty zostały uregulowane po terminie;
- w 2020 r. – pięć decyzji z opłatami na łączną kwotę 3,7 tys. zł w związku ze stwierdzeniem naruszeń z art. 109 ust. 4 pkt 2 i 3 upw, przy czym jedna została uchylona w całości przez GIOŚ (opłata 1 tys. zł) i jedna zapłacono po terminie;
- w 2021 r. – osiem decyzji z opłatami na łączną kwotę 4 tys. zł w związku ze stwierdzeniem naruszeń z art. 109 ust. 4 pkt 2 upw, z tego trzy opłaty uregulowano po wyznaczonym terminie;
- w 2022 r. – sześć decyzji z opłatami na łączną kwotę 6,1 tys. zł w związku ze stwierdzeniem naruszeń z art. 109 ust. 4 pkt 2 i 3 upw, z których jedna została uchylona w całości przez GIOŚ (opłata 1 tys. zł), a dwie zapłacono po terminie;
- w 2023 r. – 10 decyzji⁴¹ z opłatami na łączną kwotę 4,5 tys. zł w związku ze stwierdzeniem naruszeń z art. 109 ust. 4 pkt 2 upw, z których jedną zapłacono po terminie.

Opóźnienia we wnoszeniu opłat przez kontrolowanych w powyższych latach wynosiły od pięciu do 78 dni. Czynności windykacyjne, tj. wysyłanie upomnień, telefony do dłużników, korespondencja mailowa podejmowane były w terminie do ośmiu dni od upływu terminu płatności. Występowano do urzędów skarbowych z wnioskami o udzielenie informacji na temat dłużnika oraz do urzędów gmin o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL. Dłużników obciążano kosztami opłat za przesłane upomnienia. Naliczono także odsetki za zwłokę według stawek odsetek podatkowych obowiązujących na dzień wystawienia upomnienia. Wszystkie należności zostały uregulowane.

(akta kontroli tom I str. 397-410)

9. W latach 2018-2023 do WIOŚ nie wpłynęły wnioski od podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz prowadzących działalność określoną w art. 102 ust. 1 upw, o odroczenie terminu płatności opłaty wynikającej z art. 109 ust. 1 tej ustawy lub rozłożenie jej zapłaty na raty.

(akta kontroli tom I str. 474-476, 482)

10. W latach 2018-2023 LWIOŚ nie wydawał decyzji wstrzymujących prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt przez podmioty, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, w przypadku nieusunięcia uchybień w wyznaczonym

⁴¹ Jedna decyzja wystawiona 10 stycznia 2023 r. dotyczyła kontroli przeprowadzonej w gospodarstwie rolnym w dniach od 7 do 23 listopada 2022 r.

terminie. W związku z powyższym nie wydawał także decyzji zezwalającej, na wniosek podmiotu na ponowne podjęcie ww. działalności.

(akta kontroli tom I str. 512-515)

Analiza ośmiu decyzji⁴² wydanych w okresie objętym kontrolą, nakazujących usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie przez podmiot prowadzący działalność wskazaną w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, który nie posiadał pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiadał taki plan opracowany niezgodnie z art. 105 a ust. 3 upw wykazała, że w protokołach kontroli, na podstawie których wydawane były te decyzje, zawierano informacje na temat planu nawożenia azotem wraz z rozplanowaniem stosowania nawozów na poszczególnych działkach rolnych z uwzględnieniem potrzeb pokarmowych roślin w warunkach danego siedliska. W wydanych decyzjach sześciu podmiotom nakazano uzyskanie pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem, a trzem usunięcie nieprawidłowości naruszających art. 105a ust. 3 upw. Treść wydanych decyzji zawierała elementy określone w art. 107 § 1 Kpa. Kontrole przeprowadzono po dniu rozpoczęcia stosowania nawozów.

(akta kontroli tom II str. 14-15, 201-219, 291-316, 424-456, 485-500, 533-557, 594-629, 637)

W protokole kontroli nr CHE 168/2022 stwierdzono m.in. naruszenie polegające na tym, że podmiot nie uzyskał pozytywnej opinii OSChR o planie nawożenia azotem oraz nie doręczył kopii planu nawożenia azotem wraz z kopią ww. opinii wójtowi oraz WIOŚ. LWIOŚ nie wydał decyzji w powyższym zakresie. Decyzja nr DCh.DI.7062.29.2022.MZ z dnia 10 stycznia 2023 r. wydana po kontroli CHE 168/2022 dotyczyła innego naruszenia stwierdzonego podczas realizacji czynności kontrolnych.

(akta kontroli tom II str. 610-629)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że podczas kontroli w gospodarstwie rolnym podmiotu stwierdzono nieprawidłowość, którą ujęto w protokole kontroli nr CHE 168/2022, w zakresie nieuzyskania pozytywnej opinii OSChR o planie nawożenia azotem (art. 105b ust. 1 upw) równocześnie z naruszeniem polegającym na braku PZ dla instalacji, w której prowadzony jest chów lub hodowla drobiu powyżej 40 000 stanowisk. W następstwie tego naruszenia wydano decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego PZ na podstawie art. 365 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁴³. W związku z faktem już wydanej decyzji na podstawie powyższego przepisu, WIOŚ nie wydał decyzji na podstawie art. 109a ust. 1 upw nakazującej usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie, ponieważ brano pod uwagę możliwość odwołania się strony od niniejszej decyzji oraz możliwość podziału gospodarstwa pomiędzy członków rodziny, co jest częstą praktyką wśród gospodarstw rolnych w celu uniknięcia podlegania pod PZ. Jednocześnie po dniu, kiedy decyzja wstrzymująca użytkowanie stała się ostateczna, organ wziął pod uwagę, iż podmiot nie prowadził już działalności, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, tj. nie podlegał obowiązkowi uzyskania pozytywnej opinii OSChR o planie nawożenia azotem. Po wydaniu decyzji o wstrzymaniu działalności, zobowiązanie podmiotu do usunięcia naruszeń, a tym samym do poniesienia kosztów (za wydanie opinii o planie nawożenia azotem), było nieuzasadnione. Wojewódzki Inspektor poinformował, że w przypadku stwierdzenia ustania przyczyn wstrzymania działalności, LWIOŚ na wniosek zainteresowanego wyraża zgodę na jej ponowne podjęcie. W przedmiotowym postępowaniu

⁴² Decyzje dotyczące kontroli: BPO 183/2020; ZAM 204/2020; BPO 88/2021; BPO 131/2022; CHE 168/2022; BPO 35/2023; BPO 47/2023 i BPO 181/2023.

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 54.

Inspektorat sprawdzi wszystkie wymagania prawne, w tym czy jest plan nawożenia azotem i czy został on pozytywnie zaopiniowany.

(akta kontroli tom I str. 521-525)

WIOŚ przeprowadzał kontrole posiadania i prawidłowości realizacji umów, o których mowa w art. 105a ust. 4 upw. Dokonywał także kontroli prawidłowości działania zgodnie z art. 105a ust. 6 upw w stosunku do podmiotów prowadzących działalność określoną w art. 105a ust. 1 upw. W wyniku tych kontroli inspektorzy WIOŚ stwierdzili nieprawidłowości związane m.in. z brakiem umów na zbycie w tym przekazanie nawozów naturalnych, zawartych w formie pisemnej⁴⁴; brakiem informacji w zawartej umowie w zakresie ilości produkowanego i zbywanego nawozu oraz zawartości azotu w tym nawozie⁴⁵; ze zbyciem do bezpośredniego rolniczego wykorzystania ponad 30% nawozu naturalnego bez zawartych umów w formie pisemnej⁴⁶.

(akta kontroli tom II str. 424-456, 485-500, 568-593)

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości dotyczących braku pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem, WIOŚ prowadził wobec tych podmiotów działania pokontrolne. W określonym terminie podmioty te informowały o realizacji zarządzeń pokontrolnych oraz o usunięciu nieprawidłowości wskazanych w decyzjach. Przedkładały także dokumentację potwierdzającą zrealizowanie zaleceń. W związku z powyższym Inspektorat nie dokonywał kontroli sprawdzających w zakresie usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie przez podmioty wskazane w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, które nie posiadały pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiadały ten plan opracowany niezgodnie z art. 105a ust. 3 ww. ustawy i którym została wydana decyzja na podstawie art. 109a ust. 1 upw.

(akta kontroli tom I str. 512-514, 516)

Inspektorat posiadał i na bieżąco aktualizował wykaz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw działających na terenie województwa lubelskiego, posiadających PZ. Nie prowadzono wykazu podmiotów, które uzyskały pozytywną opinię o planie nawożenia azotem. Według danych OSChR w Lublinie takich opinii wydano: 15 w 2018 r., 16 w 2019 r., 15 w 2020 r., 17 w 2021 r., 18 w 2022 r. oraz 20 w 2023 r. W ww. latach nie opiniowano negatywne planów nawożenia azotem.

(akta kontroli tom I str. 411-436, 512-516)

W decyzjach wydanych na podstawie art. 109a ust. 1 upw LWIOŚ ustalał termin usunięcia naruszeń dostosowany do możliwości technicznych i organizacyjnych kontrolowanego. W niektórych przypadkach termin ten dostosowywano do pory roku lub do terminu agrotechnicznego zgodnego z przepisami, np. uwzględniano terminy stosowania nawozów naturalnych ujętych w Programie działań. Ponadto czas na usunięcie nieprawidłowości konsultowano z właścicielami gospodarstw rolnych, aby określić realny termin ich usunięcia. WIOŚ nie otrzymywał wytycznych w powyższym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 512-514, 517)

11. Wojewódzki Inspektor zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne w celu realizowania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Inspektorzy wykonujący ww. czynności: 13 w 2018 r., 41 w 2019 r., 28 w 2020 r., 19 w 2021 r. 28 w 2022 r. i 27 w 2023 r. przeprowadzali średnio w ciągu roku od czterech do 10 kontroli. Wojewódzki Inspektor poinformował, że różna liczba inspektorów w poszczególnych

⁴⁴ Protokół kontroli nr BPO 47/2023.

⁴⁵ Protokół kontroli nr BPO 181/2023.

⁴⁶ Protokół kontroli nr BPO 41/2019.

latach wynikała z liczby kontroli przewidzianych do przeprowadzenia. Z uwagi na wprowadzenie nowych zagadnień, tj. Programu działań, czynności były realizowane przez inspektorów, którzy docelowo nie byli wskazani do ich prowadzenia. W następnych latach pracownicy uczestniczyli w szkoleniach mających na celu poszerzenie wiedzy z zakresu kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy. Aktualnie kontrole te wykonują wyznaczeni do tego inspektorzy.
(akta kontroli tom I str. 323-327, 493-495, 497)

W latach 2018-2023 w Inspektoracie nie wprowadzono procedury dotyczącej wykonywania analizy zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach i w wydziałach. LWIOŚ wyjaśnił, że nieformalnie każdy kierownik wydziału i kierownik delegatury dokonywał oceny sytuacji kadrowej i aby zapewnić realizację powierzonych zadań w razie potrzeby mógł dokonać przesunięć inspektorów wewnątrz komórki. Problemy kadrowe, które się pojawiały wynikały z dłuższych usprawiedliwionych absencji pracowników takich jak urlop wychowawczy lub absencja chorobowa. Aktualnie WIOŚ odstąpił od zatrudniania osób na zastępstwo z uwagi na fakt, że kontrolę może wykonywać tylko inspektor ochrony środowiska, który ukończył kurs i zdał egzamin. W związku z reformą służb Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 r. Inspektorat otrzymał 27 dodatkowych etatów. Zostały one wykorzystane m.in. do realizacji działań związanych z kontrolą, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw i były wystarczające do realizacji wszystkich zadań przypisanych WIOŚ. W związku z powyższym nie podejmowano kolejnych działań zmierzających do pozyskania nowych etatów.

(akta kontroli tom I str. 504-506, 510)

W celu uzyskania środków finansowych na wyposażenie WIOŚ niezbędne do dokonywania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, Wojewódzki Inspektor w 2018 r. zwrócił się z wnioskami o dofinansowanie do:

- Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej⁴⁷ w Lublinie – pismem z 6 lutego 2018 r. o przyznanie kwoty 799 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej ilości badań z zakresu monitoringu oraz zakup Modułu do SPE-DEX 5000⁴⁸;
- Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie – pismem z 6 lutego 2018 r. o przyznanie kwoty 799 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej ilości badań z zakresu monitoringu oraz zakup Modułu do SPE-DEX 5000;
- GIOŚ – pismem z 9 lutego 2018 r. o przyznanie kwoty 1713,6 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych dla 11 etatów, zakup dwóch samochodów i Modułu do SPE-DEX 5000;
- Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – pismem z 20 kwietnia 2018 r. o przyznanie kwoty 639 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej ilości badań z zakresu monitoringu oraz na pokrycie bieżącej działalności;
- Dyrektora RZGW w Warszawie – pismem z 20 kwietnia 2018 r. o przyznanie kwoty 64 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej ilości badań z zakresu monitoringu zgodnie z propozycją zadań pomiarowo-badawczych przypadających na część województwa lubelskiego w obrębie RZGW w Warszawie;

⁴⁷ Dalej: RZGW.

⁴⁸ Urządzenie niezbędne do realizacji badań substancji priorytetowych wymagających zastosowania ekstrakcji do fazy stałej, w celu odpowiedniego zatężenia próbek wód powierzchniowych oraz przeprowadzenia obecnym w wodzie substancji organicznych do fazy organicznej, odpowiedniej do zastosowania układu analitycznego.

- Dyrektora RZGW w Rzeszowie – pismem z 20 kwietnia 2018 r. o przyznaniu kwoty 96 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zwiększonej ilości badań z zakresu monitoringu zgodnie z propozycją zadań pomiarowo-badawczych przypadających na część województwa lubelskiego w obrębie RZGW w Rzeszowie;
- Wojewody Lubelskiego – pismem z 9 lutego 2018 r. o wsparcie finansowe na realizację zadań, które Wojewoda przekazał 23 marca 2018 r. Ministrowi Finansów.

Na realizację powyższych zadań WIOŚ w 2018 r. nie otrzymał wsparcia finansowego. W związku z powyższym w latach 2019-2023 Inspektorat nie występował do Prezesa PGWWP o środki finansowe na wyposażenie niezbędne do przeprowadzania kontroli oraz o środki, które zgodnie z art. 253 ust. 1 upw, mogły być przeznaczone na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. W 2019 r. Inspektorat otrzymał z GIOŚ⁴⁹ na potrzeby kontroli: 16 laptopów, 27 tabletów, trzy samochody ciężarowo-terenowe Toyota Hilux oraz w 2021 r. odzież roboczą i samochód osobowy Toyota Highlander. Dodatkowo, w grudniu 2019 r. GIOŚ przekazał⁵⁰ WIOŚ samochód ciężarowo-terenowy Toyota Hilux, rok produkcji 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 437-460, 504-506, 510-511)

W latach objętych kontrolą WIOŚ nie udostępniał pracownikom samochodów służbowych wykorzystywanych na cele kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw do celów prywatnych. Nie zawierano również umów użyczenia w powyższym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 493-495, 499-503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WIOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2019 r. i w 2023 r. nie zaplanowano wymaganej liczby kontroli zgodnie z wytycznymi przekazanymi w tym zakresie przez GIOŚ⁵¹. Minimalna liczba kontroli do przeprowadzenia w ww. latach, w ramach cykli kontrolnych wynosiła odpowiednio 240 i 120 przy założeniu, że każda jednostka tj., WIOŚ w Lublinie oraz delegatury w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu skontrolują odpowiednio po 60 podmiotów w 2019 r. i po 30 w 2023 r. Podczas gdy, Kierownik Delegatury w Białej Podlaskiej⁵² wyznaczył w 2019 r. do kontroli 57 podmiotów, tj. o trzy mniej niż określono w ogólnopolskich celach kontroli i cyklach kontrolnych na ten rok, a w 2023 r. – 29 podmiotów, tj. o jeden mniej niż wynikało to z wytycznych do planowania działalności Inspekcji Ochrony Środowiska określonych przez GIOŚ na ten rok. Pomimo, że w 2023 r. Delegatura w Białej Podlaskiej zaplanowała o jedną kontrolę mniej, to łączna, minimalna liczba kontroli, którą należało

⁴⁹ Ze środków PGWWP.

⁵⁰ W celu wykonania warunków umowy nr KZGW/KZ/2019/073 z dnia 4 lipca 2019 r. zawartej pomiędzy GIOŚ, a Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie i zakupionych w jej wyniku samochodów terenowych typu pickup z rezerwy celowej.

⁵¹ Pismo GIOŚ z dnia 5 grudnia 2018 r., znak: DI-0703/124/2018/mw dotyczące ogólnopolskich celów kontroli i cykli kontrolnych na rok 2019 oraz przekazane przez GIOŚ *Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.*, z dnia 8 grudnia 2022 r.

⁵² Według § 14 ust. 2 pkt a, c, d Regulaminu organizacyjnego WIOŚ w Lublinie stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1/2019 LWIOŚ z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego WIOŚ w Lublinie – Kierownik Delegatury kieruje Delegaturą i odpowiada za całość jej pracy; nadzoruje, planuje i organizuje prace Działu Inspekcji i odpowiada za bieżące wykonywanie zadań inspekcyjno-kontrolnych; zapewnia terminowe i zgodne z przepisami wykonanie zadań merytorycznych przypisanych danej komórce.

zaplanować do realizacji przez Inspektorat na ten rok została osiągnięta i wynosiła 123 kontrole.

(akta kontroli tom I str. 35, 150, 182-267)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w Delegaturze w Białej Podlaskiej pierwotnie zaplanowano na 2019 r. 60 kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Jednak ze względu na przejściowe problemy kadrowe spowodowane absencją chorobową pracownika oraz dużą liczbą wniosków o interwencję plan uległ zmianie. Nadmieniał także, że jednostka ta zrealizowała 13 kontroli interwencyjnych (pozaplanowych) w powyższym zakresie, a łączna liczba przeprowadzonych przez WIOŚ i podległe delegatury kontroli planowych i pozaplanowych w 2019 r. wyniosła 261.

W odniesieniu do 2023 r. LWIOŚ wyjaśnił, że ww. jednostka zaplanowała na ten rok 30 kontroli. Jednak po wysłaniu zawiadomienia do wytypowanego gospodarstwa rolnego okazało się, że zaprzestało ono prowadzenia produkcji rolnej. W związku z powyższym podmiot ten został usunięty z planu kontroli. W zamian za ww. gospodarstwo, do kontroli wskazano inny podmiot. Nie dokonano jednak korekty w rocznym planie kontroli. Wynikało to z faktu, iż delegatury nie mają możliwości usunięcia rozpoczętej już w systemie kontroli, aby dokonać stosownej korekty zaplanowanych celów kontrolnych. Możliwość taką posiada jedynie Administrator Systemu ISK.

(akta kontroli tom I str. 474-476, 481-482, 493-495, 497-498)

2. W sześciu z 17 badanych spraw dotyczących kontroli stosowania Programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność wskazaną w art. 102 ust. 1 upw, inspektorzy WIOŚ przeprowadzający kontrole nie zapewnili podpisów bądź paraf kontrolowanych w załączniku do protokołu kontroli pn. *Informacja o stosowaniu Programu działań*. Według wytycznych GIOŚ dokument ten powinien być parafowany i podpisany przez kontrolowanego.

(akta kontroli tom I str. 4-17, tom II str. 5-7, 49-59, 75-85, 97-107, 209-219, 280-290, 322-332)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Informacja o stosowaniu Programu działań była integralną częścią protokołu z kontroli gospodarstw rolnych, jednak zawierała także informacje niezwiązane z danym kontrolowanym gospodarstwem. Rolnik udzielając wyjaśnień dotyczących własnego gospodarstwa, nie zawsze był przekonany do parafowania tak szerokiego materiału i treści, które zawarte były we wzorze dokumentu, a tego gospodarstwa nie dotyczyły. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rolników, którzy mieli obawy, że parafując lub podpisując ten dokument zobowiążą się do niepotrzebnych bądź przekraczających ich możliwości obowiązków, odstępowano od parafowania, a w szczególnych przypadkach nawet od jego podpisania. W wyniku kontroli rolnik otrzymywał podpisany protokół wraz z Informacją o stosowaniu Programu działań, co oznaczało, że miał możliwość zapoznania się z wymogami dla własnego gospodarstwa.

(akta kontroli tom I str. 504-506, 509-510)

3. W 16 (61,5%) decyzjach z 26 wydanych w zakresie stosowania Programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem, LWIOŚ, bez podstawy prawnej, ustalił termin przesłania przez skontrolowane podmioty informacji o wykonaniu

decyzji. Było to niezgodne z art. 109 ust. 1 upw oraz art. 6 Kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

(akta kontroli tom II str. 64, 108, 118, 229, 253, 277-278, 333, 367, 387, 421, 452, 478, 481, 530, 549, 555,)

LWIOŚ wyjaśnił, że w decyzjach wydawanych w związku ze stwierdzonymi naruszeniami, zgodnie z art. 109 ust. 1 upw, ustalano termin usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. W decyzjach wskazywano także termin przesłania pisemnej informacji o jej wykonaniu, który ustalano z właścicielami kontrolowanych podmiotów, z uwzględnieniem możliwości usunięcia uchybień przez dany podmiot. Termin do przesłania pisemnej informacji został wskazany w decyzjach z uwagi na charakter podmiotów (osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa rolne), które nie posiadały świadomości prawnej. Podanie terminu poinformowania WIOŚ było pomocne dla podmiotu i było formą pouczenia.

(akta kontroli tom I str. 521-523, 527)

4. Wojewódzki Inspektor przekazał do MRiRW informację o wynikach kontroli za 2022 r. z opóźnieniem wynoszącym 19 dni, co było niezgodne z art. 108 ust. 2 upw.

(akta kontroli str. 367, 373-378)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Informacja o wynikach kontroli dotyczących stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem za rok 2022, została przekazana do MRiRW w dniu 19 lipca 2023 r. z powodu błędnie wybranych plików do przesłania za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). W wyniku pomyłki dwa dokumenty zostały zaadresowane do Ministerstwa Infrastruktury. Po dokonanej analizie przesłanych sprawozdań niezwłocznie skontaktowano się z przedstawicielem MRiRW, do którego w dniu 19 lipca 2023 r., bezpośrednio na podany adres e-mail, przesłano Informację o wynikach kontroli.

(akta kontroli tom I str. 474-476, 481)

5. WIOŚ nierzetelnie sporządził Informację o wynikach kontroli za 2022 r. i za 2023 r., którą przekazano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Wskazano w niej liczbę zrealizowanych kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą, w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w której są stosowane lub przechowywane nawozy (kontrole planowe oraz pozaplanowe), wynoszącą w 265 w 2022 r. i 174 w 2023 r. Liczba faktycznie przeprowadzonych kontroli wyniosła odpowiednio 268 i 175.

(akta kontroli str. 183, 305-322, 376, 369)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że różnica w liczbie kontroli pomiędzy zestawieniem zrealizowanych kontroli, a sprawozdaniami przekazywanymi ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa za lata 2022 i 2023 wynika z faktu, iż przy wypełnianiu powyższych sprawozdań doszło do omyłki. Podczas sporządzania Tabeli nr 3 na potrzeby kontroli NIK, dokonano szczegółowej analizy kontroli wykonywanych u podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W wyniku tej analizy dodano w tabeli nr 3 trzy kontrole w 2022 r. i jedną w 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 504-508)

IV. Uwagi i 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. Planowanie kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w liczbie zgodnej z wytycznymi określonymi przez GIOŚ.
2. Egzekwowanie od kontrolowanych podmiotów podpisywania i parafowania załącznika do protokołu kontroli pn. Informacja o stosowaniu Programu działań oraz dokumentowanie odmowy złożenia podpisu przez kontrolowanego.
3. Zawieranie w sporządzanych informacjach o wynikach kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 2 upw, rzetelnych danych dot. liczby faktycznie zrealizowanych kontroli planowych i pozaplanowych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

Lublin, dnia 7 listopada 2024 r.

Kontroler:

Agnieszka Kulik

Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/