



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.03.2017
P/17/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Wiesław Kaszak specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/166/2017 z dnia 07.11.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie, Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zachodniopomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie od dnia 20 października 2008 r. jest Andrzej Miluch ² . (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach objętych kontrolą (2014 – 2017) WIOŚ prowadził kontrole rolniczych źródeł zanieczyszczenia na obszarach wyznaczonych jako szczególnie narażone⁴ i objęte programem mającym na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁵. WIOŚ w ograniczonym zakresie zrealizował obowiązek wskazany w § 49 Programu obejmując kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczeń azotanami tylko część podmiotów gospodarujących na OSN. Wynikało to m.in. z niewłaściwej interpretacji przez WIOŚ przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶. Liczba podmiotów kontrolowanych przez WIOŚ została ograniczona do 12 ferm IPPC⁷ oraz niektórych dużych gospodarstw rolnych gospodarujących na OSN, których wykaz uzyskano od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸ w Szczecinie. WIOŚ w badanym okresie zgodnie z zasadami zawartymi w Projekcie *PL0100 Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich*⁹ zrealizował kontrole wszystkich ferm IPPC zlokalizowanych na OSN. W okresie obowiązywania Programu, WIOŚ skontrolował 10 podmiotów spośród 23 wyodrębnionych z wykazu ARiMR¹⁰. Ponadto kontrolą objęto jedynie 6 gospodarstw o powierzchni mniejszej niż 500 ha (3 gospodarstwa tzw. producentów żywności pierwotnej oraz 3 kontrole podmiotów wynikające ze złożonych wniosków skargowych).

¹ Dalej: WIOŚ.

² Dalej: Dyrektor.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej 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 ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Dalej: OSN.

⁵ Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie nr 7/2012 z dnia 3 października 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r., poz. 2069). Dalej: Rozporządzenie w sprawie Programu lub Program.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., zwana dalej sdg

⁷ ang. Integrated Pollution Prevention and Control.

⁸ Dalej: ARiMR.

⁹ Protokół ustaleń dwustronnych dotyczących zastosowania kluczowych elementów nowego systemu kontroli wykonywanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Czerwiec 2008 r. obowiązywały do końca 2015 r. później od 1 stycznia 2016 r. zasady zawarte w Projekcie: *Monitoring efektów realizacji Projektu PL0100 „Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich”*. Informatyczny System Kontroli. Zasady prowadzenia kontroli. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Dalej: Zasady norweskie.

¹⁰ Podmioty o areale 500 ha i więcej.

W kontrolach rolniczych źródeł zanieczyszczeń na OSN prawidłowo opisywano sposób zagospodarowania nawozów naturalnych, w tym wypełnianie przez kontrolowane podmioty obowiązków wynikających z Programu oraz prawidłowo egzekwowano wykonanie zarządzeń pokontrolnych.

WIOŚ monitorował i egzekwował przekazywanie kopii planu nawożenia jedynie w stosunku do ferm IPPC. W odniesieniu do innych podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN egzekwowanie tego obowiązku odbywało się jedynie w trakcie kontroli w terenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

W okresie 2014-2016 obowiązywało jedno rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej¹¹ w Szczecinie w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, tj. rozporządzenie w sprawie Programu. Obszary na których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należało ograniczyć zostały wyznaczone rozporządzeniem nr 6/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć¹².

W § 49 rozporządzenia w sprawie Programu nałożono na WIOŚ m.in. obowiązek kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Kontrolę tą zgodnie z ww. rozporządzeniem prowadzą wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³ w związku z art. 32 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu¹⁴.

Na terenie działania WIOŚ w latach 2014-2016 dwa obszary były objęte Programem:

- OSN w zlewni rzeki Płoni o pow. 925,59 km²,
- OSN w zlewni rzeki Małej Iny o pow. 418,85 km².

W badanym okresie oraz w trakcie czwartego cyklu obowiązywania dyrektywy azotanowej Dyrektor RZGW w Szczecinie wydał 2 rozporządzenia w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć tj. rozporządzenie nr 5/2015 z dnia 5.05.2015 r.¹⁵ i z dnia 1.02.2017 r.¹⁶, a Dyrektor RZGW w Poznaniu wydał rozporządzenie z dnia 28.02.2017 r.¹⁷. Dyrektor RZGW w Szczecinie nie określił programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN wyznaczonych ww. rozporządzeniami.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

¹¹ Dalej: RZGW.

¹² Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r.

¹³ Dz. U. z 2016 r., poz. 1688 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 668 ze zm., dalej ustawa o nawozach i nawożeniu..

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r. poz. 1794. Dalej: rozporządzenie z dnia 15.05.2015 r.

¹⁶ Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 1.02.2017 r. w sprawie określenia wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszaru szczególnie narażonego, z którego odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć. Dalej: rozporządzenie z dnia 01.02.2017 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2017 r. poz. 608).

¹⁷ Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 28.02.2017 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszaru szczególnie narażonego, z którego odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć. Dalej: rozporządzenie z dnia 28.02.2017 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2017 r. poz. 918).

1.1. Planowanie działań związanych z kontrolą podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN.

WIOŚ prowadził rejestr kontrolowanych podmiotów w oparciu o systemy komputerowe GIOŚ – Informatyczny System Wspomagania Kontroli (ISWK od 1.01.2012 r.) i Informatyczny System Kontroli (ISK od 1.01.2016 r.). Rejestry zawierały m.in. dane o kontrolowanych podmiotach, rodzajach działalności, w tym działalności rolniczej.

WIOŚ pismem z dnia 22.10.2013 r.¹⁸ zwrócił się do ARiMR w Szczecinie o udostępnienie wykazu adresów gospodarstw rolnych na obszarach OSN, gospodarujących na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych. W odpowiedzi otrzymał wykaz na płycie CD gospodarstw na OSN, objętych Programem. Wykaz ten zawierał m.in. kod pocztowy siedziby gospodarstwa, miejscowość siedziby gospodarstwa, obręby ewidencyjne w których gospodarstwo posiada działki ewidencyjne. Wykaz nie zawierał danych osobowych prowadzących działalność rolniczą podmiotów.

Andrzej Miluch wyjaśnił że (...) *Otrzymany wykaz nie zawierał danych dotyczących oznaczenia podmiotu, tj. imienia, nazwiska właściciela gospodarstwa, czy nazwy i adresu siedziby przedsiębiorcy. Z uwagi na fakt, iż kontrole wykonywane przez WIOŚ powinny spełniać wymagania wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, pełne dane w zakresie oznaczenia podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN są niezbędne do ujęcia ich w planie kontroli i przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz, że przy konstruowaniu planu kontroli uwzględniano zasadę wskazaną w piśmie GIOŚ z 14 listopada 2011 r., że rolnik indywidualny może być kontrolowany przez IOŚ w zakresie określonym w art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu, tylko w przypadku, gdy korzysta on ze środowiska w zakresie, w jakim to korzystanie wymaga pozwolenia.*

(dowód: akta kontroli str. 6282, 290-295, 633, 636-643)

WIOŚ dysponował ww. wykazem z 2014 r., pozyskanym z ARiMR, prowadzących działalność rolniczą na OSN, z którego wyodrębnił podmioty których powierzchnia wynosiła 500 i więcej hektarów. Podmiotów takich na dwóch OSN w województwie zachodniopomorskim było w tym okresie 23.

(dowód: akta kontroli str. 213-281, 283)

W latach 2014-2016 na dwóch OSN objętych Programem, WIOŚ zarejestrował 12 ferm IPPC, z tego 4 prowadzące chów lub hodowlę zwierząt, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu i zobowiązanych do przekazania WIOŚ kopii planu nawożenia. W latach 2014-2016 obowiązek przekazywania kopii planu nawożenia wykonały 4 podmioty tj. wszystkie według WIOŚ zobowiązane do wykonania tego obowiązku. WIOŚ przeprowadził 14 kontroli 10 podmiotów spośród 23 podmiotów z wykazu ARiMR w Szczecinie. W kontrolach tych WIOŚ ustalił, że 4 podmioty stosowały nawozy naturalne i przekazały kopie planów nawożenia do WIOŚ. WIOŚ nie posiadał innych danych o nabywcach nawozów naturalnych zobowiązanych do posiadania planu nawożenia.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Planowanie zadań kontrolnych odbywało się w WIOŚ w oparciu o wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska, zatwierdzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁹. GIOŚ wydał zgodnie z tymi wytycznymi

¹⁸ WI.021.5.7.2013.PK.

¹⁹Dalej: GIOŚ.

ogólnopolskie cele kontroli i cykle kontrolne²⁰. Plany roczne przygotowywane były przez WIOŚ przy wykorzystaniu tzw. kategoryzacji podmiotów korzystających ze środowiska, zgodnie z zasadami norweskimi.

Przyjęto m.in., że fermy trzody chlewnej, które wymagają pozwolenia zintegrowanego zalicza się do kat. I i podlegają kontroli IOŚ co roku, kat. II, tj. inne instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego, w tym fermy drobiu – kontrola co 2 lata (do końca 2015 r.) oraz nie rzadziej jak co 3 lata (od 1.01.2016 r.), kat. III kontrola co 3 lata lub rzadziej (do końca 2015 r.) oraz od 1.01.2016 r. co 4 lata (zakłady zaliczane do przedsięwzięć znacząco oddziaływujące na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko jest obowiązkowe), kat. IV, kontrola odpowiednio co 4 i 5 lat lub rzadziej oraz V kategoria, której nie uwzględnia się przy planowaniu.

Podmioty, które w ramach swojej działalności wytwarzają, przechowują i stosują nawozy naturalne (za wyjątkiem ferm IPPC) należały wg WIOŚ do kategorii IV lub V.

(dowód: akta kontroli str. 12-85, 92, 104 133, 211, 296-301)

WIOŚ posiadał zatwierdzone przez wojewodę zachodniopomorskiego plany działalności kontrolnej na lata 2014-2017. Plany te określały cele i cykle przeprowadzanych kontroli. Cele kontrolne dla gospodarstw rolnych wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na obszarach OSN dotyczyły:

- ogólnopolskich celów kontroli tj. m.in:

oceny wypełniania wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) w gospodarstwach rolnych, kontroli spełniania przepisów dotyczących stosowania i przechowywania nawozów i odchodów zwierzęcych przez podmioty prowadzące produkcje rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, kontrolę w zakresie stosowania i przechowywania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, komunalnych osadów ściekowych oraz rolniczego wykorzystania ścieków w produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego,

- wojewódzkich celów kontroli:

przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego, kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia Dyrektora RZGW w Szczecinie nr 7/2012 w sprawie wprowadzenia działań na terenie OSN, kontroli stosowania i przechowywania nawozów, kontroli warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin na obszarach szczególnie narażonych (OSN) na spływ azotu ze źródeł rolniczych.

(dowód: akta kontroli str. 86-183, 184-209, 210-212)

1.2. Planowanie i realizacja kontroli na OSN objętych Programem.

WIOŚ pierwotnie zaplanował w okresie obowiązywania Programu 39 kontroli gospodarstw rolnych (odpowiednio w latach 2014-2016:10,15,14) wytwarzających,

²⁰Pisma GIOŚ: DliO-073/237/2013/ad z dnia 22.11.2013 r., DliO-073/201/2014/ad,es z 7.11.2014 r., DliO-0703/156/2015/ad, mw z dnia 26.11.2015 r., DliO-0703/142/2016/es. WIOŚ w oparciu o ww. wytyczne określał cele wojewódzkie do kontroli planowych. Cele wojewódzkie do kontroli w 2014 r. obejmowały m.in. kontrole przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego, wypełnianie przez inwestorów wymagań ochrony środowiska, przestrzeganie przepisów w zakresie gospodarki wodnej, stosowanie i przechowywanie nawozów, przestrzeganie wymagań ochrony środowiska przez podmioty ubiegające się o wydanie stosownych zaświadczeń i informacji. Cele wojewódzkie do kontroli planowych w 2015 r. zostały określone m.in. jako kontrola przestrzegania przepisów rozporządzenia Dyrektora RZGW w Szczecinie nr 7/2012 z dnia 3.10.2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań na terenie OSN. W 2016 r. i 2017 r. cele wojewódzkie WIOŚ określił m.in. jako kontrolę wypełniania przez inwestorów wymagań ochrony środowiska oraz kontrolę przestrzegania przepisów w zakresie gospodarki wodnej.

przechowujących i stosujących nawozy naturalne na dwóch obszarach OSN objętych Programem.

WIOŚ przeprowadził łącznie 55 kontroli na OSN objętych programem, z tego 35 planowych oraz 20 pozaplanowych.

Corocznie w okresie obowiązywania Programu WIOŚ przeprowadził zgodnie z zasadami norweskimi kontrole podmiotów kategorii I i co 2 i 3 lata kontrole podmiotów kategorii II (21 kontroli planowych ferm) oraz przeprowadził 14 kontroli planowych w 10 podmiotach (spośród 23 z wykazu) zaliczonych do IV kategorii.

Realizacja kontroli dla dwóch OSN przedstawiała się następująco:

- OSN w zlewni rzeki Płoni, zaplanowano pierwotnie 15 kontroli, zrealizowano 13 kontroli planowych i 11 kontroli pozaplanowych.

- OSN w zlewni rzeki Małej Iny zaplanowano pierwotnie 24 kontrole, zrealizowano 22 kontrole planowe i 9 kontroli pozaplanowych.

Kontrole przeprowadzone przez WIOŚ:

- w 2014 r. 10 kontroli, w tym:

- 7 kontroli ferm IPPC – 2 kontrole fermy kat. I (wszystkie wytypowane do skontrolowania w 2014 r.) oraz 5 kontroli ferm kat. II spośród 10 zlokalizowanych na terenach OSN,

- 3 kontrole podmiotów, z tego 1 gospodarstwo o pow. 500 ha gruntów na OSN (kat. IV.) oraz 2 kontrole podmiotów (ferm kat. I spoza OSN) nawożących własne grunty w OSN.

(dowód: akta kontroli str. 284-288, 296-301)

- w 2015 r. 12 kontroli podmiotów na obszarach OSN:

- 6 ferm IPPC, z tego 2 kontrole ferm I kat. (wszystkie zlokalizowane w OSN) oraz 4 kontrole ferm II kat. spośród 10 zlokalizowanych na terenach OSN,

- 6 kontroli innych podmiotów, w tym 4 kontrole podmiotów zaliczanych do kat. IV o pow. 500 ha gruntów, z listy gospodarstw ARiMR w Szczecinie, oraz 2 kontrole podmiotów nawożących własne grunty na OSN tj. fermy kat. I spoza OSN.

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 296-301)

- w 2016 r. WIOŚ zaplanował i zrealizował 13 kontroli podmiotów wytwarzających nawozy naturalne na terenach OSN:

- 8 ferm IPPC, w tym 2 fermy kat I, (wszystkie zlokalizowane na terenach OSN) oraz 5 ferm kategorii II i 1 kat. III, spośród 10 zlokalizowanych na terenach OSN,

- 5 kontroli innych podmiotów, w tym 3 zaliczanych do kat. IV. oraz 2 kontrole podmiotów nawożących własne grunty na OSN (fermy kat. I spoza OSN).

(dowód: akta kontroli str. 284-288, 296-301)

1.3. Analizie poddano 20 losowo wybranych dokumentacji z kontroli planowych rolniczych źródeł zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego na obszarach OSN położonych w granicach województwa zachodniopomorskiego. Ustalenia kontroli WIOŚ zostały udokumentowane w protokołach. Dokumentacja 20 kontroli obejmowała kontrolę podmiotów m.in. przestrzegania przepisów w zakresie gospodarki wodnej, stosowania i przechowywania nawozów zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu, oraz zgodność działalności podmiotu z Programem.

WIOŚ we wszystkich badanych kontrolach podmiotów prowadzących działalność na OSN, odniósł się do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych (obornik, gnojowica). W protokołach w punkcie dotyczącym istotnych z punktu widzenia ryzyka dla środowiska WIOŚ opisywał sposób zagospodarowania nawozów naturalnych na OSN oraz wypełnianie przez kontrolowane podmioty obowiązków wynikających z Programu.

W kontrolach, w których WIOŚ nie stwierdził naruszeń i nieprawidłowości w zakresie ryzyka dla środowiska odnotowano m.in.

- obornik po zakończonym cyklu produkcyjnym ładowany był na środki transportu, a następnie przewożony do bezpośredniego rolniczego wykorzystania do gospodarstwa rolnego (...), również należącego do kontrolowanego. Gospodarstwo posiadało zatwierdzone przez stację chemiczno-rolniczą plany nawożenia za okres objęty kontrolą. Upoważniony do reprezentacji i podpisania protokołu kontroli złożył pisemną informację do protokołu (...), iż gospodarstwo rolne (...), do którego przewożony był obornik posiadało płytę obornikową,
- obornik po zakończonym cyklu produkcyjnym ładowany był na środki transportu, a następnie zbywany odrębnemu podmiotowi do produkcji podłoży dla pieczarek.
- obornik po zakończonym cyklu produkcyjnym (...) transportowano na właściwą płytę obornikową (...). Następnie obornik wykorzystywany był do celów bezpośrednio nawozowych. Upoważniony do reprezentacji złożył pisemną informację (...), iż nawóz stosowano zgodnie z obowiązującą umową o nawozach i nawożeniu oraz Programem.
- pojemność 2 płyt obornikowych zapewnia przetrzymanie obornika przez okres 6 miesięcy – stosownie do wymogów obowiązujących na terenie OSN (teren pola jak i pola uprawne wokół fermy znajdują się na terenie OSN (...)). Zagospodarowanie obornika z fermy odbywało się wg. pozytywnie zaopiniowanych planów nawożenia.
- Z analizy raportów wynika, że zastosowana dawka gnojowicy na polach uprawnych jest zgodna z pozytywnie zaopiniowanym planem nawożenia.

(dowód: akta kontroli str. 310-317, 330-355, 364-373, 433-446, 470-519)

Analizie poddano 6 kontrole gospodarstw z listy ARiMR w Szczecinie (pow. 500 ha). We wszystkich protokołach z tych kontroli WIOŚ wskazał, że kontrole dotyczyły gospodarstw wykorzystujących do upraw grunty znajdujące się na OSN objętych Programem. WIOŚ ustalił i opisał w protokołach kontroli:

- w 3 przypadkach, podmiot stosował do nawożenia tylko nawozy mineralne (sztuczne). Przedstawiono karty pól oraz bilanse azotu.
- w 2 przypadkach podmiot stosował do nawożenia nawozy mineralne oraz naturalne.
- w 1 przypadku WIOŚ stwierdził, że podmiot nie posiadał opracowanego planu nawożenia za lata 2013/2014 oraz bilansów azotu z powierzchni pól. WIOS wystawił zarządzenie pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 374-402, 447-469, 520-525)

W 4 przypadkach spośród 20 zbadanych, WIOŚ stwierdził m.in. nieprawidłowości w zakresie źródeł zanieczyszczeń azotanami pochodzenia rolniczego, które dotyczyły:

- nieterminowego przekazania kopii planów nawożenia do WIOŚ (złożenie pisemnej informacji o zmianie profilu produkcji i że podmiot nie świadczy usług rolniczych),
- braku właściwego nadzoru nad stanem techniczno-eksploatacyjnym obiektów i urządzeń do gromadzenia i przechowywania obornika, gnojówki i gnojowicy,
- braku opracowanego planu nawożenia za lata 2013/2014 oraz bilansów azotu z powierzchni pól,
- przechowywania nawozów naturalnych na przepuszczalnym podłożu, naruszenie ustawy o nawozach i nawożeniu.

(dowód: akta kontroli str. 391-398, 433-446, 447-469)

W związku z ww. naruszeniami i nieprawidłowościami w 3 sprawach spośród 4 WIOŚ wystawił zarządzenie pokontrolne w których określił naruszone przepisy prawne. W zarządzeniach pokontrolnych WIOŚ wyznaczył termin przedłożenia przez kierowników jednostek kontrolowanych informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu naruszeń wskazanych w tych zarządzeniach. W 1 przypadku podmiot złożył pisemną informację o zmianie profilu produkcji. WIOŚ egzekwował obowiązek przedkładania przez kierowników kontrolowanych jednostek (lub osoby fizyczne) informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu naruszeń wskazanych w zarządzeniu pokontrolnym w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 284-286, 442—446, 455-456, 465-467)

W przypadkach ujawnienia w toku przeprowadzonych kontroli na OSN wykroczeń przeciwko ochronie środowiska w zakresie związanym z naruszeniem wymogów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych, WIOŚ wydał w latach 2014-2016 łącznie 9 zarządzeń pokontrolnych, wystawił 1 mandat karny na pracownika podmiotu prowadzącego działalność rolniczą na OSN, nie skierował żadnego wniosku w tym zakresie do sądu o ukaranie. WIOŚ w badanym okresie nie stwierdził przypadków braku pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia albo posiadanie planu nawożenia niespełniającego wymagań art. 34 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu przez podmioty prowadzące chów lub hodowlę zwierząt. W związku z tym WIOŚ nie wydawał nakazów oraz decyzji wstrzymujących prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt. Nie stwierdził także przypadków stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z pozytywnie zaopiniowanym planem nawożenia.

(dowód: akta kontroli str. 528)

1.4. Monitorowanie i egzekwowanie przekazania kopii planu nawożenia przez podmioty prowadzące chów i hodowlę zwierząt, oraz przez nabywców nawozu naturalnego prowadzących działalność na OSN.

WIOŚ posiadał wykaz ferm IPPC zlokalizowanych na terenach OSN oraz wykaz gospodarstw powyżej 500 ha z 2014 r. Innych wykazów podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenach OSN, WIOŚ w badanym okresie nie posiadał.

Andrzej Miluch wyjaśnił, że do opracowania planu nawożenia zobowiązani są wszyscy prowadzący działalność rolniczą na OSN gospodarujący na powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN. W celu określenia, czy podmiot zobowiązany jest do przekazania planów nawożenia do WIOŚ, przeprowadzane są kontrole zakładów w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 283, 270)

1.5. W ramach kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia na obszarach OSN w badanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał badań gleby.

Andrzej Miluch wyjaśnił: Podczas wszystkich prowadzonych w latach 2014-2017 kontroli planowych przedłożono dokumentację pozwalającą ocenić przestrzeganie przepisów dotyczących warunków stosowania i przechowywania nawozów przez kontrolowanych. W związku z powyższym nie stwierdzono konieczności kierowania wystąpień do okręgowej stacji chemiczno-rolniczej o przeprowadzenie badań gleby pod kątem zawartości azotu.

(dowód: akta kontroli str. 289, 671)

1.6. WIOŚ w okresie objętym kontrolą powierzył przeprowadzenie badań agrochemicznych gleby na OSN w 3 gospodarstwach (pierwotnych producentów żywności) okręgowej stacji chemiczno-rolniczej. Zlecenie wykonania takich badań wynikało z porozumienia zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz GIOŚ w sprawie współdziałania organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego

WIOŚ wykorzystał wyniki badań w protokołach kontroli gospodarstw.

Kontrole tych producentów jako pozaplanowe kontrole podmiotów gospodarujących na OSN, objętych Programem, ujawniły nieprawidłowości m.in.:

- nawożenie gruntów niezgodne z §12 pkt 2 rozporządzenia nr 7/2012 z dnia 3.10.2012r. (zastosowanie obornika granulowanego w tunelu foliowym na gruncie ornym w okresie zakazanym),

- magazynowanie nawozu naturalnego (obornika) bezpośrednio na polu.
(dowód: akta kontroli str. 289, 318-329, 356-363, 644-645, 671)

1.7. WIOŚ informował organy ochrony środowiska: RDOŚ²¹, wójtów i burmistrzów gmin Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego o podejmowanych działaniach i decyzjach w sprawie kontrolowanych rolniczych źródeł zanieczyszczenia na obszarach OSN.

(dowód: akta kontroli str. 373, 426-432, 468)

2. Skargi i wnioski o interwencje dotyczące podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN.

Do WIOŚ w badanym okresie wpłynęły 4 wnioski o interwencje dotyczące podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN objętych Programem, zakwalifikowanych jako wnioski związane z niewłaściwym stosowaniem lub przechowywaniem nawozów naturalnych i z tym związanym zanieczyszczaniem ziemi lub wód. W 2014 r. wpłynęły 2 wnioski, w 2015 r. i 2016 r. po 1.

(dowód: akta kontroli str. 529)

2.1. Analizie poddano wszystkie 4 wnioski. W 3 sprawach WIOŚ przeprowadził kontrole w terenie i sporządził protokół kontroli oraz wydał zarządzenia pokontrolne, 1 wniosek dotyczył ww. sprawy już wcześniej kontrolowanej.

Stwierdzone nieprawidłowości ujęte w zarządzeniach pokontrolnych dotyczyły:

- braku skutecznego ograniczenia przedostawania się odcieków z obornika do gruntu i zanieczyszczenia środowiska wodno-gruntowego.

- braku skutecznego zabezpieczenia gruntu pod przyłmą kiszonki, naruszenie § 25 rozporządzenia nr 7/2012 z dnia 3.10.2012r. oraz art. 47 ust.1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²². Kontrolowany złożył pisemną informację na zarządzenie pokontrolne o terminie usunięcia nieprawidłowości.

- nieprawidłowego gromadzenia nawozów naturalnych na przyczepach oraz na płycie obornikowej (odcieki gnojowicy), naruszenie § 18 rozporządzenia nr 7/2012 z dnia 3.10.2012r. oraz art. 47 ust.1 ustawy Prawo wodne. Kontrolowani zostali pouczeni o obowiązku poinformowania WIOŚ o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych.

WIOŚ udzielił osobom składającym wnioski odpowiedzi o sposobie ich załatwienia.

W ramach ww. kontroli interwencyjnych nie zachodziła konieczność sprawdzania prawidłowości wypełnienia obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych.

W 1 przypadku ujawniono przechowywanie nawozu naturalnego bezpośrednio na gruncie, przekazano sprawę do załatwienia zgodnie z kompetencjami na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²³ oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴. W § 22 rozporządzenia w sprawie Programu w okresie od dnia 1 marca do 31 października, jednak nie dłużej niż przez 12 tygodni, dopuszcza się złożenie obornika na przyłmie bezpośrednio na gruncie.

(dowód: akta kontroli str. 318-329, 403-412, 413-432, 537-548)

2.2. WIOŚ w ramach kontroli skargowych działalności podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN przeprowadził w badanym okresie 1 pomiar wody i gleby na terenie OSN.

(dowód: akta kontroli str. 528, 671-672)

²¹ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie.

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm., dalej: Prawo wodne.

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.

2.3. WIOŚ w związku z ww. ustalonymi naruszeniami i nieprawidłowościami nie wystawiał w badanym okresie mandatów karnych.
Nie odnotowano przypadku skierowania przez WIOŚ wniosku do sądu o ukaranie i występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego
(dowód: akta kontroli str. 528)

WIOŚ w badanym okresie w przypadku stwierdzenia podczas kontroli naruszeń, w ramach działań pokontrolnych, na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska kierował do organów ochrony środowiska wystąpienia pokontrolne zawierające informacje o stwierdzonych naruszeniach przestrzegania przepisów oraz wnioski o podjęcie działań w zakresie posiadanych kompetencji.
(dowód: akta kontroli str. 422-432, 373)

3. Informowanie o stwierdzonych nieprawidłowościach w działalności podmiotów prowadzących działalność rolnicza na OSN właściwy OR ARiMR.

WIOŚ w badanym okresie przekazywał GIOŚ dane dotyczące wyników kontroli przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych pod kątem stwierdzonych nieprawidłowości, których zakres pokrywa się z zakresem wymogów wzajemnej zgodności (cross compliance), obejmujących m.in. niezgodności z wymogami w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 646-665)

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

WIOŚ w ograniczonym zakresie zrealizował obowiązek wskazany w § 49 Programu obejmując kontrolą rolniczych źródeł zanieczyszczeń azotanami tylko część podmiotów gospodarujących na OSN. Wynikało to m.in. z niewłaściwej interpretacji przez WIOŚ ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie stosowania jej przepisów przy kontroli rolników indywidualnych.

Dyrektor wyjaśnił, że przy konstruowaniu planu kontroli uwzględniano zasadę, wskazaną w piśmie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 14 listopada 2011 r. znak DliO-025/54/2011/eg: *Biorąc pod uwagę definicję podmiotu korzystającego, w odniesieniu do osoby fizycznej, zawartą w art.3 pkt 20 lit c) ustawy Prawo ochrony środowiska (osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia) należy wyjaśnić, iż rolnik indywidualny może być kontrolowany przez IOS w zakresie określonym w art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu, tylko w przypadku, gdy korzysta on ze środowiska w zakresie, w jakim to korzystanie wymaga pozwolenia.*

(dowód: akta kontroli str. 633)

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska mają uprawnienia do kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia oraz wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁵ do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1688 ze zm., zwana dalej uIOŚ.

ochrony środowiska²⁶. Pod pojęciem podmiotu korzystającego ze środowiska rozumie się:

- a) Przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷ oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) Jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu sdg,
- c) Osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a) korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia²⁸.

Należy zauważyć, że działalność wytwórcza w rolnictwie – o ile nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb – jest działalnością zarobkową. Jeżeli jest wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły to określa się ją mianem działalności gospodarczej²⁹. Wyłączenie zawarte w art. 3 sdg dotyczące działalności wytwórczej w rolnictwie nie może prowadzić do wniosku, że działalność taka nie jest działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 2 tej ustawy, a jedynie, że nie podlega ona przepisom tej ustawy. Sposób ujęcia przepisów sdg, polegający na tym, że najpierw w art. 2 określa się, co jest działalnością gospodarczą, a następnie w art. 3 informuje się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wymienionej w tym artykule, wyraźnie wskazuje, że działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 tej ustawy, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów³⁰.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnioskuje o objęcie kontrolami rolniczych źródeł zanieczyszczeń azotami wszystkich podmiotów gospodarujących na OSN.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm., zwana dalej Poś.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., zwana dalej sdg

²⁸ Art. 3 pkt 20 Poś.

²⁹ Kosiński E., Rolnictwa a publicznoprawna ochrona konkurencji w wybranych systemach prawnych, Kw.Pr.Pub.2005.1-2.183, Sieradzka M., komentarz do art. 3 sdg, LEX.

³⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OSP 1/07, podobnie w wyroku NSAz 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, LEX nr 364703, czy uchwale SN z 26 lutego 2015 r., III CZP 108/14.

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie o sposobie realizacji wniosku 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.

Szczecin, dnia 17.01.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontroler
Wiesław Kaszak
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis