



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.14.3.2024

**Pani
Beata Merenda
Dolnośląski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska**

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
we Wrocławiu
ul. J. Chelmońskiego 14
51-630 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu ¹ , ul. J. Chełmońskiego 14, 51-630 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Merenda, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² , od 2 kwietnia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Waldemar Kulaszka, od 9 września 2008 r. do 4 lutego 2021 r.;– Mariusz Wojewódka, od 5 lutego 2021 r. do 29 marca 2024 r.³
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez tym okresem i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/85/2024 z 3 czerwca 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-7)

¹ Dalej: WIOŚ, wraz z uwzględnieniem trzech delegatur w Legnicy, Wałbrzychu i Jeleniej Górze.

² Dalej: Wojewódzki Inspektor.

³ W tym od 5 lutego 2021 r. do 8 czerwca 2021 r. jako Zastępca Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska pełniący obowiązki Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

WIOŚ prawidłowo przeprowadzał kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶, tj. dotyczące realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Kontrole te obejmowały stosowanie Programu działań⁷, spełnianie obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowanie nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem. W wymaganych terminach, tj. do 30 czerwca następnego roku, WIOŚ przekazywał właściwym ministrom informacje o wynikach kontroli stosowania Programu działań.

Jednakże WIOŚ nie zrealizował w pełni planów kontroli, a w samym planowaniu działalności kontrolnej nie uwzględniał wszystkich wymagań określonych w wytycznych⁸ Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁹, co NIK ocenia jako działania nierzetelne. Powyższe zadania realizowane były w ograniczonym zakresie, ponieważ w planach kontroli WIOŚ na lata 2019-2023 nie uwzględniano minimalnej liczby podmiotów do objęcia kontrolą, określonej wytycznymi GIOŚ¹⁰, a także nie przeprowadzano kontroli jak największej liczby podmiotów na terenie danej gminy. Ponadto w przypadku trzech spośród 38 podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, zobowiązanych do posiadania pozwolenia zintegrowanego¹¹, nie przeprowadzono kontroli z częstotliwością wymaganą wytycznymi GIOŚ, tj. co roku lub raz na trzy lata.

Decyzje administracyjne wydawane przez Wojewódzkiego Inspektora wypełniały elementy wymienione w art. 107 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², ale termin na wszczęcie postępowania administracyjnego od 82 do 701 dni nie spełniał wymogu wnikliwego i szybkiego działania wskazanego w art. 12 § 1 kpa.

WIOŚ nie w każdym przypadku rzetelnie sporządził także dokumentację z prowadzonych kontroli. Spośród 63 kontroli poddanych szczegółowej analizie w czterech z nich (6,3%) WIOŚ nie sporządził protokołu z oględzin, pomimo obowiązku wynikającego z art. 48 ust. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹³.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.; dalej: upw.

⁷ Zgodnie z art. 108 ust. 1 upw, w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszym zanieczyszczeniom opracowuje się i wdraża na terenie całego kraju program działań. Program działań przyjęty został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. 2018, poz. 1339), a następnie był dwukrotnie zastępowany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. 2020, poz. 243), rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. 2023, poz. 244). Dalej: Program działań.

⁸ Wytyczne Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, przez podmioty prowadzące produkcję rolną w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, obowiązane do jego stosowania; Warszawa, grudzień 2018 r.

⁹ Dalej: GIOŚ.

¹⁰ Na 2019 r. zaplanowano do kontroli 32 podmioty, zamiast 240 wskazanych przez GIOŚ. Na 2022 r. zaplanowano kontrole 71 podmiotów, zamiast 240 podmiotów, a na 2023 r. 63 zamiast wymaganych wytycznymi 120.

¹¹ Dalej: PZ.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: kpa.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.; dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

Na wskazane nieprawidłowości w działalności WOIŚ wpłynęły m.in. braki kadrowe, co skutkowało niemożnością objęcia kontrolą stosowania Programu działań podmiotów prowadzących produkcję rolną lub działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, na terenie województwa dolnośląskiego, zgodnie z wytycznymi GIOŚ. NIK wskazuje przy tym, że pomimo podjęcia przez WIOŚ działań optymalizujących organizację pracy w celu realizacji większej niż dotychczas liczby postępowań kontrolnych okazały się one w końcowym efekcie nie w pełni wystarczające i skuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Artykuł 108 ust. 1 upw nałożył na WIOŚ zadania polegające na dokonywaniu kontroli producentów rolnych stosowania przez nich programu działań, spełniania obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów zgodnie ze wskazanym planem. W celu realizacji ustawowego obowiązku, GIOŚ wydał wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska¹⁴ *Wytyczne do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, przez podmioty prowadzące produkcję rolną w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, obowiązane do jego stosowania*¹⁵. Co roku GIOŚ wydawał także wytyczne szczegółowe ustalając m.in. cele kontrolne oraz liczbę podmiotów objętych kontrolą, z tym, że nie w każdym roku wytyczne określały liczbę podmiotów podlegających kontroli na podstawie art. 108 ust. 1 upw. Wojewódzki Inspektor w oparciu o wytyczne GIOŚ ustalał, w porozumieniu z Wojewodą Dolnośląskim, roczne plany pracy. Wszelkie zasady obejmujące proces kontrolny zostały zebrane w Internetowym Systemie Kontroli¹⁶.

Pięć¹⁷ spośród ponad 40 celów ogólnopolskich¹⁸ wyznaczonych przez GIOŚ w latach 2018-2023 pośrednio lub bezpośrednio dotyczyło realizacji Dyrektywy Rady nr 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹⁹ oraz obowiązków wynikającego z art. 108 ust. 1 upw., tj.: [1] kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie przestrzegania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, [2] kontroli przestrzegania przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu²⁰ w zakresie warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem NAWÓZ WE oraz środków wspomagających uprawę roślin, [3] kontroli w zakresie bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego, [4] kontroli warunków stosowania i przechowywania nawozów organicznych, środków wspomagających właściwości gleby, wyprodukowanych w instalacjach, w tym

¹⁴ Dalej: IOŚ.

¹⁵ Przekazane pismem z 8 grudnia 2017 r., znak: DliO-703/206/2017/mw; dalej: ogólne wytyczne.

¹⁶ Dalej: ISK.

¹⁷ Z czego jeden cel realizowany był wyłącznie w 2018 r., tj. kontrola w zakresie bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego.

¹⁸ Ogólna liczba celów w wytycznych GIOŚ wyniosła w latach 2018-2023 odpowiednio: 42, 53, 46, 57, 58 i 59.

¹⁹ Dz. U.L 375 z dnia 31 grudnia 1991 r., ze zm.; dalej: dyrektywa azotanowa.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 105; dalej ustawa o nawozach i nawożeniu.

w biogazowniach rolniczych w procesie produkcji energii z biomasy i [5] kontroli gospodarstw rolnych podlegających ocenie wypełniania wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Ponadto kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, przeprowadzane były w ramach celu: „kontrole na wniosek”. Dane gromadzone w WIOŚ w 2018 r. nie zawierały informacji o treści wniosku dotyczącego przeprowadzenia kontroli.

Zgodnie z wytycznymi ogólnymi, do kontroli należało typować: [1] gospodarstwa rolne położone w zlewniach JCWP²¹, dla których wyniki badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP za rok poprzedni, uzyskane w ramach PMS wykazały stan wód poniżej dobrego, [2] podmioty z danej JCWP zlokalizowane w jak największej liczbie na terenie jednej gminy/miejscowości, [3] gospodarstwa nie wymienione w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu²², [4] zweryfikowane podczas kontroli gospodarstwa wymienione w art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu (oprócz innych celów kontrolnych), a także w zakresie stosowania programu działań, [5] ponadto należało kierować w jednakowym czasie zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli do jak największej liczby podmiotów na terenie jednej gminy.

Pozostałe zalecenia obejmowały zasady sporządzania protokołów z kontroli, a także obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie. W wytycznych szczegółowych GIOŚ na 2018 r.²³ nie określił minimalnej liczby podmiotów objętych kontrolą, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw.

GIOŚ w wytycznych szczegółowych na 2019 r. zalecił w pierwszej kolejności wyznaczać do kontroli podmioty prowadzące działalność w zlewniach JCWP²⁴, dla których uzyskano wyniki badań związków biogennych, a w szczególności azotanów, wskazujące na stan wód poniżej dobrego. Wyznaczona przez GIOŚ liczba podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której przechowywane są nawozy naturalne lub stosowane takie nawozy, planowana do objęcia kontrolą wyniosła po 60 podmiotów dla każdego WIOŚ i każdej delegatury, co w przypadku WIOŚ stanowiło łącznie 240 podmiotów do kontroli.

Tożsame zalecenie (z tym, że bez wskazywania liczby podmiotów objętych kontrolą) znalazło się w wytycznych do sporządzania planów kontroli na 2020 r. Dodatkowo GIOŚ zalecił, aby po wyznaczeniu podmiotów prowadzących działalność w zlewniach JCWP, do kontroli typować, te położone w pobliżu cieków i zbiorników wód powierzchniowych, o powierzchni powyżej 10 ha, zajmujące się jednocześnie hodowlą jak i produkcją roślinną²⁵.

Wytyczne na 2021 r. zawierały wykaz trzech zadań priorytetowych, tj. kontroli oczyszczalni ścieków, podmiotów gospodarujących odpadami powstałymi w wyniku oczyszczania, a także gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminy. W ogólnych zasadach GIOŚ wskazał, że do Wojewódzkiego Inspektora należy decyzja o wyznaczeniu zakładów zakwalifikowanych do kategorii²⁶ od trzeciej do piątej, przy czym, tak jak w 2020 r. nie określił minimalnej liczby podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, planowanych do objęcia kontrolą.

²¹ Jednolita część wód powierzchniowych; dalej: JCWP.

²² Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U z 2024 r. poz. 105. Artykuł 18 został uchylony ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 2170), która weszła w życie 23 listopada 2019 r.

²³ Plan działalności kontrolnej na 2018 r. został opracowany i uzgodniony w styczniu 2018 r., a Program działań zaczął obowiązywać od lipca 2018 r.

²⁴ Jednolita część wód powierzchniowych.

²⁵ W pierwszej kolejności.

²⁶ Kategoryzacja zakładów odbywa się w oparciu o wpływ zakładu na środowisko i uwzględnia kilka elementów, np. rodzaj działalności, wielkość zakładu, stwierdzone nieprawidłowości.

W 2022 r. wytyczne GIOŚ nie przewidywały umieszczania w planie kontroli zakładów z kategorii od trzeciej do piątej (chyba, że w wyniku kontroli z lat ubiegłych stwierdzono naruszenia, które mogły skutkować, lub skutkowały zagrożeniem poważnego zanieczyszczenia albo zanieczyszczeniem środowiska – pkt od 2.1 do 2.4 ISK). Wyznaczono także dla WIOŚ i podległych delegatur, kontrolę co najmniej po 60 podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw.

Planowanie działalności kontrolnej na 2023 r. objęło trzy cykle kontrolne, z których jeden dotyczył podmiotów prowadzących produkcję rolną, a w szczególności podmiotów, które w bezpośrednim sąsiedztwie wód powierzchniowych przechowują lub stosują nawozy lub nawozy mineralne. Wyznaczona do kontroli liczba podmiotów wyniosła po 30 dla WIOŚ i po 30 dla każdej delegatury, tj. łącznie 120 podmiotów.

Kategoryzacja zakładów w WIOŚ odbywała się w oparciu o wielokryterialną analizę. Niemniej ostateczna weryfikacja prawidłowości przyznanej kategorii następowała po przeprowadzeniu przez WIOŚ kontroli danego podmiotu. Przyznawane kategorie od pierwszej do piątej, zgodnie z ISK, uzależnione były od oceny ryzyka uciążliwości danego podmiotu dla środowiska. Im wyższa kategoria, tym niższe ryzyko takiej uciążliwości. Ponadto do piątej kategorii (o najniższym ryzyku uciążliwości), zaliczano także podmioty, które wcześniej nie były kontrolowane przez WIOŚ. Kategorię pierwszą przyznawano zakładom o bardzo dużej uciążliwości, a następne: o dużej uciążliwości, umiarkowanej uciążliwości, małej uciążliwości i znikomej uciążliwości. Częstotliwość przeprowadzania czynności kontrolnych dla pierwszych dwóch kategorii wyniosła odpowiednio, rok i nie rzadziej niż raz na trzy lata, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Natomiast decyzje o umieszczeniu w planie kontroli zakładów, którym przyznano kategorie od trzeciej do piątej, należała do WIOŚ.

W przypadku podmiotów wskazanych w art. 102 ust. 1 upw, zaewidencjonowanych w WIOŚ, żaden nie został zakwalifikowany do zakładów o dużym lub zwiększonym ryzyku, o których mowa w art. 248 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁸, roczny plan działalności kontrolnej w odniesieniu do instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego okres pomiędzy kontrolami wynosi rok dla instalacji stwarzających największe zagrożenia i raz na trzy lata dla instalacji, dla których prowadzącym jest organizacja zarejestrowana w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) lub instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie. WIOŚ nie przeprowadził w wymaganych terminach kontroli łącznie ośmiu podmiotów. Przyczyny nieuwzględnienia w planach kontroli poszczególnych podmiotów wynikały z przesłanek obiektywnych, takich jak zmiana kategorii podmiotu, zmiana prowadzącego instalację, niepełny rok prowadzenia działalności czy pożar lub zawieszenie działalności, a także epidemia COVID-19 skutkująca ograniczeniem działalności kontrolnej.

Plany działalności WIOŚ na lata 2018-2023 w zakresie kontroli producentów rolnych oraz podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 2 upw, obejmowały kontrolą łącznie 257 podmiotów, odpowiednio w każdym roku: 53, 31, 32, 30, 49 i 62. Plan po zmianach zawierał natomiast wykaz 242 takich podmiotów. Niepełna realizacja pierwotnych planów kontroli, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, wynikała przede wszystkim z braków kadrowych. Ponadto konieczność realizacji czynności

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: POŚ. Zgodnie z art. 248 ust. 1 POŚ, zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w zależności od rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznej znajdującej się w zakładzie uznaje się za zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii albo za zakład o dużym ryzyku wystąpienia awarii.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 425; dalej: ustawa o IOŚ.

związanych z pomocą uchodźcom z Ukrainy, katastrofa ekologiczna na rzece Odrze oraz epidemia COVID-19 uniemożliwiły pełne wykonanie zaplanowanej liczby kontroli. Plany działalności kontrolnej na 2019 r., 2022 r. i 2023 r. nie obejmowały wymaganej przez GIOŚ liczby podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wojewódzki Inspektor pismem z 19 grudnia 2018 r., znak: WI.7020.34.2018.MSI, zgłosił do GIOŚ brak możliwości realizacji kontroli stosowania Programu działań w wyznaczonej przez GIOŚ liczbie podmiotów. Wskazał przy tym, że liczba kontroli rolników stanowi niemal 100% wszystkich kontroli wykonywanych rocznie przez WIOŚ, a zgodnie z ISK każda jednostka zobowiązana jest do pozostawienia rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe dokumentacyjne. Ponadto priorytetem stały się kontrole prowadzone w oparciu o art. 10b ustawy o IOŚ oraz wzrost obowiązków związanych z wykonywaniem kontroli w trybie art. 41a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁹, tj. kontrole na wniosek organów przed wydaniem pozwolenia zintegrowanego.

W udzielonej 14 stycznia 2019 r. odpowiedzi³⁰ GIOŚ wskazał, że nie ma możliwości zmiany liczby podmiotów planowanych do objęcia kontrolą, a ta wskazana w wytycznych, stanowiła nieco ponad 1,0% podmiotów zlokalizowanych na terenie JCWP na Dolnym Śląsku. W kolejnych latach WIOŚ nie zwracał się do GIOŚ w przedmiotowej sprawie.

W okresie, w którym GIOŚ nie wyznaczył minimalnej liczby podmiotów objętych kontrolą, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw, WIOŚ korzystał z własnej ewidencji zakładów w celu wyznaczenia liczby kontroli tych podmiotów, kierując się przede wszystkim sytuacją kadrową, tj. liczbą inspektorów, którzy takie kontrole przeprowadzali, jak również koniecznością prowadzenia kontroli okresowych w podmiotach posiadających pozwolenia zintegrowane oraz kontroli wykonywanych na mocy porozumienia z Dolnośląskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym (kontrole produkcji pierwotnej) oraz Dolnośląskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, a także realizacji pozostałych celów kontrolnych ustanowionych przez GIOŚ.

Zgodnie z wymogami ogólnych wytycznych weryfikacja znajomości przez podmiot kontrolowany zarówno Programu działań, jak i zbioru zaleceń dobrej praktyki, potwierdzana była w załączniku do protokołu kontroli. Ponadto, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, z uwagi na niewystarczającą liczbę inspektorów, WIOŚ nie był w stanie zapewnić realizacji przez jednego inspektora kilku kontroli na terenie jednej gminy. Przy wyznaczaniu podmiotów do kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, uwzględniano również wytyczne GIOŚ w zakresie wielkości areалу podmiotu kontrolowanego i dla podmiotów pow. 100 ha kontrole azotanowe realizowane były jako dodatkowy cel kontrolny.

Natomiast do planowania działalności kontrolnej, w tym podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, wykorzystywano dane z Państwowego Monitoringu Środowiska, publikowane na stronie internetowej lub bezpośrednio na stronie internetowej GIOŚ. Tak pozyskane dane wykorzystywano do typowania podmiotów zaewidencjonowanych w bazie własnej WIOŚ lub zestawień pozyskanych od innych organów oraz uwzględniano je w planach kontroli.

Czas trwania powyższych kontroli wyniósł od jednego do ponad 300 dni i jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, wpływ na przebieg postępowania miały: planowy lub

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

³⁰ Pismo znak: DI-7030/3/2019/es.

pozaplanowy charakter kontroli, brak informacji o właścicielu działki lub brak danych kontaktowych do prowadzącego działalność, konieczność pozyskiwania powyższych danych w korespondencji listowej od innych organów (np. gminy, starostwa powiatowego czy też Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³¹), nieobecność kontrolowanego w dniu rozpoczęcia kontroli lub nieodbieranie zawiadomień o rozpoczęciu czynności kontrolnych, czas oczekiwania na odzew kontrolowanego na wezwanie do udziału w czynnościach kontrolnych, a także zbieranie dokumentów, ponieważ nie każdy kontrolowany dysponuje takimi dokumentami „od ręki”, ograniczona możliwość wykorzystania dronów (zbyt mała liczba sprzętu i osób przeszkolonych) oraz szkolenia z obsługi programu QGIS³² dla niepełnego składu wydziału i działów WIOŚ. Istotne dla czasu trwania postępowania kontrolnego były także obiektywne przesłanki jak wielkość gospodarstwa, zakres kontroli (w tym spełnianie wymogów wskazanych w PZ), liczba celów kontrolnych, a także pierwszorazowa lub kolejna kontrola w podmiocie. Ponadto inspektor przeprowadzający kontrolę z art. 108 ust. 1 upw nie był w tym czasie wyłączony z innych kontroli realizowanych w wydziale lub działach WIOŚ i prowadził takie czynności równolegle. Wojewódzki Inspektor wskazał także, że wpływ na cały proces kontrolny miała konieczność prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji administracyjnych zamiast sankcjonowania stwierdzonych nieprawidłowości w trybie grzywny nakładanej mandatem, a także konieczność prowadzenia kontroli w wyniku powtarzających się wniosków o interwencję w tych samych podmiotach, w których w ramach wcześniejszych kontroli nie stwierdzono naruszeń. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w związku z występującymi problemami kadrowymi prowadzone są działania zaradcze zmierzające do usprawnienia i optymalizacji czynności kontrolnych.

(akta kontroli: tom I, str. 17-178, 212-377, 385-607; tom II, str. 1-2, 4-23, 151-153, 160, 182-184, 222-225, 256-257, 312-327)

1.2. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, poza wytycznymi do planowania działalności kontrolnej, GIOŚ nie wydał Wojewódzkiemu Inspektorowi dodatkowych poleceń przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Niemniej w oparciu o wytyczne GIOŚ przeprowadzono jedną kontrolę, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wymaganego planu nawożenia azotem. Powyższa kontrola była kontrolą planową zrealizowaną w okresie od 2 czerwca do 2 sierpnia 2023 r., o wynikach której poinformowano GIOŚ.

(akta kontroli: tom I, str. 8-16, 179-211)

1.3. Przepisy upw od lipca 2018 r. gwarantowały IOŚ³³ prawo pozyskiwania i wykorzystywania danych gromadzonych w systemie ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych, a także ewidencji wniosków o przyznanie płatności prowadzonych przez ARiMR. Wojewódzki Inspektor wiedzę o liczbie podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, na terenie województwa dolnośląskiego, pozyskał (w formie wykazu) od ARiMR w marcu 2018 r. za pośrednictwem GIOŚ³⁴ (o czym szerzej w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Jak wskazał Wojewódzki Inspektor, obowiązujący system uzyskania wpisu do ewidencji obejmuje trzy instytucje, tj. wojewódzkiego lekarza weterynarii, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz

³¹ Dalej: ARiMR.

³² QGIS to darmowy, otwarty, wieloplatformowy (Windows, Linux, Unix, Mac OS i Android) program desktop – System Informacji Przestrzennej. Jest to oprogramowanie do przeglądania, edytowania i analizowania danych przestrzennych oraz tworzenia map.

³³ Art. 108 ust. 4-6 upw.

³⁴ Wykaz ten zawierał 54871 wierszy.

okręgowe stacje chemiczno-rolnicze. Każdy z tych organów/institucji prowadzi odrębne ewidencje. Jeżeli podmiot nie kwalifikował się do ujęcia go w jakiegokolwiek z tych ewidencji albo nie był zobowiązany do opiniowania planu nawożenia i nie złożył do ARiMR wniosku o uzyskanie dopłat, nie widniał również w ewidencji WIOŚ. Innym źródłem danych o ewentualnych pomiotach, o których mowa w art. 102 upw, były wnioski o interwencję skierowane do WIOŚ przez osoby prywatne lub instytucje.

Przy planowaniu działalności kontrolnej WIOŚ posługiwał się wykazem pozyskanym i dostarczonym przez GIOŚ w marcu 2018 r. Niemniej na potrzeby konstruowania rocznych planów kontroli, w latach 2019-2023 wykaz ten nie był aktualizowany, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, w 2024 r. wystąpił jeden przypadek, gdy podmiot wytypowany do kontroli z bazy ARiMR zakończył działalność. W korespondencji prowadzonej z Oddziałem Regionalnym ARiMR we Wrocławiu, WIOŚ nie uzyskał dostępu do samej bazy danych ani wykazu, o którym mowa w art. 108 ust. 4-6 upw. W odpowiedzi Zastępcy Dyrektora Departamentu Ewidencji Producentów Rolnych i Rejestracji Zwierząt ARiMR, wskazano, że pomimo podstawy prawnej *taki dostęp mógłby stanowić złamanie zasad związanych z nadawaniem praw dostępu, jakie wynikają z obowiązującej w ARiMR polityki bezpieczeństwa informacji, a mianowicie z zasadą minimalnych przywilejów*. W kolejnym piśmie, ARiMR poinformowała, że *trwają prace projektowo-programistyczne mające na celu budowę hurtowni danych wraz z możliwością udostępniania danych podmiotom zewnętrznym. Wdrożenie ww. funkcjonalności planowane jest w drugim półroczu 2018 r.* Kolejna próba pozyskania danych z ewidencji nastąpiła w 2023 r. Przedstawiciele ARiMR wskazali, że indywidualne wnioski dotyczące konkretnego gospodarstwa będą udzielane, jednakże nadal poddawano w wątpliwość możliwość bezpośredniego dostępu pracowników WIOŚ do prowadzonych przez ARiMR baz danych. Decyzja w powyższej sprawie miała być przekazana do WIOŚ po uzyskaniu opinii prawnej. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁵ ARiMR nie przekazała decyzji w przedmiotowej sprawie.

Podmioty, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, zobowiązane były przekazywać do WIOŚ plany nawożenia zaopiniowane przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą we Wrocławiu³⁶. W rejestrze OSChR znajdowało się 55 podmiotów, które w latach 2018-2023 taką opinię uzyskało. WIOŚ skontrolował 10 z nich. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, WIOŚ prowadzi własny rejestr podmiotów, które przekazały do organu zaopiniowany przez OSChR plan nawożenia azotem, ale nie jest zobowiązany do prowadzenia kontroli u wszystkich podmiotów posiadających zaopiniowany plan.

(akta kontroli: tom I, str. 8-16, 179-211; tom II, str. 1-2, 12-15, 135-136, 151-153, 167-179)

1.4. Inspektorzy WIOŚ na podstawie art. 108 ust. 1 upw, przeprowadzili w latach 2018-2023 kontrole łącznie 321 podmiotów³⁷, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, z czego 242 (75,4%) w ramach kontroli planowych³⁸. Łączna liczba podmiotów pozostających w ewidencji WIOŚ przeznaczonych do objęcia powyższymi kontrolami w latach 2018-2023 wskazana w planach działalności WIOŚ, wyniosła odpowiednio: 315, 350, 412, 425, 493 i 506 podmiotów i wynikała z faktu, iż do ewidencji WIOŚ wprowadzano te podmioty, które zostały wcześniej objęte kontrolą.

³⁵ Tj. do 27 sierpnia 2024 r.

³⁶ Dalej: OSChR.

³⁷ Z czego do 1 lipca 2018 r. przeprowadzono kontrole w 11 podmiotach.

³⁸ W tym: 37 w 2018 r., 33 w 2019 r., 28 w 2020 r., 33 w 2021 r., 57 w 2022 r. i 54 w 2023 r.

Spośród kontroli 319³⁹ podmiotów, 147⁴⁰ dotyczyło zarówno stosowania programu działań, jak i obowiązku posiadania planu nawożenia oraz nawożenia zgodnie z tymże planem (art. 108 ust. pkt. 1-3 upw), 155⁴¹ objęło jedynie stosowanie programu działań (art. 108 ust. 1 pkt. 1 upw), 11⁴² stosowanie programu działań i obowiązek posiadania planu nawożenia (art. 108 ust. 1 pkt. 1-2 upw) oraz po trzy dotyczące obowiązku posiadania planu nawożenia (art. 108 ust. 1 pkt. 2 upw), a także posiadania planu nawożenia i nawożenia zgodnie z tym planem (art. 108 ust. 1 pkt 2-3 upw).

W wyniku kontroli dokumentacji wybranej w sposób celowy, tj. 63 postępowań (19,7%) spośród 319 przeprowadzonych w latach 2018-2023, nieprawidłowości obejmujące stosowanie programu działań WIOŚ stwierdził w 57⁴³ przypadkach (90,5% próby). Najwięcej z nich – 50 (79,4%) dotyczyło nieprawidłowego przechowywania (magazynowania) nawozów naturalnych. Osiem stwierdzonych nieprawidłowości (12,7%) wskazało na nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji realizacji Programu działań, a w pięciu innych przypadkach (7,9%) stwierdzono stosowanie nawozów niezgodnie z tym Programem.

Poddane szczegółowej weryfikacji postępowania kontrolne przeprowadzone zostały rzetelnie. W przypadkach stwierdzenia naruszeń stosowania Programów działań lub Planu nawożenia, Wojewódzki Inspektor wydawał decyzje zgodne z wymogami art. 107 kpa.

(akta kontroli: tom I, str. 385-607; tom II, str. 16-23, 151-179, 312-324; tom IV, str. 1-671; tom V, str. 1-720; tom VI, str. 1-684; tom VII, str. 1-607; tom VIII, str. 1-381)

1.5. Trzy kontrole spośród 319, objęły swoim zakresem wyłącznie weryfikację obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, natomiast obowiązek posiadania przedmiotowego planu weryfikowany był jako jeden z elementów w kolejnych 146 podmiotach, o czym szerzej w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Brak realizacji obowiązku posiadania planu nawożenia azotem stwierdzono w czterech podmiotach⁴⁴. Jeden podmiot⁴⁵ nie przedłożył do WIOŚ planu nawożenia azotem, a w kolejnych dwóch podmiotach⁴⁶ plany nawożenia azotem sporządzone były niezgodnie z wymogami, tj. nie osobno dla każdej działki (z czego jeden⁴⁷ z nich nie posiadał również pozytywnej opinii OSChR do planu). W wyniku stwierdzenia braku planu nawożenia azotem, Wojewódzki Inspektor decyzją administracyjną nałożył obowiązek uiszczenia opłaty w trzech z czterech przypadków. W jednym przypadku⁴⁸ wydano zarządzenie pokontrolne. Podmioty, których plany nawożenia azotem sporządzono nieprawidłowo zostały zobowiązane do uiszczenia opłaty. W przedmiocie braku pozytywnej opinii do planu nawożenia azotem, wystosowano do kontrolowanego pouczenie. Dla powyższych kontroli Wojewódzki Inspektor wydał decyzje zgodne z treścią art. 107 kpa., tj. pięć decyzji ustalających obowiązek uiszczenia opłaty w łącznej wysokości 1 350,00 zł, z czego 950,00 zł za brak planu

³⁹ W jednej kontroli błędnie przypisano cel kontrolny, a w wyniku drugiej stwierdzono, że podmiot nie jest rolnikiem i nie obejmuje go obowiązek stosowania programu działań.

⁴⁰ W tym kontroli przeprowadzone przed 27 lipca 2018 r., tj. przed objęciem Programem działań terenu całego kraju oraz datą wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia "Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu" (Dz. U. poz. 1339).

⁴¹ Patrz przypis 22.

⁴² Patrz przypis 22.

⁴³ W ośmiu kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w co najmniej dwóch podpunktach art. 108 ust. 1 upw.

⁴⁴ Protokoły kontroli nr: DJ 14/2019, WIOŚ-WROC 215/2022, WIOŚ-WROC 185/2023, WIOŚ-WROC 52/2021.

⁴⁵ Protokół kontroli nr 91/2019.

⁴⁶ Protokoły kontroli nr: WIOŚ-WROC 89/2022 i WIOŚ-WROC 250/2019.

⁴⁷ Protokół kontroli nr WIOŚ-WROC 250/2019.

⁴⁸ Protokół kontroli nr DJ 14/2019.

nawożenia azotem⁴⁹ i 400,00 zł za plan nawożenia azotem opracowany nieprawidłowo⁵⁰.

(akta kontroli: tom II, str. 8-16, 179-608, 312-324)

1.6. W żadnym z postępowań kontrolnych stosowanie nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem lub programem działań nie było jedynym przedmiotem kontroli, natomiast jako jeden z elementów weryfikowane było w łącznie 150 postępowaniach. Nieprawidłowe stosowanie nawozów (tj. niezgodnie z programem działań lub planem nawożenia azotem) stwierdzono w ośmiu przypadkach⁵¹. Dla powyższych kontroli Wojewódzki Inspektor wydał decyzje zgodne z treścią art. 107 kpa, tj. dla siedmiu⁵² z powyższych – decyzję ustalającą obowiązek uiszczenia opłaty. Decyzje opiewały łącznie na kwotę 4 750,00 zł⁵³. GIOŚ wskazał⁵⁴, że nie ma konieczności wydawania w tej samej sprawie zarówno zarządzenia pokontrolnego jak i decyzji dotyczących usunięcia nieprawidłowości. Ponadto wyjaśnił, że dopuszczalne jest ustalenie w decyzji administracyjnej opłaty niższej niż wskazana w art. 109 upw, gdyż podane w przywołanym przepisie stawki są stawkami maksymalnymi. Ponadto podkreślił, że przepis art. 109 ust. 1 upw, wskazuje na rozłączność stosowania decyzji ustalającej obowiązek usunięcia nieprawidłowości lub decyzji ustalającej obowiązek uiszczenia opłaty, a decyzja dotycząca zastosowania jednego z alternatywnych rozwiązań należy do WIOŚ w uzależnieniu od stwierdzonego zakresu i stopnia naruszenia.

(akta kontroli: tom I, str. 8-16, 179-608; tom II, str. 312-324)

1.7. Wojewódzki Inspektor w latach 2018-2019, zgodnie z wymogami art. 108 ust. 2 pkt 2 i 3 upw, przekazywał Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁵⁵ oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁶ informację o wynikach kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 przywołanego przepisu, tj. do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni⁵⁷, a w latach 2020-2023 Ministrowi Infrastruktury oraz MRiRW. Dane zawarte w sprawozdaniach obejmowały jedynie kontrole zakończone w danym roku sprawozdawczym, a liczba kontroli, w kontrolowanym okresie, wskazanych w tych sprawozdaniach wyniosła 271⁵⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 193-207; tom II, str. 161-166, 312-324)

1.8. W latach 2018-2023 Wojewódzki Inspektor w wyniku przeprowadzenia postępowań administracyjnych wydał 33 decyzje nakładające obowiązek uiszczenia opłaty w 33 przypadkach (10,2%) spośród 319 kontroli, na łączną kwotę 41 150,00 zł. Nieterminowe wniesienie opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw, w łącznej wysokości 17 565,00 zł, dotyczyło 12⁵⁹ z powyższych 33 przypadków. Dla dziewięciu z 12 spraw, w których termin płatności przekroczono o ponad 14 dni, tj. od 21 do 907 dni, Wojewódzki Inspektor wystosował do kontrolowanych upomnienia. Dla sześciu spośród dziewięciu wystawiono tytuły wykonawcze w terminie od 14 do

⁴⁹ Odpowiednio trzy decyzje na kwoty 200,00 zł., 250,00 zł i 500,00 zł.

⁵⁰ Odpowiednio dwie decyzje na kwoty 250,00 zł i 150,00 zł.

⁵¹ Protokoły kontroli nr: 91/2019, DJ 14/2019, WIOŚ-WROC 53/2021, WIOŚ-WROC 1068/2022, WIOŚ-WROC 1/2023, WIOŚ-WROC 202/2019, WIOŚ -WROC 203/2019 i WIOŚ-WROC 250/2019.

⁵² Poza podmiotem objętym protokołem kontroli nr WIOŚ-WROC 1/2023.

⁵³ Jedna opłata – 250,00 zł., jedna opłata – 400,00 zł, jedna opłata – 600,00 zł., trzy opłaty po 500,00 zł i jedna opłata – 2 000,00 zł.

⁵⁴ W odpowiedzi na zapytanie Zastępcy Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, pismo z 18 kwietnia 2019 r., znak: DI-0703/67/2019/mb.

⁵⁵ Dalej: MG MiZŚ.

⁵⁶ Dalej: MRiRW.

⁵⁷ Poza informacją za 2018 r. przekazaną 1 lipca 2019 r., gdyż 30 czerwca 2019 r. był dniem ustawowo wolnym od pracy – niedziela.

⁵⁸ Po zakończeniu czynności kontrolnych w WIOŚ, WIOŚ dokonał korekty sprawozdań przekazywanych do właściwych ministrów.

⁵⁹ Z czego w jednym przypadku (decyzja nr WI.7062.12.2021.EWM.ŁM, W/L.dz.994/2022) opłata nie została uiszczona przez kontrolowanego ani przekazana przez urząd skarbowy. Kwota opłaty 6 000,00 zł została wpisana do hipoteki.

42 dni po dacie wystawienia upomnienia. W pięciu przypadkach opłaty zostały potrącone przez właściwe urzędy skarbowe lub komornika, a w jednym przypadku dokonano wpisu do hipoteki. W pozostałych trzech przypadkach, w których nie wystawiono tytułów wykonawczych, opłaty zostały uregulowane przez zobowiązanych, po wystawieniu upomnienia przez WIOŚ. Wszczęcie postępowania administracyjnego przygotowaniem stosownego zawiadomienia, wynosiło w przypadku 17 z 63 postępowań kontrolnych poddanych szczegółowej weryfikacji, od 82 do nawet 701 dni od dnia podpisania protokołu z czynności kontrolnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 151-153, 227-245, 312-324)

1.9. W latach 2018-2023 nie wpłynęły do WIOŚ wnioski podmiotów kontrolowanych o rozłożenie na raty lub prolongatę terminu płatności opłat, nałożonych decyzjami administracyjnymi.

(akta kontroli: tom II, str. 151-153, 167-179, 227-245)

1.10. W ramach szczegółowej weryfikacji dokumentacji 63 postępowań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2018-2023, Wojewódzki Inspektor wydał 57 decyzji, z czego 27 dotyczyło ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty, 22 – usunięcia nieprawidłowości we wskazanym terminie. Cztery decyzje objęły swoim zakresem zarówno obowiązek uiszczenia opłaty jak i umorzenia postępowania w części, a kolejne cztery umorzenia postępowania w całości lub w części. W kontrolowanych postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na braku pozytywnej opinii planu nawożenia azotem. W dwóch przypadkach plan nawożenia azotem sporządzono niezgodnie z art. 105a ust. 3 upw (plany nawożenia azotem sporządzono zbiorczo dla wszystkich działek, zamiast indywidualnie dla każdej działki), natomiast w czterech przypadkach stwierdzono brak planu nawożenia.

(akta kontroli: tom II, str. 227-245, 312-324)

Z analizy ww. dokumentacji wynikało ponadto, że z 63 postępowań kontrolnych, nieprawidłowość stwierdzono w przypadku 47 kontroli, polegającą na przechowywaniu nawozów naturalnych niezgodnie z pkt. 4.1 Programu działań. Ustalenie obowiązku uiszczenia opłaty za powyższą nieprawidłowość było przedmiotem 22 z powyższych 47 przypadków. Kolejne 19 postępowań skutkowało wydaniem decyzji o usunięciu nieprawidłowości, w dwóch przypadkach (po postępowaniu ARiMR) decyzji nie wydano, natomiast cztery postępowania umorzono. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, np. w przypadku kontroli nr DW 7/2022, DW 38/2023, DW 71/2023 i DW 52/2023 podmioty kontrolowane do czasu zakończenia kontroli nie usunęły stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto kontrole te prowadzone były u rolników, których areał nie przekraczał 100 ha, nie prowadzili produkcji zwierzęcej, a nawóz zakupiony był po raz pierwszy. Uznano także, że pożądanym efektem podjętych działań pokontrolnych będzie wyeliminowanie wpływu pomiotu kurzego na środowisko poprzez jego usunięcie lub zabezpieczeniem przed odciekami do gruntu. Ponieważ działania takie wymagały poniesienia kosztów przez podmiot objęty decyzją ustalającą obowiązek usunięcia nieprawidłowości, uznano, że nałożenie opłaty podwyższonej w tych przypadkach będzie nieuzasadnione, zwłaszcza, że o wynikach kontroli poinformowano ARMiR, która obniżyła wysokość tzw. dopłat obszarowych. Dalej wyjaśnił także, że organ każdy przypadek rozpatruje indywidualnie i biorąc pod uwagę konstrukcję normy prawnej zawartej w art. 109 ust. 1 upw, wydaje rozstrzygnięcie, które uwzględnia wszystkie aspekty sprawy, w tym m.in. rodzaj naruszenia, czas jego trwania i wpływ na środowisko, ale też rozmiary prowadzonej działalności.

(akta kontroli: tom II, str. 24-25, 156-159, 167-168; tom III, str. 1-661; tom IV, str. 1-671; tom V, str. 1-720; tom VI, str. 1-684; tom VII, str. 1-607; tom VIII, str. 1-381)

1.11. W latach 2018-2023 kontrole, które obejmowały swoim zakresem tematykę ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych realizowało łącznie od 10 do 20 inspektorów. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą liczba ta ulegała zmianom i wyniosła odpowiednio: 11, 11, 10, 10, 20 i 13 pracowników, co stanowiło średnio od trzech do pięciu kontroli wykonywanych przez jednego inspektora rocznie. W związku z obowiązkiem prowadzenia przez WIOŚ kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, łącznie około 40 inspektorów WIOŚ brało udział w szkoleniach⁶⁰ dotyczących kontroli gospodarstw rolnych i ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami.

Łączna liczba etatów inspekcyjnych⁶¹ w Wydziale Inspekcji i Działach Inspekcji w delegaturach WIOŚ, według stanu na 31 grudnia każdego roku z okresu objętego kontrolą, wyniosła 60 osób w 2018 r., 83 osoby w 2019 r., 75 osób w 2020 r., 74 osoby w 2021 r., 69 osób w 2022 r. i 71 w 2023 r. (w etatach odpowiednio: 58,5, 81,5, 74,0, 73,0, 67,0 i 68,5). Pomimo wzrostu zatrudnienia o 29 etatów w 2019 r., 26 etatów zostało przydzielonych do Wydziału i Działów Inspekcji, a trzy etaty do wydziałów prawnych we Wrocławiu i Wałbrzychu. W 2022 r. w związku z utworzeniem, decyzją Wojewódzkiego Inspektora, Wydziału Przystępczości Środowiskowej przeniesiono do pracy w jego strukturach 11 pracowników Wydziału i działów Inspekcji (tj. ok. 20% stanu osobowego z Inspekcji i części zadań obejmujących kontrole interwencyjne w zakresie odpadów – ok. 11% zadań).

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, w związku z występującymi problemami kadrowymi, w Wydziale Inspekcji podjęto działania mające na celu optymalizację czynności kontrolnych, takich jak: specjalizacja inspektorów w zakresie kontrolowanych komponentów, co pozwalało na pogłębienie ich wiedzy i sprawność przeprowadzania kontroli, kontrole z tytułu art. 108 ust. 1 upw powierzano inspektorom specjalizującym się w problematyce nawozów i nawożenia, dla inspektorów prowadzących kontrole z zakresu ochrony powietrza i gospodarki odpadami prowadzono szkolenia pozwalające na prowadzenie kontroli na fermach nie wymagających pozwolenia zintegrowanego, nie prowadzących upraw i nie stosujących nawozów. Zatrudniano pracowników na czas zastępstwa nieobecnych inspektorów. Pracownik obsługujący program QGIS prowadził wewnętrzne szkolenie z jego obsługi (ułatwiającego typowanie do kontroli działek zlokalizowanych na terenach chronionych, terenach JCWP, w pobliżu cieków i zbiorników wodnych), skracającego czas czynności kontrolnych dla rolników posiadających wiele działek.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił również, że w latach 2018-2023 WIOŚ nie zwracał się bezpośrednio do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁶² o środki na wyposażenie niezbędne do dokonywania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Jednocześnie wskazał, że 9 grudnia 2019 r. WIOŚ otrzymał od GIOŚ dwa samochody ciężarowo-terenowe⁶³. Ponadto Wojewódzki Inspektor złożył dwa wnioski do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁶⁴, w wyniku których w 2019 r. otrzymał cztery samochody terenowe, a w 2020 r. dziewięć samochodów osobowych. Przyznając dofinansowanie na powyższe samochody WFOŚiGW wskazał, że pozyskane pojazdy będą wykorzystywane do realizacji zadań kontrolnych WIOŚ (w tym realizacji kontroli wynikających z art. 108 ust. 1 upw).

⁶⁰ Warsztaty dla doradców rolnych w zakresie wprowadzania dyrektywy azotanowej, Kontrola stosowania Programu działań (dziewięć osób), Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną, Nawozy i nawożenie, Program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

⁶¹ Z pominięciem stanowiska Kierownika Wydziału/Działu.

⁶² Dalej: PGW WP.

⁶³ Umowa nr KZGW/KZ/2019/073 z 4 lipca 2019 r. zawarta pomiędzy GIOŚ a PGW WP.

⁶⁴ Dalej: WFOŚiGW.

Kwestia poziomu zatrudnienia niedostosowanego, według oceny Wojewódzkiego Inspektora, do liczby wykonywanych zadań była przedmiotem korespondencji prowadzonej m.in. z Wojewodą Dolnośląskim oraz GIOŚ⁶⁵. Próba pozyskania dodatkowych środków, m.in. na realizację zadań wynikających z art. 108 ust. 1 upw, była przedmiotem wniosku skierowanego do Prezesa PGW WP w kwietniu 2018 r.⁶⁶ o zabezpieczenie środków w budżecie na 2019 r. na pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE⁶⁷ w pełnym zakresie oraz dyrektywy azotanowej. Zawarte we wniosku dane wskazywały, że konieczność kontroli stosowania programu działań przynajmniej u 1% podmiotów z wykazu przekazanego przez ARiMR (tj. około 960 kontroli rocznie), wymaga co najmniej 32 dodatkowych etatów. Koszt takiej liczby kontroli oszacowano na 5 588 512,00 zł, w tym m.in.: koszty osobowe na 2 756 512,00 zł, koszty szkoleń na 64 000,00 zł, koszty wykonania poboru próbek i analiz na 272 000,00 zł. Koszty inwestycyjne obejmujące zakup samochodów terenowych i dronów oszacowano zaś na 700 000,00 zł. We wniosku WIOŚ wskazał także przydzielenie od 2015 r. dziewięciu nowych zadań dla organów Inspekcji Środowiska, które nie wiązały się z przyznaniem dodatkowych etatów.

Wojewódzki Inspektor skierował również do Wojewody Dolnośląskiego wniosek o zabezpieczenie środków w budżecie na 2019 r. w łącznej kwocie 1 689 000,00 zł na podwyżki wynagrodzeń oraz zwiększenie zatrudnienia. Wojewódzki Inspektor wskazał także, że pomiędzy rokiem 2000 a dniem sporządzenia wniosku, tj. 25 maja 2018 r., liczba zadań WIOŚ zwiększyła się z 14 do około 65, natomiast zmiana ta nie skutkowała adekwatnym wzrostem zatrudnienia w grupie inspektorów.

Ponadto Minister Środowiska w 2018 r. zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego o analizę trudnej sytuacji finansowej WIOŚ, zagrażającej realizacji ustawowych zadań oraz o podjęcie wszelkich możliwych działań w celu znaczącego wzmocnienia kadrowego i finansowego WIOŚ⁶⁸.

WIOŚ w związku ze zmianą ustawy o IOŚ otrzymał dodatkowe 29 etatów, z tym, że dokonując analizy sytuacji kadrowej WIOŚ wnioskował o zwiększenie zatrudnienia o 71 etatów.

Kwestia przyznania dodatkowych etatów i środków finansowych stała się także przedmiotem kolejnego wniosku skierowanego przez Wojewódzkiego Inspektora do Wojewody Dolnośląskiego 8 maja 2023 r.⁶⁹ Niemniej uzasadnieniem dla złożonego pisma była ogólna zła sytuacja kadrowa w WIOŚ, w tym ze szczególnym zaznaczeniem realizacji kontroli gospodarowania odpadami.

(akta kontroli: tom I, str. 8-16, 399-400, 428-429, 459-460, 494-495, 546-547, 594-595; tom II, str. 3, 16-23, 26-100, 185-221, 246-249, 272-273, 295-311, 325-327)

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

1. W WIOŚ nierzetelnie, tj. niezgodnie z wytycznymi GIOŚ, sporządzono plan kontroli, o którym mowa w art. 108 ust. 1 upw, podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw. Pomimo określenia

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁶⁵ Pismo z 16 kwietnia 2018 r., znak: DIIO-0701/50/2018, skierowane przez GIOŚ do Prezesa PGW WP; pismo z 25 kwietnia 2018 r., znak: WBF.3110.4.2018, skierowane do Prezesa PGW WP przez WIOŚ; pismo z 25 maja 2018 r., znak: WBF.3110.5.2018, skierowane do Wojewody Dolnośląskiego przez WIOŚ; pismo z 14 listopada 2018 r., znak: WI.700.134.2018.MSI, skierowane do GIOŚ przez WIOŚ i pismo z 8 maja 2023 r., znak: WO.2110.3.2023.BS, skierowane do Wojewody Dolnośląskiego przez WIOŚ.

⁶⁶ Pismo z 25 kwietnia 2018 r., znak: WBF.3110.4.2018 W/L.dz.1421/2018,

⁶⁷ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r.).

⁶⁸ Uzasadnieniem wzmocnienia kadrowego WIOŚ wskazanym przez Ministra Środowiska, w tym przypadku była jednak kwestia wytwarzania i gospodarowania odpadami.

⁶⁹ Pismo z 8 maja 2023 r., znak: WO.2110.3.2023.BS W/L.dz. 1667/2023.

przez GIOŚ, w 2019 r., 2022 r. i 2023 r. minimalnej liczby podmiotów do objęcia kontrolą stosowania programu działań, WIOŚ w planach rocznych na powyższe lata nie zaplanował wymaganej liczby kontroli w ramach realizacji celu obejmującego stosowanie ww. programu. Na 2019 r. zaplanowano do kontroli łącznie 32 podmioty, zamiast wymaganych przez GIOŚ 240 podmiotów. Na 2022 r. zaplanowano powyższe kontrole dla łącznie 71 podmiotów, zamiast 240 podmiotów, a na 2023 r. – 63 podmioty, zamiast określonej w wytycznych GIOŚ liczby 120 podmiotów. Ponadto nie stosowano wytycznych obejmujących konieczność planowania kontroli w jak największej liczbie podmiotów na terenie jednej gminy i jednocześnie kierowanie do tych podmiotów zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, przeprowadzenie kontroli we wskazanej przez GIOŚ liczbie przewyższało średnioroczną liczbę kontroli planowych. Inspektorzy WIOŚ w latach 2020-2022 zrealizowali rocznie średnio około 2,9 tys. wszystkich kontroli (z czego od 232 do około 273 kontroli planowych i od 209 do 414 kontroli pozaplanowych). Kontrole interwencyjne i działania w trybie art. 10b ustawy o IOŚ stanowiły priorytet. Ponadto Wojewódzki Inspektor odnotował systematyczny wzrost liczby wniosków o kontrole interwencyjne (np. o 19% w latach 2019-2021) oraz zwiększenie obowiązków wykonywanych w trybie pozaplanowym w oparciu o art. 41a ustawy o odpadach, tj. kontrole na wniosek organów przed wydaniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz w związku z art. 11 ust. 4 tejże ustawy. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił także, że WIOŚ z mocy prawa zobligowany jest do dokonywania cyklicznych kontroli zakładów należących do I kategorii (instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego, zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej) oraz zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W województwie dolnośląskim zlokalizowanych jest 276 instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego. Dalej wyjaśnił także, że zgodnie z zasadami sporządzania rocznych planów kontroli, do przestrzegania których zobowiązani są IOŚ, decyzje o umieszczeniu zakładów zaliczanych do kategorii od III do V w planie kontroli, podejmuje Wojewódzki Inspektor. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że sytuacja kadrowa (liczba samodzielnych inspektorów) oraz liczba zadań nałożonych na WIOŚ, a także zaległości spowodowane sytuacjami nadzwyczajnymi (epidemia COVID-19 i katastrofa ekologiczna na Odrze) uniemożliwiły zaplanowanie do kontroli wymaganej wytycznymi GIOŚ liczby podmiotów. Przyczyną niezaplanowania wymaganej przez GIOŚ liczby podmiotów objętych kontrolą była, według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, także konieczność pozostawienia rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe oraz fakt, iż jeden inspektor nie był w stanie zrealizować kilku kontroli na terenie jednej gminy.

(akta kontroli: tom II, str. 1, 5-15, 137-153, 224-225)

NIK zauważa, że chociaż wytyczne GIOŚ zezwalały na podejmowanie przez WIOŚ indywidualnych decyzji w odniesieniu do umieszczania w planach kontroli zakładów należących do kategorii od III do V, to wskazywały jednak minimalne liczby podmiotów do objęcia kontrolą w ramach stosowania Programu działań, bez względu na przyznaną im kategorię. Ponadto ogólne wytyczne odnosiły się tylko i wyłącznie do kontroli z art. 108 ust. 1 upw i można je traktować jako prawo szczególne w odniesieniu do pozostałej działalności kontrolnej. Zgodnie z zapisami ISK, korekty planów kontroli mogły polegać na zmianie podmiotu wytypowanego do kontroli, natomiast nie mogły wpływać na liczbę tych podmiotów ani na zmianę cykli i celów kontrolnych. Zmiana planu, skutkująca zmianą ogólnej liczby kontroli możliwa była natomiast tylko w sytuacjach nieprzewidzianych zdarzeń losowych lub konieczności wykonania kontroli nie ujętych w planie, co skutkowało przekroczeniem planowanej rezerwy czasowej na te kontrole i dotyczyła wszystkich cykli i celów kontrolnych.

Sytuacje skutkujące zmianą planów kontroli wystąpiły w 2020 r. (pierwsza fala epidemii COVID-19) i w 2022 r. (masowe śnięcie ryb w Odrze), natomiast planowanie podmiotów do kontroli odbywało się do grudnia danego roku, na rok kolejny, gdy WIOŚ nie posiadał jeszcze wiedzy o ewentualnych zdarzeniach nadzwyczajnych, skutkujących możliwością zmiany planów rocznych. W ocenie NIK taki system sporządzania planów kontroli był nierzetelny, a brak aktualnych danych z ARiMR skutkowało posiadaniem niepełnej wiedzy o liczbie podmiotów, które należałoby objąć kontrolą w kolejnym roku. Ponadto wprowadzenie wytycznych stanowiło realizację wniosku pokontrolnego, przedstawionego przez NIK w informacji o wynikach kontroli nr KSI.410.006.00.2017⁷⁰.

2. Wojewódzki Inspektor w latach 2018-2023 nie skorzystał w pełni z uprawnień przysługujących z mocy art. 108 ust. 4-6 upw. Pomimo pozyskania w marcu 2018 r. danych gromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁷¹, nie aktualizował ich od 2019 r. do 2023 r., co należy ocenić jako działanie nierzetelne.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, wykaz przekazany przez ARiMR zawiera około 92 tys. podmiotów, a możliwości kadrowe WIOŚ przy realizacji rocznie około 300 kontroli planowych z wyjazdem w teren nie pozwalają na skontrolowanie wszystkich podmiotów z wykazu nawet w perspektywie do 2027 r. Ponadto wykaz ten zawiera adresy gospodarstw bez lokalizacji gruntów, na których prowadzona jest faktycznie działalność. WIOŚ nie posiada dostępu do danych dotyczących lokalizacji gruntów danego gospodarstwa. Aktualizacja wykazu nie jest więc niezbędna do prawidłowego planowania i prowadzenia działalności kontrolnej. Ponadto, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, WIOŚ pozyskuje dane o podmiotach prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie z innych źródeł. Do planowania kontroli w fermach drobiu i trzody chlewnej posiadających pozwolenie zintegrowane, wykorzystywane są dane o kontrolach gromadzone w ISK, a kontrole tych podmiotów planowane są z częstotliwością raz na trzy lata. W przypadku podmiotów, w których realizowano cel dotyczący produkcji pierwotnej zakłady typowane są przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną we Wrocławiu z wykorzystaniem wykazów prowadzonych przez tę jednostkę. Do typowania podmiotów do kontroli wykorzystywane są także dane od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (dwukrotnie w ciągu roku) dotyczące instalacji do chowu lub hodowli trzody chlewnej. Przy planowaniu na 2023 r. wykorzystywano także dane o prowadzących gospodarstwa rolne o wielkości od 60 do 210 DJP, pozyskane od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii. Ponadto do planowania uwzględnia się także dane o gospodarstwach uzyskane podczas rozpatrywania interwencji. W razie potrzeby WIOŚ wnioskuje do ARiMR o dane dotyczące działalności rolniczej prowadzonej na wskazanej działce ewidencyjnej i uzyskuje aktualne informacje z krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. W tym okresie wystąpiła sytuacja, w której objęto kontrolą podmiot prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie, który zgodnie z informacją z ARiMR nie figurował w krajowym systemie ewidencji.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 182-192, 211; tom II, str. 1, 134-135)

⁷⁰ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/051/>, str. 19 [dostęp: 8 listopada 2024 r.].

⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 885.

W ocenie NIK niewystępowanie w latach 2019-2022 do właściwych organów/institucji oraz niepodejmowanie w latach 2019-2022 żadnych innych działań, zwiększających szansę na skuteczne pozyskanie danych, jest działaniem nierzetelnym. Brak możliwości skontrolowania wszystkich podmiotów z wykazu nie oznacza, że należy odstąpić od aktualizacji bazy danych.

3. WIOŚ nie wszczyła postępowań administracyjnych bez zbędnej zwłoki. Spośród 63 postępowań kontrolnych poddanych szczegółowej weryfikacji, w przypadku 17 (tj. 27,0%), zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego przygotowano od 82 do 701 dni po dniu podpisania przez strony protokołu z czynności kontrolnych, co należy ocenić jako działania niezgodne z art. 12 § 1 kpa.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, przepisy art. 35 kpa dotyczą prowadzonych postępowań administracyjnych i w przepisach nie znajduje się uzasadnienie do ich przenoszenia na termin poprzedzający wszczęcie postępowania. Przepisy nie wskazują także w jakim terminie należy takie postępowanie wszcząć. Ustawa o IOŚ wskazuje jedynie, że na podstawie ustaleń kontroli IOŚ może wydać decyzję administracyjną na podstawie odrębnych przepisów. Jedynym wskazanym przez przepisy terminem jest termin przedawnienia, który w żadnej z kontrolowanych spraw nie został przekroczony. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że terminy wskazane w art. 35 kpa nie są liczone jako dni kalendarzowe, lecz jako dni biegu postępowania i nie wlicza się do nich terminów dla dokonania konkretnych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, okresów zawieszenia postępowania, czasu trwania mediacji oraz okresów opóźnień z winy strony albo przyczyn niezależnych od organów. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że WIOŚ wykonuje czynności bez zbędnej zwłoki, a przesunięcia czasowe wynikają z konieczności priorytetyzacji realizowanych działań w związku z szeregiem nakładających się uwarunkowań, w tym występującą fluktuacją kadrową oraz szerokim zakresem realizowanych zadań.

(akta kontroli: tom II, str. 24-25, 154-160, 180-181, 252-255; tom III, str. 1-661; tom IV, str. 1-671; tom V, str. 1-720; tom VI, str. 1-684; tom VII, str. 1-607; tom VIII, str. 1-381)

NIK wskazuje, że głównym przepisem kpa, regulującym kwestię działania organów jest art. 12 § 1, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. W kontrolowanych sprawach nie prowadzono mediacji i nie zawieszano postępowań. Mając na uwadze, że kontrolowany przez WIOŚ podmiot, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o IOŚ, ma prawo w ciągu siedmiu dni przedstawić swoje stanowisko do treści protokołu z czynności kontrolnych oraz uwzględniając czas wynikający z terminów na wnoszenie uwag za pośrednictwem operatora pocztowego (terminy doręczania przesyłek), a także konieczność rozpatrzenia wniesionych uwag, NIK stoi na stanowisku, że 60 dni to wystarczający czas na sporządzenie i przekazanie stronie, ewentualnego zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35 § 1 kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Potwierdzeniem konieczności załatwienia spraw bez zbędnej zwłoki jest również ograniczenie czasu trwania samego postępowania, wskazane w § 3 przywołanego przepisu, tj. w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy.

4. W przypadku czterech⁷² spośród 23 postępowań kontrolnych⁷³ przeprowadzonych w trybie planowym nie sporządzono protokołów z oględzin, co było niezgodne z art. 48 ust. 8 w związku z art. 48 ust. 5 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, zgodnie z częścią nr 1 pkt 5.1.2. ISK, sporządzenie protokołu z oględzin jest obowiązkowe jeśli inspektor stwierdzi naruszenie wymagań ochrony środowiska bądź braku wymaganych zabezpieczeń. W przypadku niestwierdzenia naruszeń nie wymaga się sporządzenia protokołu oględzin, wówczas informacje o dokonaniu oględzin i ustaleniach zamieszcza się w protokole kontroli. Ponadto w wytycznych GIOŚ do prowadzenia kontroli stosowania Programu działań również nie wprowadzono obowiązku sporządzania protokołów z oględzin w sytuacji braku stwierdzonych naruszeń i nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom II, str. 180-181, 246-248, 260-261; tom V, str. 137-183, 423-467; tom VI, str. 183-235; tom VII, str. 276-332)

NIK wskazuje, że przywołany przepis jest jednoznaczny i nie pozostawia żadnych wątpliwości co do konieczności sporządzenia stosownego dokumentu oraz nie pozostawia dowolności jego interpretacji. Procedury wewnętrzne są aktem niższego rzędu w stosunku do ustawy.

5. W przypadku trzech z 36 podmiotów, o których mowa w art. 102 ust. 1 upw, zobligowanych do posiadania pozwolenia zintegrowanego, WIOŚ nie prowadził kontroli w terminach wynikających z wymogów GIOŚ w tym zakresie, zamieszczonych w części 1 pkt 2.3. w ISK, tj. co roku dla podmiotów zakwalifikowanych do I kategorii oraz raz na trzy lata do podmiotów zakwalifikowanych do II kategorii.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, w przypadku dwóch z tych podmiotów kontrole nie zostały przeprowadzone z uwagi na dużą rotację pracowników, dużą liczbę instalacji wymagających PZ w stosunku do liczby pracowników oraz fakt, że w kontrolach z 2018 r. nie stwierdzono w tych podmiotach naruszeń, a w jednym z podmiotów przeprowadzona w 2019 r. kontrola wykazała jedynie naruszenie o niskiej klasie. W jednym z trzech podmiotów zaplanowana na 2020 r. kontrola nie została przeprowadzona z uwagi na ograniczenia prowadzenia kontroli z wyjazdem w teren spowodowane zagrożeniami wynikającymi z epidemii COVID-19.

(akta kontroli: tom II, str. 272-279)

W ocenie NIK wytyczne GIOŚ określiły czasookres przeprowadzania kontroli, wedle których *aktualnie obowiązująca częstotliwość kontroli jest następująca: zakłady I kategorii – zakłady o bardzo dużej uciążliwości dla środowiska, częstotliwość kontroli co roku, zakłady II kategorii – zakłady o dużej uciążliwości dla środowiska, częstotliwość kontroli nie rzadziej niż raz na trzy lata, zakłady III kategorii – zakłady o umiarkowanej uciążliwości dla środowiska – decyzja o ujęciu w planie należy do WIOŚ, zakłady IV kategorii – zakłady o małej uciążliwości dla środowiska – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ, zakłady V kategorii – zakłady o znikomej uciążliwości dla środowiska – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ.*

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁷² Protokoły kontroli nr: WIOŚ-WROC 170/2023, WIOŚ-WROC 171/2023, WIOŚ-WROC 56/2022, WIOŚ-WROC 66/224.

⁷³ Z próby 63 postępowań poddanych szczegółowej kontroli NIK.

Wnioski

1. Podjęcie działań organizacyjnych skutkujących pełnym uwzględnieniem wytycznych GIOŚ w zakresie liczby i rodzaju oraz siedziby podmiotów typowanych do planów działalności kontrolnej.
2. Zapewnienie bieżącej aktualizacji danych o podmiotach zobowiązanych do stosowania Programu działań.
3. Zapewnienie niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przypadkach stwierdzenia naruszeń w kontrolach.
4. Sporządzanie protokołów z oględzin wymaganych przepisami prawa.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 12 listopada 2024 r.

Kontroler
Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis