



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.027.01.2017
P/17/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/051 - Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dariusz Walczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/170/2017 z dnia 23 listopada 2017 r.

Bogdan Gorzałkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/164/2017 z dnia 17 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie², ul. Bartycka 110A, 00-716 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Adam Ludwikowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska³

(dowód: akta kontroli tom I str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁴

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podejmowane w badanym okresie przez MWIOŚ działania kontrolne były niewystarczające dla zapewnienia zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych na obszarach szczególnie narażonych⁵ na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego.

MWIOŚ zobligowany był do kontrolowania rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą (wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne) na terenie OSN zgodnie z postanowieniami *programów*⁶ wprowadzonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie⁷ dla poszczególnych OSN. W latach 2014-2017 – do dnia 18 kwietnia WIOŚ objął kontrolą jedynie ok. 19% tego rodzaju podmiotów i osób, o których posiadał wiedzę, przy czym ani jednej kontroli nie przeprowadzono w tym okresie u podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN „Niestępówka”.

Realizację powyższych zadań utrudniał brak pełnej wiedzy Inspektoratu o podmiotach prowadzących działalność rolniczą na terenie poszczególnych OSN oraz ograniczone możliwości kadrowe w powiązaniu z koniecznością realizacji innych zadań kontrolnych.

MWIOŚ wywiązywał się z obowiązków dotyczących przekazywania Dyrektorowi RZGW okresowych sprawozdań z działań kontrolnych na OSN. Informacje

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do czasu zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych, wykonawczych, sprawozdawczych i organizacyjnych, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2014 r.

² Dalej także: „WIOŚ” lub „Inspektorat”.

³ Dalej także: „MWIOŚ”.

⁴ 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.

⁵ Dalej także: „OSN”.

⁶ Programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Dalej także: „programy działań zapobiegawczych”.

⁷ Dalej także: „RZGW”.

o stwierdzonych w tych kontrolach nieprawidłowościach pokrywających się z zakresem wymogów wzajemnej zgodności⁸, WIOŚ przekazywał również⁹ Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa¹⁰.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez WIOŚ tzw. *Listy pytań kontrolnych*. W ocenie NIK stanowiły one odpowiedni instrument służący zapewnieniu właściwego objęcia przez inspektorów WIOŚ badaniami kontrolnymi przestrzegania przez kontrolowanych zasad postępowania określonych m.in. w programach działań zapobiegawczych. Pozytywną ocenę Inspektoratu w tym zakresie obniża jednak fakt, że *Listy pytań kontrolnych* nie zawsze były przez inspektorów WIOŚ wykorzystywane. Z *Listy* tej nie skorzystano w przypadku czterech kontroli planowych objętych badaniami kontrolnymi NIK oraz pięciu kontroli pozaplanowych (interwencyjnych), przeprowadzonych w okresie obowiązywania *programów działań zapobiegawczych*, dotyczących podmiotów i osób stosujących nawozy na terenie OSN.

Przy przeprowadzaniu kontroli planowych i pozaplanowych w ww. zakresie, poza pojedynczymi przypadkami, Inspektorat rzetelnie realizował zasady postępowania określone w *ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska*¹¹. Stwierdzone nieprawidłowości (w wyniku zbadania dokumentacji 24 kontroli planowych oraz 11 pozaplanowych) dotyczyły:

- w dwóch przypadkach oparcia zapisów w protokołach z kontroli dotyczących okresów zastosowania nawozów na ustnych informacjach uzyskanych od przedstawicieli jednostki kontrolowanej, zamiast na danych z dokumentacji zabiegów agrotechnicznych;
- w jednym przypadku nieujęcia w protokole kontroli i zarządzeniu pokontrolnym nieprawidłowości wykazanej w *Liście pytań kontrolnych*, dotyczącej niewywiązywania się przez skontrolowany podmiot z obowiązku prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych;
- w dwóch przypadkach niezastosowania sankcji (w formie grzywny lub pouczenia) wobec osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości stanowiące wykroczenie;
- w dwóch przypadkach niezastosowania sankcji wobec adresatów zarządzeń pokontrolnych, którzy nie wywiązali się z obowiązku poinformowania WIOŚ o podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu naruszeń stwierdzonych w kontroli.

⁸ Zasada wzajemnej zgodności (cross compliance) określona w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów.

⁹ Za pośrednictwem Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w ramach realizacji porozumienia z dnia 10 sierpnia 2009 r. zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska a Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁰ Dalej także: „ARiMR”.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1688 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przeprowadzanie kontroli podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN, dla których wprowadzone zostały *programy działań zapobiegawczych*

1.1. MWIOŚ dysponował wiedzą o:

- liczbie, rodzaju i powierzchni OSN, wyznaczonych przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie¹² w trakcie trzeciego i czwartego cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej¹³;
- wprowadzonych przez dyrektora RZGW w Warszawie dla dziewięciu z ww. OSN *programach działań zapobiegawczych*¹⁴.

Na polecenie Wojewody Mazowieckiego MWIOŚ opiniował projekty rozporządzeń Dyrektora RZGW w tej sprawie.

W § 49 *programów działań zapobiegawczych* wskazano, że kontrola rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN realizowana jest przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. (dowód: akta kontroli tom I str. 119, 124, 174-175, 181-193)

1.2. MWIOŚ posiadał wiedzę o 433 podmiotach (gospodarstwach) wytwarzających, przechowujących i stosujących nawozy naturalne na obszarach OSN utworzonych na terenie województwa mazowieckiego, dla których dyrektor RZGW wprowadził w 2013 r. programy działań zapobiegawczych. Spośród ww. podmiotów najwięcej prowadziło działalność rolniczą na terenie OSN „Wkra” (331) i OSN „Bzura” (41), a najmniej na terenie OSN „Pniewnik” (jeden), OSN „Krępianka” (trzy) i OSN „Niestępówka” (cztery).

(dowód: akta kontroli tom I str. 120-122)

Źródłami informacji o tego rodzaju podmiotach były w szczególności:

- ewidencje skontrolowanych przez WIOŚ podmiotów, zawierające m.in. dane o gospodarstwach stosujących nawozy na terenie OSN oraz o gospodarstwach, których działalność zakwalifikowano do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko;
- wyniki kontroli gospodarstw prowadzących instalacje do chowu lub hodowli zwierząt, kwalifikowane do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko (wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego), do których należą najwięksi wytwórcy nawozów naturalnych;
- przekazywane co pół roku przez Mazowieckiego Lekarza Weterynarii (w ramach realizacji porozumienia z dnia 26 marca 2009 r.¹⁵) zestawienia zawierające informacje o największych gospodarstwach zajmujących się hodowlą zwierząt, w tym trzody chlewnej oraz drobiu;

¹² Do dnia 18 kwietnia 2017 r. na terenie województwa mazowieckiego istniały 24 OSN, z których dziewięć wyznaczonych zostało na podstawie rozporządzenia Nr 4/2012 z dnia 10 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5625), a kolejnych 15 – na podstawie rozporządzenia Nr 22/2015 z dnia 28 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8835). Od dnia 19 kwietnia 2017 r. na terenie ww. województwa istniał jeden OSN wyznaczony na podstawie rozporządzenia dyrektora RZGW z dnia 29 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3191).

¹³ Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. U. UE.L.375 z 31 grudnia 1991 r., str. 1, ze zm.).

¹⁴ W badanym okresie obowiązywały *programy działań zapobiegawczych* wprowadzone rozporządzeniami Dyrektora RZGW w Warszawie Nr 5/2013-9/2013 z dnia 8 maja 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz.: 6182-6186), dotyczące dziewięciu OSN wyznaczonych na terenie województwa mazowieckiego na podstawie ww. rozporządzenia Nr 4/2012 z dnia 10 lipca 2012 r. Dla pozostałych OSN wyznaczonych w trakcie trzeciego i czwartego cyklu obowiązywania dyrektywy azotanowej, dyrektor RZGW w Warszawie nie wprowadził *programów działań zapobiegawczych*.

¹⁵ Porozumienie pomiędzy Mazowieckim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska a Mazowieckim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, w sprawie współpracy Inspekcji Ochrony Środowiska i Inspekcji Weterynaryjnej (obowiązywało do 18 lipca 2017 r.). W dniu 19 lipca 2017 r. podpisane zostało pomiędzy ww. organami nowe porozumienie w tej samej sprawie.

- dane o podmiotach, niebędących osobami fizycznymi, prowadzących działalność rolniczą na gruntach rolnych o powierzchni pow. 100 ha, przekazane na wniosek MWIOŚ przez ARiMR;
- informacje otrzymywane od właściwych miejscowo organów samorządu terytorialnego, powiatowych lekarzy weterynarii, powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego;
- zgłoszenia otrzymywane od inwestorów dotyczące zamiaru przystąpienia do eksploatacji instalacji do chowu lub hodowli zwierząt.

(dowód: akta kontroli tom I str. 175, 199-200, 231, 233-245, 255-264)

MWIOŚ wyjaśnił, że posiadana przez WIOŚ wiedza była niepełna m.in., z uwagi na odmowę przez Prezesa ARiMR przekazania danych osób fizycznych prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN w województwie mazowieckim. Tym niemniej, w jego ocenie, dane którymi dysponował WIOŚ o podmiotach prowadzących działalność hodowlaną lub rolniczą na terenie OSN były wystarczające do zaplanowania kontroli w skali adekwatnej do możliwości kadrowych Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 175-176)

Przyczyną odmowy przez ARiMR przekazania danych osób fizycznych prowadzących produkcję rolną, jak wynika z treści pisma z 5 lutego 2013 r., było dążenie do zapewnienia ochrony danych osobowych. W ocenie Agencji przepisy prawa przywołane przez WIOŚ we wniosku o udostępnienie ww. danych, nie zawierały podstawy prawnej, upoważniającej administratora danych do ich udostępniania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 257-258)

W latach 2013-2016 MWIOŚ nie występował do ARiMR z kolejnymi pismami o udostępnienie na potrzeby realizacji zadań kontrolnych danych o osobach fizycznych i innych podmiotach prowadzących działalność rolniczą zgromadzonych w ewidencji gospodarstw rolnych, o których mowa w art. 8 *ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności*¹⁶. Nie informował również Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁷ oraz Ministra Środowiska o odmowie ze strony ARiMR przekazania danych rolników indywidualnych.

MWIOŚ wyjaśnił, że nie poinformował o ww. sprawie GIOŚ oraz Ministra Środowiska, ponieważ uznał za zasadne argumenty podane przez ARiMR w tamtym stanie prawnym. Wpływ na takie stanowisko miał również fakt, że WIOŚ posiadał wiedzę o osobach fizycznych działających na terenie OSN, które eksploatowały instalacje zaliczane do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko. Nie dysponował tylko wiedzą o niektórych osobach fizycznych prowadzących działalność rolniczą na OSN, prowadzących niewielkie instalacje do chowu zwierząt, których i tak by nie objął kontrolami z uwagi na niewielką skalę oddziaływania na środowisko. Ponownie o ww. dane wystąpił do ARiMR w piśmie z 29 listopada 2017 r., po wejściu w życie *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*¹⁸, której przepisy uprawniają organy Inspekcji Ochrony Środowiska do dostępu do danych zgromadzonych w systemach ewidencji producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 199-201, 228)

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1853.

¹⁷ Dalej także: „GIOŚ”.

¹⁸ Dz. U. poz. 1566 ze zm.

3 października 2017 r. MWIOŚ zorganizował spotkanie w sprawie współpracy dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, na które zaprosił kierownictwo Mazowieckiego Oddziału ARiMR, Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie oraz Mazowieckiego Oddziału Doradztwa Rolniczego w Warszawie. W nawiązaniu do ww. spotkania MWIOŚ pismem z 29 listopada 2017 r. zwrócił się do Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR o przekazanie wykazu podmiotów skontrolowanych przez Agencję w latach 2016-2017 oraz danych dotyczących skali prowadzonego chowu lub hodowli zwierząt.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli (tj. 29 grudnia 2017 r.) Agencja nie przekazała do WIOŚ przedmiotowych informacji.

Kierownik Delegatury WIOŚ w Ciechanowie wyjaśnił, że pracownik ARiMR odpowiedzialny za przygotowanie tych materiałów poinformował go, że dane zostaną przekazane na początku 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 202-203, 224-225)

1.3. Zadania WIOŚ dotyczące kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przypisane zostały w *Regulaminie organizacyjnym Inspektoratu*¹⁹ do zakresu działania Wydziału Inspekcji oraz Działów Inspekcji wchodzących w skład delegatur WIOŚ. Do ich zadań należało również prowadzenie postępowań administracyjnych w związku z naruszeniem wymogów ochrony środowiska, nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia przeciwko środowisku, kierowanie wniosków do sądów o ukaranie w przypadku popełnienia wykroczenia przeciwko środowisku, koordynacja spraw skargowych, wniosków i wniosków o interwencję.

W *Regulaminie organizacyjnym* nie określono zasad organizacji i koordynacji zadań WIOŚ dotyczących przeprowadzania kontroli na terenach OSN.

Nadzór nad działalnością rolniczą na terenie OSN, MWIOŚ przypisał do obowiązków Kierownika Delegatury w Ciechanowie w piśmie z 27 lutego 2013 r., skierowanym do kierowników delegatur oraz naczelnika Wydziału Inspekcji, zawierającym ustalenie odpowiedzialności kierowników ww. komórek organizacyjnych WIOŚ za poszczególne istotne obszary kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 24-26, 37, 54-57, 65, 80-82, 86-87)

W poszczególnych latach z okresu 2014-2017 kontrole podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na terenach OSN w województwie mazowieckim przeprowadzało od 6 do 11 inspektorów, zatrudnionych w Wydziale i Działach Inspekcji. Przeprowadzanie takich kontroli, stanowiło jedno z wielu zadań kontrolnych, którymi ww. inspektorzy się zajmowali. Wg obliczeń WIOŚ na realizację tego zadania inspektorzy WIOŚ poświęcili łącznie średniomiesięcznie w 2014 r. i 2015 r. - 1,35 wymiaru zatrudnienia w przeliczeniu na etaty, a w 2016 r. - 0,8 etatu.

I Zastępca MWIOŚ Miłosz Jarzyński wyjaśnił, m.in., że spadek wymiaru czasu poświęcanego na przeprowadzanie takich kontroli w latach 2016-2017 w relacji do lat 2014-2015 wynikał ze znacznego wzrostu zadań powierzanych Inspekcji Ochrony Środowiska będących konsekwencją zmian ustawowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 78-79)

1.4. W celu zapewnienia właściwego przeprowadzania kontroli na terenach OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych* w II poł. 2012 r. w WIOŚ

¹⁹ W latach 2014-2017, do czasu kontroli (20 listopada) obowiązywały kolejno dwa Regulaminy Organizacyjne WIOŚ zatwierdzone przez Wojewodę Mazowieckiego odpowiednio: 28 lutego 2013 r. oraz 26 października 2015 r.

zorganizowano szkolenia dla kierownictwa Inspektoratu oraz inspektorów zatrudnionych w Wydziale Inspekcji i delegaturach, którzy mieli przeprowadzać takie kontrole. Opracowano program kontroli gospodarstw rolno-hodowlanych zlokalizowanych na obszarach OSN wraz z *Listą pytań kontrolnych* do wykorzystania w przeprowadzanych kontrolach. Opracowaniem tych dokumentów zajmowała się Delegatura WIOŚ w Ciechanowie. *Listą pytań kontrolnych* zawierała pytania dotyczące m.in. spełniania przez kontrolowany podmiot poszczególnych wymogów w zakresie przechowywania i stosowania nawozów naturalnych, prowadzenia wymaganej dokumentacji agrotechnicznej, opracowania planów nawożenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 100-101, 108-118)

MWIOŚ wyjaśnił, że *Listą pytań kontrolnych* była dokumentem pomocniczym ułatwiającym przeprowadzanie kontroli w tym obszarze. Nie wydał zarządzenia w sprawie obowiązku korzystania z niej podczas kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN.

(dowód: akta kontroli tom I str. 111)

1.5. W latach 2014-2017 (do dnia 18 kwietnia) WIOŚ przeprowadził ogółem 96 kontroli planowych i pozaplanowych w podmiotach prowadzących działalność rolniczą (obejmującą wytwarzanie, przechowywanie i stosowanie nawozów naturalnych) na terenach OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*, w tym: w 2014 r. – 42 kontrole (38 planowych i cztery pozaplanowe); w 2015 r. – 28 kontroli (22 planowe i sześć pozaplanowych); w 2016 r. - 20 kontroli (19 planowych i jedną pozaplanową), w 2017 r., do dnia 18 kwietnia - sześć kontroli (cztery planowe i dwie pozaplanowe).

Liczba takich kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat w tym okresie na terenie poszczególnych OSN kształtowała się następująco: „Wkra” – 35 (w tym 31 planowych); „Dopływy Narwi od Orzu do Pełty” – 19 (w tym 18 planowych); „Bzura” - 13 (w tym 10 planowych); „Bug od Tocznej do Broku” – 10 (wszystkie planowe); „Skrawa Lewa” – dziewięć (wszystkie planowe); „Prawostronne dopływy Zbiornika Włocławek” – sześć (w tym dwie planowe); „Krępianka” – trzy (w tym dwie planowe); „Piewnik” – jedna (planowa). Ani jednej kontroli WIOŚ nie przeprowadził w tym okresie na terenie OSN „Niestępówka”.

Spośród 433 podmiotów i osób prowadzących (wg posiadanych przez WIOŚ informacji) działalność rolniczą na terenach OSN z ustalonymi *programami działań zapobiegawczych*, w latach 2014-2017 (do dnia 18 kwietnia 2017 r.) 84 zostały objęte co najmniej jedną kontrolą planową lub pozaplanową. Przedmiotowymi kontrolami objęto co najmniej raz wszystkie podmioty, o których wiedzę posiadał MWIOŚ, prowadzące działalność rolniczą na terenie czterech OSN („Krępianka”, „Dopływy Narwi od Orzu do Pełty”, „Bug od Tocznej do Broku”, „Piewnik”). Kontrolami nie objęto natomiast ani jednego z czterech podmiotów prowadzących (wg wiedzy MWIOŚ) działalność rolniczą na terenie OSN „Niestępówka”. W pozostałych przypadkach WIOŚ objął co najmniej jedną kontrolą w tym okresie od 10 (OSN „Wkra”) do 75 % (OSN „Skrawa Lewa”) podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie poszczególnych OSN, o których posiadał informacje. W związku z ustaleniami ww. kontroli WIOŚ nie wydawał decyzji administracyjnych, w sprawach, o których mowa w art. 33 i 34 *ustawy z dnia 10 lipca 2007r. o nawozach i nawożeniu*²⁰. Wszczęte przez MWIOŚ w jednym przypadku, w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w 2014 r., postępowanie

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 668 ze zm.

administracyjne w sprawie wstrzymania prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt, z uwagi na nieposiadanie przez podmiot prowadzący fermę drobiu planu nawożenia pozytywnie zaopiniowanego przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą²¹, zostało umorzone.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124-130, 136, 246-249)

2. Przeprowadzanie przez WIOŚ kontroli planowych podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN z ustalonym programem działań zapobiegawczych

2.1. W planach kontroli na poszczególne lata badanego okresu MWIOŚ ujął następującą liczbę kontroli podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą (związaną z wytwarzaniem, przechowywaniem i stosowaniem nawozów naturalnych) na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*: 2014 r. – 46, 2015 r. – 22; 2016 r. – 20; 2017 r. – 14.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124, 136)

Do kontroli planowych typowano w szczególności gospodarstwa położone na terenie OSN posiadające lub mogące posiadać instalacje do chowu lub hodowli zwierząt zaliczone²² do instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie środowiska, których prowadzenie wymagało uzyskania pozwolenia zintegrowanego, jak również gospodarstwa prowadzące działalność w zakresie chowu lub hodowli zwierząt w wymiarze powyżej 60 DJP²³, zaliczoną²⁴ do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Spśród 102 podmiotów, prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN z ustalonymi *programami działań zapobiegawczych*, zaplanowanych do objęcia kontrolami w latach 2014-2017, 22 były podmiotami posiadającymi instalacje do chowu lub hodowli zwierząt wymagającymi pozwolenia zintegrowanego, a 74 podmiotami posiadającymi instalacje do chowu lub hodowli zwierząt w wymiarze powyżej 60 DJP. W pozostałych sześciu przypadkach wytypowanie gospodarstwa do kontroli spowodowane było innymi przyczynami²⁵.

Podmioty prowadzące instalacje do chowu lub hodowli zwierząt wymagające pozwolenia zintegrowanego zaliczone były do II kategorii ryzyka, natomiast pozostałe do IV i V kategorii ryzyka²⁶.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124, 136-149)

²¹ Dalej także: „OSChR”.

²² W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. poz. 1169).

²³ Duża jednostka przeliczeniowa inwentarza, służąca do oceny oddziaływania na środowisko instalacji do chowu lub hodowli zwierząt.

²⁴ W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71).

²⁵ Tj. dużą liczbą pism interwencyjnych dotyczących działalności danego podmiotu (jedna kontrola w 2014 r.), potrzebą weryfikacji, czy po podziale gospodarstwa, instalacje do chowu i hodowli drobiu, którymi dysponują poszczególne podmioty wymagają pozwolenia zintegrowanego (dwie kontrole w 2015 r.) oraz realizacją porozumienia zawartego w dniu 20 stycznia 2015 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego (trzy kontrole w 2016 r.).

²⁶ Obowiązujące w badanym okresie w Inspekcji Ochrony Środowiska zasady i procedury planowania kontroli określone zostały w dokumentacji Systemu Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska (ISWK), który stosowany był do końca 2015 r., a następnie od 1 stycznia 2016 r. - w dokumentacji Informatycznego Systemu Kontroli (ISK). Zgodnie z dokumentacją ISK o przypisaniu danego podmiotu do określonej kategorii ryzyka decydują wyniki wielokryterialnej oceny oddziaływania podmiotu na środowisko, dokonywanej na podstawie oceny ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w wyniku prowadzonej działalności, uciążliwości prowadzonej działalności dla środowiska oraz wyników ostatniej kontroli. W oparciu o wyniki tej analizy poszczególnym podmiotom przyznawana jest jedna z pięciu kategorii ryzyka, z których kategoria I przyznawana jest podmiotom, których działalność wiąże się z największym ryzykiem negatywnego oddziaływania na środowisko. Zakłady zaliczone do poszczególnych kategorii powinny być kontrolowane z następującą częstotliwością: kategoria I - co roku; kategoria II - nie rzadziej niż raz na trzy lata, kategoria III - co cztery lata, kategoria IV - co pięć lat lub rzadziej, kategoria V - nie ma obowiązku ujmowania w planach kontroli.

MWIOŚ i jego I Zastępca wyjaśnili m.in., że ograniczona liczba gospodarstw prowadzących działalność rolniczą na terenach OSN przewidzianych do objęcia kontrolami planowymi wynikała przede wszystkim z możliwości kadrowych WIOŚ w powiązaniu z koniecznością realizacji innych zadań kontrolnych. Roczne plany kontroli sporządzane są z uwzględnieniem oddziaływania prowadzonej działalności na środowisko oraz aktualnej obsady kadrowej. Na terenie województwa mazowieckiego zlokalizowana jest bardzo duża liczba instalacji do chowu lub hodowli zwierząt wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego, które zgodnie z wytycznymi do planowania opracowanymi przez GIOŚ były kontrolowane z częstotliwością raz na dwa lata, a od 2016 r. – raz na trzy lata. Rolników indywidualnych typowano do kontroli, kierując się przede wszystkim skalą oddziaływania gospodarstw na środowisko, mierzoną pogłowiem utrzymywanych zwierząt gospodarskich oraz arealem użytków rolnych. W okresie od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2012 r., tj. w dwóch pierwszych okresach obowiązywania *programów działań zapobiegawczych* skontrolowano 298 rolników indywidualnych stosujących nawozy naturalne na OSN. W ewidencji WIOŚ rolnicy indywidualni zaliczani są najczęściej do V kategorii i nie ma obowiązku planowania ich do kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 72- 80, 133-135, 320-329, 368-381, 436-437, 447-450, 453-459)

Kontrole podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN posiadających programy działań zapobiegawczych w planach kontroli na poszczególne lata badanego okresu przypisane zostały m.in. do następujących priorytetów (celów) określonych w rocznych planach pracy WIOŚ: kontrola gospodarstw rolnych podlegających ocenie wypełniania wymogów wzajemnej zgodności cross-compliance (cel określony we wszystkich rocznych planach pracy opracowanych na lata 2014-2017), ocena przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje IPPC²⁷ (cel określony w planach pracy na 2014 i 2015 r.); kontrola przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego (cel określony w planach pracy na 2016 i 2017 r.), sprawdzenie przestrzegania prawa i decyzji administracyjnych przez podmioty wprowadzające ścieki do wód lub do ziemi (cel określony w planie pracy na 2014 r.), kontrola warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin na OSN (cel określony w planie pracy na 2016 r.), kontrola przestrzegania przepisów dotyczących stosowania i przechowywania nawozów i odchodów zwierzęcych przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody oraz stosowane nawozy (cel określony w planie pracy na 2017 r.).

(dowód: akta kontroli tom I str. 137-149; tom II str. 439-441, 474, 509-511, 552-554)

2.2. W 2014 i 2016 r. WIOŚ nie przeprowadził części zaplanowanych kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*. Spośród 46 kontroli ujętych w planie kontroli na 2014 r., zrealizowano 38, natomiast spośród 20 ujętych w planie kontroli na 2016 r., zrealizowano 19. W 2015 r. zrealizowano natomiast wszystkie 22 zaplanowane kontrole w tym zakresie.

W 2014 r. niezrealizowane zostały planowane kontrole dotyczące ośmiu podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN „Wkra”, za których przeprowadzenie odpowiedzialna była Delegatura WIOŚ w Ciechanowie, natomiast w 2016 r. nie zrealizowano zaplanowanej kontroli podmiotu prowadzącego

²⁷ Instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

działalność rolniczą na terenie OSN „Bug od Tocznej do Broku”, za której przeprowadzenie odpowiedzialna była Delegatura WIOŚ w Ostrołęce.

Kierownik Delegatury WIOŚ w Ciechanowie wskazał, że przyczynami nieprzeprowadzenia w 2014 r. części kontroli zaplanowanych były m.in. długotrwałe zwolnienia lekarskie inspektorów (w łącznym wymiarze 206 dni roboczych) oraz duża liczba kontroli pozaplanowych, która w 2014 r. wyniosła 38,1% ogólnej liczby kontroli. Przyczyną niezrealizowania jednej z kontroli zaplanowanych w 2016 r. było natomiast objęcie terenu gminy, na którym znajdowało się gospodarstwo, obszarem ochrony związanym z występowaniem afrykańskiego pomoru świń (w miejsce tego podmiotu, kontrolą objęto inny podmiot, nieprowadzący działalności rolniczej).

(dowód: akta kontroli tom I str. 124, 136-149)

2.3. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej 24 kontroli planowych przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2014-2017 (do 18 kwietnia)²⁸ dotyczących podmiotów prowadzących działalność rolniczą związaną z wytwarzaniem i/lub stosowaniem nawozów²⁹ na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych* stwierdzono, że we wszystkich zbadanych sprawach ustalenia kontroli zostały udokumentowane w protokole kontroli.

W 18 przypadkach przy przeprowadzaniu kontroli inspektorzy korzystali z *Listy pytań kontrolnych*, która stanowiła załącznik do protokołu kontroli. Kontrolujący nie wykorzystali ww. *Listy* w przypadku sześciu kontroli planowych objętych badaniami kontrolnymi. W dwóch przypadkach³⁰ dotyczyło to kontroli podmiotów prowadzących fermę drobiu, w przypadku których całość nawozów naturalnych przekazywana była do wykorzystania przez inne podmioty, a w pozostałych czterech przypadkach hodowców drobiu lub trzody chlewnej, wykorzystujących wytworzone nawozy częściowo na użytek własny³¹.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 75-83, 241-245, 320-326, 335-340, 374-377, 403-411)

MWIOŚ wyjaśnił, że w przypadku kontroli hodowców drobiu, którzy zbywali w całości wytworzony nawóz naturalny, przyczyną niewykorzystania *Listy pytań kontrolnych* był fakt, że prowadzący instalacje nie nawozili pól nawozami naturalnymi. Wyjaśniając przyczyny pozostałych przypadków niewykorzystania *Listy* w trakcie kontroli MWIOŚ wskazywał m.in., że *Lista* ta jest jedynie narzędziem pomocniczym, a nie dokumentem obowiązującym wprost. Jest ona przydatna przede wszystkim dla inspektorów o krótkim stażu pracy oraz podczas pierwszej kontroli danego podmiotu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 14, 20, 22-23)

W 19 przypadkach, na 21 kontroli podmiotów stosujących lub mogących stosować nawozy na terenie użytków rolnych położonych na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*, inspektorzy WIOŚ zbadali wywiązywanie się kontrolowanych z obowiązku określonego w § 44 *programów działań zapobiegawczych*, dotyczącego prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych. W pozostałych dwóch przypadkach, ze sporządzonej dokumentacji z kontroli, tj. m.in. treści protokołów kontroli (nr PL 29/2016 oraz MM

²⁸ Po siedem kontroli z 2014 r. i z 2015 r., 6 kontroli z 2016 r., 4 kontrole z 2017 r.

²⁹ Kontrole WIOŚ wybrane do badań kontrolnych dotyczyły: dwunastu gospodarstw rolnych zajmujących się hodowlą bydła oraz produkcją roślinną, dwóch gospodarstw zajmujących się hodowlą trzody chlewnej oraz produkcją roślinną, sześciu podmiotów prowadzących fermę drobiu (w tej grupie spraw badaniami kontrolnymi objęto dokumentację dwóch kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w 2014 r. i 2017 r. w stosunku do tego samego podmiotu); trzech gospodarstw zajmujących się wyłącznie produkcją roślinną (sady, uprawa warzyw).

³⁰ Dotyczy kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: PL 183/2015 oraz PL 99/2016.

³¹ Dotyczy kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: PL 154/2014, PL 29/2016, MM 8/2017 oraz PL 23/2017.

8/2017) oraz dołączonych do nich dokumentów nie wynikało, aby przedmiotowe zagadnienie było objęte badaniami kontrolnymi. Przy przeprowadzaniu tych kontroli inspektorzy WIOŚ nie korzystali z *List pytań kontrolnych*.

W 16 przypadkach, na 21 kontroli podmiotów, które stosowały lub mogły stosować nawozy na terenie użytków rolnych położonych na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*, inspektorzy WIOŚ objęli badaniami przestrzeganie przez kontrolowanych obowiązków określonych w §§ 12-14 programów *działań zapobiegawczych*, dotyczących zasad stosowania nawozów, w tym okresów nawożenia. W dwóch z tych przypadków, pomimo prowadzenia przez kontrolowaną jednostkę dokumentacji zabiegów agrotechnicznych, zamieszczone w protokołach kontroli (nr: CI 39/2015 i OS 141/2015), zapisy odnoszące się do tego zagadnienia oparte zostały na ustnych informacjach uzyskanych od właściciela gospodarstwa lub innej osoby.

Spośród pozostałych pięciu spraw, w dwóch przypadkach nie było możliwości przeprowadzenia takich badań, z uwagi na niewywiązywanie się przez kontrolowany podmiot z obowiązku prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych (kontrole, których wyniki przedstawiono w protokołach nr: PL 154/2014 oraz CI 314/2014). Zamieszczone w protokole kontroli nr CI 314/2014 informacje o stosowaniu nawozów naturalnych zgodnie z okresami nawożenia, oparte zostały na informacjach przekazanych kontrolującym przez właściciela kontrolowanego gospodarstwa rolno-hodowlanego.

Z pozostałych trzech protokołów kontroli nr: PL 29/2016, MM 8/2017, PL 23/2017 nie wynikało, aby przedmiotowe zagadnienie było objęte badaniami kontrolnymi. Przy przeprowadzaniu tych kontroli inspektorzy WIOŚ nie korzystali z *Listy pytań kontrolnych*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 75-84, 144-156, 177-190, 215-227, 320-326, 374-377, 403-410)

MWIOŚ wyjaśniając przyczyny braku zapisów w protokołach kontroli potwierdzających objęcie badaniami zagadnień prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych oraz terminów stosowania nawozów naturalnych, wskazał m.in., że zgodnie z zasadami postępowania określonymi w Informatycznym Systemie Kontroli, obowiązkiem inspektora jest wpisywanie do protokołu kontroli ustaleń, które są podstawą do formułowania naruszeń oraz zastosowania sankcji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 20-21, 23)

W przypadku wszystkich 21 kontroli podmiotów zajmujących się hodowlą lub chowem zwierząt na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*, inspektorzy WIOŚ objęli badaniami sposób zagospodarowania nawozów naturalnych powstających w wyniku tej działalności, w tym zapewnienie przez kontrolowany podmiot właściwych warunków ich przechowywania oraz dysponowanie odpowiednim arealem pól uprawnych umożliwiającym wykorzystanie tych nawozów na potrzeby własne w całości lub w części (w zależności od tego, jaka część wytworzonych nawozów wykorzystywana była na potrzeby własne), w celu sprawdzenia, czy jego zastosowanie w celach rolniczych nie przekracza dopuszczalnej rocznej dawki azotu wynoszącej 170 kg na jeden ha użytków rolnych. W kontrolach sprawdzano również, czy podmioty, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, posiadają plany nawożenia, pozytywnie zaopiniowane przez OSChR³². W wybranej do kontroli próbie nie było kontroli dotyczących działalności podmiotów posiadających na terenie OSN grunty

³² Badanymi kontrolami objęto działalność pięciu takich podmiotów, w tym czterech zajmujących się chowem lub hodowlą drobiu w wymiarze powyżej 40 tys. sztuk (którzy część wytwarzanego nawozu wykorzystywali na potrzeby własne) oraz jednego nabywcę naturalnego pochodzącego z fermy drobiu.

rolne o powierzchni pow. 100 ha, które były zobowiązane do opracowania planów nawożenia zgodnie z § 37 *programów działań zapobiegawczych*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 28-41, 55-68, 75-84, 94-107, 111-124, 125-138, 144-156, 161-171, 177-190, 196-210, 215-227, 241-245, 251-265, 270-297, 302-316, 320-326, 335-340, 346-410)

2.4. Spośród 24 kontroli wybranych do badania, w 16 przypadkach inspektorzy WIOŚ stwierdzili nieprawidłowości w działalności skontrolowanych podmiotów.

W 13 przypadkach nieprawidłowości dotyczyły zagadnień związanych z wytwarzaniem, gospodarowaniem wytworzonymi nawozami, ich przechowywaniem i stosowaniem na użytkach rolnych należących do kontrolowanego podmiotu, prowadzeniem dokumentacji oraz wypełnianiem obowiązków informacyjnych dotyczących tej działalności wynikających m.in. z pozwoleń zintegrowanych. Stwierdzone w tych przypadkach nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- w jednym przypadku, zastosowania na użytkach rolnych dawki nawozów naturalnych zawierającej ilość azotu w czystym składniku przekraczającą limit wskazany w art. 17 ust. 3 *ustawy o nawozach i nawożeniu* (wynoszący 170 kg na 1 ha rocznie);
- w dwóch przypadkach nieprowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych, co stanowiło naruszenie § 44 *programów działań zapobiegawczych*;
- w dwóch przypadkach nieprowadzenia ewidencji powstałego i wykorzystywanego obornika (pomiotu kurzego), co stanowiło naruszenie postanowień pozwoleń zintegrowanych wydanych dla instalacji przeznaczonych dla chowu i hodowli drobiu;
- w dwóch przypadkach niepoinformowania WIOŚ o planowanym terminie uruchomienia nowozbudowanej instalacji do chowu zwierząt mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, co stanowiło naruszenie art. 76 ust. 4 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*³³;
- w siedmiu przypadkach niedokonania zgłoszenia właściwemu wójtowi instalacji do chowu lub hodowli zwierząt mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*;
- w pięciu przypadkach nieprzekazania do WIOŚ i/lub Marszałka Województwa, bądź przekazania po terminie, części wymaganych informacji i dokumentów wskazanych w pozwoleniu zintegrowanym na funkcjonowanie instalacji do chowu lub hodowli zwierząt, w tym m.in. planu nawożenia pozytywnie zaopiniowanego przez OSChR, danych dotyczących ilości wytwarzanego obornika, jego rozchodu oraz miejsca magazynowania w okresie zimowym, umów z rolnikami odbierającymi nawóz.

W jednym przypadku, pomimo zaznaczenia przez inspektora WIOŚ w *Liście pytań kontrolnych* odpowiedzi „nie” na pytanie dotyczące prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych przez kontrolowany podmiot, nie zamieszczono żadnych zapisów w tym zakresie w protokole kontroli nr CI 314/2014 oraz w wydanym na jego podstawie zarządzeniu pokontrolnym. Brak prowadzenia tej dokumentacji stanowił naruszenie § 44 *programu działań zapobiegawczych*, ustalonego dla OSN „Wkra”, na terenie którego prowadzona była kontrolowana działalność rolnicza.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 144-159)

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

MWIOŚ wyjaśnił, że prowadzący gospodarstwo był poważnie chory w trakcie kontroli (której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli nr CI 314/2014), co uniemożliwiło prowadzenie pisemnej dokumentacji zabiegów agrotechnicznych w szczególności związanych z nawożeniem. Wobec powyższego inspektor WIOŚ w głównej mierze oparł się na wyjaśnieniach właściciela gospodarstwa oraz na analizie i wyliczeniach dotyczących wielkości produkcji obornika w zestawieniu z powierzchnią uprawną, na której były one wykorzystywane.

(dowód: akta kontroli tom II str. 16-17)

We wszystkich 16 zbadanych kontrolach planowych, w których inspektorzy WIOŚ stwierdzili występowanie nieprawidłowości, wydane zostały przez MWIOŚ zarządzenia pokontrolne, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*.

W piętnastu przypadkach od adresatów tych zarządzeń WIOŚ wyegzekwował wywiązanie się z obowiązków określonych w art. 12 ust. 2 ww. *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*, tj. przedstawienia informacji o działaniach na rzecz usunięcia naruszeń wskazanych w zarządzeniu pokontrolnym.

Informacji takich WIOŚ nie wyegzekwował do czasu kontroli NIK (21 grudnia 2017 r.) w przypadku zarządzenia pokontrolnego z 2 kwietnia 2014 r. skierowanego do właściciela fermy drobiu, wydanego w związku z ustaleniami kontroli przedstawionymi w protokole kontroli nr PL 25/2014³⁴. W przedmiotowej sprawie MWIOŚ wszczął 14 marca 2014 r. postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania prowadzenia chowu lub hodowli drobiu, z uwagi na nieposiadanie przez właściciela fermy kurzej pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia. Postępowanie zostało umorzone 10 kwietnia 2014 r., w związku z przedstawieniem przedmiotowego planu.

W przypadku pozostałych kontroli planowych objętych badaniami kontrolnymi MWIOŚ nie wszczynał postępowań administracyjnych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 12-13, 28-54)

Jak wynika z protokołów kontroli w 14 przypadkach inspektorzy WIOŚ stwierdzili występowanie 19 nieprawidłowości stanowiących wykroczenie. Dotyczyło to:

- jednej nieprawidłowości dotyczącej stosowania nawozów niezgodnie z zasadami i warunkami określonymi w art. 17 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, co stanowiło wykroczenie z art. 41 pkt 2 tej *ustawy*;
- dwóch nieprawidłowości, dotyczących niepoinformowania MWIOŚ o planowanym terminie oddania do użytkowania instalacji do chowu drobiu, co stanowiło wykroczenie z art. 331 *ustawy Prawo ochrony środowiska*;
- jednej nieprawidłowości dotyczącej nieprzedstawiania MWIOŚ, przez podmiot do tego zobowiązany, wyników pomiarów hałasu, co stanowiło wykroczenie z art. 341 *ustawy Prawo ochrony środowiska*;
- ośmiu nieprawidłowości dotyczących niezgłoszenia wójtowi instalacji do chowu zwierząt (sześć przypadków) lub niezgłoszenia staroście instalacji do magazynowania paliwa płynnego (dwa przypadki), co stanowiło wykroczenie z art. 342 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*;
- siedmiu nieprawidłowości dotyczących eksploatacji do chowu lub hodowli zwierząt z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniach

³⁴ MWIOŚ zwrócił się do właściciela fermy drobiu o: stosowanie dawki nawozu naturalnego w ilości nieprzekraczającej 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych w ciągu roku, prowadzenie ewidencji ilości powstającego pomiotu kurzego, prowadzenia rejestru zabiegów agrotechnicznych, przedstawienie Marszałkowi Województwa Mazowieckiego planu nawożenia wraz z opinią okręgowej stacji chemiczno-rolniczej oraz oświadczenia o deklarowanej maksymalnej obsadzie zwierząt na 2014 r.

zintegrowanych, co stanowiło wykroczenie z art. 351 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*.

W trzech przypadkach inspektorzy WIOŚ wymierzili osobom odpowiedzialnym za powstanie nieprawidłowości grzywny w formie mandatów karnych, z czego w dwóch przypadkach dotyczyło to wykroczeń z art. 331 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, a w jednym przypadku z art. 351 ust. 1 tej *ustawy*. W piętnastu przypadkach inspektorzy WIOŚ zastosowali pouczenie. W przypadku jednej z kontroli planowych przeprowadzonych w 2015 r. stwierdzono, że wobec osoby odpowiedzialnej nie zastosowano sankcji (w formie grzywny lub pouczenia), mimo iż w protokole kontroli (nr CI 39/2015) wskazano na nieprawidłowość, polegającą na niezgłoszeniu wójtowi instalacji do chowu lub hodowli bydła, stanowiącą wykroczenie z art. 351 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 18-19, 177-195)

MWIOŚ wyjaśnił, że w przypadku kontroli, której wyniki ujęte zostały w protokole kontroli nr CI 39/2015 nie zastosowano sankcji, ponieważ była to pierwsza kontrola dotycząca danego podmiotu i miała ona charakter instruktażowy. W ramach instruktażu ustnie poinformowano właściciela gospodarstwa rolnego o sankcjach karnych wynikających z niespełniania wymagań ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli tom II str. 18-19)

W przypadku kolejnej z kontroli planowych zrealizowanych w 2014 r. stwierdzono natomiast, że inspektor WIOŚ, którą ją przeprowadził, nie zastosował żadnych sankcji (w formie grzywny lub pouczenia), mimo iż w protokole kontroli (nr PL 25/2014) wskazał na stwierdzenie wykroczenia, o którym mowa w art. 41 pkt 2 *ustawy o nawozach i nawożeniu*. W tej sprawie (jak i w przypadku innych kontroli planowych wybranych do badań kontrolnych) WIOŚ nie skierował również wniosku do sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości stanowiących ww. wykroczenie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-5, 12-13, 25, 2, 32, 51-54)

MWIOŚ wyjaśnił, że inspektor przeprowadzający tę kontrolę, który nie pracuje już w Inspektoracie od stycznia 2016 r., podjął decyzję o niezastosowaniu sankcji bez konsultacji z bezpośrednim przełożonym. Prawdopodobnie zasugerował się tym, że zgodnie z obowiązującymi wówczas wytycznymi, grzywna w drodze mandatu wymierzana miała być za wykroczenie, za które przewidziana jest najwyższa kara określona w taryfikatorze. Zamieszczony w protokole kontroli zapis o niezastosowaniu sankcji za to wykroczenie jest zapewne omyłką. Zamiast niego powinna być zamieszczona informacja o zastosowanym pouczeniu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 25, 27)

3. Załatwianie przez MWIOŚ wniosków o interwencję dotyczących podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na OSN

W latach 2014-2017 (do dnia 18 kwietnia) do WIOŚ wpłynęło ogółem 15 wniosków z prośbą o interwencję³⁵ w sprawie podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na terenie czterech OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*³⁶. W sześciu przypadkach przedmiotem wniosków o interwencję był wywóz na pola gnojówki, obornika oraz innych płynnych nieczystości (trzy z tych wniosków dotyczyły działalności tego samego podmiotu, a czwarty podmiotu z nim

³⁵ Sześć takich wniosków wpłynęło do WIOŚ zarówno w 2014 r. jaki i w 2015 r., jeden w 2016 r. oraz dwa w 2017 r. (do 18 kwietnia).

³⁶ Sześć wniosków dotyczyło podmiotów prowadzących działalność rolną na terenie OSN „Bzura”, po cztery podmiotów prowadzących działalność na terenie OSN „Wkra” oraz OSN „Prawostronne dopływy Zbiornika Włocławek”, a jeden wniosek podmiotu prowadzącego działalność na terenie OSN „Krepianka”.

współdziałającego), w kolejnych sześciu przypadkach sposobu składowania obornika, a w pozostałych trzech: niewłaściwej gospodarki odpadami w fermie drobiu, nieprawidłowego stosowania środków ochrony roślin oraz nawożenia oraz braku poinformowania o prowadzonym postępowaniu w sprawie wydania zgody na rozbudowę zbiornika na odpady pochodzące z ubojni.

W celu weryfikacji zarzutów podniesionych w ww. wnioskach WIOŚ, w 11 przypadkach przeprowadził kontrole zakończone sporządzeniem protokołów kontroli. W jednym przypadku działania w celu weryfikacji zarzutów dotyczących zalegania na polach gnojowicy niewiadomego pochodzenia ograniczone zostały do wizytacji działki, której wyniki nie potwierdziły ww. zarzutów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 169-171; tom III str. 1-5)

MWIOŚ wyjaśnił, że z uwagi na brak stwierdzenia w wyniku wizytacji nieprawidłowości w sposobie nawożenia pól podjęto w tym przypadku decyzję o niewykonywaniu typowej kontroli w terenie. Podmiot, którego dotyczyły zarzuty był wielokrotnie kontrolowany przez WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 19-20)

W pozostałych trzech przypadkach WIOŚ przekazał otrzymane wnioski o interwencję do zbadania innym organom lub podmiotom. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gostyninie przekazano do zbadania sprawę legalności prowadzonej budowy i przebudowy zbiorników do gromadzenia gnojowicy. Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Oddział w Płocku przekazano do zbadania sprawę dotyczącą stosowania środków ochrony roślin i nawożenia gleby³⁷. Wójtowi Gminy Szczawin Kościelny przekazano do zbadania sprawę składowania obornika zawierającego odpady pochodzące z fermy indyczej, wskazując że z treści złożonego wniosku wynika, że sprawa ta nie dotyczy podmiotu korzystającego ze środowiska, w związku z czym Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma podstaw do podjęcia działań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5, 16, 185, 187, 196)

Spośród 11 kontroli zakończonych sporządzeniem protokołów, w trzech przypadkach inspektorzy WIOŚ wykorzystali *Listę pytań kontrolnych*³⁸. Kontrolujący nie korzystali z ww. *Listy* w przypadku ośmiu kontroli. W jednym przypadku dotyczyło to podmiotu prowadzącego fermę drobiu, który zbywał całość nawozów naturalnych powstałych w wyniku tej działalności³⁹. W pozostałych siedmiu przypadkach⁴⁰, dotyczyło to pomiotów, które stosowały wytworzone lub nabyte nawozy na własnych użytkach rolnych, z tym że dwie z tych kontroli zakończyły się we wrześniu 2017 r., tj. po upływie okresu obowiązywania *programów działań zapobiegawczych*.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5)

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że kontrola (której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli nr PL 199/2015) objęła jedynie tematykę wniosku o interwencję. Z uwagi na konieczność realizacji rocznego planu kontroli nie przeprowadzono kontroli kompleksowej. Nie sprawdzano całego zakresu zagadnień ujętych w *Liście pytań kontrolnych*, ponieważ kontrolowany podmiot nie zaliczał się do podmiotów wymienionych w art. 18 *ustawy o nawozach i nawożeniu* oraz nie posiadał użytków rolnych położonych na terenie OSN o powierzchni powyżej 100 ha. Odnosząc się

³⁷ Kontrola przeprowadzona przez ten podmiot nie wykazała nieprawidłowości.

³⁸ Dotyczy kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: CI 29/2014, CI 99/2015 oraz RA 175/2016.

³⁹ Dotyczy kontroli, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: PL 1/2015.

⁴⁰ Dotyczy kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: PL 21/2014, CI 40/2015, PL 93/2015, CI 117/2015, PL 199/2015, PL 150/2017 oraz PL 16/2017.

do innych kontroli, w których nie korzystano z *Listy pytań kontrolnych*, MWIOŚ wskazywał m.in., że *Lista* ta stanowi narzędzie pomocnicze i stosowana jest fakultatywnie. Jest przydatna np. dla młodych inspektorów oraz podczas pierwszej kompleksowej kontroli danego podmiotu. Nie ma zastosowania w przypadku kontroli interwencyjnych, podejmowanych z powodów innych niż rolnicze wykorzystanie odpadów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 13-24)

Zagadnienia dotyczące prawidłowości zagospodarowania nabytych i wytworzonych nawozów, sposobu i warunków ich przechowywania, zastosowania na użytkach rolnych oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji, zbadane zostały przez inspektorów WIOŚ w sposób kompleksowy, wyłącznie w przypadku trzech z ww. kontroli, w których wykorzystali oni *Listy pytań kontrolnych*. W pozostałych przypadkach stosowania nawozów, badano w szczególności zagadnienia wskazane we wnioskach o interwencje. Pozostałe sprawy badane były w zróżnicowanym zakresie.

Przykładowo spośród 10 kontroli podmiotów, które stosowały nawozy na terenie użytków rolnych położonych na terenie OSN posiadających programy działań zapobiegawczych:

- w siedmiu badaniach kontrolnymi objęto wywiązywanie się kontrolowanych z obowiązku określonego w § 44 programów *działań zapobiegawczych*, dotyczącego prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych⁴¹;
- w czterech badaniach objęto wywiązywanie się kontrolowanych z obowiązków określonych w §§ 12-14 programów *działań zapobiegawczych*, określających okresy, w których mogą być stosowane nawozy⁴².

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5)

MWIOŚ w wyjaśnieniach wskazywał m.in., że nie badano w tych przypadkach wszystkich zagadnień, gdyż były to kontrole doraźne, prowadzone w celu zweryfikowania zarzutów podnoszonych we wnioskach o interwencje, a ich zakres przedmiotowy był ograniczony z uwagi na konieczność wykonania kontroli planowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 13-25)

W kontrolach sprawdzano, czy podmioty do tego zobowiązane posiadają opracowane plany nawożenia. Obowiązek taki miały trzy podmioty objęte kontrolami interwencyjnymi, w tym:

- dwa, na podstawie § 37 *programów działań zapobiegawczych*, w związku z korzystaniem z użytków rolnych o powierzchni powyżej 100 ha położonych na terenie OSN,
- jeden, na podstawie art. 18 ust. 2 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, jako nabywca nawozów naturalnych, wykorzystywanych następnie do nawożenia własnych użytków rolnych.

W trakcie trzech z ww. kontroli interwencyjnych⁴³ WIOŚ przeprowadził badania laboratoryjne próbek substancji wylanych na pola (a w jednym przypadku również badania próbek gleby oraz wody z pobliskiego cieką wodnego), w celu sprawdzenia ich zawartości i pochodzenia oraz oddziaływania na środowisko. W jednej z tych

⁴¹ W pozostałych trzech przypadkach z dokumentacji kontrolnej (protokoły kontroli nr: CI 40/2015, CI 117/2015, PL 150/2017) nie wynikało, że przedmiotowe zagadnienia zostały objęte badaniami kontrolnymi.

⁴² W pozostałych sześciu przypadkach z dokumentacji kontrolnej (protokoły kontroli nr.: CI 40/2015, PL 93/2015, CI 117/2015, PL 199/2015, PL 150/2017, PL 16/2017) nie wynikało, że przedmiotowe zagadnienia zostały objęte badaniami kontrolnymi.

⁴³ Dotyczy kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli o nr: PL 21/2014, PL 150/2017 oraz PL 16/2017.

kontroli⁴⁴ badania laboratoryjne gleby na zlecenie WIOŚ wykonywała również OSChR. Wyniki tych badań wykorzystane zostały do oceny prawidłowości postępowania kontrolowanych podmiotów przy wylewaniu substancji na pola.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5, 13-25, 56-65, 111-133, 229-244, 260-277, 330-429)

Inspektorzy WIOŚ stwierdzili występowanie nieprawidłowości w przypadku ośmiu, z ww. 11 kontroli. Dotyczyły one m.in.:

- w jednym przypadku nieprawidłowego przechowywania gnojowicy w otwartym zbiorniku, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu* (w brzemieniu obowiązującym w czasie przeprowadzania kontroli);
- w jednym przypadku nieposiadania przez nabywcę obornika planu nawożenia, pozytywnie zaopiniowanego przez OSChR, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 i 3 *ustawy o nawozach i nawożeniu*;
- w trzech przypadkach przechowywania obornika na przymie bezpośrednio na gruncie w sposób mogący powodować negatywne oddziaływanie na środowisko, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 *ustawy o nawozach i nawożeniu*;
- w jednym przypadku braku oznaczenia na mapie lub szkicu działki lokalizacji przymy oraz daty złożenia obornika, co stanowiło naruszenie § 22 pkt 3 *programu działań zapobiegawczych*;
- w jednym przypadku zastosowania gnojowicy na polach niezgodnie z zasadami postępowania określonymi w § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania*⁴⁵.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5)

Do czasu kontroli NIK dotyczącej ww. zagadnień (27 listopada 2017 r.), MWIOŚ skierował zarządzenia pokontrolne dotyczące usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach sześciu, na ogółem osiem kontroli, w których stwierdzono ich występowanie.

W pięciu przypadkach adresaci zarządzeń pokontrolnych przedłożyli do WIOŚ informacje o podjętych działaniach na rzecz usunięcia nieprawidłowości. Informacji takiej nie przekazał do czasu kontroli NIK jeden podmiot, będący adresatem zarządzenia pokontrolnego z 29 kwietnia 2015 r. (wydanego na podstawie wyników kontroli przedstawionych w protokole kontroli nr PL 93/2015). Działania WIOŚ w celu uzyskania przedmiotowych informacji ograniczyły się do wysłania do tego podmiotu pisma z 24 lipca 2015 r., w którym poinformowano, że brak odpowiedzi będzie traktowany jako niewykonanie zarządzenia i że w związku z tym podjęte zostaną stosowne kroki administracyjne.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-5, 18, 274-282)

MWIOŚ wyjaśnił, że z uwagi na zmiany kadrowe (w styczniu 2016 r. odeszła z pracy osoba zajmująca się tematyką OSN) nie podjęto dalszych działań i nie zastosowano sankcji w tej sprawie. Wskazał ponadto, że w związku z ww. ustaleniami, WIOŚ zaplanuje kontrolę w tym podmiocie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 18)

W trzech kontrolach wymierzono osobom odpowiedzialnym za powstanie nieprawidłowości dotyczących przechowywania i stosowania nawozów grzywny

⁴⁴ Dotyczy kontroli, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli nr PL 16/2017.

⁴⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 393 ze zm.

w formie mandatów karnych. Przedmiotowe kary wymierzono za wykroczenia wskazane w art. 41 *ustawy o nawozach i nawożeniu* (w treści obowiązującej w czasie przeprowadzania poszczególnych kontroli): przechowywanie nawozów naturalnych niezgodnie z warunkami określonymi w art. 25 tej *ustawy*; nieposiadanie przez nabywcę nawozu naturalnego pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia; stosowanie nawozów niezgodnie z zasadami i warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 22 tej *ustawy*.

Do czasu kontroli NIK w jednym przypadku MWIOŚ skierował 15 maja 2014 r. wniosek do Sądu Rejonowego w Gostyninie o ukaranie osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli interwencyjnej. Dotyczył on ukarania właściciela gospodarstwa za wydane pracownikowi polecenie wylania rozcieńczonej gnojowicy na pola w dniach 25 i 26 lutego 2014 r., tj. w okresie, w którym zabronione jest stosowanie nawozów. Wyrokiem z 6 czerwca 2014 r. Sąd uznał obwinionego za winnego zarzucanego mu czynu i wymierzył mu na podstawie art. 41 pkt 2 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, karę grzywny w kwocie 600 zł.

(dowód: akta kontroli tom III str. 4, 64, 94-100, 276, 404)

W związku z ustaleniami kontroli, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli PL 16/2017, MWIOŚ skierował zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Gostyninie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wskazanego w art. 182 § 1 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*⁴⁶.

(dowód: akta kontroli tom III str. 389, 7398-405)

4. Monitorowanie i egzekwowanie przez WIOŚ wywiązywania się przez podmioty prowadzące chów i hodowlę zwierząt, wskazane w art. 18 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, z obowiązku przekazywania do Inspektoratu kopii planu nawożenia

4.1. Wg posiadanych przez WIOŚ informacji, w badanym okresie na terenie OSN położonych w województwie mazowieckim, posiadających ustalone przez dyrektora RZGW w Warszawie *programy działań zapobiegawczych*, funkcjonowało dziewięć podmiotów prowadzących chów lub hodowlę trzody chlewnej lub drobiu, które zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, zobowiązane były do opracowania planów nawożenia i przekazania ich do Inspektoratu.

Głównymi źródłami danych o tego rodzaju podmiotach były wyniki kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ oraz informacje otrzymywane od inspekcji weterynaryjnej w ramach współpracy z Mazowieckim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii na podstawie porozumienia z dnia 26 marca 2009 r. W ww. porozumieniu, Mazowiecki Wojewódzki Lekarz Weterynarii zobowiązał się do przekazywania MWIOŚ co sześć miesięcy, m.in. wykazu gospodarstw, o których mowa w art. 18 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, nadzorowanych przez powiatowych lekarzy weterynarii. Współpraca pomiędzy ww. organami obejmować miała również wzajemne powiadamianie się o wszelkich przypadkach stwierdzenia lub podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości związanych z eksploatacją instalacji do chowu lub hodowli zwierząt lub funkcjonowaniem zakładów zajmujących się tą działalnością.

W załącznikach do ww. porozumienia określone zostały wzory zestawień lub dokumentów, które miały być wykorzystywane przy wymianie informacji pomiędzy ww. organami w zakresie wskazanym w porozumieniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 120-122, 231-245)

⁴⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2204.

4.2. Spośród dziewięciu podmiotów prowadzących działalność na terenie OSN posiadających programy działań zapobiegawczych, które według wiedzy WIOŚ mogły być zobowiązane do opracowania planów nawożenia na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, pięć wywiązywało się co roku z obowiązku przekazania do WIOŚ kopii tych planów.

Pozostałe cztery podmioty, w tym trzy prowadzące działalność na terenie OSN „Skrwa Lewa” oraz jeden na terenie OSN „Bzura” nie wywiązywały się z tego obowiązku, w tym trzy nie przesłały do WIOŚ kopii przedmiotowych planów we wszystkich latach badanego okresu, a jeden nie zrobił tego w latach 2014-2016. WIOŚ nie monitorował na bieżąco wywiązywania się ww. podmiotów z obowiązku opracowania i przekazania do WIOŚ kopii planów nawożenia. Do ww. podmiotów nie skierowano żadnych pism w tej sprawie.

Weryfikację wywiązywania się przez te podmioty z obowiązku opracowania planów nawożenia, WIOŚ przeprowadzał wyłącznie w przypadku objęcia kontrolami ich działalności. (dowód: akta kontroli tom I str. 164-168)

MWIOŚ oraz Kierownik Delegatury WIOŚ w Płocku wyjaśnili m.in., że powodem nieweryfikowania przez Inspektorat co roku wywiązania się przez ww. podmioty z obowiązku przekazania planu nawożenia była zbyt mała częstotliwość kontroli. Zgodnie z *ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska* planowe kontrole tego rodzaju podmiotów przeprowadzane były co 3 lata. W celu sprawdzenia realizacji tego obowiązku podmioty te musiałyby być kontrolowane raz w roku. Realizacja większej liczby kontroli pozaplanowych nie jest jednak możliwa, w związku z niewystarczającą obsadą kadrową.

(dowód: akta kontroli tom I str. 164-167; tom II str. 24-25, 27)

5. Badania gleby w ramach przeprowadzanych przez WIOŚ kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia na obszarach OSN posiadających programy działań zapobiegawczych

5.1. W badanym okresie WIOŚ w jednym przypadku wykonał własne badania laboratoryjne gleby w ramach kontroli podmiotu prowadzącego działalność rolniczą na obszarze OSN posiadającego *program działań zapobiegawczych*.

Przeprowadzono je w celu zweryfikowania informacji przekazanych we wniosku o interwencję z 10 marca 2013 r., dotyczących zanieczyszczenia odpadami ciekłymi działek rolnych położonych na terenie OSN „Bzura”. Wyniki badań pobranych próbek substancji wylanej na działki, gleby oraz wody z pobliskiego cieku wodnego, ujęte w sprawozdaniu z badań z 18 kwietnia 2017 r. wykazały obecność w substancji wylanej na pola żywych jaj pasożytów jelitowych oraz bakterii chorobotwórczych z rodzaju *Salmonella*. Stwierdzono również występowanie przekroczeń najwyższych dopuszczalnych wartości wskaźników zanieczyszczeń określonych w załączniku nr 4 (tabela II) do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego*⁴⁷ (w odniesieniu do zawiesiny ogólnej, BZT₅, ChZT_{cr}, stężenia azotu ogólnego oraz fosforu ogólnego). Zostały one wykorzystane w kontroli podmiotu, który dysponował gruntami (na podstawie umowy najmu), na które wylana została przedmiotowa substancja, pochodząca z biogazowni należących do tego podmiotu (kwalifikowana przez ten podmiot jako „poferment rolniczy”, spełniający wymogi do wykorzystania w celach nawozowych). W związku z ww. badaniami w protokole z tej kontroli z 25 września 2017 r., sformułowany

⁴⁷ Dz. U. poz. 1800.

został zarzut dotyczący przetwarzania odpadów poprzez ich odzysk metodą R10 bez wymaganego zezwolenia. Kontrolowana jednostka zgłosiła zastrzeżenia do ww. protokołu, które zostały przez MWIOŚ uznane za niezasadne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124, 267-268, 272-273; tom III str. 23-24, 330-374)

MWIOŚ wyjaśnił, że w innych przypadkach przeprowadzanie badań gleby zlecano OSChR, gdyż Laboratorium WIOŚ w ramach posiadanej akredytacji nie wykonuje badań gleby na zawartość azotu mineralnego. Wskazał ponadto, że inspektorzy podczas kontroli gospodarstw zlokalizowanych na terenach OSN nie przeprowadzali badań gleby, gdyż ich wyniki nie dałyby odpowiedzi, czy przestrzegany jest art. 17 ust. 3 ustawy o nawozach i nawożeniu. Sprawdzenie wywiązywania się podmiotów z obowiązków nałożonych w *programach działań zapobiegawczych*, dokonywane było podczas każdej kontroli metodą obliczeniową, na podstawie analizy masy nawozów wytwarzanych przez zwierzęta hodowlane oraz areалу, na którym nawozy te są rolniczo wykorzystywane. Wyniki takich obliczeń, stanowią podstawę do podjęcia działań pokontrolnych w przypadku stwierdzenia, że w następstwie zbyt dużej obsady zwierząt w stosunku do posiadanej powierzchni użytków rolnych, zastosowana w okresie roku dawka nawozu naturalnego przekracza dopuszczalną, określoną w ustawie o nawozach i nawożeniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 99-100, 265-268)

5.2. W badanym okresie WIOŚ w sześciu przypadkach zwrócił się do OSChR o przeprowadzenie badań laboratoryjnych gleby w ramach kontroli dotyczących podmiotów prowadzących działalność rolną na terenie OSN posiadających opracowane *programy działań zapobiegawczych*.

W czterech przypadkach WIOŚ zlecił OSChR wykonanie takich badań w trakcie kontroli planowych dotyczących rolników prowadzących produkcję żywności pochodzenia rolniczego na terenach OSN „Dopływy Narwi od Orzu do Pełty” oraz „Bzura” (jedna kontrola - w 2015 r. oraz trzy - w 2016 r.). Przeprowadzenie przedmiotowych badań w ramach tych kontroli wynikało z wykonania Planów działań na 2015 r. i 2016 r., opracowanych w ramach realizacji porozumienia z 20 stycznia 2015 r., zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i GIOŚ w sprawie współdziałania ww. inspekcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego. Przeprowadzone badania przez OSChR, które obejmowały w szczególności zawartość w glebie metali ciężkich (kadm, miedź, nikiel, ołów, cynk, rtęć i chrom)⁴⁸, nie wykazały wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych wartości stężeń określonych w załączniku do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi*⁴⁹. W 2015 r. dodatkowo zbadano zawartość w glebie azotu mineralnego oraz przyswajalnych form fosforu, potasu i magnezu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124, 150-161, 265-266, 268-270, 274-284, 299-300; tom II str. 215-240)

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że przeprowadzane przez OSChR badania azotu w glebie, wykonywane są w celu ustalenia ilości i wielkości dawek azotu przed rozpoczęciem produkcji (uprawy), a tym samym optymalizacji nawożenia roślin tym składnikiem. Badania gleby wykonywane w zakresie wskaźników, dla których przepisy określają

⁴⁸ W 2015 r. dodatkowo zbadano zawartość w glebie azotu mineralnego oraz przyswajalnych form fosforu, potasu i magnezu.

⁴⁹ Dz.U. Nr 165, poz. 1359 - obowiązywało do 4 września 2016 r.

standardy jakości, np. w zakresie metali ciężkich, umożliwiają ocenę, czy nastąpiło jej zanieczyszczenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 99-100)

Pozostałe dwa przypadki zlecenia OSChR wykonania badań laboratoryjnych gleby dotyczyły kontroli pozaplanowej przeprowadzonej przez WIOŚ w 2017 r., dotyczącej podmiotu prowadzącego działalność rolniczą na terenie OSN „Bzura”. Zlecenia przeprowadzenia tych badań dokonano w celu oceny zawartości azotu mineralnego w glebie w związku z zarzutami podniesionymi we wniosku o interwencję dotyczącymi wywozu przez ten podmiot na pola znacznych ilości gnojowicy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 268-270; tom III str. 375-405, 419)

6. Informowanie dyrektora RZGW w Warszawie, ARiMR, organów ochrony środowiska oraz innych organów i instytucji o stwierdzonych nieprawidłowości w ramach przeprowadzonych kontroli (planowych i pozaplanowych) dotyczących rolniczych źródeł zanieczyszczenia OSN

6.1. MWIOŚ nie informował dyrektora RZGW o stwierdzonych nieprawidłowościach w kontrolach planowych i interwencyjnych podmiotów prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN zarówno w trakcie kontroli jak i bezpośrednio po ich przeprowadzeniu.

Zgodnie z § 50 *programów działań zapobiegawczych*, MWIOŚ przekazywał natomiast do RZGW w Warszawie roczne sprawozdania z działań kontrolnych, zawierające wykaz kontroli przeprowadzonych na terenie OSN w okresie sprawozdawczym ze wskazaniem naruszeń stwierdzonych w podczas poszczególnych kontroli⁵⁰. Przedmiotowe sprawozdania sporządzane były przy wykorzystaniu wzorów formularzy przekazanych przez Dyrektora RZGW w Warszawie przy piśmie z 4 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 183, 285-297; tom II str. 5, 13-22; tom III str. 5, 13-25)

6.2. W badanym okresie MWIOŚ w dwóch przypadkach (w 2014 r. i 2017 r.) w trakcie kontroli poinformował ARiMR o nieprawidłowościach dotyczących stosowania nawozów naturalnych przez podmiot prowadzący działalność rolniczą na terenie OSN „Bzura”.

W 2014 r. MWIOŚ poinformował Prezesa ARiMR o ustaleniach kontrolnych dokonanych w trakcie kontroli w tym podmiocie, wskazujących na wylanie gnojowicy na pola (należące do innych rolników) w okresie zimowym.

W 2017 r. MWIOŚ poinformował Kierownika Powiatowego Biura ARiMR w Gostyninie o ustaleniach kolejnej kontroli dotyczącej działalności tego podmiotu, przeprowadzanej w związku z licznymi interwencjami mieszkańców w sprawie nawożenia pól substancjami niewiadomego pochodzenia. W piśmie z 11 września 2017 r. wskazano, że wyniki badań laboratoryjnych gleby oraz substancji wylanej na pola wskazują, że mogło dojść do zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz, że sytuacja ta mogła spowodować zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Przekazując te informacje Agencji, MWIOŚ zwrócił się o rozważenie możliwości cofnięcia dopłat.

W przypadku pozostałych kontroli objętych badaniami ARiMR nie była informowana przez MWIOŚ na bieżąco o stwierdzonych nieprawidłowościach.

W ramach realizacji porozumienia o współpracy z dnia 10 sierpnia 2009 r. zawartego pomiędzy GIOŚ i ARiMR, które przewidywało m.in. udzielanie Agencji,

⁵⁰ Pierwsze sprawozdanie sporządzone zostało przez WIOŚ za okres od 14 czerwca 2013 r. (data wejścia w życie programów działań zapobiegawczych) do 13 czerwca 2014 r.

na wniosek jej reprezentanta, informacji o wynikach kontroli u rolników przez służby podległe GIOŚ (jeżeli stwierdzone zostały w ich wyniku nieprawidłowości), MWIOŚ przekazywał do GIOŚ w okresach półrocznych informacje o wynikach kontroli w gospodarstwach rolnych (w tym m.in. prowadzących działalność na terenie OSN), zawierające m.in., dane o stwierdzonych nieprawidłowościach pokrywających się z zakresem wymogów wzajemnej zgodności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 194-196, 201, 204-223, 228-229, 301-302, 305-306; tom II str. 5, 12-23; tom III str. 5, 13-25, 48, 394-395)

6.3. O ustaleniach części kontroli planowych i pozaplanowych MWIOŚ poinformował inne właściwe organy i instytucje, w tym m.in. (wg stanu na 27 listopada 2017 r.): organy ochrony środowiska⁵¹ łącznie w pięciu przypadkach⁵²; powiatowego lekarza weterynarii w czterech przypadkach⁵³; powiatowego inspektora sanitarnego w dwóch przypadkach⁵⁴; powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w jednym przypadku⁵⁵.

W związku z ustaleniami kontroli interwencyjnej, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli nr PL 16/2017, MWIOŚ zwrócił się do Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, Oddział w Płocku z prośbą o objęcie właścicieli podmiotu programem szkoleniowym w zakresie właściwego stosowania nawozów w rolnictwie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5, 47; tom III str. 5, 42-43, 87, 150-153, 161, 173, 180, 249, 332, 334, 339, 344, 387-389, 392-393)

Ustalone
nieprawidłowości

1. MWIOŚ nie zaplanował i nie przeprowadził w latach 2014-2017 (do 18 kwietnia) ani jednej kontroli dotyczącej przestrzegania przez podmioty prowadzące działalność rolniczą na terenie OSN „Niestępówka” programu działań zapobiegawczych ustalonego dla tego OSN⁵⁶, co świadczy o niewywiązaniu się z obowiązków wynikających z postanowień § 49 ww. programu, w których wskazano, że kontrola rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na OSN realizowana jest przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I str. 119, 124)

2. W trzech przypadkach stwierdzono, że zamieszczone w protokołach kontroli planowych (nr: CI/314/2014, CI 39/2015 i OS 141/2015) zapisy dotyczące okresów, w których stosowane były przez kontrolowany podmiot nawozy, oparte zostały na ustnych informacjach, z tego w dwóch przypadkach (protokoły kontroli nr: CI 39/2015 i OS 141/2015) dotyczyło to podmiotów, które prowadziły dokumentację zabiegów agrotechnicznych. W ocenie NIK wskazuje to na brak pogłębionych (rzetelnych) badań dotyczących tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2, 5, 18-19, 147, 149, 156, 181, 183, 190, 217, 219, 226)

3. W jednym przypadku stwierdzono, że pomimo zaznaczenia przez inspektora WIOŚ w *Liście pytań kontrolnych* odpowiedzi „nie” na pytanie dotyczące prowadzenia dokumentacji zabiegów agrotechnicznych, nie zamieszczono żadnych

⁵¹ Marszałek Województwa Mazowieckiego, wójt gminy na terenie którego prowadzona była działalność rolnicza, właściwe starostwo powiatowe.

⁵² Dotyczy to kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli nr: PL 25/2014, CI 29/2014, CI 99/2015, PL 16/2017, PL 150/2017.

⁵³ Dotyczy to kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli nr: PL 21/2014, CI 29/2014, PL 199/2015, PL 16/2017.

⁵⁴ Dotyczy to kontroli, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli nr: PL 16/2017, PL 150/2017.

⁵⁵ Dotyczy to kontroli, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli nr CI 29/2014.

⁵⁶ Wprowadzonego rozporządzeniem Dyrektora RZGW Nr 7/2013 z dnia 8 maja 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6184 ze zm.).

zapisów w tym zakresie w protokole z kontroli planowej nr CI 314/2014 oraz w wydanym na jego podstawie zarządzeniu pokontrolnym z 27 listopada 2014 r. Brak prowadzenia tej dokumentacji stanowił naruszenie § 44 *programu działań zapobiegawczych*, ustalonego dla OSN „Wkra”.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2, 5, 16-17, 144-148, 156-159)

4. W przypadku dwóch kontroli planowych inspektorzy WIOŚ stwierdzili występowanie nieprawidłowości stanowiących wykroczenie, pomimo tego nie zastosowali wobec odpowiedzialnych za ich powstanie żadnych sankcji (w formie grzywny lub pouczenia). Inspektorat nie skierował również wniosków o ukaranie. Dotyczyło to kontroli, których wyniki przedstawione w protokołach kontroli nr PL 25/2014 oraz CI 39/2015 wykazały występowanie nieprawidłowości w zakresie:

- stosowania nawozów niezgodnie z zasadami określonymi w art. 17 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, co stanowiło wykroczenie, z art. 41 pkt 2 tej *ustawy*;
- niezgłoszenia wójtowi instalacji do chowu lub hodowli bydła, co stanowiło wykroczenie, z art. 351 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3, 5, 12, 19, 27, 32, 35, 44-47, 181-182, 191-192)

5. W dwóch przypadkach⁵⁷ MWIOŚ nie zastosował sankcji z art. 31a pkt 1 *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska* oraz nie skierował do sądu wniosków o ukaranie adresatów zarządzeń pokontrolnych, którzy nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 tej *ustawy*, dotyczącego poinformowania o sposobie wykonania ww. zarządzeń. Do czasu kontroli NIK informacji takich nie przekazali do WIOŚ adresaci następujących zarządzeń pokontrolnych:

- z 2 kwietnia 2014 r. wysłanego w związku z ustaleniami kontroli planowej przedstawionymi w protokole kontroli nr PL 25/2014;
- z 29 kwietnia 2015 r., wysłanego w związku z ustaleniami kontroli pozaplanowej przedstawionymi w protokole kontroli nr PL 93/2015.

W przypadku pierwszej z tych spraw WIOŚ nie skierował do zobowiązanego żadnych pism przypominających o obowiązku przedstawienia tych informacji, a w przypadku drugiej ograniczył się do wysłania pisma z 24 lipca 2015 r., w którym poinformowano, że brak odpowiedzi będzie traktowany jako niewykonanie zarządzenia i że w związku z tym podjęte zostaną stosowne kroki administracyjne.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3, 5, 12-13, 44-47; tom III str. 3, 5, 17-18, 278-281)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że WIOŚ objął kontrolami (planowymi i pozaplanowymi) stosunkowo niewielką liczbę podmiotów i osób prowadzących działalność rolniczą na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*. Ogółem w latach 2014-2017 (do dnia 18 kwietnia) Inspektorat objął kontrolą jedynie ok. 19% tego rodzaju podmiotów i osób, o których Inspektorat posiadał wiedzę. Liczba kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ w stosunku do takich podmiotów była z roku na rok co raz mniejsza. Podczas gdy w 2014 r. przeprowadzono 42 takie kontrole, to w 2015 r. było ich 28, a w 2016 r. – 20.

Zdaniem NIK taki wymiar działalności kontrolnej były niewystarczający do zapewnienia przestrzegania *programów działań zapobiegawczych* obowiązujących na terenie poszczególnych OSN.

(dowód: akta kontroli tom I str. 124)

2. Uwagi NIK dotyczą również niewykorzystywania opracowanej przez WIOŚ *Listy pytań kontrolnych*, podczas części kontroli przeprowadzonych w badanym okresie

⁵⁷ Na ogółem 22 zarządzenia pokontrolne wydane przez WIOŚ do czasu kontroli NIK w wybranych do kontroli sprawach.

w stosunku do podmiotów stosujących nawozy na terenie OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*.

W wyniku badania próby 24 kontroli planowych przeprowadzonych w tym zakresie przez WIOŚ w latach 2014-2017 (do 18 kwietnia) stwierdzono, że w czterech przypadkach podczas kontroli dotyczących podmiotów stosujących nawozy naturalne na użytek własny na użytkach rolnych położonych na terenie OSN, inspektorzy WIOŚ nie korzystali tej *Listy*. Przedmiotowej *Listy pytań kontrolnych* nie wykorzystano również podczas pięciu kontroli pozaplanowych.

W opinii NIK, *Lista* ta powinna być wykorzystywana nie tylko podczas pierwszych kontroli dotyczących działalności danego podmiotu oraz przez inspektorów z niewielkim stażem, pełniła ona bowiem nie tylko funkcję pomocniczą ale stanowiła również instrument nadzoru nad prawidłowością przeprowadzania poszczególnych kontroli. Prawidłowe jej wykorzystanie zapewniało objęcie badaniami kontrolnymi wszystkich istotnych zagadnień przestrzegania *programów działań zapobiegawczych* oraz innych przepisów prawa określających zasady przechowywania i stosowania nawozów.

Z uwagi na niewielką liczbę przeprowadzanych przez WIOŚ kontroli w tym zakresie powinna ona być również, zdaniem NIK, wykorzystywana każdorazowo w trakcie kontroli pozaplanowych podmiotów stosujących nawozy na terenach OSN posiadających *programy działań zapobiegawczych*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2; tom III str. 2)

3. Uwagi NIK dotyczą ponadto nieprzewodzenia przez WIOŚ bieżącego monitoringu wywiązywania się hodowców trzody chlewnej i drobiu, o których mowa w art. 18 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, z obowiązku opracowania i przekazania do WIOŚ kopii planów nawożenia pozytywnie zaopiniowanych przez OSChR. Weryfikację wywiązywania się przez te podmioty z obowiązku opracowania planów nawożenia, WIOŚ przeprowadzał wyłącznie w przypadku objęcia kontrolami ich działalności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 164-168, 231-232)

MWIOŚ wyjaśnił, że nie kierowano pism do podmiotów, o których mowa w art. 18 ust. 1 *ustawy o nawozach i nawożeniu*, o przesłanie przedmiotowych planów lub wyjaśnienie przyczyn ich nieopracowania, ponieważ Inspekcja Ochrony Środowiska może prowadzić działania kontrolne w szczególności w oparciu o ustalenia kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. Korespondencja z ww. podmiotami nie posiada cech kontroli. Działania takie nie są definiowane w przepisach jako monitoringowe lub automonitoringowe.

(dowód: akta kontroli tom II str. 24-25, 27)

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli*⁵⁸, wnosi o:

- 1) rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie ustaleń kontroli;
- 2) opisywanie w protokołach kontroli wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości i wykroczeń oraz stosowanie odpowiednich sankcji (w formie grzywny lub pouczenia) wobec osób odpowiedzialnych za ich powstanie;

⁵⁸ Dz.U z 2017 r. poz. 524.

- 3) monitorowanie wywiązywania się adresatów zarządzeń pokontrolnych z obowiązku przekazania do WIOŚ informacji o działaniach podjętych na rzecz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz stosowanie sankcji karnych wobec osób niewywiązujących się z tego obowiązku.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 22 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy:

Bogdan Gorzałkowski
specjalista k.p.

Dariusz Walczak
doradca ekonomiczny