



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.12.3.2024

Pan
Dominik Przelazły
Łódzki Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska w Łodzi
Wojewódzki Inspektorat
Ochrony Środowiska w Łodzi
ul. Lipowa 16
90-743 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi ¹ , ul. Lipowa 16, 90-743 Łódź Dominik Przelazły - Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi ² , od 1 października 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Maks - Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi od 21 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2021 r. Andrzej Długołęcki - Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2022 r. Dominik Przelazły - p.o. Zastępca Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi od 1 września 2022 r. do 30 września 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabela Sawicka-Sekrecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/63/2024 z 24 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „WIOŚ”, „Inspektorat” lub „WIOŚ w Łodzi”

² Dalej: „Wojewódzki Inspektor”, „ŁWIOŚ”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska realizował działania związane z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, lecz były one prowadzone w ograniczonym zakresie. W porównaniu z 2017 r., w każdym kolejnym roku okresu objętego kontrolą, we WIOŚ następował wzrost liczby przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne⁵. Jednak w 2019 r. WIOŚ zrealizował ww. kontrole niezgodnie z wytycznymi do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska⁶, ustalonymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁷, przeprowadzając w 2019 r. jedynie 86 z 240 wskazanych w ww. wytycznych kontroli planowych. Planując działalność kontrolną na lata 2020-2022 i 2024, ŁWIOŚ nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 108 ust. 4-6 upw i nie wystąpił w latach 2019-2021 i 2023 do Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa⁸ o udostępnienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁹, co było działaniem nierzetelnym. Planując kontrole na kolejne lata Inspektorat bazował na wykazie udostępnionym przez ARiMR w 2018 r., a w latach późniejszych na wykazie z 2022 r. Typując podmioty do kontroli WIOŚ brał pod uwagę stan wskaźników zanieczyszczeń jednolitych części wód powierzchniowych¹⁰, ściśle współpracując z Departamentem Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz m.in. na podstawie geoportalu hydrologicznego.

WIOŚ prawidłowo i rzetelnie przeprowadzał kontrole stosowania programu działań¹¹, o którym mowa w art. 104 upw; spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem oraz stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw. ŁWIOŚ wydawał decyzje we wszystkich przypadkach, w których w protokole kontroli stwierdzono naruszenia, a decyzje te były zgodne z przepisami art. 109 ust. 1-7 upw i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹². Inspektorat corocznie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacje o wynikach kontroli prowadzonych we wskazanym wyżej zakresie, w terminie określonym w art. 108 ust. 2 upw.

WIOŚ co do zasady prawidłowo postępował w sytuacjach nieuiszczonych w terminie opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw. W przypadku czterech podmiotów (z 15 objętych szczegółowym badaniem) WIOŚ, jako wierzyciel, po upływie wymaganego terminu, nie przesłał zobowiązanemu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm., dalej: „upw”.

⁶ Dalej: „IOŚ”.

⁷ Dalej: „GIOŚ”.

⁸ Dalej: „ARiMR”.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 885, dalej: „ukse”.

¹⁰ dalej: „jcw”.

¹¹ Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”: z dnia 5 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1339) i z dnia 12 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 243), dalej: „rozporządzenie w sprawie Programu działań”.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „kpa”.

drogę postępowania egzekucyjnego. Podmioty te uiściły opłaty po przeprowadzeniu przez Inspektorat czynności informacyjnych, o których mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹³. W 10 na 15 przypadków WIOŚ przeprowadził ponowne kontrole podmiotów prowadzących produkcję rolną, w stosunku do których stwierdzone w toku poprzedniej kontroli naruszenia skutkowały wydaniem decyzji o ich usunięciu.

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

1-3. W latach 2018-2023 ŁWIOŚ zaplanował odpowiednio: 42, 94, 99, 95, 241 i 120 kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Przed wejściem w życie upw i Programu Działań (tj. w 2017 r.) WIOŚ zaplanował i przeprowadził 42 kontrole. Roczne plany WIOŚ zawierały wyszczególnione ogólnopolskie cele kontrolne IOŚ, na podstawie których zostaną przeprowadzone kontrole, w tym cel pn. *Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach, której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie stosowania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*¹⁴.

(akta kontroli str. 15-216)

W 2018 r. WIOŚ zrealizował wszystkie z zaplanowanych 42 kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. W latach 2019-2023 WIOŚ nie zrealizował odpowiednio: trzech, dwóch, czterech, sześciu i trzech kontroli planowych. Liczba przeprowadzonych kontroli planowych w 2019 r. była niezgodna z wytycznymi GIOŚ z 5 grudnia 2018 r.¹⁵, co zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2022 r. liczba przeprowadzonych kontroli planowych wyniosła 235 z 241 zaplanowanych (tj. o pięć mniej, niż zalecono w Wytycznych do planowania działalności IOŚ na 2022 r.), czego powodem były przyczyny niezależne od WIOŚ tj. m.in.: przebywanie właściciela podmiotu kontrolowanego w zakładzie karnym, śmierć właściciela czy przeprowadzona wcześniej kontrola interwencyjna w tym samym gospodarstwie. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, z uwagi na fakt, iż kontrole interwencyjne są efektem reakcji na informacje o nieprawidłowościach w zakresie ochrony środowiska, ich przeprowadzenie ma pierwszeństwo przed innymi kontrolami. Kontrole interwencyjne, z uwagi na możliwość popełnienia wykroczenia czy przestępstwa w zakresie przepisów ochrony środowiska, są traktowane jako priorytetowe.

W przypadku Wytycznych do planowania działalności IOŚ na 2023 r. GIOŚ polecił przeprowadzić po 30 kontroli planowych (tj. 120 dla WIOŚ¹⁶ i delegatur¹⁷) – tym samym liczba przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli planowych, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw była zgodna z wytycznymi.

Poza kontrolami planowymi WIOŚ realizował kontrole interwencyjne (pozaplanowe) dotyczące wskazanego wyżej celu, co dało łącznie: 56, 139, 141, 128, 263 i 167 zrealizowanych kontroli rocznie.

(akta kontroli str.15-216, 321-341, 435-436, 443)

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 316, dalej: „rozporządzenie ws. postępowania wierzycieli”.

¹⁴ w 2019 r. cel nr 28; w 2020 r. cel nr 23; w latach 2021-2023 cel nr 32.

¹⁵ Pismo znak: DI-0703/124/23018/mw skierowane do wszystkich WIOŚ.

¹⁶ Liczba kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ wyniosła 32.

¹⁷ Liczba przeprowadzonych kontroli w delegaturach wyniosła: 55, 43 i 37.

W przypadku lat 2018, 2020 i 2021, w których GIOŚ nie wydał bezpośrednich wytycznych do planów kontroli na poszczególne lata, WIOŚ nie występował do GIOŚ celem ustalenia wytycznych dla kontroli Programu działań, w tym zalecanej liczby podmiotów do kontroli. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, planując kontrole brano pod uwagę wielkość prowadzonej działalności (kategorię ryzyka), częstotliwość przeprowadzanych kontroli i wcześniejszych interwencji na dany podmiot. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, zakres kontroli ustalany był w oparciu o informacje zbierane przez WIOŚ oraz akty prawne określające wymagania i obowiązki tych podmiotów, w tym ustawy Prawo wodne oraz Rozporządzenia wprowadzającego Program azotanowy. Zakres kontroli jest zgodny z celami, które są każdorocznie zawarte w „Wytycznych do planowania kontroli”. Przy ustalaniu zakresu kontroli brane jest również pod uwagę jakie komponenty dodatkowo będą podlegać kontroli. Każdorazowo przy kontrolach rolników wybierane są cele zawarte w ISK związane z Programem działań, jednak istnieć możliwość dopisania np. celu związanego z poborem wody podziemnej, czy powierzchniowej lub kontroli pozwolenia zintegrowanego. Ustalając zakres opieramy się na danych uzyskanych z poprzednich kontroli. W przypadku interwencji dodatkowo brany jest pod uwagę ten komponent, którego tyczy się interwencja. (...) Zakres może zostać rozszerzony w zależności od przebiegu kontroli.

(akta kontroli str. 434-435, 441-442)

W zależności od stopnia oddziaływania na środowisko zakłady kontrolowane przez WIOŚ przyporządkowane były do jednej z pięciu kategorii ryzyka, zgodnie z wytycznymi Informatycznego Systemu Kontroli (ISK):

- zakłady i kategorii (w tym zakłady dużego ryzyka wystąpienia awarii (ZDR), zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, instalacje energetycznego spalania paliw stosujące ciężki olej opałowy, zakłady podlegające kontroli z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów w przypadku zezwolenia wstępnego na przywóz odpadów niebezpiecznych) – co roku,
- zakłady II kategorii (w tym zakłady zwiększonego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZZR), zakłady podlegające rozporządzeniu nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie PRTR¹⁸, instalacje wymagające posiadania pozwolenia zintegrowanego) – nie rzadziej niż raz na 3 lata,
- zakłady III kategorii (przyporządkowanie zakładów do III kategorii następuje w oparciu o wynik analizy wielokryterialnej wykonanej po przeprowadzeniu kontroli) – co 4 lata,
- zakłady IV kategorii (przyporządkowanie zakładów do IV kategorii następuje w oparciu o wynik analizy wielokryterialnej wykonanej po przeprowadzeniu kontroli) – co 5 lat lub rzadziej,
- zakłady V kategorii – bez obowiązku ujmowania ich w planach kontroli.

Według stanu na dzień 26 lipca 2024 r., w Inspektoracie zewidencjonowano 12 834 zakładów w systemie ISK, z czego 8 to ZDR, 24 ZZR i 245 objęte Pozwoleniem Zintegrowanym (w tym 103 dotyczące chowu i hodowli).

ŁWIOŚ dysponował informacją nt. liczby podmiotów prowadzących produkcję rolną, na podstawie zestawień ARiMR z 2018 r.¹⁹ i 2022 r.²⁰ Celem aktualizacji danych z 2018 r., ŁWIOŚ pismem z 28 stycznia 2022 r. wystąpił do ARiMR w Łodzi o udostępnienie i przekazanie bazy danych aktywnych rolników z terenu

¹⁸ Dz.U.UE.L.2006.33.1.

¹⁹ Rejestr zawierał 119.966 podmiotów.

²⁰ Rejestr zawierał 201.663 podmioty.

województwa łódzkiego, występujących o dopłaty bezpośrednio do ARiMR. W latach 2019-2021, w celu zaplanowania kontroli ŁWIOŚ nie występował do ARiMR o udostępnienie ww. danych, co zostało szerzej opisane w sekcji *stwierzone nieprawidłowości*. Pismem z 1 marca 2022 r. WIOŚ otrzymał wykaz z ww. danymi dla województwa łódzkiego. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, na podstawie ostatniej przekazanej w 2022 r. bazy danych z wykazem podmiotów prowadzących produkcję rolną i/lub chów/hodowlę zwierząt nie da się wyszczególnić podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw²¹, z podziałem na te, które były zobowiązane do posiadania planu nawożenia azotem, oraz które były zobowiązane przekazać do WIOŚ pozytywne opinie o planie nawożenia azotem, gdyż przekazana baza nie uwzględnia takich danych, w tym m.in. nie zawiera liczby stanowisk, liczby DJP²² zwierząt, powierzchni upraw intensywnych, czy nie uwzględnia chowu/hodowli innych zwierząt niż te ujęte w bazie, które to również podlegają pod wymagania Programu działań. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, brak takich danych w przekazanych przez ARiMR bazach danych, nie uniemożliwił realizacji zadań. *Typując podmioty do kontroli Inspektorzy, oprócz danych z bazy biorą również pod uwagę wytyczne GIOŚ na dany rok kalendarzowy, posiadaną bazę zakładów w ISK, wcześniejsze interwencje, przesłane programy azotanowe do akceptacji, czy stan wód na danym rejonie. W Inspektoracie funkcjonuje Internetowy System Kontroli, do którego wprowadzane są wszystkie kontrole przeprowadzone przez WIOŚ. Dzięki temu istnieje możliwość wygenerowania kontroli z naruszeniem, natomiast nie ma możliwości wyodrębnienia podmiotów, które były lub są zobowiązane do posiadania planu nawożenia azotem oraz nie ma możliwości wyodrębnienia podmiotów, które były zobowiązane przekazać do WIOŚ pozytywne opinie o planie nawożenia. Niemniej jednak do podmiotów, na których ciąży obowiązek przekazania do WIOŚ pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem zalicza się częściowo te, które są zobowiązane posiadać pozwolenie zintegrowane²³. WIOŚ w Łodzi prowadzi rejestr pozwoleń zintegrowanych, ale w związku z tym, iż nie wszystkie podmioty posiadające pozwolenie zintegrowane muszą posiadać plan nawożenia azotem i pozytywną opinie do niego, to i tak liczbę tych podmiotów zobowiązanych do przekazania tej opinii należy zliczyć indywidualnie analizując każdy podmiot z osobna.* Rejestr PZ zamieszczany był na stronie WIOŚ. Dodatkowo do rejestru prowadzona była wewnętrznie ewidencja terminów przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 11-13, 15-216, 253-290, 405-431, 443-444)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁴ WIOŚ otrzymał od GIOŚ jedno polecenie (w lipcu 2022 r.) dotyczące kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, zlecające przeprowadzenie w 2023 r. kontroli w jednym z gospodarstw z terenu woj. łódzkiego. WIOŚ przeprowadził wskazaną w poleceniu kontrolę w listopadzie 2022 r.

(akta kontroli str. 348-359)

W latach 2018-2023 WIOŚ nie uczestniczył w przedsięwzięciu pn.: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód” na którego realizację zawarta została umowa z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr 198/2018/Wn50/EE-ee/D między Fundacją na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 367)

²¹ dalej: „podmioty prowadzące produkcję rolną”.

²² duże jednostki przeliczeniowe – miara stosowana w hodowli zwierząt do przeliczenia różnych gatunków zwierząt, na jedną wspólną jednostkę.

²³ dalej: „PZ”.

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.

4-6. Szczegółowa analiza 15 przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli²⁵ (w tym 10 spraw, w wyniku których wydano decyzje, o których mowa w art. 109 ust. 1 upw) wykazała, iż każdorazowo podczas ich przeprowadzania kontrolowano:

- zgodność z programem działań rolniczego wykorzystania nawozów na glebach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem;
- zgodność z warunkami i rolniczego wykorzystania nawozów w pobliżu wód powierzchniowych;
- zgodność z warunkami rolniczego wykorzystania nawozów na terenach o dużym nachyleniu;
- zgodność z okresami nawożenia;
- zgodność z warunkami przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowania z odciekami;
- zgodność dawek i sposobów nawożenia azotem;
- zgodność sposobów dokumentowania realizacji programu działań;
- zgodność realizacji środków, o których mowa w art. 104 ust. 2 pkt 1 lit. a – e upw z harmonogramem rzeczowym i czasowym, określonym w programie działań;
- realizację obowiązku posiadania planu nawożenia azotem;
- realizację obowiązku stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem.

Szczegółowa kontrola 15 spraw wykazała, iż ŁWIOŚ wydawał decyzje we wszystkich przypadkach, w których w protokole kontroli stwierdzono naruszenia, a decyzje te były zgodne z przepisami art. 109 ust. 1-7 upw i art. 107 kpa, tj.:

- nakazywały usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli²⁶ lub ustalały obowiązek uiszczenia opłaty i jej wysokość²⁷;
- decyzje opłatowe dotyczyły: stosowania nawozów niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 upw lub z planem nawożenia azotem; przechowywania nawozów naturalnych niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 upw; prowadzenia dokumentacji realizacji programu działań niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 upw lub jej braku oraz braku planu nawożenia azotem;
- maksymalne stawki opłat nie przekraczały ustalonych kwot w art. 109 ust. 5 upw;
- wszystkie decyzje zawierały datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

(akta kontroli str. 364)

W latach 2018-2023 WIOŚ wydał odpowiednio: jedną, 15, 25, 24, 21 i 27 decyzji, w których nakazano usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości

²⁵ SKI 184/2023; PTR 40/2023; SKI 90/2022; SIER 92/2022; SKI 91/2022; WIOS-LODZ 762/2018; PTR 52/2021; SIER 174/2020; SIER 238/2021; SKI 123/2022; PTR 149/2020; WIOS-LODZ 259/2019; WIOS-LODZ 358/2022; WIOS-LODZ 417/2020; WIOS-LODZ 493/2019.

²⁶ dalej: „decyzje nakazowe”.

²⁷ dalej: „decyzje opłatowe”.

stwierdzonych w trakcie kontroli oraz dwie, 22, 25, 25, 22 i 24 decyzje, w których ustalono obowiązek uiszczenia opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw. Łączne kwoty ustalonych w decyzjach opłat wyniosły odpowiednio: 810 zł, 16.900 zł, 9.900 zł, 16.510 zł, 7.850 zł i 8.776 zł.

(akta kontroli str. 321-343)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ miał dostęp do plików excel „Klasyfikacja wód województwa łódzkiego” na lata 2016-2021, 2022 i 2023. W latach 2016-2019 (do dnia rozłączenia WIOŚ z GIOŚ) plik z klasyfikacją wód widniał na stronie internetowej WIOŚ. Po rozłączeniu jednostek plik był dostępny również na stronie GIOŚ. W latach 2022-2023 pliki z klasyfikacją wód były przekazywane do WIOŚ przez Departament Monitoringu Środowiska GIOŚ. Pliki te również na każdorazową prośbę WIOŚ były przez Wydział Monitoringu WIOŚ (później Departament Monitoringu Środowiska GIOŚ) udostępniane mailowo.

W plikach excel „Klasyfikacja wód województwa łódzkiego” zamieszczone były wyniki badań dla substancji biogennych. Plik nie posiadał informacji o powiązaniu jcwpc z danymi gminami czy miejscowościami, a jedynie nazwę, kod jcwpc czy nazwę dorzecza. Pliki zawierały też informacje o klasie wód oraz klasyfikacji stanu/potencjału ekologicznego wód. Z wyjaśnień Kierownik Wydziału Inspekcji wynika, iż przy ewentualnych trudnościach w odnalezieniu informacji o stanie wody dla konkretnego punktu Wydział Monitoringu pomagał w odnalezieniu właściwych wyników. Departament Monitoringu przekazywał też każdorazowo informacje w przypadkach stwierdzenia spadku lub przekroczenia wskaźników zanieczyszczeń (w tym substancji biogennych) w próbkach wód powierzchniowych pobranych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Jak wyjaśnił WIOŚ, *przy planowaniu kontroli na dany rok Inspektorzy WIOŚ ściśle współpracują z pracownikami Departamentem Monitoringu Środowiska GIOŚ. W razie jakichkolwiek wątpliwości czy wytypowany podmiot jest w zasięgu dorzecza, w którym przekroczone są wskaźniki zanieczyszczeń, czy stan wód powierzchniowych, inspektor może prosić o udzielenie informacji. Inspektorzy typując podmiot do kontroli mogą również na podstawie geoportalu hydrologicznego określić jcwpc czy dorzecze, na którym znajduje się gospodarstwo, sprawdzić czy w tym dorzeczu były przekroczenia i podjąć decyzje czy uwzględnić je w planie kontroli. Również w przekazywanych przez ww. Departament informacjach dotyczących stwierdzenia spadku lub przekroczenia wskaźników zanieczyszczeń w próbkach wód powierzchniowych podawane są współrzędne punktów pomiarowych. Biorąc pod uwagę te dane, można zawęzić obszar, na którym winny być zaplanowane kontrole w gospodarstwach rolnych.*

(akta kontroli str. 439-440, 444)

7. WIOŚ corocznie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacje o wynikach kontroli dotyczących stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem, stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem przez podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw zgodnie z terminem określonym w art. 108 ust. 2 upw, tj. do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Informacje te były kompletne i zawierały dane o wszystkich kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ w okresie, którego dotyczyły.

(akta kontroli str. 217-252)

8. Szczegółowa kontrola 15 nieuiszczonych w terminie opłat²⁸, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw wykazała, iż w przypadku czterech podmiotów WIOŚ, jako wierzyciel,

²⁸ I-P.7062.11.009.2019.dm; I-Sk.7062.11.9.2019.pd; I-Sk.7062.11.7.2019.mk; I-P.7062.11.006.2020.bh; I-P.7062.11.016.2020.aw; I-P.7062.11.013.2020.bh; I-P.7062.11.004.2021.aw; I-P.7062.11.011.2021.mk;

po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku zapłaty, nie przesłał mu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, o czym mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 365, 437-438)

9. W okresie objętym kontrolą, w sprawach opłat, o których mowa w art. 109 ust. 4 upw, do WIOŚ nie wpłynął żaden wniosek od podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw o odroczenie terminu uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 1 pkt 2 upw, lub rozłożenie jej zapłaty na raty.

(akta kontroli str. 14)

10. W okresie objętym kontrolą, ŁWIOŚ nie stwierdził nieprawidłowości i nie wydawał decyzji dotyczących braku posiadania pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiadania planu nawożenia azotem opracowanego niezgodnie z art. 105a ust. 3 upw, o których mowa w art. 109a ust. 1 upw. W drodze decyzji nakazywał usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie, jeżeli podmiot prowadzący działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, w ogóle nie posiadał planu nawożenia azotem. Liczba wydanych decyzji w latach 2020-2023 wyniosła odpowiednio: trzy, trzy, jedna i dwie. W latach 2018-2019 nie wydawano takich decyzji.

(akta kontroli str. 360-363)

Szczegółowa kontrola 15 decyzji nakazowych³⁰ wykazała, iż:

- w przypadku 10 decyzji Inspektorat przeprowadził tzw. „rekontrolę” podmiotów prowadzących produkcję rolną, w stosunku do których – w wyniku poprzedniej kontroli – stwierdzono brak planu nawożenia azotem;
- w jednym przypadku kontrolowany przesłał sporządzony po kontroli plan nawożenia azotem wraz z pozytywną opinią OSChR;
- w jednym przypadku odstąpiono od sprawdzenia decyzji nakazowej³¹, co zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*,
- trzy rekontrolę zostały zaplanowane na 2025 r.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, trzy kontrole sprawdzające zostały zaplanowane na 2025 r. dopiero po kilku latach, ponieważ rodzaj i skala naruszeń nie wymagały natychmiastowej rekontroli. Ponadto ilość zadań nałożonych na IOŚ, zasoby kadrowe oraz czas epidemii COVID-19 nie pozwoliły na wcześniejsze czynności. ŁWIOŚ podkreślił, iż należy zwrócić uwagę, że przepisy prawa nie wskazują w jakim terminie tego typu kontrole powinny być przeprowadzone.

(akta kontroli str. 364, 366, 446)

W okresie objętym kontrolą w WIOŚ nie wydawano decyzji wstrzymujących prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw i tym samym decyzji zezwalających – na wniosek podmiotu prowadzącego

I- Sk.7062.11.2.2021.mk; I-P.7062.11.001.2022.bh; I-DPT.7062.11.007.2022.dm; I-DSK.7062.11.7.2022.kp; WI.7062.11.2.2023.RR; I-DSK.7062.11.13.2023.kp; I-DSK.7062.11.24.2023.ic.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm., dalej: „upea”.

³⁰ I-P.7062.11.004.2019.ik; I.7062.11.5.2019; I-P.7062.11.014.2020.aw; I-P.7062.11.015.2020.aw; I-P.7062.11.019.2020.mk; I-P.7062.11.018.2019.aw; I-P.7062.11.022.2020.mk; I-P.7062.11.024.2020.hp; I-P.7062.11.008.2021.mk; I-P.7062.11.014.2021.dm; I.7062.11.1.2022; I.7062.11.4.2021; WI.7062.11.1.2023.RRz; WI.7062.11.4.2023.RR; I-DSK.7062.11.6.2023.kp.

³¹ I.7062.11.5.2019 nakazująca opracowanie planu nawożenia azotem oraz prowadzenia ewidencji zabiegów agrotechnicznych.

działalność, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw – na ponowne podjęcie prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt.

(akta kontroli str. 14, 363)

11. W latach 2018-2023 liczba inspektorów przeprowadzających kontrole, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, wyniosła odpowiednio: 19, 20, 22, 22, 35, 32. Największą liczbę kontroli przeprowadziło:

- w 2018 r. troje inspektorów (po 13, 12 i 11 kontroli);
- w 2019 r. troje inspektorów (po 24 i 20³² kontroli);
- w 2020 r. czworo inspektorów (po 33, 21, 20, i 18 kontroli);
- w 2021 r. troje inspektorów (po 23, 21, i 18 kontroli);
- w 2022 r. siedmioro inspektorów (po 44, 24³³, 19³⁴ i 18 kontroli);
- w 2023 r. czworo inspektorów (po 26, 21 i 17³⁵ kontroli).

ŁWIOŚ wyjaśnił, iż w 2018 r. Inspekcja Ochrony Środowiska przeszła reformę, w wyniku której WIOŚ w Łodzi został wzmocniony o 32 etaty. W 2018 r. liczba pracowników wydziału i działów inspekcji wynosiła 47 osoby. Po trwających w latach 2018-2019 naborach liczba pracowników w 2019 r. została zwiększona do 77 osób. Należy jednak wskazać, że nowoprzyjęte osoby w większości przypadków były osobami bez doświadczenia i bez uprawnień inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska. Przeciętnie inspektor potrzebuje co najmniej 2 lat, aby nabyć doświadczenia i stać się samodzielnym pracownikiem. We wskazanym okresie elementem utrudniającym usamodzielnienie się pracowników, była pandemia COVID-19, która w 2020 r. i również częściowo w 2021 r. ograniczyła działania w terenie. W kolejnych latach problemem stała się fluktuacja kadr (która zdecydowanie zaburzała stabilność wykonywanych działań) oraz problemy z pozyskaniem nowych pracowników (corocznie pozostaje nieobsadzonych kilka etatów, pomimo powtarzanych naborów). Dodatkowym elementem utrudniającym działalność WIOŚ jest ciągle zwiększanie liczby nowych zadań, poprzez rozbudowywanie istniejących ustaw, jak i pojawianie się nowych, w których kompetencje są przydzielone dla IOŚ.

(akta kontroli str. 342-346, 436)

W latach 2018-2023 ŁWIOŚ nie występował do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie³⁶, ani innych instytucji i organów z wnioskiem o dofinansowanie zadań określonych w art. 108 upw. Pozyskaniem środków zajmował się Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, uwzględniając w swoich planach potrzeby m.in. WIOŚ w Łodzi.

W dniu 14.08.2024 r. ŁWIOŚ wystąpił do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z wnioskiem o dofinansowanie przez PGWWP w roku budżetowym 2024 zadań związanych z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Do dnia zakończenia kontroli WIOŚ nie otrzymał w tej sprawie odpowiedzi.

(akta kontroli str. 436)

Na realizację zadań określonych w art. 108 upw GIOŚ przekazał nieodpłatnie WIOŚ w Łodzi:

- w grudniu 2019 r. dwa samochody Toyota Hilux P/U2 2,4_D4D1506A/T SR5;

³² dwoje inspektorów.

³³ troje inspektorów.

³⁴ dwoje inspektorów.

³⁵ dwoje inspektorów.

³⁶ Dalej: „PGWWP”

- w lutym 2020 r. 27 szt. tableatów Samsung Galaxy Tab Active 2, 16 szt. Laptopów Typ H Dell Latitude 5500;
- w listopadzie 2021 r. odzież ochronną, w tym 19 szt. czapek ocieplanych, 21 par rękawic zimowych, 22 szt. kurtek zimowych, 20 szt. spodni typu softshell, 21 szt. spodni letnich, 19 plecaków;
- w grudniu 2021 r. dwa samochody Toyota Highlander HSD 55UV 2,5.

W toku kontroli NIK nie stwierdzono wykorzystywania sprzętu przekazanego przez GIOŚ na cele inne niż związane z wykonywaniem kontroli przez inspektorów WIOŚ. ŁWIOŚ nie zawierał z pracownikami umów użyczenia samochodów służbowych do celów prywatnych.

(akta kontroli str. 309-317, 436)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. WIOŚ przeprowadził jedynie 86 kontroli planowych³⁷, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, co było sprzeczne z wytycznymi GIOŚ z 5 grudnia 2018 r., zgodnie z którymi kontrolą podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, w zakresie stosowania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, należało objąć po 60 podmiotów dla każdego WIOŚ i każdej delegatury. NIK zauważył, iż w związku z tym, że w ramach województwa funkcjonują również trzy delegatury WIOŚ – liczba przeprowadzonych ww. kontroli powinna wynieść 240. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, z uwagi na braki kadrowe podjęto decyzję, że liczba 60 kontroli będzie obejmowała cały WIOŚ.

(akta kontroli str. 15-216, 321-341, 435-436, 443)

2. Planując działalność kontrolną na lata 2020-2022, ŁWIOŚ nie zapewnił sobie pełnej i aktualnej wiedzy o podmiotach prowadzących działalność rolniczą na obszarze województwa łódzkiego, nie występując do ARiMR o udostępnienie danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ukse, co uniemożliwiało rzetelne przygotowanie planów kontroli w latach 2020-2022. WIOŚ w latach 2019-2022 bazował na wykazie udostępnionym przez ARiMR w 2018 r., a w latach późniejszych na wykazie z 2022 r., co – zdaniem NIK – mogło skutkować pominięciem w planach podmiotów pozostających we właściwości terytorialnej WIOŚ, jak również zaplanowaniem kontroli i niecelowym zaangażowaniem sił i środków WIOŚ na dokonanie kontroli w podmiotach, które z różnych przyczyn mogły nie podlegać kontroli na podstawie art. 108 ust. 1 upw, w latach, z których WIOŚ nie miał aktualnej wiedzy o podmiotach prowadzących produkcję rolną.

Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, rejestrem z 2018 r. posługiwano się przez niespełna cztery lata z uwagi na stabilny charakter wielkości chowu i hodowli prowadzonych przez gospodarstwa oraz małą rotację własności. Ponadto WIOŚ w 2022 r. i 2023 r. otrzymywał do Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (po wcześniejszej prośbie) wykaz podmiotów prowadzących gospodarstwa o wielkości 60 – 210 DJP i powyżej 210 DJP z woj. łódzkiego, w których utrzymywane są zwierzęta oraz o wskazanie podmiotów, które

³⁷ O 154 kontroli mniej, niż zalecone w wytycznych GIOŚ. W delegaturach po 27, 21, 19 kontroli i 19 w WIOŚ w Łodzi.

prowadzą instalacje do chowu i hodowli drobiu lub świń o zdolności powyżej: 40 000 stanowisk dla drobiu, 2 000 stanowisk dla świń o wadze powyżej 30 kg, 750 stanowisk dla macior, co było również pomocne w planowaniu kontroli.

(akta kontroli str. 434-435, 448)

3. W przypadku czterech podmiotów, w stosunku do których ŁWIOŚ wydał decyzje zobowiązującą podmiot kontrolowany do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw³⁸ (z 15 objętych szczegółową kontrolą) WIOŚ, jako wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku zapłaty, nie przesłał mu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, o czym mowa w art. 15 § 1 upea. Podmioty te dokonały opłat po upływie od 6 do 50 dni po terminie. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ w trzech przypadkach³⁹ wobec zobowiązanych podejmowane były działania informacyjne, o których mowa w rozporządzeniu ws. postępowania wierzycieli. Pomimo iż przepisy nie wskazują jednoznacznie terminu na podjęcie przez wierzyciela działań informacyjnych, o których mowa w § 2 rozporządzenia ws. wierzycieli, to co do zasady czynności takie podejmowane są w WIOŚ najpóźniej w ciągu kilku dni od upływu terminu płatności należności. W omawianych przypadkach czas ten sporadycznie uległ wydłużeniu w następstwie znacznego nagromadzenia się obowiązków realizowanych przez służby finansowo-księgowo Inspektoratu (dotyczące przede wszystkim zamknięcia roku budżetowego) w połączeniu ze zwolnieniami lekarskimi pracowników odpowiedzialnych za podejmowanie omawianych działań informacyjnych, urlopami wypoczynkowymi oraz z czasowym nieobsadzeniem stanowiska związanego z ww. działaniami. W ostatnim wskazanym przypadku, zapłata należności nastąpiła w ciągu czterech dni roboczych od terminu zapłaty, przed podjęciem działań informacyjnych przez pracownika korzystającego w tym czasie z urlopu wypoczynkowego.

(akta kontroli str. 365, 437-438)

4. W przypadku jednej (z 15 poddanych szczegółowej kontroli) decyzji nakazowej wydanej w 2019 r.⁴⁰ WIOŚ odstąpił od sprawdzenia wykonania zalecenia pokontrolnego przez skontrolowany podmiot, dotyczącego opracowania planu nawożenia azotem oraz prowadzenia ewidencji zabiegów agrotechnicznych nawożenia azotem. Jak wyjaśnił ŁWIOŚ, w tym przypadku zrezygnowano z przeprowadzenia kontroli sprawdzającej, z uwagi na fakt, iż były to pierwsze kontrole sprawdzające spełnienie wymogów rozporządzenia w sprawie Programu działań, w związku z czym nie wszyscy jeszcze wiedzieli o obowiązkach jakie wynikały z tych przepisów. Zdaniem NIK, odstąpienie od przeprowadzenia kontroli sprawdzającej było działaniem nierzetelnym i skutkowało niedopełnieniem obowiązków w zakresie nadzoru pokontrolnego.

(akta kontroli str. 365, 437-438)

³⁸ I-DPT.7062.11.007.2022.dm; I-DSK.7062.11.7.2022.kp; I-DSK.7062.11.13.2023.kp; I-DSK.7062.11.24.2023.ic

³⁹ I-DPT.7062.11.007.2022.dm; I-DSK.7062.11.7.2022.kp; I-DSK.7062.11.13.2023.kp

⁴⁰ I.7062.11.5.2019

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zobowiązanie pracowników do planowania i przeprowadzania kontroli, o których mowa 108 ust. 1 upw, w liczbie zgodnej z wytycznymi GIOŚ.
2. Zobowiązanie pracowników do sporządzania planów kontroli na podstawie aktualnych wykazów podmiotów prowadzących produkcję rolną, z uwzględnieniem danych pozyskanych z ARiMR.

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

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

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

Łódź, 22 listopada 2024 r.

Kontroler

Izabela Sawicka-Sekrecka
st. inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/