



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.02.2017
P/17/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/051 – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy 1. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/188/2017 z dnia 13 listopada 2017 r.
2. Zbigniew Stasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/202/2017 z dnia 05 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.1-3)

Jednostka kontrolowana Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: WIOŚ),
ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań

Kierownik jednostki kontrolowanej Zdzisław Wojciech Krajewski - Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, na podstawie art. 47 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2001 r.², w drodze rozporządzeń, wprowadzili programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na 13 obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu (dalej: OSN) na terenie województwa wielkopolskiego. W latach 2014-2017, WIOŚ nie na wszystkich OSN, realizował zadania określone w tych programach działań, w zakresie kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczeń wód związkami azotu. Działaniami tymi objętych zostało 11 spośród 13 OSN. Zauważyć jednak należy, że powierzchnia, niekontrolowanych przez WIOŚ OSN, tj. Zlewnia Bzura i Zlewnia Zgłowiączka, stanowiła zaledwie 0,34% całkowitej powierzchni OSN wyznaczonych w Wielkopolsce. WIOŚ nie dysponował wykazem wszystkich osób i podmiotów prowadzących działalność rolniczą wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na OSN wyznaczonych na terenie województwa. Kontrolowana jednostka posiadała jednak wiedzę o podmiotach, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu³ oraz prowadzących działalność rolniczą na obszarze większym niż 100 ha użytków rolnych na OSN, którzy zobowiązani byli do opracowania planu nawożenia. W objętym kontrolą okresie, WIOŚ przeprowadził 213 kontroli podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne, w tym 82 kontrole pozaplanowe. W wyniku tych kontroli ujawniono szereg nieprawidłowości polegających m.in. na nieprzestrzeganiu wymagań ustawy o nawozach i nawożeniu, w tym dotyczących sposobu magazynowania nawozów naturalnych i opracowania planu nawożenia. Na podstawie ustaleń kontroli WIOŚ prawidłowo realizował działania pokontrolne, w tym wydawał przewidziane w art. 12 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 1121, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 668

zarządzenia pokontrolne, celem usunięcia stwierdzonych naruszeń. Ponadto WIOŚ współdziałał z innymi jednostkami zaangażowanymi w realizację zadań na OSN.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez WIOŚ projektu „Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce” finansowanego ze środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG), w ramach Programu PL03 „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych”. Realizacja tego projektu pozwoliła na modernizację wyposażenia analityczno-pomiarowego laboratorium WIOŚ, a także opracowanie wytycznych dla rolników prowadzących gospodarstwa rolne na OSN oraz wytycznych dla inspektorów do kontroli gospodarstw rolnych. W ramach projektu przeprowadzono również szkolenia dla rolników oraz dla administracji publicznej. Ponadto WIOŚ, wykorzystując zakupiony sprzęt terenowy i laboratoryjny, w 2016 r. rozpoczął własny projekt badawczy, polegający na systematycznym prowadzeniu badań monitoringowych gleb i wód na terenie dziewięciu gospodarstw rolnych. Celem tego projektu jest badanie migracji związków biogennych (głównie azotu-N) w glebie oraz wpływu nawożenia użytków rolnych na jakość wód powierzchniowych znajdujących się w pobliżu tych gruntów.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kontrola wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągnięcia założonych efektów

Opis stanu faktycznego

1.1. WIOŚ dysponował wiedzą o liczbie i powierzchni OSN na terenie województwa wielkopolskiego, które zostały wyznaczone przez dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW) w trakcie trzeciego (lata 2012-2016) cyklu obowiązywania dyrektywy azotanowej, dla których dyrektorzy RZGW wprowadzili programy działań mające na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (dalej: Programy działań).

W objętym kontrolą okresie, na obszarze województwa wielkopolskiego obowiązywały następujące rozporządzenia dyrektorów RZGW wprowadzające programy działań na OSN:

- rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w rejonie wodnym Warty⁴,
- rozporządzenie Nr 5/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 13 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁵,
- rozporządzenie Nr 4/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego Zgłowiączka⁶,
- rozporządzenie Nr 5/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego Bzura⁷.

(dowód: akta kontroli str. 7-44)

⁴ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3601 z dnia 17 sierpnia 2012 r. – wygaśnięcie z dniem 4 września 2016 r.

⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3847 z dnia 14 września 2012 r. – wygaśnięcie z dniem 28 września 2016 r.

⁶ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 2962 z dnia 15 kwietnia 2013 r. – wygaśnięcie z dniem 29 kwietnia 2017 r.

⁷ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3618 z dnia 20 maja 2013 r. – wygaśnięcie z dniem 4 czerwca 2017 r.

1.2. W 2013 r. WIOŚ Delegatura w Lesznie wystąpiła do sześciu starostw z prośbą o podanie imiennego wykazu osób/przedsiębiorców posiadających grunty na wskazanych we wniosku obrębach geodezyjnych.

W związku z różnymi formami zestawień przekazywanych przez starostwa, WIOŚ w Poznaniu, pismem z dnia 13 listopada 2014 r., wystąpił (na postawie § 1 pkt 3 Porozumienia z dnia 10 sierpnia 2009 r. w sprawie współpracy, zawartego pomiędzy ARiMR a GIOŚ) do Prezesa ARiMR o podanie imiennego wykazu osób/przedsiębiorstw na terenie całego województwa wielkopolskiego posiadających powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. W odpowiedzi otrzymano elektroniczny wykaz prowadzących działalność rolniczą na OSN na obszarze większym niż 100 ha, w którym wskazano 232 takie podmioty.

WIOŚ nie dysponował wykazem wszystkich osób i podmiotów prowadzących działalność rolniczą wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na OSN wyznaczonych na terenie województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 45-55, 74-77)

Pani Małgorzata Koziarska – Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ, w wyjaśnieniu podała, że obecnie przygotowany jest projekt ponownego wystąpienia do ARiMR, ewentualnie także do Głównego Lekarza Weterynarii o podanie imiennego wykazu prowadzących działalność rolniczą wg parametrów "obszarowych – ilość użytków rolnych" lub "hodowlanych – ilość zwierząt w DJP określona w stanie średniorocznym", które kwalifikowały będą do opracowania planu nawożenia.

Wystąpienia zostaną wysłane, gdy zostanie opublikowany nowy program działań, który określi progi, po przekroczeniu których wymagane będzie opracowanie planu nawożenia.

Ponadto, co pół roku Główny Lekarz Weterynarii/Wojewódzki Lekarz Weterynarii (w ramach Porozumienia z dnia 29 marca 2007 r.) przesyła do WIOŚ wykaz gospodarstw, w których przekroczone są progi chowu lub hodowli zwierząt określonych w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu oraz gospodarstwa (tj. 210 DJP). Fermi te, w miarę możliwości czasowych i kadrowych, przyjmowane są do planu kontroli, w szczególności te, które nie były dotychczas przez WIOŚ kontrolowane.

Wyjaśniła także, że dokładna liczba gospodarstw rolnych na terenie województwa wielkopolskiego, wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na obszarach OSN i tym samym zobowiązanych do realizowania obowiązków określonych w Programach działań, mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, nie jest znana a żaden z tych programów nie zawiera takiej informacji. Zidentyfikowana jest natomiast liczba podmiotów, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, funkcjonujących na obszarach OSN, wyznaczonych na terenie województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 56-60)

1.3. WIOŚ w celach kontrolnych przyjętych do realizacji planów, uwzględniał cele ustalone przez GIOŚ, a także własne cele kontroli.

Przykładowe ogólnopolskie cele kontroli, w ramach których kontrolowano rolników, w tym rolników objętych wprowadzonymi przez dyrektorów RZGW programami działań mającymi na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, były następujące:

- Kontrola jakości danych dostarczanych przez prowadzących instalację w ramach Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (2014, 2015, 2016, 2017),
- Kontrola gospodarstw rolnych podlegających ocenie wypełniania wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) (2014, 2015, 2016, 2017),

- Kontrola warunków stosowania i przechowywania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, komunalnych osadów ściekowych oraz kontrola rolniczego wykorzystania ścieków w produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego (2016, 2017),
- Kontrola warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin na obszarach szczególnie narażonych na spływ azotu ze źródeł rolniczych (2016),
- Kontrola spełniania przepisów dotyczących stosowania i przechowywania nawozów i odchodów zwierzęcych przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy (2017).

Ponadto, w planie kontroli na 2014 r. WIOŚ uwzględnił własny cel pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód na terenach azotanowych”, w ramach którego przewidziano kontrolę 28 gospodarstw rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 61-73)

W objętym kontrolą okresie WIOŚ prowadził kontrole planowe oraz pozaplanowe (w tym interwencyjne), dotyczące rolniczych źródeł zanieczyszczenia wód powierzchniowych związkami azotu przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. W latach 2014-2017 (do 20 listopada) na 13 OSN, dla których dyrektorzy RZGW wprowadzili Programy działań, WIOŚ zaplanował i przeprowadził następującą liczbę kontroli:

- Zlewnia rzeki Orla (pow. 1 165,61 km²) – zaplanowano 30 kontroli planowych, przeprowadzono 50 kontroli, w tym 20 pozaplanowych,
- Zlewnia Kanału Mosińskiego i Kanału Książ (pow. 662,20 km²) – zaplanowano 10 kontroli planowych, przeprowadzono 22 kontrole, w tym 12 pozaplanowych,
- Zlewnia Mogilnicy i Kanału Grabskiego (pow. 592,79 km²) – zaplanowano 10 kontroli planowych, przeprowadzono 25 kontroli, w tym 15 pozaplanowych,
- Zlewnia Lutyni (pow. 564,06 km²) – zaplanowano 15 kontroli planowych, przeprowadzono 15 kontroli,
- Zlewnia rzeki Rów Polski (pow. 466,12 km²) – zaplanowano 11 kontroli planowych, przeprowadzono 27 kontroli, w tym 16 pozaplanowych,
- Zlewnia Giszki, Lipówki, Ołoboku i Trzemnej (Ciemniej) (pow. 464,77 km²) – zaplanowano 21 kontroli planowych, przeprowadzono 26 kontroli, w tym 5 pozaplanowych,
- Zlewnia Strugi Bawół (pow. 393,30 km²) – zaplanowano 23 kontrole, przeprowadzono 24 kontrole, w tym dwie pozaplanowe,
- Zlewnia Olszynki, Racockiego Rowu i Żydowskiego Rowu (pow. 380,30 km²) – zaplanowano pięć kontroli, przeprowadzono 14 kontroli, w tym dziewięć pozaplanowych,
- Zlewnia Kopli (pow. 288,14 km²) – zaplanowano jedną kontrolę, przeprowadzono trzy kontrole, w tym dwie pozaplanowe,
- Zlewnia rzek Czarna Woda i Kuroch (pow. 232,84 km²) – zaplanowano dwie kontrole, przeprowadzono trzy kontrole, w tym jedną pozaplanową,
- Zlewnia Dopływu z Gruntowic (pow. 41,28 km²) – zaplanowano pięć kontroli, przeprowadzono cztery kontrole.

Na pozostałych dwóch OSN tj. Zlewnia Bzura (pow. 9,82 km²) i Zlewnia Zgłowiączka (pow. 8,15 km²) nie zaplanowano i nie przeprowadzono w tym okresie żadnej kontroli.

Łącznie, na wymienionych wyżej terenach OSN zaplanowano 133 kontrole planowe, a przeprowadzono 213 kontroli, w tym 82 kontrole pozaplanowe. Z zaplanowanych

kontroli nie przeprowadzono dwóch kontroli planowych, w związku ze zbyt dużym obciążeniem innymi kontrolami.

W sprawie małej liczby kontroli na OSN w Zlewni Kopli i Zlewni rzek Czarna Woda i Kuroch, Pani Małgorzata Koziarska podała, że działania kontrolne WIOŚ skupione były głównie na zlewniach najbardziej zanieczyszczonych, gdzie badania monitoringowe prowadzone w ramach PMS wykazały najwyższe średnie zawartości azotu azotanowego i najwyższe średnie miesięczne. W związku z powyższym najwięcej kontroli zaplanowano w Zlewni: Orli, Bawół, Giszka i Lutynia. Zlewnie Czarnej Wody i Kuroch oraz Kopli w stosunku do w/w zlewni, charakteryzują się mniejszym zanieczyszczeniem wody związkami azotu azotanowego.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki oraz realną możliwość wykonania kontroli i podjęcia działań pokontrolnych przez aktualną kadrę inspektorów, WIOŚ nie ma możliwości ani zaplanować ani wykonać kontroli na terenie wszystkich gospodarstw z obszaru województwa.

(dowód: akta kontroli str. 79, 363-365)

W latach 2014-2017, WIOŚ nie badał wszystkich źródeł zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego na obszarach OSN położonych w granicach województwa wielkopolskiego.

Pani Małgorzata Koziarska podała, że powodem nieobjęcia przynajmniej raz kontrolą wszystkich źródeł zanieczyszczeń były :

- brak rejestru wszystkich źródeł zanieczyszczeń,
- brak fizycznej możliwości skontrolowania w/w źródeł z uwagi na zbyt małą liczbę inspektorów w Działach/Wydziale Inspekcji oraz stale zwiększającą się liczbę zakładów zakwalifikowanych do I i II kategorii (wymagających kontroli raz na rok lub raz na trzy lata).

WIOŚ w Poznaniu kontroluje w pierwszej kolejności zakłady zaliczone do I kategorii (większość zakładów z mocy prawa musi być skontrolowana raz w roku, m.in. fermy trzody chlewnej posiadające pozwolenia zintegrowane) oraz w miarę możliwości jak największą liczbę zakładów II kategorii (m.in. fermy drobiu posiadające pozwolenia zintegrowane). W przypadku zakładów zakwalifikowanych do II kategorii ryzyka, w pierwszej kolejności kontrolowane są te, które skontrolowane były w najbardziej odległych terminach lub te, w których podczas ostatniej kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów.

W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu na 58 inspektorów (stan na koniec 2017 r.) przypadają 132 zakłady zaliczone do I kategorii – kontrole obligatoryjnie co roku) oraz 668 zakładów zaliczonych do II kategorii (kontrole co trzy lata). Uwzględnienie w planach kontroli I i II kategorii zakładów wyczerpałoby w całości czas kontrolny przewidziany na kontrole planowe, co wykluczyłoby możliwość kontroli zakładów zaliczonych do III, IV i V kategorii, nie wspominając o tych zakładach, w których wcześniejsze kontrole wykazały zagrożenia dla środowiska. W założeniach planów kontroli WIOŚ w Poznaniu deklaruje, że przeprowadzi ponadto minimum 40% kontroli pozaplanowych, w tym interwencyjnych. Ponadto, nie wszyscy inspektorzy kontrolują gospodarstwa rolne i fermy zwierząt. WIOŚ zobowiązany jest przeprowadzać kontrole z wszystkich zakresów: powietrza, hałasu, pól elektromagnetycznych, odpadów, gospodarki wodnościekowej, kontroli rynku, genetycznie modyfikowanych organizmów, obrotu drewnem i zasobów genetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 58)

1.4. Badaniem szczegółowym w zakresie prawidłowości dokumentowania kontroli planowych i podejmowania działań pokontrolnych objęto 20 kontroli (pięć losowo wybranych kontroli, w każdym roku okresu objętego kontrolą).

Badania te wykazały, że kontrole dokumentowano protokołami. Zakres kontroli obejmował m.in: spełnienie wymogów wynikających z programu mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, w tym przestrzeganie zasad przy przechowywaniu i stosowaniu nawozów naturalnych i sztucznych. Postępowania kontrolne prowadzone w latach 2015-2017 były zbieżne z wytycznymi do kontroli gospodarstw rolnych na OSN, które opracował WIOŚ w 2015 r. dla inspektorów, w ramach dofinansowania ze środków EOG, Program PI03 projektu „Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce”.

Nieprawidłowości stwierdzono w 11 spośród 20 skontrolowanych podmiotów, a dotyczyły one:

- nieprawidłowego magazynowania kiszonki bezpośrednio na gruncie, w sposób niezabezpieczony przed odciekami (2 przypadki),
- posiadania zbiorników na gnojówkę, które nie zapewniały możliwości gromadzenia co najmniej 4-miesięcznej produkcji tego nawozu (1 przypadek),
- nieuwzględnienia w bilansie azotu i planie nawożenia gnojówki (1 przypadek),
- przechowywania gnojówki w niezakrytym zbiorniku (3 przypadki),
- wylewania na pola nieoczyszczonych ścieków pochodzących z mycia urządzeń udojowych i chłodni mleka (1 przypadek),
- nieposiadania pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia przez nabywcę nawozu naturalnego z instalacji IPPC (1 przypadek),
- braku pozwolenia zintegrowanego na eksploatację instalacji powyżej 40 000 sztuk (1 przypadek),
- braku umowy na zbywanie nawozu naturalnego (1 przypadek),
- braku przykrywy na zbiorniku do magazynowania gnojowicy (1 przypadek),
- braku pozwolenia wodnoprawnego na rolnicze wykorzystanie ścieków (1 przypadek),
- braku planu nawożenia (1 przypadek).

W badanych kontrolach inspektorzy WIOŚ, pobrali 11 razy próbę (pomiotu, wody, obornika i gnojowicy) do analizy przez WIOŚ oraz cztery razy próbę gleby do badań przeprowadzonych przez Okręgową Stację Chemiczną – Rolniczą w Poznaniu (dalej: OSChR). W toku kontroli sprawdzano również prawidłowość wypełnienia obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych.

W każdym przypadku, w postępowaniu pokontrolnym (działając m.in. na podstawie art.12 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska), WIOŚ podejmował działania polegające m.in. na: wydawaniu zarządzeń pokontrolnych zobowiązujących m.in. do usunięcia nieprawidłowości. W jednym przypadku⁸, w związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego – wymaganego dla instalacji do chowu lub hodowli drobiu o liczbie stanowisk powyżej 40 000 sztuk, wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania użytkowania tej instalacji. Po uzyskaniu przez podmiot pozwolenia zintegrowanego, WIOŚ umorzył to postępowanie.

Wydając zarządzenie pokontrolne wskazywano termin jego realizacji oraz termin powiadomienia o podjętych działaniach polegających na usunięciu stwierdzonych naruszeń. W badanej próbie stwierdzono dwa przypadki nieterminowego udzielenia odpowiedzi⁹, których udzielono dopiero po pisemnym upomnieniu.

(dowód :akta kontroli str. 81-88)

Spośród 20 zbadanych kontroli w pięciu przypadkach ujawniono wykroczenia przeciw obowiązującym przepisom i nałożono pięć mandatów karnych na ogólną

⁸ protokół kontroli WIOŚ POZN 81/2016

⁹ protokoły kontroli: KON 68/2015 i KON 212/206

kwotę 1100 zł (od 100 zł do 300 zł) za m.in.: nieprawidłowe przechowywanie nawozów naturalnych, nieposiadanie zaopiniowanego planu nawożenia przez nabywcę nawozu, wylewanie na pola nieoczyszczonych ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 124-264)

W kontrolach podmiotów gospodarujących na OSN, nie stwierdzono przypadku podjęcia przez WIOŚ działań dotyczących:

- nakazania usunięcia uchybień, w przypadku gdy podmiot prowadzący chów lub hodowlę nie posiadał pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia (art. 33 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu),
- wstrzymania w drodze decyzji prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt w przypadku nieusunięcia wyżej wskazanych uchybień (art. 33 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu),
- nakazania usunięcia uchybień w przypadku gdy podmiot prowadzący chów lub hodowlę stosuje nawozy naturalne niezgodnie z pozytywnie zaopiniowanym planem nawożenia (art. 33 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu),
- wstrzymania w drodze decyzji prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt w przypadku nieusunięcia wyżej wskazanych uchybień (art. 34 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu),
- zezwolenia, w drodze decyzji, na ponowne podjęcie prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt, jeżeli podmiot prowadzący chów lub hodowlę usunął naruszenia stanowiące podstawę do wydania decyzji, o których mowa w art. 33 ust. 2 lub art. 34 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu (art. 35 ustawy o nawozach i nawożeniu).

(dowód: akta kontroli str. 78)

1.5. Według danych WIOŚ, liczba podmiotów, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu oraz nabywców nawozu naturalnego prowadzących działalność na OSN, dla których wprowadzono Program działań, zaewidencjonowana, a następnie wypełniająca obowiązek określony w art. 18 ust. 6 tej ustawy, polegający na przekazaniu do WIOŚ kopii planu nawożenia, przedstawiała się następująco:

- w 2014 r. – 17 podmiotów, obowiązek zrealizowało 16 podmiotów,
- w 2015 r. – 16 podmiotów, obowiązek ten zrealizowało 15 podmiotów,
- w 2016 r. – 22 podmioty, obowiązek ten zrealizowało 19 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 80)

Pani Małgorzata Koziarska wyjaśniła, że monitorowanie podmiotów prowadzących chów lub hodowlę zwierząt, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu polega na kontroli tych podmiotów. Natomiast, monitorowanie nabywców nawozów z instalacji IPPC odbywa się na podstawie przesyłanych planów oraz na podstawie wrywkowych kontroli nabywców. W trakcie kontroli ww. instalacji sprawdzane jest komu i w jakim celu zbywane są nawozy naturalne. Z kontroli tych pochodzą również informacje o nabywcach nawozów, których WIOŚ w miarę możliwości kontroluje.

Ponadto Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ stwierdziła, że jednostka ta nie ma ustawowego obowiązku prowadzenia rejestru podmiotów zobowiązanych do opracowania planu nawożenia, a egzekwowanie posiadania planu możliwe jest tylko i wyłącznie w trakcie kontroli. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu, termin opracowania planu nawożenia przez nabywcę nawozu naturalnego z instalacji IPPC wynosi 30 dni od podpisania umowy, lecz nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania w/w nawozu. Tylko w trakcie kontroli można ustalić czy nabywca zastosował rolniczo nabyty nawóz czy też nie. Fakt zawarcia pisemnej umowy na nabycie nawozów naturalnych nie obliguje do

natychmiastowego opracowania planu nawożenia, ponieważ ostateczny (i ustawowy) termin przypada na dzień rozpoczęcia stosowania nawozu – a nawóz nabywca może przechowywać np. przez okres roku.

Obowiązek posiadania planu nawożenia egzekwowany był poprzez: decyzje wstrzymujące prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt, mandaty karne lub pouczenia oraz zarządzenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

1.6. W badanym okresie WIOŚ, na 309 przeprowadzonych kontroli w podmiotach prowadzących działalność rolniczą na OSN, w 33 przypadkach wykonał własne badania gleby pod kątem zawartości związków azotu, a w 32 przypadkach, WIOŚ powierzył wykonanie badań agrochemicznych gleby OSChR.

(dowód: akta kontroli str. 78-80)

Pani Małgorzata Koziarska w wyjaśnieniach podała, że od 2015 r. zlecane są systematycznie badania OSCHR. Badania te zlecano głównie w przypadku kontroli ferm IPPC wymagających pozwolenia zintegrowanego (trzoda chlewna) oraz w przypadku kontroli producentów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego. Zlecane analizy dotyczyły głównie zawartości metali ciężkich określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi¹⁰, a od 5 września 2016 r. w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹¹. Sporadycznie zlecano także analizę N, P, K i pH do celów informacyjnych (ponieważ dla tych parametrów nie określono w przepisach standardów).

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

1.7. Na podstawie badania 20 losowo wybranych kontroli planowanych na OSN, nie stwierdzono przypadku informowania przez WIOŚ innych organów ochrony środowiska oraz dyrektora RZGW w Poznaniu o podejmowanych działaniach, w tym o wydanych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str.81-87)

Pani Małgorzata Koziarska wyjaśniła, że w każdym przypadku, gdy podczas kontroli stwierdzono, że inny organ posiada kompetencje do podjęcia działań, WIOŚ w Poznaniu przekazuje informacje o ustaleniach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 59)

1.8. W badanym okresie, liczba skierowanych do WIOŚ wniosków o interwencje dotyczące podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN wyniosła: 21 w 2014 r., 20 w 2015 r., 20 w 2016 r., 37 w 2017r. (do dnia 20 listopada).

Kontrole interwencyjne prowadzono na wniosek instytucji oraz osób fizycznych, które wskazywały m.in. na:

- nieprzykrycie gnojówki/gnojowicy/obornika/pomiotu w ciągu następnego dnia od ich zastosowania,
- stosowanie nawozów naturalnych w bezpośrednim sąsiedztwie cieków, zbiorników wodnych, ujęć wody,
- spływanie odcieków z obornika na sąsiednie tereny (rów, posesje, itp.),
- przechowywanie obornika w sposób niezabezpieczony przed odciekami,
- składowanie obornika w okresie zimowym bezpośrednio na gruncie,

¹⁰ Dz. U. Nr 165, poz. 1359 – obow. do 5 września 2016 r.

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1395.

- emisję zapachową powodowaną nieprawidłowym stosowaniem i przechowywaniem nawozów naturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 79)

Szczegółowa kontrola dokumentacji dotyczącej 20 kontroli interwencyjnych wykazała, że w 14 podmiotach stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na:

- przechowywaniu obornika na polu w sposób niezabezpieczający przed przenikaniem odcieków do wód lub do ziemi oraz stosowanie obornika w terminach zakazanych (6 przypadków),
- spływanie ciekłych odchodów zwierzęcych (gnojowicy) do stawu lub rowu (3 przypadki),
- niezapewnieniu co najmniej 4-miesięcznego okresu przechowywania gnojowicy (1 przypadek),
- braku pozytywnie zaopiniowanego przez OSCHR planu nawożenia (2 przypadki),
- nieprzykryciu zastosowanych płynnych nawozów naturalnych glebą w ciągu następnego dnia od ich zastosowania (2 przypadki).

W jednym przypadku w związku z ustaleniami kontroli, WIOŚ przeprowadził w 2017 r. trzy kontrole pozaplanowe (krzyżowe) i ukarał mandatami odbiorców nawozów z instalacji IPPC.

Ustalenia każdej kontroli zostały udokumentowane w protokole kontroli. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, kierowano do podmiotów zarządzenia pokontrolne. Nie było przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego.

WIOŚ w ramach ww. kontroli interwencyjnych, przeprowadził sześć własnych badań wody pobranej ze stawu, rowu, rzeki oraz studzienek deszczowych.

W toku tych kontroli WIOŚ ujawnił wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska i zastosował postępowanie mandatowe w sześciu przypadkach, nakładając grzywnę na łączną kwotę 2000 zł (od 100 zł do 500 zł), za m.in.: nieprawidłowe przechowywanie nawozów, nieposiadanie przez nabywcę nawozu zatwierdzonego planu nawożenia oraz wprowadzanie do wód ciekłych odchodów.

(dowód: akta kontroli str. 89-100, 265-324)

1.9. WIOŚ, zgodnie z Porozumieniem z dnia 10 sierpnia 2009 r. pomiędzy GIOŚ i ARiMR, przekazywał do GIOŚ dwa razy w roku¹² informacje o kontrolach przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych, w tym informacje dotyczące stwierdzonych naruszeń u prowadzących działalność rolniczą, którzy jednocześnie byli beneficjentami ARiMR.

W latach 2014-2017 WIOŚ przeprowadził łącznie 534 takie kontrole, w tym w 71 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- nieposiadania planu nawożenia lub jego niekompletności (8 przypadków),
- nieprawidłowego przechowywania nawozów naturalnych (8 przypadków),
- zastosowania nawozów w okresie od początku grudnia do końca lutego, bez względu na pogodę i stan gleby (2 przypadki)
- braku zabezpieczenia kiszonek przed wyciekami soków do gruntu (5 przypadków),
- nieprzestrzegania pozostałych warunków, m.in. nieprowadzenia rejestru zabiegów agrotechnicznych, braku bilansu azotu (8 przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 101-123)

¹², tj. w terminie do: 3 lipca za okres od 1 grudnia do 30 czerwca, 3 grudnia za okres od 1 lipca do 30 listopada.

1.10. W 2016 r. WIOŚ¹³ rozpoczął badania monitoringowe gleb i wód powierzchniowych na OSN. Badaniami tymi objęto dziewięć gospodarstw, leżących na terenach OSN wyznaczonych przez dyrektorów RZGW w 2012 r. Spośród dziewięciu objętych badaniami jednostek pięć prowadziło instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego IPPC¹⁴, jedna była nabywcą nawozów naturalnych z instalacji IPPC, a pozostałe trzy prowadziły działalność rolniczą na obszarze przekraczającym 100 ha użytków rolnych na OSN. Celem tego projektu jest badanie migracji związków biogennych (głównie azotu-N) w glebie na trzech poziomach (0-30 cm, 30-60 cm, 60-90 cm), w zależności od rodzaju gleby, uprawy, nawożenia, itp. oraz wpływu nawożenia użytków rolnych na jakość wód powierzchniowych znajdujących się w pobliżu tych gruntów (przed ich potencjalnym oddziaływaniem oraz za ich potencjalnym oddziaływaniem), a także wód drenarskich (w przypadku możliwości pobrania próby). Prowadzenie tych badań planowane jest przez okres 5 lat (wiosna 2016 r. – jesień 2020 r.). W tym celu wykorzystywany jest sprzęt terenowy i laboratoryjny zakupiony ze środków EOG, w ramach Programu PL03 „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych”, w którym WIOŚ realizował projekt: "Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce". Realizacja tego projektu pozwoliła na modernizację wyposażenia analityczno-pomiarowego laboratorium WIOŚ (w tym między innymi specjalistyczny samochód, łożź do poboru próbek wód jeziornych, specjalistyczny sprzęt pomiarowy – komplet poborników do obornika, gnojowicy, wód glebowych i gleb, sprzęt laboratoryjny). Ponadto, w ramach projektu opracowano „Wytyczne dla inspektorów do kontroli gospodarstw rolnych”, które przekazano do wszystkich wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, do GIOŚ, KZGW i ARiMR oraz „Wytyczne dla rolników prowadzących gospodarstwa rolne na OSN”, które przekazano rolnikom i doradcom rolniczym z Ośrodków Doradztwa Rolniczego (dalej: ODR). Przeprowadzono także szkolenia dla pracowników administracji publicznej w zakresie kontroli gospodarstw rolnych na OSN, w których wzięli udział przedstawiciele WIOŚ w Poznaniu, RZGW w Poznaniu i ARiMR oraz dla rolników, osób prawnych korzystających ze środowiska i zajmujących się gospodarką rolną a także doradców rolniczych z ODR.

(dowód: akta kontroli str. 325-362)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie realizacji Programów działań, wprowadzonych rozporządzeniami Nr 4/2013 i Nr 5/2013 Dyrektora RZGW w Warszawie, WIOŚ, nie planował i nie przeprowadził kontroli na dwóch OSN tj. Zlewnia Zgłowiączka i Zlewnia Bzura. Wymóg prowadzenia kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN, wynikał z §49 ww. rozporządzeń, które obowiązywały odpowiednio do 29 kwietnia 2017 r. i 4 czerwca 2017 r. Zauważyć jednak należy, że powierzchnia tych OSN, stanowiła zaledwie 0,34% całkowitej powierzchni OSN wyznaczonych na terenie województwa wielkopolskiego.

Pani Małgorzata Koziarska w wyjaśnieniu podała, że na tych OSN WIOŚ nie przeprowadzał kontroli, ze względu na:

¹³ Delegatura WIOŚ w Lesznie

¹⁴ Instalacje podlegające obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego - określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. Nr 122 poz. 1055) a następnie w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska w całości (Dz. U. poz. 1169).

- niewielki obszar, (na terenie Wielkopolski tylko część jednej gminy - Chodów (7 obrębów geodezyjnych) zlokalizowana jest w Zlewni Bzury i część jednej gminy - Wierzbinek (3 obręby geodezyjne) w Zlewni Zgłowiączki,
- brak instalacji IPPC na tym obszarze,
- brak zgłoszonych interwencji w poprzednich latach.

Ponadto dodała, że zasady wyboru podmiotów do planu kontroli określone zostały w Systemie Kontroli, zgodnie z którym do planu przyjmowane są podmioty wg rodzaju i wielkości prowadzonej działalności, które potencjalnie najbardziej mogą oddziaływać na środowisko. Podmioty prowadzące działalność rolniczą, która nie wymagała pozwoleń, zaliczane są zgodnie z zasadami określonymi przez GIOŚ w Informatycznym Systemie Kontroli (dalej: ISK) do V kategorii. Zgodnie z tymi zasadami, WIOŚ nie przyjmuje do planu kontroli zakładów znajdujących się w V kategorii naruszeń. Wyjątek stanowią zakłady, na które wpłynęły wnioski o kontrole lub wynika to z innych kontroli (kontrole krzyżowe), a także podmioty wskazane przez GIOŚ m.in. w ramach cykli kontrolnych. Na terenie Zlewni Bzura i Zgłowiączka położonych na terenie Wielkopolski nie znajdują się przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko (wg danych znajdujących się w WIOŚ) oraz nie odnotowano zgłaszanych interwencji. W związku z tym nie przeprowadzono i nie planowano w kontrolowanym okresie kontroli na w/w OSN. Założenia GIOŚ w ISK określają, że jeden inspektor winien podjąć w roku 30 kontroli w terenie i kontroli w oparciu o dokumenty (które powinny stanowić 20% kontroli) co daje 24 kontrole w terenie: 14 planowych i 10 pozaplanowych.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki oraz realną możliwość wykonania kontroli i podjęcia działań pokontrolnych przez aktualną kadrę inspektorów, WIOŚ nie ma możliwości ani zaplanować ani wykonać kontroli na terenie wszystkich gospodarstw na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 79, 363-365)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK¹⁵ 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 Poznaniu.

Poznań, dnia 22 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Renata Robińska
doradca techniczny

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524