



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KSI.410.3.3.2024

Tekst jednolity*

Pani
Anna Dębowiec
I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony
Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 27/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 marca 2025 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹,
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3, 02-362 Warszawa.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Anna Dębowiec – I Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, kierująca pracami GIOŚ od 5 grudnia 2024 r.²

Funkcję kierownika jednostki, w okresie objętym kontrolą, pełnili:

- Krzysztof Gołębiowski – Główny Inspektor Ochrony Środowiska³ od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.;
- Magda Gosk – p.o. Główny Inspektor od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz jako I zastępca Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.;
- Michał Mistrz – Główny Inspektor od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.;
- Marek Chibowski – p.o. Główny Inspektor od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.;
- Marek Surmacz – p.o. zastępca Głównego Inspektora od 29 lipca 2020 r. do 16 sierpnia 2020 r.;
- Paweł Ciećko – Główny Inspektor od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.;
- Marek Surmacz – p.o. zastępca Głównego Inspektora od 26 lipca 2018 r. do 29 lipca 2018 r.;
- Marek Haliniak – Główny Inspektor od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 2246)

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Dokonywanie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i kierowanie Inspekcją Ochrony Środowiska w tym zakresie.
2. Prowadzenie działań w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie. W zakresie czynności na rzecz dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 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 Kontroli⁴

¹ Dalej: „GIOŚ”.

² <https://www.gov.pl/web/gios/joanna-piekutowska-odwolana-ze-stanowiska-glownego-inspektora-ochrony-srodowiska>

³ Dalej: „Główny Inspektor”.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

Kontrolerzy

1. Piotr Koczara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/58/2024 z 23 maja 2024 r.
2. Aneta Modzelewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/59/2024 z 23 maja 2024 r.
3. Andrzej Szymczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/60/2024 z 24 maja 2024 r. oraz nr KSI/95/2024 z 3 października 2024 r.
4. Marlena Ziomacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/94/2024 z 3 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6D)

Ocena ogólna

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W latach 2018-2023 Główny Inspektor wykonywał zadania z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, jednak realizacja części z nich nie była rzetelna i prawidłowa.

Główny Inspektor, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska⁶, wydał⁷ wytyczne⁸ określające sposób planowania i dokonywania kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw. Tym samym zrealizował wniosek NIK po kontroli P/17/051⁹. Główny Inspektor, wbrew postanowieniom Wytycznych, nie określił natomiast dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska¹⁰ minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do zaplanowania na lata 2020-2021. Na pozostałe lata okresu objętego kontrolą, po wydaniu Wytycznych, Główny Inspektor określał minimalne liczby kontroli gospodarstw rolnych, jednak nie udokumentował przeprowadzonych w GIOŚ analiz, na podstawie których wartości te ustalał. Główny Inspektor zapewnił sobie narzędzia monitorowania realizacji kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, i wydanych przez siebie poleceń wykonania takich kontroli.

Główny Inspektor organizował szkolenia dotyczące wdrażania i realizacji zadań organów IOŚ wynikających z dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹¹. Zapewnił uzyskanie lub utrzymanie akredytacji laboratoriów we wszystkich oddziałach Centralnego Laboratorium Badawczego¹²

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

⁶ Dalej: „IOŚ”.

⁷ Na podstawie z art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425), dalej: „uiuś”.

⁸ Pn. „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”, grudzień 2018 r., dalej: „Wytyczne”. Program działań został przyjęty 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. poz. 1339) – uchylonym z dniem 15 lutego 2020 r. (dalej: „Program działań”), 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. poz. 243) - uchylonym z dniem 8 lutego 2023 r. (dalej: „pierwsza aktualizacja Programu działań”), 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. poz. 244) (dalej: „druga aktualizacja Programu działań”), które zostały wydane na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.), dalej: „upw”.

⁹ Pn. „Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych”.

¹⁰ Dalej: „wojewódzki inspektor”.

¹¹ Dz. U. L 375, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68; dalej: „dyrektywa azotanowa”.

¹² Dalej: „CLB”.

GIOŚ, przez cały objęty kontrolą okres. Prawidłowo zapewnił także uczestnictwo wszystkich oddziałów i pracowni CLB GIOŚ w badaniach biegłości lub porównaniach międzylaboratoryjnych nie rzadziej niż raz na 4 lata. Badania laboratoryjne substancji biogennych wykonywane były w GIOŚ zgodnie z metodami i metodykami referencyjnymi wymaganymi przepisami.

Szczegółowa analiza 30 postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw wykazała, że większość z nich była prowadzona z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³, w zakresie szybkości i prostoty postępowania. W przypadku 24 z nich rozstrzygnięcie wydane zostało z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku 21 postępowań przekazano nierzetelne zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a., wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy, uzasadnione m.in. skomplikowanym charakterem tych spraw, pomimo że w ich trakcie organ nie prowadził żadnego postępowania dowodowego, a rozstrzygnięcie zostało wydane na podstawie dokumentacji znanej organowi w chwili złożenia wniosku.

Główny Inspektor terminowo przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności Programu działań, w tym wyniki badań stężeń azotanów. Jednakże w latach 2020-2023 nie wykonał monitoringu łącznie w przypadku 694 (19% zaprogramowanych do monitoringu) jednolitych części wód powierzchniowych¹⁴, w tym w zakresie substancji biogennych, co było niezgodne z wykonawczymi programami państwowego monitoringu środowiska. Ocena eutrofizacji wód za lata 2016-2019, choć terminowo przekazana ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, była dokonana przez Głównego Inspektora nierzetelnie, bowiem m.in.: powielala dane dla 87 JCWP, a nie zawierała oceny wskaźników klasyfikacji wód dla 10 JCWP; dla dwóch JCWP błędnie wskazywała ich kody. Ponadto ocena ta została dokonana jedynie dla 69%¹⁵ JCWP określonych w aktualizacji planów gospodarowania wodami¹⁶, co było niezgodne z ówczesnie obowiązującymi przepisami¹⁷.

Zdaniem NIK niecelowe było zawarcie przez Głównego Inspektora umów na dofinansowanie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie¹⁸ doposażenia m.in. Departamentu Zwalczania Przestępczości Środowiskowej¹⁹ w GIOŚ, w zakresie dotyczącym sprzętu niewykorzystywanego przez pracowników tej komórki organizacyjnej GIOŚ do realizacji zadań w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. NIK ocenia również, jako niezgodne z postanowieniami wskazanych umów, wykorzystanie przez DZPS sprzętu zakupionego ze środków przekazanych przez PGW WP na ich podstawie na cele inne niż określone w przedmiocie tych umów.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „k.p.a.”.

¹⁴ Dalej: „JCWP”, rozumianych jako brak wykonania monitoringu dla danej JCWP w danym roku.

¹⁵ Z wyłączeniem JCWP, w których oceny eutrofizacji nie wykonano z przyczyn niezależnych od Głównego Inspektora.

¹⁶ Przyjętej przez Radę Ministrów rozporządzeniami z dnia 18 października 2016 r. w sprawie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Ücker (Dz. U. poz. 1818), Wisły (Dz. U. poz. 1911), Świeżej (Dz. U. poz. 1914), Niemna (Dz. U. poz. 1915), Dniestru (Dz. U. poz. 1917), Dunaju (Dz. U. poz. 1918), Jarft (Dz. U. poz. 1919), Łaby (Dz. U. poz. 1929), Pregoly (Dz. U. poz. 1959), Odry (Dz. U. poz. 1967) (dalej: „aPGW”).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 2149), dalej: „rozporządzenie klasyfikacyjne z 2019 r.” (uchylone z dniem 23 maja 2021 r.).

¹⁸ Dalej: „PGW WP”.

¹⁹ Dalej: „DZPS”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dokonywanie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i kierowanie Inspekcją Ochrony Środowiska w tym zakresie

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uioś, ustalał ogólne kierunki działania IOŚ oraz wydawał zalecenia i wytyczne²¹, określające sposób postępowania wojewódzkich inspektorów w trakcie realizacji zadań związanych z kontrolą działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

(akta kontroli str. 59-435)

W „Ogólnych kierunkach działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2016-2020 (z perspektywą do 2025 r.)” i „Ogólnych kierunkach działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2021-2025 (z perspektywą do 2030 r.)” wśród najważniejszych celów do osiągnięcia do 2025 r. wyznaczono „poprawę jakości wód powierzchniowych i podziemnych, Morza Bałtyckiego oraz gospodarowania zasobami wodnymi”. W dokumentach tych nie zdefiniowano tego celu, lecz Główny Inspektor dokonuje oceny eutrofizacji wód (na podstawie art. 111 ust. 2 upw), która jest miarą ich jakości, co szczegółowo opisano w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 415-435, 886-959)

W GIOŚ korzystano z Informatycznego Systemu Kontroli²², w którym umieszczono ogólne wytyczne dla inspektorów IOŚ, dotyczące m.in. zasad planowania, przygotowywania i przeprowadzania kontroli oraz działań pokontrolnych. ISK składał się z odrębnych modułów dotyczących m.in. planowania i wykonania kontroli. W przypadku wprowadzania przez wojewódzkich inspektorów korekt do planu, z poziomu GIOŚ w systemie widoczna była jedynie wersja tego planu po korektach. Na podstawie danych przechowywanych w bazach ISK, Główny Inspektor dysponował informacjami na temat liczby oraz przebiegu kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 108 ust. 1 upw.

(akta kontroli str. 260-414, 1216-1262, 1317-1318, 1319-1324, 1721-1725)

Główny Inspektor w wydawanych corocznie zaleceniach i wytycznych dotyczących planowania działalności IOŚ, wskazywał cel kontrolny dotyczący przestrzegania lub stosowania Programu działań oraz przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych²³.

²⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2016-2020 (z perspektywą do 2025 r.)”, wydane w listopadzie 2015 r.; „Ogólnopolskie cele kontroli i cykle kontrolne na rok 2018”, przekazane wojewódzkim inspektorom pismem z 8 grudnia 2017 r.; „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r.”, wydane 30 listopada 2017 r.; „Ogólnopolskie cele kontroli i cykle kontrolne na rok 2019”, przekazane wojewódzkim inspektorom pismem z 5 grudnia 2018 r.; Wytyczne, wydane w grudniu 2018 r.; „Ogólnopolskie cele kontroli i cykle kontrolne na rok 2020”, przekazane wojewódzkim inspektorom pismem z 26 listopada 2019 r.; „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2020 r.”, wydane 6 listopada 2019 r.; „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.”, wydane 26 listopada 2020 r.; „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2021-2025 (z perspektywą do 2030 r.)”, wydane 26 listopada 2020 r.; „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2022 r.”, wydane 2 grudnia 2021 r.; „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.”, wydane 8 grudnia 2022 r.; „Dokumentacja Informatycznego Systemu Kontroli część I. Zasady Prowadzenia Kontroli”.

²² Dalej: „ISK”.

²³ Na 2018 r. był to cel o nr 11, na 2019 r. – cel nr 28, na 2020 r. – cel nr 23, na lata 2021-2023 – cel nr 32.

Zgodnie z treścią ww. dokumentów wojewódzcy inspektorzy mieli dokonywać wyboru podmiotów do kontroli m.in. na podstawie wyników badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP, wykonywanych w ramach państwowego monitoringu środowiska²⁴ w latach poprzedzających planowany rok²⁵ oraz w pierwszej kolejności wyznaczać do kontroli podmioty prowadzące działalność w zlewniach JCWP, dla których uzyskano wyniki wskazujące na stan wód poniżej dobrego. Zalecano również wykorzystanie danych o rolnikach pozyskanych przez GIOŚ z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁶ w 2018 r. i przekazanych²⁷ wojewódzkim inspektorom.

(akta kontroli str. 59-72, 1216-1262, 1743-1755)

W kwestii zapewnienia realizacji ww. wytycznych przez wojewódzkich inspektorów, Główny Inspektor wyjaśniła: „Wyniki badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP uzyskane w ramach PMŚ są ogólnodostępne i publikowane [...] na stronie internetowej GIOŚ, [...] do roku 2019 Państwowy Monitoring Środowiska realizowany był w strukturze organizacyjnej WIOŚ [wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska – przypisek kontrolera], zatem WIOŚ miały wiedzę co do sposobu publikowania wyników PMŚ i ich dostępności. W związku z tym GIOŚ nie przekazywał do WIOŚ dodatkowo wyników badań stężeń substancji biogennych i oceny stanu JCWP. Dane te jako ogólnodostępne oraz dane o rolnikach uzyskane w 2018 r. przez GIOŚ z ARiMR i przekazane do WIOŚ, pozwalają WIOŚ na ustalanie gospodarstw rolnych na terenie poszczególnych województw, które powinny być objęte planami kontroli WIOŚ na dany rok [...]”²⁸.

(akta kontroli str. 59-72, 1216-1262, 1743-1755)

Główny Inspektor w Wytycznych wskazał, że minimalna liczba kontroli gospodarstw rolnych na każdy rok będzie określana razem z przekazywanymi corocznie ogólnopolskimi celami kontroli. Na 2019 r. zobligował każdego wojewódzkiego inspektora, by każda jednostka organizacyjna wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska²⁹ (wioś i każda delegatura wioś) objęła kontrolą minimum 60 podmiotów (gospodarstw rolnych). Na lata 2020-2021 Główny Inspektor nie wskazał minimalnej liczby podmiotów przewidzianych do kontroli, nie wypełniając tym samym wydanych przez siebie Wytycznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Na 2022 r. zalecił, by w każdym wioś i każdej delegaturze wioś objęto kontrolą po 60 podmiotów, a w 2023 r. minimalna liczba kontroli w ramach cyklu kontrolnego³⁰ powinna była wynieść 30 – w każdej jednostce organizacyjnej wioś.

Wskazane minimalne liczby kontroli gospodarstw rolnych zostały określone przez Głównego Inspektora, jak wynika z wyjaśnień złożonych w trakcie przedmiotowej kontroli NIK, po przeprowadzonej analizie, a czynnikiem determinującym ich wyznaczenie były możliwości kadrowe IOŚ, tj. liczba jednostek organizacyjnych wioś, liczba wykonywanych kontroli przypadająca na inspektora wioś w ciągu roku oraz przeciętny czas przeznaczony na wykonanie jednej kontroli w terenie, ale także informacje dotyczące liczby gospodarstw rolnych znajdujących się w obszarze zlewni JCWP, dla których uzyskano, w ramach PMŚ, wyniki stanu wód poniżej dobrego w zakresie substancji biogennych, czy liczba podmiotów prowadząca działalność rolniczą na obszarze właściwości terytorialnej danego wioś. NIK podziela zasadność wykonania przez Głównego Inspektora przedmiotowej analizy, jednakże zauważa, że

²⁴ Dalej: „PMŚ”.

²⁵ Na 2019 r. – lata 2016-2017, na 2020 r. – lata 2017-2018.

²⁶ Dalej: „ARiMR”.

²⁷ Pismo Głównego Inspektora do wojewódzkich inspektorów z 12 marca 2018 r. znak DI-0701/24A/2018/ep.

²⁸ Dane wskazane przez Główną Inspektor są dostępne pod adresem: <https://wody.gios.gov.pl/pjwp/publication/rivers/88>.

²⁹ Dalej: „wioś”.

³⁰ Cykl kontrolny wyznaczony na dany rok to wskazana w ramach konkretnego celu część kontroli o charakterze priorytetowym z uszczegółowieniem metodyki, np. do wybranej grupy zakładów. Liczba wyznaczona w ramach cyklu nie wyczerpuje celu, kontrole w ramach celu są również wykonywane poza cyklem.

w GIOŚ brak było śladów rewizyjnych potwierdzających jej przeprowadzenie, wobec czego nie można stwierdzić, w jakim zakresie pod uwagę brany był każdy ze wskazanych czynników (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(akta kontroli str. 1552-1617, 1743-1755, 1767-1778, 1832-1854)

Główny Inspektor poprzez wydanie Wytycznych zrealizował wniosek³¹ sformułowany w informacji o wynikach kontroli NIK nr P/17/051³².

(akta kontroli str. 59-72, 240, 1263-1282)

W grudniu 2018 r. ośmiu wojewódzkich inspektorów³³ zwróciło się do Głównego Inspektora o zmniejszenie minimalnej liczby podmiotów kontrolowanych w 2019 r. m.in. z uwagi na braki kadrowe. Główny Inspektor każdorazowo odmówił, jako przyczynę wskazując, że zaplanowana, zgodnie z Wytycznymi, liczba podmiotów do kontroli stanowi niewielki procent³⁴ gospodarstw zlokalizowanych w zlewniach JCWP o stanie wód poniżej dobrego, które wg szacunków wojewódzkich inspektorów znajdowały się wówczas na terenie danego województwa.

(akta kontroli str. 1552-1617, 1743-1755)

Według danych GIOŚ w 2019 r. i w 2022 r. wojewódzcy inspektorzy nie zrealizowali po 993 z 3 000 kontroli wynikających z Wytycznych. W obu tych latach 14 wojewódzkich inspektorów nie wywiązało się z realizacji co najmniej po 60 kontroli w każdym wioś lub jego delegaturze. W 2023 r. wojewódzcy inspektorzy zrealizowali 1 516 z 1 500 kontroli planowych, których dokonanie zalecano na podstawie Wytycznych, ale ośmiu wojewódzkich inspektorów nie wywiązało się z zalecenia realizacji co najmniej 30 kontroli w każdym wioś lub jego delegaturze.

(akta kontroli str. 1199-1200, 1283-1316)

Główny Inspektor zarówno pisemnie, jak i na spotkaniach organizacyjnych naczelników wydziałów inspekcji i kierowników działów inspekcji wioś omawiał problematyczne zagadnienia związane z wydawaniem decyzji na podstawie art. 109 ust. 1 i 4 oraz 109a ust. 2 upw, w tym zagadnienia pojawiające się w ramach postępowań odwoławczych od decyzji wojewódzkich inspektorów.

(akta kontroli str. 436-568, 1283-1316)

Główny Inspektor trzykrotnie przekazał wojewódzkim inspektorom wytyczne³⁵ dotyczące wydawania decyzji na podstawie art. 109 ust. 1 upw. Również trzykrotnie przekazał wojewódzkim inspektorom stanowisko³⁶ ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej dotyczące wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych związanych z przepisami Programu działań, jego pierwszej i drugiej aktualizacji.

(akta kontroli str. 461-465, 467-469, 473-475, 488-495, 522-526)

³¹ O treści: „przygotowanie wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania programu działań obowiązującego na terenie całego kraju przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy”.

³² Pn. „Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych”.

³³ Wielkopolski, podkarpacki, pomorski, łódzki, dolnośląski, śląski, zachodniopomorski i mazowiecki.

³⁴ Od 0,23% do 3,22% dla poszczególnych wioś.

³⁵ 1) Pismo z 18 kwietnia 2019 r. Głównego Inspektora do zastępcy Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „Podlaski WIOŚ”), nt. możliwości wydania zarządzenia pokontrolnego a nie decyzji z art. 109 ust. 1 upw, ustalenia niższej stawki opłaty niż maksymalna podana w art. 109 ust. 5 upw oraz nakazania usunięcia nieprawidłowości, 2) pismo Głównego Inspektora do zastępcy Podlaskiego WIOŚ z 4 grudnia 2019 r. przekazane do wiadomości wszystkim wojewódzkim inspektorom; dotyczące możliwości nakazania usunięcia nieprawidłowości bez ustalania obowiązku uiszczenia opłaty w przypadku stwierdzenia przekroczenia w planie nawożenia azotem dopuszczalnej dawki azotu, 3) pismo z 17 grudnia 2021 r., w którym Główny Inspektor przekazał wojewódzkim inspektorom stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące wymierzania opłat przez inspektorów IOŚ w przypadkach utrzymywania zwierząt w otwartych systemach i pastwiskowania.

³⁶ 1) Pismo z 30 kwietnia 2019 r. przekazujące odpowiedź zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: DGWiŻS) w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGWiŻS) dotyczące kwestii czasowego przechowywania obornika bezpośrednio na gruncie, 2) pismo z 9 lipca 2021 r. przekazujące stanowisko Ministra Infrastruktury ws. obliczania wymaganej pojemności zbiorników na nawozy płynne, ilości gnojówki/gnojowicy możliwej do zbicia przez podmioty oraz kwalifikacji nawozów powstałych w wyniku wypasu zwierząt na pastwiskach, 3) pismo z 23 stycznia 2023 r. przekazujące odpowiedź zastępcy Dyrektora DGWiŻS w MI dotyczące miejsc do przechowywania nawozów naturalnych.

Pracownicy GIOŚ w latach 2018-2023 nie przeprowadzali samodzielnych kontroli, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, jednakże na wniosek wojewódzkich inspektorów byli delegowani do czynności kontrolnych realizowanych przez te organy. W latach 2020-2023 inspektorzy GIOŚ uczestniczyli w 22 kontrolach i innych czynnościach kontrolnych podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw.

(akta kontroli str. 1319-1324)

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor nie wydawał poleceń dotyczących wykonania w określonym czasie kontroli na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 4a uioś. Natomiast wydał 38 poleceń wykonania kontroli przez wojewódzkich inspektorów, w których nie powoływał się na podstawę prawną lub powoływał się na art. 4a ust. 1 pkt 1 lub 3 uioś. Każdorazowo Główny Inspektor obligował wojewódzkiego inspektora do przekazania zwrotnej informacji o przeprowadzeniu kontroli i ustaleniach w sprawie, a dodatkowo w trzech przypadkach wyznaczył termin odpowiedzi. Spośród 38 poleceń: 15 było reakcją na skargi, trzy na wnioski, dwa na doniesienia medialne, a 18 na powiadomienia Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach³⁷ przekazywane przez organy Inspekcji Sanitarnej. Na podstawie tych poleceń wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 34 kontrole, a w czterech przypadkach po wyjaśnieniu okoliczności ustalili, że nie ma przesłanek do podjęcia kontroli, o czym poinformowali Głównego Inspektora³⁸.

(akta kontroli str. 1203-1215)

Według danych GIOŚ³⁹, w okresie objętym kontrolą, organy IOŚ dokonały łącznie 10 653 kontroli⁴⁰, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw, z czego 7 848 kontroli stanowiły kontrole planowe⁴¹, a 2 805 pozaplanowe⁴² (w tym 2 566⁴³ interwencyjne i 129⁴⁴ przeprowadzonych na wniosek organów administracji publicznej lub innych podmiotów).

Główny Inspektor, jako organ wyższego stopnia, prowadził 79 postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw.

W wyniku przeprowadzonych w 2018 r. kontroli w 15 przypadkach została wydana, na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 upw, decyzja wojewódzkiego inspektora nakazująca w określonym terminie usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. W 2019 r. takich decyzji wydanych zostało 271, w 2020 r. – 157, w 2021 r. – 128, w 2022 r. – 136, a w 2023 r. – 135. Z kolei decyzji ustalających obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 109 ust. 4 upw, wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 2 tej ustawy było: w 2018 r. – 9, w 2019 r. – 106, w 2020 r. – 129, w 2021 r. – 126, w 2022 r. – 174, a w 2023 r. – 150. W 2018 r. przed Głównym Inspektorem, jako organem wyższego stopnia, prowadzone było jedno postępowanie administracyjne dotyczące odwołania od decyzji wydanej przez wojewódzkiego inspektora na podstawie art. 109 ust. 1 upw. W 2019 r. takich postępowań było 15, w 2020 r. – 20, w 2021 r. – 14, w 2022 r. – 15, a w 2023 r. – 14.

³⁷ ang. Rapid Alert System for Food and Feed (dalej: „RASFF”).

³⁸ W 1 przypadku nie przeprowadzono kontroli ze względu na to, że osoba prowadząca gospodarstwo została osadzona w zakładzie karnym (na obszarze właściwości terytorialnej WIOŚ w Warszawie), w 2 przypadkach produkty, których dotyczyły powiadomienia RASFF były wyprodukowane w innym województwie lub kraju (na obszarze właściwości terytorialnej WIOŚ w Kielcach i WIOŚ w Rzeszowie), w 1 przypadku ustalenia ze wstępnych oględzin nie wykazały magazynowania obornika na wskazanych w skardze działkach (na obszarze właściwości terytorialnej WIOŚ w Zielonej Górze).

³⁹ Zgromadzonych w systemie ISK.

⁴⁰ W 2018 r. – 754, w 2019 r. – 2599, w 2020 r. – 1369, w 2021 r. – 1354, w 2022 r. – 2525, a w 2023 r. – 2052.

⁴¹ W 2018 r. – 539, w 2019 r. – 2007, w 2020 r. – 894, w 2021 r. – 885, w 2022 r. – 2007, a w 2023 r. – 1516.

⁴² W 2018 r. – 215, w 2019 r. – 592, w 2020 r. – 475, w 2021 r. – 469, w 2022 r. – 518, a w 2023 r. – 536. W 2021 r. w przypadku 34 kontroli pozaplanowych nie określono typu kontroli. Podobna sytuacja miała miejsce w 2022 r. i dotyczyła 39 kontroli oraz w 2023 r. i dotyczyła 33 kontroli.

⁴³ W 2018 r. – 206, w 2019 r. – 569, w 2020 r. – 459, w 2021 r. – 419, w 2022 r. – 432, a w 2023 r. – 481.

⁴⁴ W 2018 r. – 8, w 2019 r. – 21, w 2020 r. – 15, w 2021 r. – 16, w 2022 r. – 47, a w 2023 r. – 22.

(akta kontroli str. 1529-1538)

Szczegółowym badaniem objęto 30⁴⁵ z ww. 79 postępowań prowadzonych przed Głównym Inspektorem jako organem wyższego stopnia. Cztery⁴⁶ z tych postępowań, w związku z uchybieniem terminu do wniesienia odwołania, zakończone zostały wydanym na podstawie art. 134 k.p.a. postanowieniem o niedopuszczalności odwołania, przy czym w dwóch⁴⁷ przypadkach postanowienie to wydane zostało z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pozostałe 26 postępowań zostało zakończonych wydanymi na podstawie art. 138 ust. 1 k.p.a. decyzjami, przy czym 22 z nich wydane zostały z uchybieniem miesięcznego terminu dla postępowania odwoławczego, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Główny Inspektor w 22 z 26 ww. decyzji w całości lub w części uchylił decyzję wojewódzkiego inspektora, w dwóch⁴⁸ przypadkach utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję wojewódzkiego inspektora, a w dwóch⁴⁹ przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę wojewódzkiemu inspektorowi do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 1531-1538, 1884, 2713-2868, 2870-2883, 2902-2918)

Ponadto w przypadku 21 postępowań, na podstawie art. 36 k.p.a. zawiadamiano stronę postępowania o niezaleźnieniu sprawy w terminie, wskazując nowy termin załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, a jako przyczynę zwłoki wskazywano skomplikowany charakter sprawy oraz dużą liczbę spraw oczekujących na rozpatrzenie, pomimo że przedmiotowe sprawy mogły być załatwione w terminie krótszym bowiem z akt tych spraw nie wynikało, aby w tych przypadkach organ podejmował jakiejkolwiek czynności zmierzające do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do finalnego ich rozstrzygnięcia. Dodatkowo w przypadku 14 z 21 wskazanych spraw, zawiadomienie na podstawie art. 36 k.p.a. wydane zostało po poinformowaniu strony postępowania, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., o zgromadzeniu materiału dowodowego w sprawie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W pozostałych przypadkach zawiadomienia zostały wydane prawidłowo.

(akta kontroli str. 1779-1795, 2647-2657)

W 2022 r. i 2023 r. Dyrektor Generalna GIOŚ w wyniku analizy potrzeb zatrudnienia w Departamencie Inspekcji⁵⁰ w GIOŚ, wskazała na konieczność zwiększenia zatrudnienia o 30 etatów w 2023 r. i po 40 etatów w latach 2024-2025. Potrzeby te uzasadniła m.in. koniecznością przygotowania DI pod względem kadrowym na sytuacje kryzysowe przy jednoczesnej niezakłóconej realizacji wszystkich zadań statutowych. Wskazała, że DI posiada niewystarczającą liczbę pracowników, którzy m.in. rozpatrują odwołania od decyzji wojewódzkich inspektorów.

(akta kontroli str. 1869A-1869R)

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zorganizował dla pracowników IOS szkolenia z zakresu dyrektywy azotanowej.

⁴⁵ Doboru próby dokonano celowo po analizie długości prowadzonych postępowań. Badaniem szczegółowym objęto sprawy o nr: DI.401.932.2022; DI.401.171.2023; DI.401.459.2023; DI.401.461.2023; DI.401.511.2023; DI.401.656.2022; DI.401.702.2023; DI.401.941.2022; DI.401.1153.2022; DI.401.1154.2022; DI.401.1439.2022; DI.401.1605.2022; DI.420.70.2020; DI.420.649.2021; DI.420.761.2019; DI.420.871.2020; DI.420.1021.2020; DI.420.1052.2021; DI.420.1082.2020; DI.420.1120.2021; DI.420.1121.2021; DI.420.1170.2021; DI.420.1282.2020; DP-420/1443/2021; DI.420.1486.2021; DI.420.1557.2021; DI.420.1606.2021; DP.420.313.2021; DPiO.420.954.2019; DI.401.1606.2022.

⁴⁶ DI.420.871.2020; DP-420/1443/2021; DP.420.313.2021; DPiO.420.954.2019.

⁴⁷ DP-420/1443/2021; DP.420.313.2021.

⁴⁸ DI.401.1153.2022; DI.401.1605.2022.

⁴⁹ DI.420.1120.2021; DI.420.1121.2021.

⁵⁰ Dalej: „DI”.

W szkoleniu pn. „Kontrola stosowania Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, zorganizowanym w czterech turach w 2019 r. udział wzięły 193 osoby, w tym 126 pracowników wioś oraz 67 pracowników GIOŚ. Kolejny cykl szkoleń pn. „Szkolenia dla inspektorów wioś i GIOŚ w zakresie kontroli podmiotów prowadzących produkcję rolną” odbył się w 2021 r. Zostało w nim przeszkolonych 246 pracowników, w tym 227 z wioś oraz 19 z GIOŚ. W 2023 r. przeprowadzono cykl pn. „Szkolenia dla inspektorów w zakresie kontroli zagadnień dotyczących ochrony wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, w którym przeszkolonych zostało 199 pracowników, w tym 191 z wioś i ośmiu z GIOŚ. Jednym z tematów omawianych na każdym ze szkoleń były problematyczne kwestie związane z orzecznictwem dotyczącym wydawanych przez wojewódzkich inspektorów decyzji w zakresie zagadnień związanych z Programem działań.

(akta kontroli str. 10-11, 789-832, 1631-1684)

Wszyscy pracownicy DI, którzy przygotowywali projekty decyzji, w ramach zadań organu wyższego stopnia w sprawach, o których mowa w art. 109-109a upw, zostali przeszkoleni w zakresie Programu działań.

(akta kontroli str. 1621-1630, 1919-1921)

Program działań wszedł w życie 27 lipca 2018 r., a pierwszy cykl szkoleń w tym zakresie rozpoczął się w listopadzie 2019 r. Główny Inspektor wyjaśniła, że po podpisaniu umowy⁵¹ i uruchomieniu środków na zadania wynikające z upw, GIOŚ niezwłocznie przystąpił do organizacji przetargu na szkolenia, które zostały zrealizowane w listopadzie 2019 r.

(akta kontroli str. 1295, 1557-1558)

28 marca 2019 r. dwóch pracowników DI uczestniczyło w konferencji pn. „Gospodarka nawozami naturalnymi w hodowli bydła a ochrona wód”, która była częścią kampanii edukacyjnej „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”, realizowanej przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa i odbyła się w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Główny Inspektor nie zawierał z fundacją umowy ani nie wносił opłaty związanej z udziałem pracowników w konferencji.

(akta kontroli str. 886-959)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Departamentu Prawnego⁵² w GIOŚ dwukrotnie podejmowała próbę zapewnienia organom IOŚ uprawnień do wykorzystywania danych i informacji zgromadzonych we wszystkich rejestrach prowadzonych przez ARiMR poprzez propozycję zmiany art. 108 upw oraz propozycję uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego kwestii objętych Porozumieniem⁵³ o współpracy pomiędzy ARiMR a GIOŚ dotyczącej wymiany informacji m.in o wynikach kontroli, danych statystycznych dotyczących liczby siedzib stad i/lub gospodarstw. Propozycje zmian nie zostały przyjęte.

P.o. Główny Inspektor⁵⁴ – w ramach toczących się m.in. w Ministerstwie Infrastruktury prac nad zmianami przepisów, w tym przepisów upw – zgłosił 1 marca 2024 r., do Departamentu Strategii i Analiz w Ministerstwie Klimatu i Środowiska⁵⁵ propozycję zmiany art. 108 ust. 4 upw, polegającej na umożliwieniu wykorzystania przez organy IOŚ, na potrzeby wykonywania kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 upw,

⁵¹ Nr KZGW/KZ/2019/073 zawarta pomiędzy Prezesem PGW WP a Głównym Inspektorem, której przedmiotem były „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

⁵² Dalej: „DP”.

⁵³ Z 10 sierpnia 2009 r. w sprawie współpracy pomiędzy Prezesem ARiMR a Głównym Inspektorem, mającym na celu sprawne i skuteczne wykonywanie obowiązków określonych w ustawach, w tym w upw.

⁵⁴ Damian Jakubik, pełniący obowiązki od 19 stycznia 2024 r. do 14 kwietnia 2024 r.

⁵⁵ Dalej: „MKiŚ”.

wszystkich danych, w tym danych osobowych rolników, zawartych w rejestrach, ewidencjach i bazach będących w posiadaniu ARiMR. Propozycja ta nie została przyjęta.

(akta kontroli str. 1618-1720)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W GIOŚ nie udokumentowano analizy, na podstawie której określono⁵⁶ minimalną liczbę kontroli⁵⁷ gospodarstw rolnych w zakresie stosowania Programu działań, jaką należało zaplanować na lata 2019 i 2022-2023.

W Wytycznych, w części „Planowanie, wykonywanie i dokumentowanie kontroli stosowania programu działań”, Główny Inspektor w pkt 1 wskazał, że minimalna liczba kontroli gospodarstw rolnych, którą należało zaplanować na każdy kolejny rok miała być określana wraz z ogólnopolskimi celami kontroli, przekazywanymi co roku do wioś. I tak: na lata 2019 i 2022 jako minimalną liczbę wskazano co najmniej po 60 podmiotów, dla każdego wioś i każdej delegatury wioś, a na 2023 r. co najmniej po 30 dla każdego wioś i każdej delegatury wioś w ramach cyklu kontrolnego.

(akta kontroli str. 59-259, 2272-2277)

Minimalna liczba kontroli dla każdej z jednostek organizacyjnych wioś została wyznaczona – według Głównego Inspektora – w wyniku przeprowadzonych analiz, a czynnikiem determinującym tę liczbę kontroli miały być możliwości kadrowe IOŚ, tj. liczba jednostek organizacyjnych wioś, liczba wykonywanych kontroli przypadająca na inspektora w ciągu roku i przeciętny czas przeznaczony na wykonanie jednej kontroli zakładu w terenie, a także m.in. liczba JCWP, dla których uzyskano, w ramach PMS, wyniki stanu wód poniżej dobrego, wyniki stanu wód poniżej dobrego w zakresie substancji biogenne, liczbę gospodarstw rolnych znajdujących się w obszarze zlewni ww. JCWP oraz liczba podmiotów prowadzących na danym terenie działalność rolniczą.

(akta kontroli str. 59-259, 1199-1200, 1283-1316, 1552-1617, 1743-1755, 1832-1854, 2272-2277, 2335-2340)

Główny Inspektor⁵⁸ wyjaśniła, że w GIOŚ nie dokumentowano w formie pisemnej dokonywanej analizy.

(akta kontroli str. 1216-1223, 2269-2274)

W GIOŚ brak było śladów rewizyjnych dotyczących przeprowadzenia wskazanej analizy, wobec czego nie można stwierdzić, w jaki sposób ustalono minimalną liczbę kontroli ani w jakim zakresie przy jej ustalaniu brane były pod uwagę powyższe czynniki. Ponadto już w grudniu 2018 r. 8 wojewódzkich inspektorów⁵⁹ zwróciło się do Głównego Inspektora z prośbą o zmniejszenie tej liczby (ustalonej na 2019 r.) z uwagi na m.in. braki kadrowe, a w 2019 r. i w 2022 r. 14 wojewódzkich inspektorów nie zrealizowało co najmniej 60 kontroli w każdym wioś lub jego delegaturze. Zdaniem NIK udokumentowanie przeprowadzonej analizy umożliwiłoby jej weryfikację poprzez walidację np. wag analizowanych czynników.

(akta kontroli str. 1199-1200, 1283-1316, 1552-1617, 1743-1755)

NIK podziela zasadność przeprowadzenia przez Głównego Inspektora analizy, na podstawie której wyznaczyć miał minimalną liczbę kontroli gospodarstw rolnych w zakresie stosowania Programu działań, do zaplanowania przez jednostki IOŚ

⁵⁶ Na 2019 r. w dokumencie pn. „Ogólnopolskie cele kontroli i cykle kontrolne na 2019 r.”, na lata 2022 i 2023 w dokumencie pn.: „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska”.

⁵⁷ Na lata 2019 i 2022 - co najmniej po 60 podmiotów, dla każdego wioś i każdej delegatury wioś, na 2023 r. – co najmniej po 30 dla każdego wioś i każdej delegatury wioś w ramach cyklu kontrolnego.

⁵⁸ Joanna Piekutowska, sprawująca funkcję od 15 kwietnia 2024 r. do 5 grudnia 2024 r.

⁵⁹ Wielkopolski, podkarpacki, pomorski, łódzki, dolnośląski, śląski, zachodniopomorski i mazowiecki.

w latach 2019 i 2022-2023. Z żadnych dokumentów GIOŚ nie wynika jednak czy, jakie i w jakim zakresie czynniki wpłynęły na ustalenie przez Głównego Inspektora minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych do zaplanowania (i przeprowadzenia) przez wojewódzkich inspektorów w latach 2019, 2022 i 2023. W GIOŚ brak jest śladów rewizyjnych w tym zakresie, co potwierdziły wyjaśnienia Głównego Inspektora.

W ocenie NIK opisany sposób realizacji Wytycznych był nierzetelny. Nie pozwala bowiem na weryfikację adekwatności decyzji o ustaleniu minimalnej liczby kontroli dla jednostek wioś, względem wskazanych czynników, zwłaszcza w kontekście zakładanych celów kontrolowanej działalności.

2. Główny Inspektor nie określił na lata 2020-2021 minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych dotyczących stosowania Programu działań, które wojewódzcy inspektorzy powinni zaplanować, a tym samym nie zrealizował w tym zakresie Wytycznych.

W Wytycznych, w części pn. „Planowanie, wykonywanie i dokumentowanie kontroli stosowania programu działań”, Główny Inspektor wskazał w pkt 1, że minimalna liczba kontroli gospodarstw rolnych, którą należało zaplanować na każdy kolejny rok, miała być określana wraz z ogólnopolskimi celami kontroli, przekazywanymi co roku do wioś. Minimalnej liczby takich kontroli nie wyznaczono na lata 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 59-72, 73-89, 90-259)

Były Główny Inspektor⁶⁰ w odniesieniu do braku wyznaczenia minimalnej liczby kontroli na rok 2020 wyjaśnił, że nie pamiętał faktów związanych z przesłaniem tego pisma do wioś.

(akta kontroli str. 1767-1778)

Były p.o. Główny Inspektor⁶¹ w odniesieniu do niewyznaczenia minimalnej liczby kontroli na 2021 r. wyjaśnił: „[...] Departament Inspekcji przygotowywał i tworzył plany celów kontrolnych. Nie przypominam sobie, aby nie były tworzone plany pracy inspekcji oraz sprawozdania z ich wykonania, jeśli taka sytuacja nastąpiła to wynikało to z błędu w pracy Dyrektora Departamentu Inspekcji odpowiedzialnego za przygotowanie i przedłożenie do akceptacji propozycji planu pracy na wskazany [...] rok. [...] Przypuszczam, że brak w planie tym minimalnej liczby kontroli zanieczyszczenia azotanami na 2021 r. mogła wynikać z tego, iż Ogólnopolski Plan Kontroli był przygotowany w roku 2020 i musiał uwzględniać uwarunkowania związane z obostrzeniami pandemii covidowej, tj. ograniczenie wyjazdów w teren, ograniczenie kontaktów, choroby i kwarantanny pracowników [...]”

(akta kontroli str. 1761-1766)

Nieokreślenie na lata 2020-2021 minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych, które wojewódzcy inspektorzy powinni zaplanować, wpłynęło na niższą liczbę kontroli, zrealizowanych w latach 2020-2021 przez organy IOŚ, w porównaniu do liczby kontroli przeprowadzonych w latach 2019 i 2022 (o ponad połowę) oraz w 2023 r. (o ok. 40%). Niezależnie od powyższego, na niższą liczbę zrealizowanych kontroli wpłynęła także sytuacja związana ze stanem epidemii COVID-19 i wynikającymi z niego obostrzeniami.

(akta kontroli str. 1529-1538)

W ocenie NIK powyższe stanowiło nierzetelną realizację Wytycznych przez Głównego Inspektora.

⁶⁰ Pełniący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

⁶¹ Pełniący obowiązki od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

3. Główny Inspektor nieterminowo rozpatrywał odwołania od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw.

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

W 22 z 26 poddanych szczegółowej analizie postępowań odwoławczych⁶² decyzje Głównego Inspektora⁶³ wydane zostały po terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., tj. po upływie od 44 do 793 dni od dnia otrzymania odwołania⁶⁴.

(akta kontroli str. 2902-2918)

Naczelnik w Wydziale Kontroli Korzystania z Wód⁶⁵ DI oraz byli Dyrektorzy DI wyjaśnili, że głównymi przyczynami wydawania ww. decyzji po przewidzianym przepisami terminie była m.in. niewystarczająca kadra oraz trudności z pozyskiwaniem nowych pracowników.

Były Główny Inspektor⁶⁶ wyjaśnił: „[...] Myślę, że podjąłem działania w sprawie poprawy tej sytuacji. Przypominam sobie, że na cotygodniowych spotkaniach z kadrami kierowniczą GIOŚ omawialiśmy ten problem i wskazywane były ścieżki przez dyrektora generalnego, jak i dyrektora dep. [departamentu – przypis kontrolera] inspekcji jako rozwiązanie problemu [...]”.

Były Główny Inspektor⁶⁷ wyjaśnił: „[...] z końcem I kwartału 2019 r. w GIOŚ, w Departamencie Inspekcji (DI) utworzono nowy wydział Kontroli Korzystania z Wód (WKKW), który przejął wcześniejsze zaległości z zakresu gospodarki wodno-ściekowej istniejące w DI oraz nowe zagadnienia związane z dyrektywą azotanową, przy czym obsada kadrowa wydziału nie była adekwatna do potrzeb [...] Dopiero w 2021 r. [...] udało się zatrudnić w WKKW dwóch pracowników do zagadnień azotanowych, ale z uwagi na liczbę innych spraw realizowanych w wydziale jedna z osób została zaangażowana w sprawy gospodarki ściekowej [...]”.

Były p.o. Główny Inspektor⁶⁸ wyjaśnił: że „politykę zatrudnienia, kadr i płac realizował Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska zgodnie z posiadanymi kompetencjami, [...]”.

Były p.o. Główny Inspektor⁶⁹ wyjaśniła: „[...] Przez wiele lat GIOŚ był obciążany nowymi obowiązkami kontrolnymi, w tym obowiązkami prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji administracyjnych wydawanych w I instancji przez wojewódzkich inspektorów, bez zapewnienia jakiegokolwiek wsparcia kadrowego do realizacji nowych zadań [...]. Brak równoczesnego, proporcjonalnego wzmocnienia kadrowego GIOŚ skutkowało zbyt dużym obciążeniem pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań odwoławczych również w zakresie gospodarki wodnej [...]”.

Były Główny Inspektor⁷⁰ wyjaśnił: „[...] Należy zauważyć, że kwestia dotycząca ilości etatów jaki były w zasobach GIOŚ była czynnikiem zastanym i wynikała m.in.

⁶² W sprawie decyzji wydanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw przez wojewódzkich inspektorów.

⁶³ Wydane na podstawie art. 138 § 1 k.p.a.

⁶⁴ DI.420.649.2021 – 44 dni; DI.420.1486.2021 – 51 dni; DI.401.511.2023 – 54 dni; DI.420.1557.2021 – 65 dni; DI.420.1606.2021 – 70 dni; DI.401.1605.2022 – 103 dni; DI.401.1606.2022 – 103 dni; DI.401.461.2023 – 108 dni; DI.401.171.2023 – 175 dni; DI.401.459.2023 – 181 dni; DI.401.941.2022 – 184 dni; DI.420.761.2019 – 263 dni; DI.401.1439.2022 – 263 dni; DI.401.702.2023 – 267 dni; DI.401.1153.2022 – 284 dni; DI.401.1154.2022 – 284 dni; DI.420.1282.2020 – 375 dni; DI.420.1021.2020 – 394 dni; DI.401.932.2022 – 406 dni; DI.420.1082.2020 – 420 dni; DI.420.70.2020 – 533 dni; DI.401.656.2022 – 793 dni.

⁶⁵ Dalej: „WKKW”.

⁶⁶ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r., sprawujący funkcję Głównego Inspektora od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

⁶⁷ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 19 stycznia 2024 r. do 12 kwietnia 2024 r.

⁶⁸ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

⁶⁹ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.

⁷⁰ Pełniący obowiązki od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r., sprawujący funkcję Głównego Inspektora od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r.

z faktu, że GIOŚ otrzymał dużą ilość nowych zadań ustawowych bez dodatkowego wzmocnienia kadrowego, lub ze wzmocnieniem, które było niewystarczające. [...]”.

(akta kontroli str. 1726-1734, 1761-1773, 1797-1861)

Zdaniem NIK zarówno trudności kadrowe jak i znaczny wpływ spraw nie stanowią usprawiedliwienia dla prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny i przewlekły, bowiem zależne są wyłącznie od sposobu zorganizowania działania instytucji publicznej⁷¹. Konsekwencje problemów kadrowych nie mogą obarczać wnioskodawców. NIK zauważa, że pozyskanie nowych pracowników oraz przeszkolenie w zakresie Programu działań nie wyeliminowało problemów z terminowym rozstrzygnięciem spraw (13 spośród 22 nieterminowo załatwianych spraw, objętych szczegółowym badaniem, swój bieg rozpoczęło w 2022 r., tj. po zatrudnieniu w 2021 r. dwóch nowych pracowników).

W ocenie NIK wydanie ww. 22 decyzji po upływie od 44 do 793 dni od dnia otrzymania odwołania było działaniem niezgodnym z art. 35 § 3 k.p.a.

4. W dwóch przypadkach w GIOŚ postanowienia o niedopuszczalności odwołania oraz uchybieniu terminu do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a.) wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., tj.:
- w postępowaniu odwoławczym o sygnaturze DP-420/1443/2021 odwołanie z 27 września 2021 r.⁷² wpłynęło do GIOŚ 12 października 2021 r., zaś postanowienie⁷³ stwierdzające uchybienie terminu wniesienia odwołania wydane zostało 18 lutego 2022 r., tj. po 93 dniach od dnia otrzymania odwołania;
 - w postępowaniu odwoławczym o sygnaturze DP.420.313.2021 odwołanie z 8 lutego 2021 r.⁷⁴ wpłynęło do GIOŚ 19 lutego 2021 r., zaś postanowienie⁷⁵ na podstawie art. 134 k.p.a. wydane zostało 26 lipca 2021 r., tj. po 122 dniach od dnia otrzymania odwołania.

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

(akta kontroli str. 2713-2868, 2870-2883, 2902-2918)

Naczelnik Wydziału Obsługi Formalnoprawnej i Orzeczniczej w DP wyjaśniła, że opóźnienia wynikały m.in. z niedoborów kadrowych oraz znacznej liczby spraw wpływających do DP. Dyrektor DP wyjaśniła, że oprócz tych przyczyn opóźnienia wynikały ze skomplikowanego i wielowątkowego charakteru spraw prowadzonych w DP i ciągłego wzrostu liczby napływających spraw.

Były I zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił: „Jako ogólne przyczyny długotrwałego rozpatrywania spraw dotyczących uchybienia terminu do wniesienia odwołania [...] należy wskazać: niedobory kadrowe w latach 2021-2022 oraz nieobecność pracowników przebywających na zwolnieniu lekarskim [...], wzrost liczby odwołań, jakie wpłynęły do GIOŚ w 2021 r., w porównaniu do lat ubiegłych, spiętrzenie w tym okresie wniosków o informację publiczną oraz o środowisku wpływających do GIOŚ, nieobecności pracowników w latach 2020-2021 spowodowane pandemią COVID-19”.

Były p.o. Główny Inspektor⁷⁶ wyjaśnił: „[...] Nie przypominam sobie, aby Dyrektor Departamentu Prawnego sygnalizował o zaległościach i nieprawidłowościach

⁷¹ por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lipca 2024 r., sygn. akt: IV SAB/Wr 190/24.

⁷² Od decyzji wojewódzkiego inspektora znak: OS-IN.7062.25.2021.PK z 14 września 2021 r.

⁷³ Znak: DP-420/1443/2021/ask.

⁷⁴ Od decyzji wojewódzkiego inspektora znak: LDI.7060.6.6.2020.AJ z 21 stycznia 2021 r.

⁷⁵ Znak: DP-420/313/2021/sj.

⁷⁶ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

w zakresie wydawanych decyzji, a był on nadzorowany bezpośrednio przeze mnie. W wielu rozmowach Dyrektor Departamentu nie podnosił konieczności zwiększenia zatrudnienia w departamencie uznając, iż istniejący zasób kadrowy zarówno ilościowy jak i jakościowy jest wystarczający do realizacji zadań bieżących. Jedyne zgłaszany problem kadrowy to brak doświadczonego legislatora [...]”.

(akta kontroli str. 1740-1742, 1756-1756)

Zdaniem NIK przedstawione wyjaśnienia wyjaśniają przyczyny jednak nie usprawiedliwiają prowadzenia postępowań niezgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Obowiązkiem Głównego Inspektora, jako kierownika jednostki kontrolowanej (GIOŚ), jest takie zorganizowanie jej pracy, aby zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

5. W przypadku 21 postępowań w GIOŚ skierowano nierzetelne zawiadomienia na podstawie art. 36 k.p.a., podając jako przyczynę zwłoki „skomplikowany charakter sprawy”, w sytuacji gdy cały materiał dowodowy, znany był organowi w dniu złożenia wniosku, a braki kadrowe, nie mogły stanowić uzasadnienia dla wydania takiego zawiadomienia.

W 21⁷⁷ postępowaniach odwoławczych w zawiadomieniach wydanych na podstawie art. 36 k.p.a., jako przyczynę zwłoki wskazywano skomplikowany charakter sprawy oraz dużą liczbę spraw oczekujących na rozpatrzenie, pomimo że w postępowaniach tych organ nie podejmował żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do finalnego ich rozstrzygnięcia. Dodatkowo w przypadku 14⁷⁸ z 21 ww. spraw zawiadomienie z art. 36 k.p.a. wydane zostało po poinformowaniu strony postępowania, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., o zgromadzeniu materiału dowodowego w sprawie.

(akta kontroli str. 2902-2918)

Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, wynikającej zarówno z winy organu, jak i przyczyn od niego niezależnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony m.in. podając przyczyny zwłoki. Natomiast na podstawie art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zakończyć sprawy bez zbędnej zwłoki. Z kolei zgodnie z § 2 tego artykułu niezwłocznie powinny być zakończane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

Naczelnik WKKW wyjaśniła: „[...] Niewystarczające zasoby kadrowe były przyczyną długiego rozpatrywania spraw. Wydawanie decyzji wymaga wnikliwych analiz, konsultacji prawnych, interpretacji przepisów Programu działań, konsultacji z MGMIŻŚ, a później w 2022 r. była katastrofa ekologiczna rzeki Odry przekroczyła nasze możliwości i całość tych wydarzeń zablokowało prace w innych sprawach. W mojej ocenie problem kadrowy nadal występuje, widzę inne rozwiązanie tego

⁷⁷ O sygnaturach: DI.401.932.2022; DI.401.171.2023; DI.401.459.2023; DI.401.461.2023; DI.401.511.2023; DI.401.656.2022; DI.401.941.2022; DI.401.1439.2022; DI.401.1605.2022; DI.420.70.2020; DI.420.649.2021; DI.420.761.2019; DI.420.1021.2020; DI.420.1082.2020; DI.420.1120.2021; DI.420.1121.2021; DI.420.1170.2021; DI.420.1282.2020; DI.420.1486.2021; DI.420.1557.2021; DI.401.1606.2022.

⁷⁸ DI.401.932.2022; DI.401.171.2023; DI.401.459.2023; DI.401.511.2023; DI.401.656.2022; DI.401.941.2022; DI.401.1605.2022; DI.420.70.2020; DI.420.1021.2020; DI.420.1082.2020; DI.420.1120.2021; DI.420.1121.2021; DI.420.1170.2021; DI.420.1486.2021.

problemu. Sugerowałam podział wydziału bądź utworzenie dwóch oddzielnych wydziałów. Jest potrzeba większej obsady kadrowej [...]”.

Były Główny Inspektor⁷⁹ wyjaśnił: „[...] Wskazane [...] uchybienia w tych sprawach prawdopodobnie wynikały z błędu w nadzorze przez Naczelnika Wydziału Inspekcji i Dyrektora Departamentu Inspekcji osób bezpośrednio odpowiedzialnych. O takich sytuacjach nie byłem informowany przez te osoby oraz przez mojego zastępcę nadzorującego bezpośrednio ten departament”.

(akta kontroli str. 1726-1734, 1761-1766)

Zdaniem NIK trudności kadrowe organu administracji publicznej ani też znaczny wpływ spraw nie stanowią usprawiedliwienia dla prowadzenia postępowania w sposób nieterminowy. Art. 35 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, tak więc niezwłocznie winny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. W przedmiotowych sprawach sytuacja taka miała miejsce, bowiem organ nie podejmował żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do finalnego ich rozstrzygnięcia. Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że w orzecznictwie przyjęto⁸⁰, iż przekroczenie terminów załatwienia sprawy o nieskomplikowanym charakterze winno być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa. Dlatego też skierowanie w przypadku 21 postępowań zawiadomień na podstawie art. 36 k.p.a., w sytuacji braku przesłanek do jego zastosowania, było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor, w ramach kierowania Inspekcją Ochrony Środowiska, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uioś wydał Wytyczne, realizując tym samym wniosek pokontrolny NIK. Nie udokumentował jednak analiz, na podstawie których określił minimalną liczbę kontroli gospodarstw rolnych w zakresie stosowania Programu działań (i jego aktualizacji), jaką należało zaplanować na lata 2019 i 2022-2023, co było nierzetelne. Ponadto Główny Inspektor nie określił, na lata 2020-2021, minimalnej liczby kontroli gospodarstw rolnych w zakresie stosowania Programu działań, które wojewódzcy inspektorzy powinni zaplanować. Tym samym nie zrealizował ustalonych Wytycznych. Główny Inspektor zapewnił sobie informacje o przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów kontrolach, o których mowa w art. 108 ust. 1 upw oraz o realizacji własnych poleceń w tym zakresie. Ponad $\frac{2}{3}$ zbadanych postępowań Głównego Inspektora w sprawie odwołań od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów na podstawie art. 109 ust. 1 upw została przeprowadzona niezgodnie z przepisami k.p.a., w zakresie szybkości i prostoty postępowania. Główny Inspektor, w okresie objętym kontrolą organizował szkolenia dotyczące zagadnień związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej oraz obowiązków kontrolnych nałożonych na organy IOŚ przepisami upw dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

⁷⁹ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

⁸⁰ M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 czerwca 2024 r., sygn. Akt: III SAB/Wr 428/23.

OBSZAR

2. Prowadzenie działań w celu dokonania oceny skuteczności programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu

Opis stanu faktycznego

CLB, działające w strukturach GIOŚ, posiadało 16 oddziałów regionalnych, z których każdy pomiędzy 22 stycznia a 5 lutego 2021 r. uzyskał certyfikat akredytacji w związku z aktualizacją normy PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02⁸¹. W okresie objętym kontrolą żaden oddział CLB nie utracił ważności akredytacji ani jej nie zawieszał. Zakres akredytacji laboratoriów obejmował m.in. badania chemiczne oraz właściwości fizycznych wód i pobieranie próbek wód.

W okresie objętym kontrolą monitoring wód podziemnych realizowany był, na zlecenie GIOŚ, przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który uzyskał 27 maja 2020 r. certyfikat akredytacji, w związku z aktualizacją ww. normy.

(akta kontroli str. 886-892, 1158, 1018-1027, 1166-1172)

Wszystkie pracownice działające w ramach oddziałów CLB uczestniczyły w badaniach biegłości i/lub porównaniach międzylaboratoryjnych nie rzadziej niż raz na 4 lata.

(akta kontroli str. 925-959, 1049-1053)

Od 1 stycznia 2021 r. w strukturze GIOŚ działało Krajowe Laboratorium Referencyjne do spraw jakości wód powierzchniowych, sprawujące nadzór nad jakością badań i analiz w zakresie wód powierzchniowych wykonywanych przez CLB.

(akta kontroli str. 888)

Szczegółowa analiza badań monitoringowych zrealizowanych w 50 jednolitych częściach wód⁸² (47 JCWP oraz 3 jednolitych części wód podziemnych⁸³) wykazała, że w latach 2019-2023 dla tych JCW badania laboratoryjne substancji wskazanych jako grupa 3.5⁸⁴ wykonywane były zgodnie z metodami i metodykami referencyjnymi określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 350 ust. 1 upw⁸⁵. CLB stosowało również procedury badawcze, których równoważność potwierdzał kierownik oddziału CLB. Powyższe metodyki były wskazane w zakresie akredytacji poszczególnych pracowni działających w ramach oddziałów CLB.

(akta kontroli str. 905-959, 1090-1102)

Zastępca dyrektora Departamentu Monitoringu Środowiska⁸⁶ w GIOŚ wskazała, że: „Jedynym dokumentem określającym sposób prowadzenia monitoringu służącego dokonaniu oceny skutków programu działań, w tym częstotliwości realizacji, zakresu itp. są wydawane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej rozporządzenia w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych”. GIOŚ nie otrzymał wytycznych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w zakresie

⁸¹ Pn. „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”.

⁸² Dalej: „JCW”.

⁸³ Dalej: „JCWPd”.

⁸⁴ Grupa wskaźników charakteryzujących warunki biogenne (substancje biogenne).

⁸⁵ W załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 1576) oraz w załączniku nr 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. poz. 2147), dalej: „rozporządzenia monitoringowe”.

⁸⁶ Dalej: „DMS”.

projektowania monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności Programu działań.

(akta kontroli str. 1924-1925)

W GIOŚ zapewniono obieg informacji dotyczących wyników badań substancji biogennych, w tym azotanów, pozyskanych z monitoringu wód powierzchniowych za pomocą systemów „LIMS” i „JWODA”. Systemy te umożliwiały wprowadzanie do nich danych monitoringowych, ich etapową weryfikację, a w rezultacie ich zatwierdzanie lub zlecanie korekt.

(akta kontroli str. 1018-1019)

W latach 2020-2023 GIOŚ nie dokonał monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań łącznie w 704⁸⁷ przypadkach⁸⁸ z 3 658 zaplanowanych. Niezależnymi od działalności GIOŚ przyczynami niewykonania ww. monitoringu były w dziewięciu⁸⁹ przypadkach trudnodostępny teren (grząski, brak możliwości zwodowania łodzi itp.) oraz w jednym⁹⁰ przypadku brak wody przez cały rok. W 694 przypadkach przyczyną niewykonania tego monitoringu, wskazywaną przez pracowników GIOŚ, była „niewystarczająca ilość kadry” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1159-1165, 1904-1905)

W związku z sytuacją kryzysową na Odrze, Dyrektor Generalny GIOŚ 13 października 2022 r. wystąpiła do zastępcy dyrektora Departamentu Budżetu w MKiŚ o wzmocnienie kadrowe m.in. dla CLB na rok 2023 o 40 etatów, na rok 2024 o 40 etatów i na rok 2025 o 20 etatów oraz związane z nim zabezpieczenie środków na cele inwestycyjne, środki bieżące i związane z zatrudnieniem tych osób. Pismem z 12 stycznia 2023 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Budżetu w MKiŚ, Dyrektor Generalna GIOŚ ponowiła wniosek o zwiększenie liczby etatów i związanego z tym finansowania m.in. CLB.

(akta kontroli str. 1869A-1869R)

Główny Inspektor przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności Programu działań, w tym wyników badań stężeń azotanów, w terminie do 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni (począwszy od wyników badań wykonanych w 2018 r.), zgodnie z art. 110 ust. 3 upw.

(akta kontroli str. 27-38, 41-58)

Pismem z 12 czerwca 2020 r. zastępca dyrektora DGWiŻŚ w MG MiŻŚ wystąpiła do zastępcy dyrektora DMS o przekazanie wyników monitoringu w zakresie wskaźników odpowiadających za zjawisko eutrofizacji za lata 2016-2019. Zastępca dyrektora DMS przekazała wnioskowane dane pismem z 16 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 899-890)

W okresie objętym kontrolą GIOŚ dokonał jednej oceny eutrofizacji wód rozumianej jako wzbogacenie wody związkami azotu, powodujące przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego i skutkujące niepożądanymi zaburzeniami równowagi organizmów obecnych w wodzie oraz niekorzystnymi zmianami jej jakości⁹¹ za lata 2016-2019. Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ, na wniosek Głównego Inspektora, określił zakres oceny eutrofizacji w piśmie z 21 lutego 2020 r., wskazując, że winna ona być sporządzona zgodnie z „Przewodnikiem do oceny eutrofizacji

⁸⁷ Z czego w 2020 r. w 131 z zaplanowanych 347 JCWP, w 2021 r. w 223 z zaplanowanych 495 JCWP, w 2022 r. w 117 z zaplanowanych 1387 JCWP i w 2023 r. w 233 z zaplanowanych 1429 JCWP.

⁸⁸ Rozumianych jako brak wykonania monitoringu dla danej JCWP w poszczególnym roku.

⁸⁹ Z czego w 2022 r. – 3 JCWP i w 2023 r. – 6 JCWP.

⁹⁰ W 2023 r.

⁹¹ Dalej: „ocena eutrofizacji”.

w kontekście europejskiej polityk wodnych – Przewodnik nr 23 Wspólnej Strategii Wdrożenia Ramowej Dyrektywy Wodnej”. Były p.o. zastępca Głównego Inspektora przekazał 30 czerwca 2020 r.⁹² ocenę eutrofizacji wód podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ. Ocena ta została opracowana w formularzu Excel i zawierała błędy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Przekazana ocena eutrofizacji zawierała oceny 3 691⁹³ JCWP (w tym dokonanych bezpośrednio dla 3 642 JCWP oraz dokonanych w sposób pośredni⁹⁴ dla 49 JCWP) z 5 649 JCWP określonych w aPGW. Główny Inspektor ocenił 2 459⁹⁵ JCWP jako zeutrofizowane, a 1 233⁹⁶ JCWP – jako niezeutrofizowane. Główny Inspektor w przekazanym do MGMIŻŚ dokumencie, nie zawarł ocen eutrofizacji dla 1 958 JCWP, z czego w przypadku 297 JCWP wystąpiły obiektywne przesłanki braku dokonania oceny⁹⁷, a w przypadku 1 661 JCWP Główny Inspektor nie dokonał oceny, wskazując jako powód braki kadrowe w CLB (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Główny Inspektor przekazał, 28 czerwca 2024 r., ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej ocenę eutrofizacji wód za lata 2020-2023 dokonaną dla 4 137 JCWP, w której oceniono 3 134 JCWP jako zeutrofizowane i 1 003 JCWP jako niezeutrofizowane.

(akta kontroli str. 41-58, 893-900, 971-977, 2234-2241)

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zawarł z Prezesem PGW WP cztery⁹⁸ umowy o udzielenie dofinansowania na realizację zadań organów IOŚ dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych na łączną kwotę 76 885,8 tys. zł. W ramach każdej z umów na dofinansowanie zadań związanych z prowadzeniem zarówno kontroli jak i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej Główny Inspektor zakupił m.in. samochody, drony, oprogramowanie i sprzęt komputerowy, sprzęt laboratoryjny, łodzie, sondy oraz przeprowadził szkolenia związane z celem zawartym w umowach.

W ramach umowy KZGW/KZ/2021/78 Główny Inspektor zakupił m.in. 32 samochody, z których 28 zostało przekazanych do 16 wioś jako sprzęt zbędny w GIOŚ, ze wskazaniem niewłaściwej podstawy prawnej, tj. § 38 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁹⁹ – dotyczącego przekazywania majątku jednostkom samorządu terytorialnego¹⁰⁰.

Począwszy od umowy¹⁰¹ zawartej 14 września 2022 r., dofinansowanie z umów zawartych z PGW WP było wykorzystywane wyłącznie na potrzeby poszczególnych komórek organizacyjnych w GIOŚ. W ramach wszystkich czterech umów realizowane były m.in. zakupy sprzętu dla DZPŚ. Wartość sprzętu zakupionego w poszczególnych latach w ramach wszystkich czterech umów do wykorzystania przez DZPŚ wyniosła

⁹² Pismem znak DM/51-01-33/01/20/PB.

⁹³ Wartość pomniejszona o zwielokrotnione rekordy dla 87 JCWP, które w ocenie eutrofizacji zostały zawarte więcej niż jeden raz oraz po pominięciu JCWP o kodzie PLRW20002323196, który został błędnie wskazany, a nie został określony w aPGW.

⁹⁴ Ocena przeniesiona z oceny innej JCWP. Suma JCWP ocenionych przez Głównego Inspektora jako zeutrofizowane i niezeutrofizowane jest wyższa o 1 niż liczba JCWP (wynosi 3 692), które zostały zawarte w ocenie eutrofizacji, ze względu na ujęcie JCWP o kodzie PLRW2000252923979 zarówno jako zeutrofizowanej i niezeutrofizowanej – zgodnie z oceną eutrofizacji wód za lata 2016-2019 przekazaną podsekretarzowi stanu w MGMIŻŚ w formularzu Excel.

⁹⁵ W tym 24 JCWP, dla których wskazano, że ocena eutrofizacji została przeniesiona z innej JCWP.

⁹⁶ W tym 25 JCWP, dla których wskazano, że ocena eutrofizacji została przeniesiona z innej JCWP.

⁹⁷ Brak wody w cieku lub okresowy brak wody, teren bagieny z brakiem możliwości wykonania poboru próbek, brak możliwości wykonania klasyfikacji elementów biologicznych, fizykochemicznych z uwagi na brak wartości granicznych w rozporządzeniu dla typu 0, brak możliwości wykonania oceny stanu JCWP - ciek typu 0 inny niż kanał lub zbiornik zaporowy, itp.

⁹⁸ KZGW/KZ/2019/073, KZGW/KZ/2021/78, KZGW/KZ/2022/53, KZGW/KZ/2023/37.

⁹⁹ Dz. U. z 2023 poz. 2303, ze zm.

¹⁰⁰ Ten stan faktyczny NIK uznała za nieprawidłowy i oceniła w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykonanie planu finansowego w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w zakresie części 51 – Klimat”.

¹⁰¹ KZGW/KZ/2022/53.

łącznie 5 905,6 tys. zł, mimo że pracownicy tego departamentu w okresie objętym kontrolą prowadzili czynności w 22 kontrolach, wykorzystując w nich tylko trzy rodzaje sprzętu zakupionego w ramach umowy z 2019 r., a w kontroli – jeden rodzaj sprzętu zakupionego w ramach umowy z 2022 r.¹⁰² (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1339, 1869A-1869R, 2251-2256, 2260-2268, 2341-2594)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. P.o. zastępca Głównego Inspektora¹⁰³ przekazał¹⁰⁴ podsekretarzowi stanu w MGMIŻS nierzetelnie dokonaną w DMS – ocenę eutrofizacji wód za lata 2016-2019, którą minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, zgodnie z art. 111 upw, powinien włączyć do sprawozdania przekazywanego Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 112 upw. W przekazanej ocenie:

a) powielono dane dotyczące wskaźników jakości wód, ich klasyfikacji oraz ocenę dla 87 kodów JCWP, w tym dla czterech JCWP ocena była przypisana do więcej niż jednego punktu pomiarowo-kontrolnego¹⁰⁵.

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „W punktach pomiarowo-kontrolnych, wymienionych w pytaniu [...] wykonano ocenę eutrofizacji jezior przez pracowników RWMS [Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska – przypis kontrolera] w Gdańsku. W trakcie przygotowywania tabeli zbiorczej dla całego kraju, po przekazaniu przez RWMS w Gdańsku zaktualizowanej tabeli, nie usunięto poprzedniej wersji, co skutkowało zdublowaniem informacji dla tych punktów. Ten błąd redakcyjny nie miał wpływu na wynik oceny przeprowadzonej w ww. punktach. [...]. Wszystkie one zostały zdublowane w tabeli zbiorczej [...]”.

Odnosząc się do przyczyn zawarcia w ocenie eutrofizacji za lata 2016-2019, przekazanej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, ocen eutrofizacji dla czterech JCWP z więcej niż jednego ppk, zastępca dyrektora DMS wyjaśniła m.in., że w jednym przypadku doszło do popełnienia literówki w przekazanym dokumencie. Ponadto wyjaśniła, że ocena eutrofizacji oraz monitoring służący ocenie skuteczności programów działań ma charakter punktowy i nie odnosi się bezpośrednio do JCWP oraz zgodnie z dyrektywą azotanową monitoringowi prowadzonemu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej podlegają „wybrane stacje pomiarowe”. Wyjaśniła także, że wyniki umożliwiające ocenę eutrofizacji (dla dwóch JCWP) uzyskano z realizacji programu monitoringu wykonanego w dwóch ppk w dwóch województwach (opolskim i dolnośląskim). Z tego względu wykonano ocenę eutrofizacji dla każdego z nich;

b) dla dwóch JCWP błędnie wskazano ich kod¹⁰⁶.

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „[...] Wpisanie błędnego kodu dla tej jcwp wynika z omyłki pisarskiej [...]”;

c) JCWP o kodzie PLRW200062164469 błędnie przypisano ppk o kodzie PL01S1001_3694 zamiast ppk o kodzie PL01S1001_1484.

¹⁰² Łącznie 4 na 33 rodzaje sprzętu zakupionego w ramach 4 umów zawartych przez Głównego Inspektora z Prezesem PGW WP, pozostającego w dyspozycji DZPS.

¹⁰³ Marek Surmacz.

¹⁰⁴ 30 czerwca 2020 r.

¹⁰⁵ Dalej: „ppk”; w tym ocena eutrofizacji dla JCWP o kodzie PLRW2000252923979 odnosiła się do 3 ppk o kodach PL01S0201_3230, PL01S0201_3232 i PL01S0201_3591, w tym dla dwóch z nich w ocenie (pole „czy JCWP zeutrofizowana?”) wskazano, że JCWP jest zeutrofizowana, a dla jednego – wskazano, że JCWP nie jest zeutrofizowana; dla JCWP o kodach: PLRW2000721656, PLRW60001913329 i PLRW60002113337 oceny eutrofizacji odnosiły się do 2 ppk dla każdej z JCWP, a wyniki tych ocen były ze sobą tożsame.

¹⁰⁶ Zamiast kodu PLLW20887 wskazano kod PLLW20720 (oba zostały określone w aPGW) oraz zamiast kodu PLRW20002326196 wskazano kod PLRW20002323196 (który nie występuje w aPGW).

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „Błędne wpisanie kodu wynikało z omyłki pisarskiej [...]”;

- d) wskazano wartość „0” w kolumnie zawierającej informację o programach monitoringu: diagnostycznego¹⁰⁷ w 278 przypadkach, operacyjnego¹⁰⁸ w 220 przypadkach i MD/MO w 475 przypadkach, zamiast wartości „TAK” lub „NIE”. Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „Cyfry »0« przy programach monitoringu są omyłką pisarską, powinny być wpisane rodzaje prowadzonego monitoringu”;

- e) umieszczono informację o wynikach monitoringu i ocenę eutrofizacji zbłądaną dla dwóch ppk¹⁰⁹, które nie były punktami reprezentatywnymi dla JCWP o kodzie PLRW2000192.

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „Dane z trzech ppk o numerach: PL01S0601_2025, PL01S0601_2024, PL01S0601_1018 posłużyły do oceny jcwp nr PLRW20001928989 Bacha od Zgniłki do ujścia (wyniki z tych punktów zostały uśrednione). W tabeli otrzymanej z RWMS w Bydgoszczy dane dla tych punktów były scalone. Z uwagi na omyłkę pisarską przy kopiowaniu danych zostały one powtórzone do 3 wierszy. Prawidłowo dane te powinny zostać przypisane do punktu PL01S0601_1018 (nazwa ppk: Bacha (Struga Toruńska) – ujście do Drwęcy, Lubicz), który jest punktem reprezentatywnym dla jcwp Bacha od Zgniłki do ujścia”;

- f) błędnie umieszczono w kolumnie „Uwagi” wpis o treści „Odry” w 19 przypadkach oraz o treści „Łaby” w jednym przypadku, co wynikało z przesunięcia o jedno miejsce w lewo względem kolumny o nazwie „Dorzecze”.

Zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „Brak wyników. Wpis »Odry« [lub »Łaby« – przypis kontrolera] w kolumnie UWAGI wynikał z pomyłki podczas scalania tabel wojewódzkich w tabelę wspólną z oceną eutrofizacji. Podczas przenoszenia tabeli RWMS we Wrocławiu nastąpiło przesunięcie o jedno miejsce w lewo, dwóch ostatnich kolumn tabeli: »Dorzecze« i »Region Wodny«”;

- g) nie umieszczono wyników klasyfikacji wskaźników jakości wód dla 10 JCWP w ocenie eutrofizacji, mimo jej dokonania.

Zastępca dyrektora DMS, odnosząc się do dziewięciu¹¹⁰ JCWP, wyjaśniła: „w jcwp wykonano badania i klasyfikację wskaźników jakości wód. Wyników klasyfikacji nie przeniesiono w RWMS do tabeli z oceną eutrofizacji w wyniku przeoczenia” oraz w przypadku jednego¹¹¹ JCWP: „Ocena eutrofizacji przeniesiona z jcwp PLRW2000162661949, lecz nieumieszczona w tabeli zbiorczej w wyniku pomyłki edytorskiej”.

(akta kontroli str. 41-58, 971-977)

Były p.o. zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że nie potrafi się odnieść do ww. kwestii i zająć oczekiwanego stanowiska, m.in. z uwagi na upływ czasu od ustania jego zatrudnienia w GIOŚ.

(akta kontroli str. 1045-1048)

Zdaniem NIK przekazanie przez p.o. zastępcę Głównego Inspektora oceny eutrofizacji wód za lata 2016-2019 zawierającej ww. uchybienia stanowiło nierzetelną realizację obowiązku określonego w art. 111 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 111 ust. 2 upw. Wskazuje także na brak skutecznego mechanizmu kontroli

¹⁰⁷ Dalej: „MD”.

¹⁰⁸ Dalej: „MO”.

¹⁰⁹ O kodach: PL01S0601_2025, PL01S0601_2024.

¹¹⁰ O kodach: PLRW6000181888589, PLRW6000181888729, PLRW6000251888513, PLRW6000047149, PLRW6000174682, PLRW6000194479, PLRW6000204459, PLLW20538, PLLW20211.

¹¹¹ O kodzie PLRW200016266192.

poprawności sporządzonego zestawienia. Skutkiem nieprawidłowości było otrzymanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nierzetelnie dokonanej oceny eutrofizacji wód, będącej częścią sprawozdania przekazywanego Komisji Europejskiej. Art. 5 ust. 6 dyrektywy azotanowej wskazuje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej, które stosują art. 5 tej dyrektywy na całym terytorium kraju, monitorują zawartość azotanów w wodach (wodach powierzchniowych i gruntowych) w wybranych stacjach pomiarowych, co umożliwia ustalenie stopnia zanieczyszczenia tych wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Przepis ten odnosi się do sposobu monitoringu wód, nie wskazuje natomiast sposobu dokonania oceny ich eutrofizacji.

2. Główny Inspektor¹¹² nie dokonał oceny eutrofizacji za lata 2016-2019 dla 1 661 JCWP, w tym 617 JCWP zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych (z czego dla 265 JCWP wskazano w aPGW, że znajdowały się pod oddziaływaniem presji rolniczej) oraz 1044 niezagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych, co było niezgodne z art. 111 ust. 2 upw oraz przepisami załączników nr: 12 część A pkt III, 13 część A pkt IV i V, 15 część A pkt III, 26 część A pkt III, 27 część A pkt IV i V do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r.

Zgodnie z treścią ww. załączników do rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r., jeśli GIOŚ nie dokonał klasyfikacji na podstawie pomiarów lub badań w reprezentatywnym ppk, dopuszczalne było wykonanie klasyfikacji na podstawie: danych pomiarowych uzyskanych dla innych JCWP (tzw. ocena z przeniesienia), wyników modelowania matematycznego lub oceny eksperckiej.

Spośród 617 JCWP zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych ocena eutrofizacji nie zawierała wyniku dla 304 JCWP, ponieważ – jak wyjaśnił zastępca dyrektora DMS – tych JCWP nie zaplanowano do monitorowania w latach 2016-2019 przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z powodów braków kadrowych. Dodatkowo w ocenie eutrofizacji wód nie uwzględniono 313 JCWP, dla których jako powód wskazano „zaplanowany/nieprzyjęty do realizacji przez CLB/laboratorium wioś z powodu braków kadrowych”.

(akta kontroli str. 978-979, 1030-1044)

Odnosząc się do niedokonania oceny 1 044 JCWP niezagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych dla nich określonych, zastępca dyrektora DMS wyjaśniła: „Na spotkaniu przedstawicieli GIOŚ oraz KZGW w dniu 30.10.2017 r. ustalono, że dla wypełnienia zapisów dyrektywy azotanowej do monitoringu i oceny eutrofizacji powinny zostać zaplanowane te jcwp, które zgodnie z zapisami aPGW są wskazane jako zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych oraz dla których jednym z czynników presji jest »rolnictwo«. [...] Z powyższych względów, w jcwp niezagrożonych nie planowano badań mających na celu stwierdzenie występowania eutrofizacji wód za lata 2016-2019. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 pkt 6 dyrektywy azotanowej, Państwa Członkowskie, które planują program działań na całym terytorium kraju, monitorują zawartość azotanów w wodach w wybranych stacjach pomiarowych. Dyrektywa nie odnosi się do jednolitych części wód powierzchniowych (ustanowionych przez późniejszą Ramową Dyrektywę Wodną 2000/60/WE), ani nie wymaga, aby wszystkie jej części objęte były badaniami monitoringowymi i oceną eutrofizacji. Nie istnieje zatem podstawa do prowadzenia monitoringu pod kątem eutrofizacji w wodach nią niezagrożonych”.

¹¹² Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1193-1195)

Były Główny Inspektor¹¹³ wyjaśnił: „[...] Z mojej wiedzy nieobjęte wówczas monitoringiem operacyjnym, w tym na potrzeby dyrektywy azotanowej, jcwp zagrożone nieosiągnięciem celów środowiskowych, zostały uwzględnione w programach wykonawczych na lata 2020 i 2021”.

(akta kontroli str. 1772-1778)

Zdaniem NIK niedokonanie przez Głównego Inspektora oceny eutrofizacji dla 1 661 JCWP było działaniem niezgodnym z art. 111 ust. 2 upw oraz załącznikami nr: 12 część A pkt III, 13 część A pkt IV i V, 15 część A pkt III, 26 część A pkt III, 27 część A pkt IV i V rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. Przepisy te wskazują na konieczność oceny wszystkich JCWP. Art. 5 ust. 6 dyrektywy azotanowej odnosi się do sposobu monitoringu wód, nie odnosi się zaś sposobu dokonania oceny ich eutrofizacji. Przepisy rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. umożliwiały dokonywanie tzw. „ocen z przeniesienia”, których dokonano dla części JCWP w ocenie eutrofizacji za lata 2016-2019. Zatem brak przeprowadzenia badań monitoringowych we wszystkich JCWP nie usprawiedliwiał braku dokonania oceny eutrofizacji JCWP niemonitorowanych.

3. W latach 2020-2023 Główny Inspektor nie wykonał monitoringu wód, w tym na potrzeby oceny ich eutrofizacji, łącznie w 694 JCWP¹¹⁴ z 3 658 przypadków¹¹⁵, co było niezgodne z zatwierdzonymi przez niego programami wykonawczymi na poszczególne lata.

(akta kontroli str. 1159-1165)

Zastępca Dyrektora CLB wyjaśniła, że przyczyną niewykonania pełnego zakresu zaplanowanego monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań była „niewystarczająca ilość kadry”.

(akta kontroli str. 1904-1908)

Były Główny Inspektor¹¹⁶ wyjaśnił: „Za organizację pracy i nadzór nad realizacją zadań, w tym również w wymiarze kadrowym, odpowiada kierownik komórki organizacyjnej. W przypadku problemów kadrowych zwraca się on do Dyrektora Generalnego z wnioskiem o interwencję w sytuacji, gdy np. zasoby kadrowe nie pozwalają mu na wykonywanie zadań w pełnym zakresie. Nie przypominam sobie, abym w czasie pełnienia funkcji GIOŚ, tj. w okresie od września 2018 r. do sierpnia 2019 r. otrzymywał notatki od dyrektora CLB informujące o problemach kadrowych”.

(akta kontroli str. 1772-1778)

Były pełniący obowiązki Główny Inspektor¹¹⁷ wyjaśnił: „Planowanie i realizacja obowiązków badawczych na rzecz monitoringu na JCWP przez CLB wynikało z realiów ekonomiczno-kadrowych. Braki kadrowe w CLB obejmowały w szczególności doświadczonych wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Były one konsekwencją przejęć w ramach rozpoczętego w 2019 r. procesu zmian ustawowych Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym przejęcia od Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska do GIOŚ 16 Laboratoriów badawczych. Od momentu objęcia obowiązków GIOŚ różnica w zatrudnieniu w CLB w stosunku do ilości etatów w Laboratoriach WIOŚ z dnia 31.12.2018 r. wynosiła około

¹¹³ Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Główny Inspektor od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

¹¹⁴ W 2020 r. dla 131 JCWP, w 2021 r. dla 223 JCWP, w 2022 r. dla 114 JCWP, w 2023 r. dla 226 JCWP (w tym dla 2 JCWP oprócz braków kadrowych w CLB wskazano „okresowo suchy ciek”).

¹¹⁵ Rozumianych jako brak wykonania monitoringu dla danej JCWP w danym roku.

¹¹⁶ Sprawujący funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Głównego Inspektora od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

¹¹⁷ Sprawujący funkcję od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.

90 etatów. Uznając występujący problem związany z realizacją potrzeb dyrektywy azotanowej, na naradzie z kadrą kierowniczą, zaleciłem zwiększenie zgodnie z możliwościami ilości badań monitoringowych realizowanych na potrzeby dyrektywy azotanowej oraz potwierdziłem w uzasadnionych przypadkach możliwość zlecenia przez CLB specjalistycznych badań podmiotom zewnętrznym”.

(akta kontroli str. 1764-1766)

Były Główny Inspektor¹¹⁸ wyjaśnił: „Pragnę podkreślić, że jednym z moich priorytetów jako GIOŚ była etatyzacja i wzmocnienie budżetowe GIOŚ w zakresie dodatkowych środków finansowych na nowe etaty, które wzmocniłyby funkcjonowanie inspekcji. Zadanie te, zgodnie z moimi wytycznymi, realizowali ówcześni Dyrektorzy Generalni GIOŚ. Należy zauważyć, że kwestia dotycząca ilości etatów jakie były w zasobach GIOŚ była czynnikiem zastanym i wynikała m.in. z faktu, że GIOŚ otrzymał dużą ilość nowych zadań ustawowych bez dodatkowego wzmocnienia kadrowego lub ze wzmocnieniem, które było niewystarczające. Co było przedmiotem moich wystąpień. O ile dobrze pamiętam dzięki ww. działaniom udało się rozpocząć proces, który ostatecznie doprowadził do wzmocnienia kadrowego. Podjęto także działania w celu zmniejszenia fluktuacji kadr [...]”.

(akta kontroli str. 1816-1821)

Była p.o. Główny Inspektor¹¹⁹ wyjaśniła: „[...] problemy kadrowe CLB GIOŚ zaistniały na długo przed powierzeniem mi p.o. GIOŚ [Głównego Inspektora – przypis kontrolera] i mają bardzo złożony charakter. Centralne Laboratorium Badawcze jest najbardziej złożoną jednostką organizacyjną w strukturze GIOŚ (od reformy IOŚ w 2018/2019 r. wcześniej w strukturze każdego z 16 wioś). Problemy rotacji kadr, zastępowalność doświadczonych pracowników odchodzących na emeryturę, zwiększającego się zakresu PMŚ oraz rosnącej liczby zleceń na badania związane z działalnością inspekcji (spowodowaną wzrostem liczby inspektorów prowadzących kontrole w różnych obszarach) mają charakter ciągły. Dodatkowo w związku z sytuacją na Odrze, CLB GIOŚ w bezprecedensowym zakresie było obciążone ogromną liczbą dodatkowych badań, co również musiało wpłynąć na realizację zadań bieżących. [...] problem niedoborów kadrowych w CLB GIOŚ mi był wielokrotnie zgłaszany przez kierownictwo GIOŚ w czasie, gdy pełniłam obowiązki GIOŚ oraz sprawowałam funkcję zastępcy GIOŚ”.

(akta kontroli str. 1803-1804)

Były Główny Inspektor¹²⁰ wyjaśnił: „[...] rozpocząłem sprawowanie funkcji GIOŚ w marcu 2023 roku i bazowałem na zasobie kadrowym jaki już funkcjonował w GIOŚ. Kwestie problemów kadrowych były efektem różnego rodzaju zdarzeń (zmiana organizacji IOŚ w 2018-2019 r., dodawania nowych zadań). [...] Dlatego podejmowałem szereg działań by wzmocnić kadrowo GIOŚ, o ile dobrze pamiętam m.in.: DG [Dyrektor Generalny – przypis kontrolera] GIOŚ informował o stanie kadrowym i wnioskował o wzmocnienie; w sposób stały przekazywano sprawozdania (o ile dobrze pamiętam RB9) o stanie kadrowym do Ministerstwa Klimatu i Środowiska, wskazujące na aktualny stan etatowy; przesunięcia etatów w ramach zasobów GIOŚ (o ile dobrze pamiętam to takie przesunięcia dotyczyły CLB); wzmocnienie finansowe pracowników CLB; próba zautomatyzowania

¹¹⁸ Sprawujący funkcję od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. oraz p.o. Głównego Inspektora od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.

¹¹⁹ P.o. Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I zastępcy Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.

¹²⁰ Sprawujący funkcję od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

procesów w celu ich usprawnienie, przyspieszenia, a w konsekwencji zwiększenia wydajności CLB”.

(akta kontroli str. 2651-2658)

Zdaniem NIK Główny Inspektor, jako kierownik jednostki, powinien zapewnić taką organizację CLB, aby umożliwić pełne wykonanie programu wykonawczego monitoringu wód, w tym w zakresie monitoringu realizowanego na potrzeby wdrożenia dyrektywy azotanowej w danym roku. Wystąpienie¹²¹ przez Dyrektora Generalnego GIOŚ do MKiŚ o przyznanie dodatkowych etatów m.in. dla CLB uzasadniane było sytuacją kryzysową na rzece Odrze, a nie brakami kadrowymi związanymi z niepełną realizacją monitoringu realizowanego na potrzeby dyrektywy azotanowej. Niewystąpienie przez Głównego Inspektora do ministra właściwego ds. klimatu o przyznanie nowych etatów oraz środków z nimi związanych lub niezlecanie tych badań do realizacji podmiotom zewnętrznym spowodowało brak realizacji pełnego zakresu monitoringu wód przez CLB, co było niezgodne z zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora programami wykonawczymi monitoringu wód na poszczególne lata.

4. Główny Inspektor zawarł z Prezesem PGW WP, w latach 2021-2023, trzy umowy¹²² na dofinansowanie zakupów związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej nieadekwatnie do potrzeb wynikających z udziału pracowników DZPŚ w kontrolach związanych z wdrażaniem tej dyrektywy. Zawarcie jednej¹²³ z tych umów było działaniem niecelowym w zakresie rzeczowym pięciu z sześciu rodzajów sprzętu zakupionego ze środków przekazanych przez PGW WP do GIOŚ na podstawie jej postanowień i będącego w dyspozycji DZPŚ, a zawarcie dwóch umów¹²⁴ w całym zakresie rzeczowym takiego sprzętu. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, wykorzystanie przez tę komórkę organizacyjną GIOŚ sprzętu – zakupionego ze środków przekazanych na podstawie czterech umów o dofinansowanie zawartych w 2019 r.¹²⁵ i latach 2021-2023¹²⁶ z PGW WP – na cele inne niż związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej, było niezgodne z przedmiotem tych umów, określonym w ich postanowieniach.

Na podstawie postanowień ww. umów PGW WP przekazało GIOŚ dofinansowanie ze środków, o których mowa w art. 253 ust. 1 upw. Zgodnie z przedmiotem tych umów (§ 1 pkt 1) dofinansowanie zostało udzielone na realizowane przez GIOŚ, „Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego”.

Łączna wartość 33 rodzajów sprzętu zakupionego z wykorzystaniem dofinansowania PGW WP, pozyskanego w ramach ww. umów na potrzeby DZPŚ, wyniosła 5 905,6 tys. zł¹²⁷. W latach 2020-2023 pracownicy DZPŚ wzięli udział łącznie w 22 kontrolach¹²⁸. Były to jedyne zadania związane z wdrażaniem dyrektywy azotanowej zrealizowane przez pracowników tej komórki organizacyjnej GIOŚ w tym okresie. Zgodnie z wykazem sprzętu będącego na stanie DZPŚ, użytkowanego w trakcie realizacji tych czynności kontrolnych pracownicy tej komórki organizacyjnej GIOŚ:

- w żadnej z ww. 22 kontroli nie wykorzystywali sprzętu zakupionego na podstawie umów z PGW WP z 2022 r. i 2023 r.,

¹²¹ Pismo z 13 października 2022 r. oraz 12 stycznia 2023 r.

¹²² Nr KZGW/KZ/2021/78 z 2021 r., nr KZGW/KZ/2022/53 z 2022 r. i nr KZGW/KZ/2023/37 z 2023 r.

¹²³ Nr KZGW/KZ/2021/78 z 2021 r.

¹²⁴ Nr KZGW/KZ/2022/53 z 2022 r. i KZGW/KZ/2023/37 z 2023 r.

¹²⁵ Z 4 lipca 2019 r. nr KZGW/KZ/2019/073.

¹²⁶ Nr KZGW/KZ/2021/78 z 2021 r., nr KZGW/KZ/2022/53 z 2022 r. i nr KZGW/KZ/2023/37 z 2023 r.

¹²⁷ W 2019 r. – 2 122,1 tys. zł, w 2021 r. – 1 389,0 tys. zł, w 2022 r. – 1 184,4 tys. zł, w 2023 r. – 1 210,1 tys. zł.

¹²⁸ W tym w 2020 r. – 7 kontroli, w 2021 r. – 5 kontroli, w 2022 r. – 5 kontroli, w 2023 r. – 5 kontroli.

- we wszystkich 22 kontrolach – korzystali z trzech rodzajów sprzętu¹²⁹ zakupionego na podstawie umowy z 2019 r.,
- w przypadku jednej (z ww. 22) kontroli¹³⁰ dodatkowo korzystali z jednego (z sześciu) rodzaju sprzętu¹³¹ zakupionego w ramach umowy z 2021 r.,

W latach 2020-2023 DZPŚ korzystał ze sprzętu zakupionego z dofinansowania pochodzącego z umów z PGW WP w 319 czynnościach niezwiązanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. DZPŚ dysponował również sprzętem zakupionym w latach 2019-2023 ze środków innych niż pochodzące z dofinansowania przekazanego przez PGW WP o łącznej wartości 90,5 tys. zł. W okresie 2020-2023 Główny Inspektor nie występował do ministra właściwego ds. środowiska lub ministra właściwego ds. klimatu o zwiększenie liczby etatów dla DZPŚ.

(akta kontroli str. 1325-1333, 1339, 1869A-1869R, 2251-2256, 2260-2268, 2341-2594)

Dyrektor DZPŚ w sprawie zgłaszania zapotrzebowania na sprzęt wyjaśniła: „Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej (DZPŚ) został utworzony w 2020 r. Przed tym rokiem, ówczesny pracownik Wydziału Kontroli Korzystania ze Środowiska w Departamencie Inspekcji, [...] na polecenie zastępcy dyrektora tego departamentu przygotował propozycję zapotrzebowania na sprzęt niezbędny do prowadzenia czynności kontrolnych IOŚ [...] korzystając ze swojego specjalistycznego doświadczenia, na podstawie analizy rynku oraz na podstawie konsultacji z Biurem Kryminalnym oraz Głównym Sztabem Policji Komendy Głównej Policji, a także z Urzędem Lotnictwa Cywilnego. Po utworzeniu DZPŚ, od 2021 r. zapotrzebowanie na sprzęt było przygotowywane wspólnie przez naczelników wydziałów oraz kierownika zespołu w DZPŚ, a następnie przedstawiane dyrekcji departamentu. W przypadku samochodów polecenie wpisania do harmonogramu zakupów było wydawane bezpośrednio przez dyrekcję DZPŚ. Uzyskawszy akceptację propozycji od dyrektorów ww. departamentów, spis sprzętu oraz propozycje szkoleń specjalistycznych były wprowadzane w formie pisemnej wraz z uzasadnieniami (w postaci kolejnych działań) jako załączniki do projektów umów z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (PGW WP). W kolejnym kroku listy te były przysyłane do akceptacji ówczesnego kierownictwa GIOŚ, a następnie do PGW WP. Po ich merytorycznej akceptacji, finalna wersja umowy była przekazywana do podpisu PGW WP”.

(akta kontroli str. 2672-2673)

Były Dyrektor¹³² DZPŚ w sprawie przedkładania zapotrzebowania na sprzęt oraz podpisania umowy nr KZGW/KZ/2023/37 wyjaśnił: „[...] należy wskazać, że jednym z elementów związanych z dofinansowaniem działalności IOŚ był zakup dodatkowego sprzętu, tak aby Inspekcja była zdolna do realizacji przypisanych zadań. Jednocześnie należy wskazać, że dokument ten nie wskazuje zarówno ograniczeń w zakupie sprzętu, ani nie ogranicza możliwości ich wykorzystywania do realizacji innych celów ustawowych. Zatem należy domniemywać, że wolą ustawodawcy było ogólne wzmocnienie sprzętowe Inspekcji, tak aby się stała zdolna do realizacji, w sposób sprawny, nowo nałożonych zadań, jednocześnie nie ograniczając efektywności w realizacji innych zadań ustawowych. [...]. Powyższe twierdzenie, w zakresie ogólnego wsparcia sprzętowego inspekcji (tj. dającego

¹²⁹ Bezzałogowy statek powietrzny DJI Mavic 2 Enterprise z akcesoriami, specjalistyczny samochód terenowy MAN TGE oraz bezzałogowy statek powietrzny DJI Matrice 210V, o łącznej wartości 2 122, tys. zł.

¹³⁰ Data realizacji czynności kontrolnych 18 listopada 2022 r.

¹³¹ Stacji komputerowej do przetwarzania materiału foto-video o wartości 76,5 tys. zł.

¹³² Sprawujący funkcję od 7 października 2020 r. do 5 marca 2023 r., następnie sprawował funkcję Głównego Inspektora od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.

możliwość realizacji zadań związanych z pełnym wdrożeniem dyrektywy azotanowej oraz innych ustawowo przypisanych zadań) wynikają również z treści umów jakie GIOŚ zawierał z PGW Wody Polskie w zakresie dofinansowania, zgodnie z którymi (o ile dobrze pamiętam) efektem rzeczowym i ekologicznym ich realizacji miał być faktyczny zakup sprzętu lub szkoleń w nim zawartych (z przeważającą ilością zakupu sprzętu co wynikało każdorazowo z podziału puli środków dofinansowania przez PGW Wody Polskie). Zatem należy uznać, że dysponenta środków w zakresie zakupu sprzętu interesował tylko fakt wydatkowania tych środków na zaakceptowaną wcześniej w harmonogramie ich listę. Jednocześnie umowy te nie blokowały możliwości wykorzystywania tego sprzętu do innych zadań ustawowych inspekcji ochrony środowiska. [...] sam proces [zawierania umów – przypis kontrolera] oparty był na wielokrotnej weryfikacji listy zakupów, które podlegały dofinansowaniu z rezerwy celowej za pośrednictwem PGW Wody Polskie. Weryfikacja ta odbywała się zarówno pod względem merytorycznym jak i prawnym, którą wykonywały wewnętrzne komórki organizacyjne GIOŚ jak i odpowiednie komórki organizacyjne PGW Wody Polskie. [...] dokonane zakupy były w pełni zaakceptowane przez wszystkich wymienionych i były efektem dwustronnych uzgodnień (a warto przy tym zaznaczyć, że w trakcie tych uzgodnień – o ile dobrze pamiętam – dochodziło do usuwania propozycji składanych przez wydziały). [...] PGW Wody Polskie weryfikowały też wykorzystanie zakupionego sprzętu, i o ile dobrze pamiętam nie zgłaszały żadnych uwag. [...] zakupy dokonywane na rzecz DZPŚ w latach 2021, 2022 i 2023 miały na celu zbudowanie komórki wykonującej zadania kontrolne i pozakontrolne GIOŚ, w tym w zakresie pełnego wdrożenia dyrektywy azotanowej. Sprzęt kupowany na przestrzeni tego okresu czasu (na podstawie dofinansowań z PGW Wody Polskie) odpowiadał na potrzeby zgłaszane zarówno przez pracowników DZPŚ, jak i wioś. Zakupy wzajemnie się uzupełniały i były efektem rozwoju organizacyjnego DZPŚ (w tym były związane z utrzymaniem, rozbudową lub modernizacją już zakupionego sprzętu; sprzęt był również kupowany dla utworzonych zespołów terenowych), dzięki czemu DZPŚ mógł osiągnąć pełną zdolność realizacyjną, której efektem powinien być stały wzrost realizowanych działań, w tym w zakresie kontroli »azotanowych«. Jednocześnie trzeba podkreślić, że sprzęt zakupiony z dofinansowań z PGW Wody Polskie (ze względu na brak bezpośredniego zakazu zawartego w umowach, brak konieczności osiągnięcia innych efektów rzeczowych i ekologicznych oprócz faktycznego zakupu sprzętu, jak również mając na uwadze cel zakupów wskazany w ww. OSR do projektu ustawy Prawo wodne jakim było wzmocnienie sprzętowe) był i prawdopodobnie nadal jest wykorzystywany do realizacji innych zadań ustawowych IOŚ”.

(akta kontroli str. 2662-2669)

Były Dyrektor¹³³ DZPŚ w sprawie przedkładania zapotrzebowania na sprzęt wyjaśnił: „[...] DZPŚ GIOŚ we wskazanym okresie czasu realizował zadania nie tylko związane z prowadzeniem kontroli, a przede wszystkim prowadził czynności pozakontrolne m.in. realizowane na podstawie art. 10b ustawy [...] o Inspekcji Ochrony Środowiska [...] dot. ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Natomiast ustalenia prowadzone na podstawie art. 10b ustawy o ioś, mogą stanowić m.in. podstawę do przeprowadzenia kontroli niekoniecznie realizowanej przez inspektorów DZPŚ. [...]. Ponadto wszelkiego rodzaju działania prewencyjne i analityczne realizowane przez inspektorów DZPŚ pokazują, że zakupiony ze środków pochodzących

¹³³ Sprawujący funkcję od 13 marca 2023 r. do 31 maja 2024 r., w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 12 marca 2023 r. sprawujący funkcję zastępcy dyrektora DZPŚ.

z PGW WP sprzęt był niezbędny i wykorzystywany w sposób zgodny z warunkami umowy. Aby sprostać wyzwaniom i oczekiwaniom w ww. obszarze od momentu powołania DZPS w strukturach GIOŚ, podejmowane były czynności mające na celu wyposażenie w odpowiednie narzędzia inspektorów zajmujących się zagadnieniem przestępczości środowiskowej jak również podejmowano działania zmierzające do pozyskania nowych etatów i rozbudowy struktur. Jednym ze źródeł finansowania działalności Inspekcji w obszarze związanym z monitoringiem i ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych są właśnie środki zapisane w ustawie [...] Prawo wodne i pozyskiwane z PGW WP. Środki pochodzące z PGW WP dedykowane są dla całej inspekcji ochrony środowiska, a ze sprzętu będącego w posiadaniu DZPS korzysta cała inspekcja m.in. wsparcia w tym zakresie udzielały dwa zespoły tzw. »dronowe« umiejscowione w strukturze CLB w Kaliszu i Pile oraz czynności analityczne realizowane przez DZPS (od 2022 r. kilkaset analiz w ramach wniosków składanych przez WIOŚ oraz organy ścigania). W celu zapewnienia właściwej realizacji ustawowych zadań realizowanych przez DZPS, przygotowywano propozycje zapotrzebowania na sprzęt specjalistyczny, a następnie po mojej akceptacji jako Dyrektora DZPS we wskazanym okresie czasu, przedłożono do zapoznania i akceptacji kierownictwu GIOŚ. W propozycjach zapotrzebowania uwzględniano bieżące potrzeby na podtrzymanie, ewentualną modernizację i wymianę posiadanego sprzętu oraz plany rozwojowe (w grudniu 2022 r. powstał pierwszy Zespół Terenowy DZPS, a w 2023 kolejne dwa zespoły). W związku z powyższym moja akceptacja propozycji zakupu sprzętu wskazanego w zapotrzebowaniu w tamtym okresie czasu była jak najbardziej zasadna i zgodna z zapisami umowy i była to tylko propozycja, która podlegała dalszej weryfikacji i uzgodnieniom z PGW WP”.

(akta kontroli str. 2676-2678)

Była p.o. Główny Inspektor¹³⁴ nie udzieliła wyjaśnień w sprawie zawarcia umowy.
(akta kontroli str. 2887-2888)

Zdaniem NIK Główny Inspektor nie dostosował zapotrzebowania na sprzęt dla DZPS do skali prowadzonej przez tę komórkę organizacyjną GIOŚ działalności związanej z kontrolą w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej. NIK nie podziela poglądu byłego Głównego Inspektora oraz dyrektora DZPS, iż środki pochodzące z czterech umów o dofinansowanie z PGW WP mogły być wykorzystywane na cele służące realizacji wszystkich zadań IOŚ. Takie stanowisko jest sprzeczne z celem określonym w umowach zawieranych z PGW WP. Środki pochodzące z tych umów mogły być przeznaczane wyłącznie na zakup sprzętu służącego jedynie zadaniom związanym z kontrolą i monitoringiem wód w związku z wdrażaniem dyrektywy azotanowej.

(akta kontroli str. 2341-2594)

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor nie zrealizował w pełnym zakresie monitoringu jakości wód powierzchniowych za lata 2020-2023, tj. niezgodnie z danym programem wykonawczym – łącznie nie wykonano monitoringu w przypadku¹³⁵ 694 JCWP (19% przypadków JCWP zaprogramowanych do monitoringu). Główny Inspektor, zgodnie z przepisami rozporządzeń monitoringowych, zapewnił warunki potwierdzenia ważności pomiarów lub badań w monitoringu JCWP i JCWPd, a pomiary i badania substancji biogennych, w ramach monitoringu JCWP i JCWPd, wykonywane były za pomocą metodyk referencyjnych, zgodnie z przepisami tych rozporządzeń. Główny Inspektor przekazywał terminowo ministrowi właściwemu do spraw gospodarki

¹³⁴ Pełniący obowiązki Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r. oraz I zastępcy Głównego Inspektora od 23 grudnia 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.

¹³⁵ Rozumianych jako brak wykonania monitoringu dla danej JCWP w danym roku.

wodnej uzyskane wyniki monitoringu służącego dokonaniu oceny skuteczności programu działań. Jednakże dokonana na podstawie danych monitoringowych ocena eutrofizacji wód za lata 2016-2019 sporządzona była nierzetelnie bowiem w szczególności: powielala dane dla 87 JCWP, pomijała oceny wskaźników klasyfikacji wód dla 10 JCWP oraz błędnie wskazywała dwa kody dla JCWP. Ocena ta została dokonana przez Głównego Inspektora jedynie dla 69% JCWP wskazanych w aPGW, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia klasyfikacyjnego z 2019 r. Jako niecelowe NIK ocenia zawarcie przez Głównego Inspektora umów z PGW WP na dofinansowanie zakupu sprzętu na potrzeby DZPŚ, w zakresie sprzętu niewykorzystanego przez tę komórkę organizacyjną GIOŚ do realizacji zadań związanych z wdrażaniem dyrektywy azotanowej. Jako niezgodne z postanowieniami ww. umów, NIK ocenia wykorzystanie przez DZPŚ sprzętu zakupionego ze środków przekazanych przez PGW WP na cele inne niż określone w przedmiocie tych umów.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

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

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone w GIOŚ mechanizmy kontroli zarządczej w przedmiocie dokonywania kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i kierowanie IOŚ w tym obszarze, a także prowadzenia działań w celu dokonania oceny skuteczności Programu działań, nie były w pełni skuteczne.

Zdaniem NIK system kontroli zarządczej odnoszący się do obszaru działalności GIOŚ związanego z zadaniami tej jednostki dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych wymaga usprawnienia, w szczególności w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz przepływu informacji.

Wnioski

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości NIK wnosi o wprowadzenie lub wzmocnienie mechanizmów zapewniających:

- 1) określanie i przekazywanie wojewódzkim inspektorom co roku wytycznych określających minimalną liczbę gospodarstw rolnych przewidzianych do kontroli w zakresie stosowania Programu działań;
- 2) dokumentowanie analiz prowadzących do określenia minimalnej liczby gospodarstw rolnych przewidzianych do kontroli w zakresie stosowania Programu działań;
- 3) pełną realizację zaplanowanego zakresu monitoringu wód służącego dokonaniu oceny skuteczności Programu działań;
- 4) dokonywanie ocen eutrofizacji wód, przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, obejmujących wszystkie jednolite części wód powierzchniowych, co do których brak jest obiektywnych przesłanek do odstąpienia od wykonania takiej oceny;
- 5) terminowe rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów wydawanych na podstawie art. 109 ust. 1 upw;
- 6) zawieranie umów o dofinansowanie ze środków PGW WP na realizację zadań w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, po dokonaniu rzetelnej oceny faktycznych potrzeb poszczególnych komórek organizacyjnych GIOŚ;
- 7) wykorzystanie sprzętu zakupionego ze środków PGW WP zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłoszenia 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 27 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Paweł Trzaskowski
Dyrektor Departamentu Środowiska
/podpisano elektronicznie/