



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA.410.13.1.2024

Pan

Łukasz Lewandowski

Dyrektor

Mazowieckiego Ośrodka

Doradztwa Rolniczego w Warszawie

ul. Czereśniowa 98

02-456 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie, ¹ ul. Czereśniowa 98, 02-456 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Lewandowski, Dyrektor, od 25 kwietnia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: – Adam Tarkowski, Zastępca Dyrektora, od 5 kwietnia do 24 kwietnia 2024 r.; – Sławomir Piotrowski, Dyrektor, od 20 września 2016 r. do 4 kwietnia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Jarosław Walburg, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWU/88/2024 z 10 czerwca 2024 r. 2. Agnieszka Bolesta, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/120/2024 z 12 września 2024 r.

(akta kontroli tom 1 str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2023 MODR w większości w sposób prawidłowy realizował działalność edukacyjną i doradczą w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. NIK zwraca jednak uwagę na nierzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej planów nawożenia azotem oraz sporządzenie planów nawożenia azotem po ustawowym terminie, co było działaniem niecelowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

MODR prawidłowo zrealizował zadania związane z prowadzeniem działań edukacyjnych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Rzetelnie informował rolników o finansowaniu przedsięwzięć, wynikających z corocznych Programów działalności MODR na lata 2018-2023, mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu ich zanieczyszczeniu. Prowadził szkolenia dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich w szczególności w zakresie: ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE, innych instytucji krajowych i zagranicznych dla ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, a także zaleceń zawartych w zbiorze dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴.

Działalność szkoleniową prowadzono z uwzględnieniem wytycznych i tematów ujętych w opracowywanych co roku przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie⁵ i zatwierdzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶, Jednolitych wzorach rocznych Programów działalności wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego⁷. Zbadane szkolenia przeprowadzono zgodnie z Instrukcją realizacji usług szkolenia oraz pokazów, konkursów i olimpiad⁸.

¹ Dalej: MODR.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm., dalej: upw lub ustawy Prawo wodne.

⁵ Dalej: CDR.

⁶ Dalej: Minister RiRW.

⁷ Dalej odpowiednio: Jednolite wzory Programów działalności.

⁸ Przyjęta zarządzeniem nr 9/2018 Dyrektora MODR z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie Instrukcji realizacji usług szkolenia oraz pokazów, konkursów i olimpiad, zmienionym zarządzeniem nr 7/19 z 6 marca 2019 r. Dalej: Instrukcja usług szkolenia.

Świadczenie kompleksowych usług doradczych w zakresie zaleceń zawartych w zbiorze dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020⁹, MODR realizował zgodnie z metodyką doradzenia ujętą w opracowaniu pn. *Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*, opracowaną przez CDR.

Dyrektor MODR identyfikował potrzeby szkoleniowe rolników i mieszkańców obszarów wiejskich w ww. zakresie oraz prowadził działania w celu zachęcenia do uczestnictwa w nich rolników z terenu objętego właściwością terytorialną MODR, zgodnie z przygotowanymi jednolitymi sposobami działania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego¹⁰.

Plany nawożenia azotem, sporządzane przez pracowników MODR, określały prawidłową wielkość rocznej dawki nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo. Badanie 27 z nich wykazało, że dokumentacja z tym związana nie była prowadzona w sposób rzetelny, tj. nie zawierała ani oznaczenia MODR jako jednostki opracowującej plan ani podpisu wykonawcy, a sposób jej prowadzenia, m.in. nie zapewniał jej kompletności i integralności. Ponadto stwierdzono przypadki sporządzenia przez MODR, na wniosek rolnika, planów za lata ubiegłe, co było działaniem niecelowym z uwagi na brzmienie art. 105a ust. 2 upw, który wskazuje, iż plan nawożenia azotem opracowuje się w terminie pozwalającym na prawidłowe i bezpieczne stosowanie nawozów, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów.

Wnioski i biznesplany sporządzane w celu pozyskania środków na inwestycje, mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, sporządzone przez MODR dla podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, były podstawą do przyznania dofinansowania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹.

W MODR nie stwierdzono, aby liczba pracowników oddelegowanych do przeprowadzania działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych była niewystarczająca.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Opis stanu faktycznego

We właściwości MODR¹³ znajdowało się 314 gmin z terenu województwa mazowieckiego¹⁴. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁵ na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowało 208 101 gospodarstw rolnych, w tym 194 405 poza miastami na prawach powiatu.

(akta kontroli tom 2 str. 7-10, 22-23)

1. W latach 2018-2023, w badanym zakresie, w MODR obowiązywały:

- Jednolite wzory rocznych Programów działalności i Jednolite wzory rocznych Sprawozdań z działalności wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego¹⁶, opracowane przez CDR i zatwierdzone przez Ministra RiRW;

⁹ Dalej: PROW 2014-2020.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 76, dalej: ujd.

¹¹ Dalej: ARiMR.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ MODR posiadał sześć oddziałów terenowych tj.: Bielice, Ostrołęka, Płock, Poświętne z siedzibą w Płońsku, Radom, Siedlce oraz centralę w Warszawie i doradztwem oraz szkoleniami obejmował 293 gminy z 37 powiatów województwa mazowieckiego, w których działały Powiatowe Zespoły Doradztwa Rolniczego, dalej: PZDR.

¹⁴ Zgodnie z Programami działalności MODR doradztwem objęci byli rolnicy i mieszkańcy wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich a także, jeśli była taka potrzeba, osoby z gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu, które posiadają ziemię rolną i potrzebują pomocy doradców rolniczych, tj. rolnicy/mieszkańcy 293 gmin.

¹⁵ Liczba ogółem gospodarstw wg GUS, Powszechny Spis Rolny 2020, tabela 13.

¹⁶ Dalej: Jednolite wzory Sprawozdań z działalności.

- metodyka doradzenia pn. *Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*¹⁷ – opracowany w CDR dokument, zatwierdzony przez Ministra RiRW¹⁸, który był wykorzystywany podczas realizacji usług doradczych w ramach PROW 2014-2020;
- priorytetowe kierunki działalności doradczej wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego Ministra RiRW¹⁹;
- Instrukcja usług szkolenia;
- Instrukcja w zakresie świadczenia usług doradczych²⁰.

(akta kontroli tom 1 str. 95-107, tom 2 str. 281-285, 294-297, 318-337)

W ramach realizacji Programów działalności w latach 2018-2023 zadanie 1. pn. *Prowadzenie szkoleń dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich*, MODR zaplanował następujące tematyki:

- Z.1.G. Szkolenia w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych, lub zagranicznych.
- Z.1.K. Szkolenia w zakresie zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw.
- Z.1.O./Z.1.P.²¹ Szkolenia w zakresie realizacji zadań wynikających z programów rolnośrodowiskowych oraz programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Z realizacji rocznych Programów działalności za lata 2018-2023 MODR sporządzał corocznie Sprawozdania, w układzie zgodnym z ww. jednolitymi wzorami opracowanymi przez CDR. Programy działalności i Sprawozdania sporządzone w latach 2018-2023 zatwierdził Minister RiRW.

(akta kontroli tom 1 str. 95-107, tom 2 str. 294-295, 318-337)

Dyrektor MODR identyfikował potrzeby szkoleniowe dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych dla ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych poprzez m.in. prowadzenie w latach 2018-2023 badań ankietowych pn. „Ankieta potrzeb edukacyjnych”. Łącznie zebrano ankiety od 9401 osób, tj. w kolejnych latach odpowiednio: 1540, 1180, 1287, 1758, 1646, 1990 osób.

(akta kontroli tom 1 str. 34-42, tom 2 str. 157-276, 352-361)

Ponadto w latach 2018-2023 potrzeby rolników i mieszkańców obszarów wiejskich województwa mazowieckiego w zakresie szkoleń, w tym m.in. szkoleń dotyczących nawożenia, były identyfikowane i weryfikowane przez doradców lub specjalistów MODR podczas szkoleń, konferencji, kursów odpłatnych lub nieodpłatnych i podczas przeprowadzania ankiet ewaluacyjnych z ww. form kształcenia, wypełnianych przez odbiorców usług.

Programy działalności MODR na lata 2018-2023 opracowywano z uwzględnieniem wyników corocznej analizy potrzeb doradczych, przeprowadzanych przez doradców i specjalistów MODR, w oparciu o specyfikę produkcji rolniczej i informacje od klientów.

(akta kontroli tom 1 str. 263-288, tom 2 str. 157-276)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że doradcy brali udział w procesie planowania działalności. Na początku planowania kierownicy PZDR i osoby wykonujące prace na samodzielnych stanowiskach w oddziałach terenowych proponowali tematy, które wg nich powinny znaleźć się w programie, a nie były wymienione, w przeprowadzanej co roku wśród rolników, ankiecie potrzeb doradczych.

(akta kontroli tom 2 str. 40-43)

¹⁷ Dalej: Metodyka doradzenia CDR.

¹⁸ Pismem SAR.drw.6547.38.2018 z 10 września 2018 r. oraz znowelizowana i zatwierdzona przez Ministra RiRW pismem SWI.td.6547.6.2020 z 17 czerwca 2020 r.

¹⁹ Pismo znak: SAR.drw.073.32.2017 z 21 września 2017 r., pismo SAR.drw.6540.58.2018 z 27 września 2018 r., pismo znak SWI.td.6540.13.2020 z 21 października 2020 r., pismo DSR.td.6540.12.2021 z 15 września 2021 r., pismo DIW.td.6540.1.2022 z 17 sierpnia 2020 r., pismo DIW.td.6540.19.2023 z 22 sierpnia 2023 r.

²⁰ Zarządzeniem nr 17/2017 Dyrektora MODR w sprawie instrukcji w zakresie świadczenia usług doradczych z 8 marca 2017 r. zmienionym zarządzeniem nr 8/2018 z 15 lutego 2018 r., nr 8/2019 z 14 marca 2019 r., nr 14/2020 z 19 marca 2020 r., nr 19/2020 z 15 kwietnia 2020 r., nr 22/2022 z 4 lipca 2022 r., nr 8/2023 z 15 marca 2023 r., nr 18/2023 z 9 maja 2023 r., nr 25/2023 z 7 sierpnia 2023 r. Dalej: Instrukcja usług doradczych.

²¹ W latach 2018-2021 tematyka oznaczona była Z.1.O. w latach 2022-2023 Z.1.P.

Na podstawie Programów działalności na lata 2018-2023 MODR zrealizował łącznie 6607 szkoleń, w których wzięło udział łącznie 171 022 odbiorców, w tym:

- a) w ramach tematyki Z.1.G. *Szkolenia w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych* przeprowadzono 901 szkoleń dla 21 321 odbiorców²² z planowanych 1065 szkoleń dla 13 958 odbiorców;
- b) w zakresie działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych²³ przeprowadzono 584 szkolenia, w których uczestniczyło 14 012 odbiorców, tj. w ramach tematyki:
 - Z.1.K. Szkolenia w zakresie zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw (obejmujące m.in. szkolenia dotyczące wymagań dyrektywy azotanowej²⁴) – przeprowadzono 18 szkoleń dla 356 odbiorców²⁵ z planowanych 22 szkoleń dla 333 odbiorców;
 - Z.1.O./Z.1.P. Szkolenia w zakresie realizacji zadań wynikających z programów rolnośrodowiskowych oraz programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, przeprowadzono 566 szkoleń dla 13 656 odbiorców²⁶ z planowanych 798 szkoleń dla 11 770 odbiorców.

(akta kontroli tom 2 str. 11-14, 40-43, 294-295)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że w 2020 r. MODR zmienił sposoby realizacji form szkoleniowych i ich zakres tematyczny (Z.1.G., Z.1.K. i Z.1.O.), co spowodowało zmniejszenie ich liczby. Przyczyną była sytuacja epidemiczna w Polsce, która spowodowała odwołanie szkoleń stacjonarnych, zamiast których uruchomiono, w maju 2020 r., szkolenia on-line. Ta forma szkolenia pozwoliła na przeszkolenie dużej liczby rolników przy znacznie mniejszej liczbie szkoleń.

(akta kontroli tom 1 str. 382-385)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 50²⁷ szkoleń w zakresie działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w tym:

- 16 dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej oraz PROW 2014-2020;
- 34 dotyczące różnych obszarów ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, w tym m.in. w zakresie zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw.

W badanej próbie stwierdzono, że zgodnie z pkt 5.5 i załącznikiem 7/5.4.7 Instrukcji usług szkolenia, ze szkoleń sporządzano notatki, a zgodnie z pkt 5.4. tej Instrukcji, doradcy MODR przeprowadzali ankiety oceny szkolenia. Analiza próby 59 anonimowych ankiet dotyczących oceny szkoleń z zasad ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych związkami azotu pochodzenia rolniczego (z tego 11 przeprowadzonych on-line) potwierdziła przeprowadzanie ich oceny.

(akta kontroli tom 1 str. 62-107, 292-378, tom 2 str. 318-337)

W latach 2018-2023, w celu zachęcenia rolników do udziału w szkoleniach i korzystania z usług doradczych oraz w celu zachęcenia rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich do uczestnictwa w szkoleniach, w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych, dla ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w każdej z gmin znajdującej się we właściwości terytorialnej MODR, zgodnie z przygotowanymi przez CDR jednolitymi sposobami działania, o których mowa w art. 4 ust.1 pkt 1 ujdr, m.in.:

²² W kolejnych latach odpowiednio: 227, 158, 69, 62, 166, 219 szkoleń oraz 4433, 2567, 1380, 1993, 3998, 6950 uczestników.

²³ Działania szkoleniowe z tematyki Z.1.K. Zalecenia zawarte w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 ustawy Prawo wodne; Z.1.O./Z.1.P. Szkolenia w zakresie realizacji zadań wynikających z programów rolnośrodowiskowych oraz programu działań mających na celu ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

²⁴ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. U. L 375, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68)

²⁵ W tym 10 szkoleń w 2018 r., po jednym w latach 2019-2022 i cztery w 2023 r., w których wzięło udział odpowiednio: 184, 20, 15, 23, 29, 85 uczestników.

²⁶ W kolejnych latach odpowiednio: 55, 276, 80, 43, 81, 31 szkoleń, w których wzięło udział odpowiednio: 976, 6523, 2200, 1134, 2051, 772 uczestników.

²⁷ Przeprowadzonych: trzech w 2018 r., dziewięciu w 2019 r., dziesięciu w 2020 r., siedmiu w 2021 r., dziewięciu w 2022 r., dziewięciu w 2023 r., trzech w 2024 r.

- przygotował materiały informacyjne (ulotki i broszury) dotyczące możliwości ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych;
- opracował plan szkoleń i wydarzeń oraz materiały informacyjne, które prezentowano m.in. na stronie internetowej www.modr.mazowsze.pl²⁸, w miesięczniku pt. *Wieś Mazowiecka* oraz na kanałach MODR w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram, You Tube²⁹);
- zorganizował 36 własnych imprez i wydarzeń oraz współorganizował 17 wydarzeń z innymi podmiotami (m.in. jednostkami samorządu terytorialnego), podczas których funkcjonował punkt informacyjno-promocyjny. Podczas tych wydarzeń doradcy MODR m.in. udostępniali ulotkę pn. *Program azotanowy. Co to takiego i dlaczego musimy go realizować*, przygotowaną w nakładzie 2000 egz. Wydrukowane ulotki zostały rozdane.

(akta kontroli tom 1 str. 34-42, tom 2 str. 55-59, tom 3, str. 289-320)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że stałym elementem wydarzeń organizowanych lub współorganizowanych przez MODR jest punkt informacyjno-promocyjny, którego działalność nie jest w sposób szczególny dokumentowana.

(akta kontroli tom 2 str. 55-59)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że miernikiem do pomiaru osiągniętych efektów i oceny działań szkoleniowych była liczba przeprowadzonych szkoleń i liczba ich odbiorców w stosunku do wartości zaplanowanych w Programach działalności MODR na lata 2018-2023.

W latach 2018-2023 w przypadku tematyki:

- Z.1.G. osiągnięto 84,6% planu liczby szkoleń, w których udział wzięło 152,7% planu liczby odbiorców, w kolejnych latach odpowiednio: 90,4%, 94,6%, 60,0%, 46,6%, 87,8%, 104,2% planu liczby szkoleń oraz 125,4%, 112,6%, 94,7%, 118,3%, 170,4%, 261,3% planu liczby odbiorców.
- Z.1.K. osiągnięto 81,8% planu liczby szkoleń, w kolejnych udział wzięło 106,9% planu liczby odbiorców, w kolejnych latach odpowiednio: 83,3%, 50%, 100%, 100%, 100%, 80,0% planu liczby szkoleń oraz 92,9%, 74,0%, 93,7%, 191,6%, 145,0%, 141,6% planu liczby odbiorców.
- Z.1.O./Z.1.P. osiągnięto 70,9% planu liczby szkoleń, w których udział wzięło 116,0% planu liczby odbiorców, w kolejnych latach odpowiednio: 91,1%, 98,9%, 69,5%, 19,7%, 90,0%, 88,5% planu liczby szkoleń oraz 118,0%, 170,1%, 140,5%, 28,2%, 184,1%, 182,5% planu liczby odbiorców.

Mimo organizacji mniejszej, od planowanej liczby szkoleń w ww. zakresie, liczba ich uczestników zazwyczaj przekraczała zaplanowaną. Wynikało to m.in. z wprowadzenia na szerszą skalę szkoleń w formie on-line.

(akta kontroli tom 1 str. 34-42, tom 2 str. 11-14)

Działania dotyczące przygotowania i realizacji przez MODR szkoleń, podlegały kontrolom przeprowadzanym przez Sekcję kontroli wewnętrznej³⁰. W latach 2018-2023 przeprowadzono łącznie 346 kontroli wewnętrznych, w tym w kolejnych latach odpowiednio: 20, 26, 23, 59, 92, 126 i objęto nimi łącznie 346 szkoleń. Szczegółowe badanie dokumentacji pięciu takich kontroli wykazało m.in., że weryfikowano sposób organizacji szkoleń (miejsce przeprowadzenia szkolenia, warunki techniczne i wyposażenie, oznaczenie sali wykładowej), zgodność przekazywanych informacji i materiałów z tematem szkolenia, sposób dokumentowania przeprowadzonych szkoleń, formy i metody szkolenia, zgodność z harmonogramem.

Obecność specjalistów kontroli wewnętrznej podczas szkoleń przeprowadzanych przez MODR potwierdzono również w opisanej powyżej próbie 50 szkoleń (w pięciu przypadkach w notatkach ze szkoleń zamieszczono adnotacje w tym zakresie). W odniesieniu do tych szkoleń w protokołach kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie sformułowano wniosków.

(akta kontroli tom 3 str. 184-248)

²⁸ Strona udostępnia również chat z konsultantem MODR.

²⁹ <https://www.facebook.com/modrwarzawa/>, https://www.instagram.com/modr_warszawa/ i <https://www.youtube.com/@MODRWarszawa1>.

³⁰ Regulamin organizacyjny Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Warszawie zatwierdzony 30 czerwca 2017 r. przez Ministra RiRW, kolejne zmiany zatwierdzone 15 stycznia 2019 r., 8 stycznia 2021 r. i 16 listopada 2023 r.

MODR uczestniczył w projekcie pn. *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód* realizowanym przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, współfinansowanym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W ramach projektu w MODR przeprowadzono dwudniowe warsztaty pn. *Wdrażanie programu azotanowego*, dla 25 doradców rolniczych. Kolejnym etapem były szkolenia dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich (w latach 2019-2021) MODR zorganizował odpowiednio: osiem, cztery i dwa szkolenia dla 218, 101 i 47 rolników).

(akta kontroli tom 1 str. 29, 43-61)

W okresie objętym kontrolą MODR tylko raz wystąpił do ARiMR o informacje dotyczącą liczby wniosków o płatność bezpośrednią, złożonych przez rolników na dzień 30 czerwca 2023 r. i informację otrzymał. Łącznie na dzień 30 czerwca 2023 r. liczba ww. wniosków wynosiła 191 482. MODR nie posiadał informacji o liczbie podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw w województwie mazowieckim, tj. podmiotów prowadzących produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy.

(akta kontroli tom 1 str. 9-16)

Zastępca Dyrektora MODR wyjaśnił, że dane zgromadzone w ARiMR nie mają istotnego znaczenia w przygotowaniu rocznego Programu działalności MODR. Mogą być jedynie wykorzystane do bieżącej analizy realizacji zadania, co miało miejsce w 2023 r. W dotarciu do wszystkich rolników z baz ARiMR niezbędne byłoby przekazanie MODR danych kontaktowych rolników, na co ARiMR nie pozwala ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych³¹.

(akta kontroli tom 2 str. 46-48)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że MODR nie miał bazy podmiotów, które prowadzą działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, ponieważ nie posiadał do tego podstaw prawnych wynikających z ujdr i upw.

(akta kontroli tom 2 str. 51-53)

MODR w 2021 r. rozpoczął budowę elektronicznej bazy klientów, z którymi współpracuje w zakresie realizacji odpłatnych i nieodpłatnych zadań, określonych w art. 4 ust. 2 i 4 w związku z ust. 3 ujdr, na podstawie podpisanych umów o współpracy z rolnikami oraz mieszkańcami obszarów wiejskich lub na podstawie oświadczenia o przetwarzaniu danych osobowych w ramach realizowanej w danym roku usługi doradczej.

(akta kontroli tom 1 str. 36-37, tom 2 str. 144-154)

2. MODR w okresie objętym kontrolą udzielał usług doradczych, w ramach zadania nr 4 pn. *Udzielanie pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych*, ujętego w rocznych Programach działalności.

W latach 2018-2023 doradcy MODR udzielili pomocy w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy (w ramach działalności nieodpłatnej oraz usług odpłatnych) łącznie 191 820 razy (w kolejnych latach odpowiednio: 43 915, 33 383, 31 610, 33 272, 37 438, 12 202). Ponadto w 2023 r. doradcy udzielili 54 845 rolnikom bezpłatnych porad indywidualnych dotyczących wypełniania wniosku o dopłaty bezpośrednio. Zadanie realizowano zgodnie z obowiązującą Instrukcją w zakresie rozliczania świadczeń usług doradczych.

(akta kontroli tom 2 str. 40-43, 60-64, 294-295, 318-337)

Powyższa pomoc dotyczyła m.in. opracowania, na prośbę rolników, wniosków wraz z biznesplanami do pozyskania pomocy finansowej w ramach PROW 2014-2020 poddziałanie 4.1.2. pn. *Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*. W ramach tego poddziałania wnioskodawcy mogli uzyskać pomoc na inwestycje, które zapewniały dostosowanie gospodarstw do wymagań określonych w dokumencie pn. *Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*³². W zakresie ww. poddziałania 4.1.2 MODR opracował w latach

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

³² Rozporządzenie 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”

2019-2023 łącznie 323 wnioski i biznesplany oraz 80 wniosków o płatność dla tych projektów, z tego w kolejnych latach odpowiednio: 84, 78, 57, 25 i 79 wniosków i biznesplanów w celu pozyskania środków z ww. poddziałania 4.1.2 PROW 2014-2020 oraz jeden, 22, 31, 14 i 12 wniosków o płatność w tym zakresie. Szczegółowy opis badania próby ww. wniosków zamieszczono w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom 1 str. 27-33, tom 2 str. 7-10, 65)

Ponadto w latach 2021-2023, na podstawie umowy z 7 kwietnia 2021 r., zawartej z ARiMR w ramach realizacji programu pn. *Wsparcie korzystania z usług doradczych* z PROW 2014-2020, MODR realizował kompleksowe usługi doradcze w zakresie *Ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*. Powyższymi usługami objęto w 2021 r. - 3803 gospodarstwa, w 2022 r. - 3692 i w 2023 r. - 3682.

Badanie dokumentacji trzech kompleksowych usług doradczych (w ramach każdej zbadanej kompleksowej usługi doradczej MODR sporządził dwa plany nawożenia azotem dla gospodarstwa objętego tą usługą) wykazało, że usługi realizowano zgodnie z Metodą doradzania CDR. W rozmowie indywidualnej z rolnikiem przekazywano informację na temat ogólnych warunków programu działań i konsekwencji ich nieprzestrzegania. Doradcy MODR uzyskiwali od rolnika informacje dotyczące produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie. W następnym etapie dokonywano oceny dostosowania do programu działań w celu zmniejszenia i zapobiegania zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, w ramach którego doradca odbywał wizytę w gospodarstwie, sprawdzał stan przestrzegania *Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu*, przeprowadzał lustrację terenową, zapoznawał się z warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi gospodarstwa, opracowywał wspólnie z rolnikiem listę sprawdzającą, przygotowywał plan nawożenia azotem, obliczał ilość produkowanych nawozów naturalnych, obliczał i rejestrował powierzchnię i objętość miejsc do przechowywania nawozów naturalnych. W ramach korekty zaleceń i pomocy w uzupełnieniu dokumentacji, doradcy MODR odbywali kolejną wizytę w gospodarstwie, weryfikując sporządzoną dokumentację oraz sprawdzając poprawność przechowywania nawozów naturalnych. Ponownie doradca MODR sporządzał dokumentację w układzie rocznym z uwzględnieniem danych z rozliczenia usługi za pierwszy rok działania.

(akta kontroli tom 1 str. 34-42, 388-392, tom 3 str. 1-183)

Zastępca Dyrektora MODR wyjaśnił, że w ramach doradztwa realizowanego poza umową z ARiMR, MODR nie realizował doradztwa w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych wg ww. metodyk doradzania, ponieważ metodyki doradzania były tylko ścieżką postępowania dla doradcy realizującego umowę z ARiMR.

(akta kontroli tom 2 str. 27-31)

Działania zachęcające do skorzystania z ww. rodzaju pomocy prowadzono wspólnie dla wszystkich usług realizowanych przez MODR. Szczegółowy opis zamieszczono w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

Dyrektor MODR wyjaśnił, że miernikiem realizacji zadań dotyczących udzielania pomocy rolnikom w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej ze środków UE, krajowych i innych zagranicznych była liczba odbiorców usług szkoleniowych, doradczych i informacyjnych z tego zakresu, realizowanych z różnych źródeł finansowych: tj. z dotacji, projektów i usług realizowanych odpłatnie.

Na lata objęte kontrolą MODR zaplanował udzielenie 98 047 informacji oraz 133 290 porad dotyczących ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych. W badanym okresie udzielono 81 270 informacji oraz 139 796 porad, co stanowiło odpowiednio: 82,8% i 104,8% planu.

W MODR nie prowadzono statystyki planowanych i wykonanych³³ usług doradczych w zakresie sporządzania dokumentów niezbędnych do uzyskania pomocy finansowej dla ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami.

(akta kontroli tom 1 str. 34-42, tom 2 str. 11-14)

(Dz. U. poz. 244). Dalej: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu.

³³ M.in. w rocznych Programach działalności ani Sprawozdaniach MODR za lata 2018-2023 nie wyszczególniano takich liczb.

Dyrektor MODR wyjaśnił, że monitoring wykonanych zadań, w stosunku do zaplanowanych form doradczych prowadził dział Metodyki Doradztwa, Szkoleń i Wydawnictw. Wyniki kwartalne analiz ze zrealizowanych i zaewidencjonowanych działań, w tym form doradczych i liczba odbiorców usług były przekazywane dyrekcji MODR i omawiane na naradach. Nie archiwizowano dokumentacji z przeprowadzenia tych analiz. Kontrolę zadań i jakość świadczonych usług sprawdzali na bieżąco Kierownicy PZDR oraz dyrektorzy oddziałów terenowych MODR.

(akta kontroli tom 1 str. 123-129)

Wszyscy pracownicy MODR, w tym specjaliści doradztwa rolniczego, podlegali okresowym ocenom³⁴. Badanie sześciu ocen okresowych pracowników MODR wykazało, że dyrektorzy oddziałów terenowych MODR oraz kierownicy PZDR dokonywali ocen okresowych wg kryteriów obowiązkowych, tj. wykorzystania wiedzy i doskonalenia zawodowego, rzetelności, organizacji pracy i orientacji na osiąganie celów, współpracy i komunikacji.

(akta kontroli tom 3 str. 321-352)

3. W 2018 r. MODR nie opracował planów nawożenia azotem. Główny specjalista z Działu Rolnictwa Ekologicznego i Ochrony Środowiska MODR wyjaśnił, że w lipcu 2018 r. w życie weszło rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, co zapoczątkowało kampanię szkoleniową i dopiero w 2019 r. rolnicy zwrócili się o opracowanie dla nich planów nawożenia azotanami.

(akta kontroli tom 1 str. 130-132)

MODR w okresie 2019-2023, na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 4 lit. d ujd, sporządził 2224 plany nawożenia azotem w ramach odpłatnego wykonywania usług (w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 253, 531, 463, 582, 395).

MODR nie dysponował danymi, które pozwoliłyby na wskazanie, które ze sporządzonych planów nawożenia azotem opracowane zostały dla podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw³⁵. Podmioty te nie stanowiły dla MODR odrębnej grupy odbiorców usług, nie prowadzono w bazach klientów rozróżnienia na taką kategorię.

(akta kontroli tom 2 str. 3-10, 22-24)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że MODR nie prowadził bazy podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 i 2 upw ponieważ nie posiada do tego podstaw prawnych wynikających z ujd i upw. Prowadzenie takich baz nie zmieniłoby podejścia w pracy doradcy, ponieważ MODR nie ma podstaw prawnych do narzucania rolnikom swoich usług.

(akta kontroli tom 2 str. 51-53)

Badanie dokumentacji dotyczącej próby 21 wniosków (w tym sześciu sporządzonych dla podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw) o sporządzenie planu nawożenia azotem wykazało, że podpisując zamówienie usługi odpłatnej, podmioty podawały dane niezbędne do wyliczeń kwoty brutto za usługę, zgodnie z aktualnym cennikiem usług. Po wykonaniu usługi, przy odbiorze opracowanego w MODR planu nawożenia azotem, podmioty potwierdzały zgodność i kompletność usługi, a plany wydawano po dokonaniu opłaty.

(akta kontroli tom 2 str. 66-138, tom 4 str. 1, 26-28, 50-51, 60-61, 70-71)

Badanie próby 27 planów nawożenia azotem³⁶ (w tym w sześciu sporządzonych dla podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw oraz sześciu planów

³⁴ Zarządzenie nr 19/2016/ Dyrektora MODR w z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ocen okresowych pracowników MODR w Warszawie, z późniejszymi zmianami, zarządzenie nr 24/2027 z dnia 4 kwietnia 2017 r. i zarządzenie nr 32/2018 z 21 listopada 2018 r.

³⁵ Tj. podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw (produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie), które prowadzą chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 tys. stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2 tys. stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior.

³⁶ W tym jednego planu nawozowego, którego elementem był plan nawożenia azotem. Nr 034387546 z 29 lutego 2024 r., 034387546 z 11 marca 2022 r., 040208681 z 08 grudnia 2020 r., 058481096 z 16 lutego 2021 r., 071273736 z 16 marca 2021 r., 046562056 z 21 lipca 2020 r., 057292686 z 28 lipca 2021 r., 070764182 z 21 października 2022 r., 062971514 z 17 maja 2019 r., 043151582 z 6 września 2019 r., 045034984 z 27 grudnia 2023 r., 039691290 z 03 lipca 2020 r., 039691290 z 31 października 2023 r., 078951372 z 06 grudnia 2023 r., 043151582 z 03 października 2022 r.

opracowanych w ramach kompleksowych usług doradczych) wykazało, że w planach określano dawki nawozów naturalnych dla poszczególnych upraw, wskazywano okresy nawożenia dla pierwszej dawki nawozu naturalnego „jesień” lub „wiosna” i dla drugiej dawki nawozu naturalnego „wiosna” lub „jesień”. Wskazana w ww. planach wielkość rocznej dawki nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo nie przekraczała 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Określano również dawkę nawozu mineralnego dla poszczególnych upraw oraz wielkość urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych, zasób nawozów naturalnych w gospodarstwie, zawartość azotu w nawozach naturalnych z gospodarstwa własnego oraz zawartość azotu w nawozach naturalnych nabytych.

W przypadku 21 planów (opracowanych w MODR na wniosek rolnika) stwierdzono brak zamieszczenia na planach znaku MODR jako wykonującego plan, danych pracownika (doradcy) opracowującego plan, podpisu przedstawiciela MODR upoważnionego do wydawania takich planów, znaku umożliwiającego powiązanie wykonanych planów nawożenia azotem z odpowiednim zamówieniem na jego wykonanie, numeracji stron. W 15 (z ww. 21) planach nie wskazano roku gospodarczego, którego plan dotyczy, a w przypadku kolejnych czterech (z ww. 21) planów sporządzonych na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, plany zostały sporządzone dwa lub trzy lata później niż rok gospodarczy, którego dotyczyły. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 133-262, tom 3 str. 1-183, tom 4 str. 1-69)

Do opracowywania planów nawozowych doradcy MODR wykorzystywali dedykowane rozwiązania informatyczne do wyliczania maksymalnych dawek azotu oraz aplikacji do sporządzania planu nawożenia azotem pn. Program azotanowy gospodarstwa.

(akta kontroli tom 1 str. 130-132, tom 2 str. 140-143)

Analizowane 27 planów nawożenia azotem nie było opiniowanych przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą w Warszawie.

(akta kontroli tom 2 str. 32-43, 290-293, tom 4 str. 74-124, 243-246)

Łącznie w latach 2019-2023 z opłat za przygotowanie planów nawożenia azotem MODR pozyskał kwotę 355,6 tys. zł (w kolejnych latach odpowiednio: 40,1 tys. zł, 85,3 tys. zł, 73,7 tys. zł, 92,7 tys. zł, 63,6 tys. zł). Natomiast suma wpływów z tytułu wykonania ww. próby planów nawożenia azotem wyniosła łącznie 3,6 tys. zł (z tego 0,8 tys. zł za sześć planów dla podmiotów o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, w przypadku sześciu planów sporządzonych w ramach kompleksowej usługi doradczej nie pobrano opłaty).

(akta kontroli tom 2 str. 7-10, tom 4 str. 70-71)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że MODR nie sporządzał w badanym okresie umów dotyczących zbycia gnojówki i gnojowicy dla podmiotów, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw i nie posiadał takich umów. Umowę sporządzał podmiot zbywający nawóz naturalny.

(akta kontroli tom 2 str. 22-24)

4. W okresie objętym kontrolą w MODR, na wnioski podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 102 ust. 1 upw, wypełniano wnioski lub inne dokumenty kierowane do ARiMR, niezbędne do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W latach 2019-2023 w MODR wykonano łącznie 403 takie dokumenty, tj. odpowiednio: 84, 78, 57, 25, 79 wnioski i biznesplany oraz jeden, 22, 31, 14, 12 wniosków o płatność.

(akta kontroli tom 1 str. 27-33, tom 2 str. 7-10, 65)

Szczegółowe badanie próby 15 wniosków dotyczących pozyskania pomocy finansowej w ramach PROW 2014-2020 poddziałanie 4.1.2. pn. *Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych* sporządzonych przez MODR (dwa wnioski z 2019 r., po trzy z lat 2020-2023 i jeden z 2024 r.) wykazało, że w 14 przypadkach wnioskodawcy (rolnicy) otrzymali dofinansowanie (w jednym przypadku bez konieczności uzupełnień, w dziewięciu przypadkach po jednokrotnym wezwaniu do uzupełnienia, w trzech przypadkach po dwukrotnym wezwaniu do uzupełnienia wniosku).

W przypadku jednego wniosku ARiMR odmówił dofinansowania z przyczyn niezależnych od MODR, tj. z uwagi na niedostarczenie przez rolnika wymaganej dokumentacji, mimo dwukrotnego wezwania do uzupełnienia.

(akta kontroli tom 1 str. 289, tom 2 str. 288-289, tom 4 str. 125-129)

Kierownik Działu Ekonomiki i Zarządzania Gospodarstwem Rolnym MODR wyjaśnił, że najczęstszymi powodami wezwań ARiMR do uzupełnień jest niespójność danych deklarowanych we wniosku o dofinansowanie z danymi w ARiMR lub zakwestionowanie parametrów maszyn i budowli, które chciał zrealizować rolnik. Rolnik jest zleceniodawcą i doradcy wykonują wniosek na wyraźne życzenie (zlecenie) rolnika. Nie zawsze rolnik w dniu składania wniosku posiada wszystkie niezbędne dokumenty. Często rolnicy zgłaszają się do doradcy na dzień czy dwa przed terminem zakończenia naboru, nie posiadając wszystkich wymaganych dokumentów. Często ARiMR dopiero na etapie rozpatrywania wniosków doprecyzowuje pewne zapisy poprzez swoje wewnętrzne wytyczne, nie znane wcześniej osobom przygotowującym wnioski.

(akta kontroli tom 4 str. 125-129)

W ramach usług płatnych za sporządzenie wniosków i biznesplanów oraz wniosków o płatność, w zakresie PROW 2014-2020 poddziałanie 4.1.2. pn. *Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*, łącznie MODR pozyskał środki w wysokości 184,4 tys. zł, z tego 160,6 tys. zł za opracowanie wniosków i biznesplanów dla ww. poddziałania 4.1.2. W wyniku wykonania prac objętych próbą ww. 15 wniosków MODR pozyskał środki w kwocie 7,7 tys. zł. W badanym okresie nie wpłynął do MODR żaden wniosek o zwrot opłaty za przygotowaną dokumentację w związku z nieotrzymaniem pomocy finansowej.

(akta kontroli tom 2 str. 65-138)

5. W latach 2018-2023 MODR zatrudniał od 370 do 401 specjalistów doradztwa rolniczego (tj. wg stanu na koniec każdego z ww. lat odpowiednio: 401, 382, 387, 371, 370 i 380). W okresie objętym kontrolą średnioroczne zatrudnienie na ww. stanowisku wyniosło 381 osób, które wykonywały swoje zadania w centrali MODR, sześciu oddziałach terenowych MODR i 37 PZDR.

(akta kontroli tom 2 str. 139)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że do zadań wszystkich specjalistów doradztwa rolniczego, zatrudnionych w MODR w latach 2018-2023, należało wykonywanie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, sporządzanie niezbędnej dokumentacji, w tym planów nawożenia azotem, obliczenie maksymalnych dawek azotu oraz opracowanie dokumentacji dotyczącej ubiegania się o środki na inwestycje w ww. zakresie.

(akta kontroli tom 2 str. 3-6)

W okresie objętym badaniami, w MODR przeprowadzono łącznie 1485 szkoleń, w których wzięło udział 35 333 rolników i mieszkańców terenów wiejskich z terenu 314 gmin województwa mazowieckiego. Zatem przeciętnie w każdej gminie województwa mazowieckiego (314) w badanym okresie mogło przeszkolić się 112 rolników.

(akta kontroli tom 2 str. 7-10)

W ww. okresie średnioroczne zatrudnienie 381 specjalistów doradztwa rolniczego umożliwiło MODR sporządzenie łącznie 2224 planów nawożenia azotem oraz 323 wnioski i biznesplany dotyczące poddziałania 4.1.2. pn. *Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych*.

Ponadto w latach 2021-2023 (w ramach umowy z ARiMR) 190 doradców MODR realizowało kompleksowe usługi doradcze, którymi objęto odpowiednio: 3803, 3692 i 3682 gospodarstwa. Każdy z nich zrealizował od 2 do 65 kompleksowych usług doradczych.

(akta kontroli tom 2 str. 7-10, 139, tom 4 str. 132-140)

Do realizacji ww. zadań w MODR na lata 2018-2019 zaplanowano dla specjalistów doradztwa rolniczego (dla centrali i poszczególnych oddziałów terenowych) 474 etaty i 420 etatów na lata 2020-2023, to zatrudnienie było niższe i wynosiło odpowiednio: od 408 do 382 i od 387 do 368 doradców.

(akta kontroli tom 2 str. 139)

Dyrektor MODR wyjaśnił, iż przyczynami nieosiągnięcia planowanej etatyżacji ww. stanowisk było m.in. odchodzenie doświadczonych pracowników na emeryturę, brak

kandydatów spełniających wymagania w zakresie wyższego wykształcenia rolniczego oraz duża konkurencja na rynku pracy. Odnosząc się do ewentualnych braków kadrowych, Dyrektor MODR wyjaśnił m.in., że w kontrolowanym okresie występowały niedobory kadrowe na stanowiskach specjalistów doradztwa rolniczego. Dotyczyło to działów merytorycznych, jak też PZDR. Dyrektor wyjaśnił też, że nie stwierdzono znacznych trudności w realizacji Programu działalności, za wyjątkiem lat 2020 i 2021. Z uwagi na występowanie stanu epidemii COVID-19 i ograniczenia związane z gromadzeniem i przemieszczaniem się uczestników nie mogła odbyć się część zaplanowanych form pracy doradczej. W związku z tym MODR organizował szkolenia on-line. Taka forma pozwoliła na przeszkolenie dużej grupy rolników, przy mniejszej liczbie form szkoleniowych.

(akta kontroli tom 2 str. 17-20)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne prowadzenie dokumentacji w zbadanej próbie 27 planów nawożenia azotem polegające na:

- braku powiązania wykonanych planów nawożenia azotem z odpowiednim zamówieniem na jego wykonanie w 21 przypadkach (w MODR nie prowadzono ani ewidencji planów opracowanych na wniosek/zamówienie rolnika ani nie oznaczano planów numerem zamówienia);
- niezamieszczeniu na 21 planach danych lub znaku MODR jako podmiotu opracowującego plan, danych pracownika (doradcy) opracowującego plan ani podpisu przedstawiciela MODR, upoważnionego do opracowania i wydawania takich planów, jak też numeracji stron;
- braku wskazania, na sporządzonych i wydanych 15 planach nawożenia azotem, roku gospodarczego, którego plan dotyczy, tj. w pozycji dotyczącej wskazania okresów, w których można stosować nawozy azotowe mineralne oraz nawozy naturalne, płynne na gruntach ornych, wskazywano jedynie dzień i miesiąc początkowy i końcowy okresu nawożenia, a w szczegółowych tabelach – jedynie pory roku (wiosna/jesień), bez podania roku.

Ww. braki uniemożliwiały identyfikację podmiotu (MODR) i osoby odpowiedzialnej za sporządzenie i wydanie danego planu, nie zapewniały kompletności i integralności dokumentacji planów oraz naliczenia opłat przysługujących za opracowanie i wydanie przez MODR takiego planu. Powyższe nie pozwalało też na ustalenie pochodzenia planu i jego poszczególnych elementów na dalszym etapie jego wykorzystania. Nie było również możliwości weryfikacji, czy plany zostały opracowane w terminie zgodnym z art. 105a ust 2 upw, tj. pozwalającym na prawidłowe stosowanie nawozów, (nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów), w szczególności, gdy plany mogły być sporządzane na rok gospodarczy obejmujący kolejno wiosnę i jesień danego roku lub jesień danego roku i wiosnę roku następnego.

(akta kontroli tom 1 str. 133-262, tom 4, str. 1-69)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że opracowanie planów nawożenia azotem jest usługą odpłatną wykonywaną przez doradców na zlecenie rolnika. MODR Warszawa prowadzi ewidencję wszystkich usług odpłatnych, w tym opracowanych planów nawożenia azotem. Do ewidencjonowania ich obecnie wykorzystywany jest system informatyczny eODR. Z każdą osobą zlecającą wykonanie usługi odpłatnej doradca wykonujący podpisuje, zgodnie z wewnętrzną instrukcją świadczenia usług doradczych, „Zamówienie usługi odpłatnej”, które ma unikatowy numer zawierający m.in. kod pracownika. Ponadto wyjaśnił, że MODR nie wskazuje roku gospodarczego, którego dany plan nawożenia azotem dotyczy ponieważ nie każdy program posiadał taką możliwość. Programy opracowane przez CDR nie zawierały takiej informacji i dla wiadomości rolnika często wpisany był odrębnie lub jako informacja dodatkowa w pliku Excel (dodatkowo ewidencja zabiegów wskazuje na rok gospodarczy), natomiast w programie opracowanym przez B.K. taka informacja jest już w programie na pierwszej stronie. Dla jednostek kontrolnych, weryfikujących plany nawożenia, takich jak ARiMR czy Inspekcja Ochrony Środowiska jest to łatwo weryfikowalne po danych dotyczących obrotu stada, struktury zasiewów oraz ewidencji.

(akta kontroli tom 4 str. 144-147)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż wskazanie, na zamówieniu składanym przez rolnika, kodu pracownika, nie świadczy o sporządzeniu przez niego planu nawożenia azotem, a jedynie o przyjęciu zamówienia. Ponadto ewidencja usług odpłatnych i potwierdzenie na zamówieniu przez wykonawcę usługi nie jest tożsame z umieszczeniem na planie nawożenia azotem znaku lub podpisu, który jednoznacznie wskazywałby pochodzenie dokumentu. Wobec braku możliwości systemu komputerowego dotyczącego wprowadzania danych/znaku MODR jako podmiotu opracowującego plan oraz danych i podpisu osoby opracowującej, numeru zamówienia, pełnych dat okresów nawożenia, których plan dotyczy, numeracji stron, należało wprowadzić ww. dane do opracowywanych planów odręcznie. Plany nawożenia azotem opracowane w MODR, podczas realizacji wspomnianej wyżej umowy z ARiMR, w ramach kompleksowych usług doradczych, zawierały odręczny podpis osoby sporządzającej.

(akta kontroli tom 1 str. 133-262, tom 3 str. 1-183, tom 4 str. 1-69)

2. Spośród badanych sześciu planów nawożenia azotem, sporządzonych przez MODR na wnioski podmiotów, o których mowa w art. 105a ust 1 pkt 1 upw, stwierdzono, iż w czterech przypadkach dotyczyły one wcześniejszych lat gospodarczych, tj. plany zostały przez MODR sporządzone rok, dwa lub trzy lata później niż rok gospodarczy, którego plan dotyczył. Plany te nie mogły zostać wykorzystane przez rolnika zgodnie z terminem określonym art. 105a ust. 2 upw, który stanowi, iż plan nawożenia azotem opracowuje się w terminie pozwalającym na prawidłowe i bezpieczne stosowanie nawozów, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów, wobec czego ww. działanie MODR było niecelowe.

(akta kontroli tom 4 str.1-69)

Dyrektor MODR wyjaśnił, że Plany nawożenia wraz z ewidencją zostały sporządzone na prośbę rolnika, który posiadał swoją dokumentację dotyczącą nawożenia poszczególnych pól, posiadał również wpisaną w zeszycie ewidencję stosowania nawożenia wraz z datami nawożenia. Zaznaczyć warto, iż rolnik zastosował prawidłowe i bezpieczne terminy stosowania nawozów, ponieważ miał to zapisane w swoim zeszycie. Zleceniodawca chciał, aby dokumenty były przygotowane w formie elektronicznej, która według niego była formą czytelniejszą i bardziej przejrzystą.

(akta kontroli tom 4 str. 144-147)

Biorąc pod uwagę opisany w pkt 1 sposób prowadzenia w MODR dokumentacji dotyczącej sporządzania i wydawania planów nawożenia azotem, powyższe działanie mogło przyczynić się do próby wstecznego usankcjonowania przez rolnika sytuacji nieprawidłowej, tj. takiej w której odnotowywał on jedynie w zeszycie stosowane dawki nawozów i terminy, jednak nie posiadał na lata wcześniejsze planów nawożenia azotem, wymaganych od niego przepisem art. 105a ust 1 upw. To na podmiotach wskazanych w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw ciążą, wynikające z art. 105b ust. 1 i 6 upw, obowiązki uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-rolniczej o planie nawożenia azotem oraz doręczenia kopii planu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta oraz właściwemu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska (wraz z kopią pozytywnej opinii), nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów. Ponadto stosowanie przez rolnika prawidłowych dawek i terminów nawożenia nie zwalniało go z obowiązku posiadania ww. planów, z wyprzedzeniem określonym w art. 105a ust. 2 upw.

(akta kontroli tom 4 str. 1-69)

IV. Wnioski

Wniosek

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

1. Rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej planów nawożenia azotem, w szczególności zapewnienie powiązania sporządzonego planu z zamówieniem, zamieszczania na planach danych MODR jako podmiotu opracowującego plan oraz podpisu przedstawiciela MODR upoważnionego do jego opracowania i wydania, numeracji stron, wskazania roku gospodarczego, którego opracowany plan dotyczy.

2. Opracowanie planów nawożenia azotem, na wnioski podmiotów, w terminie umożliwiającym prawidłowe i bezpieczne stosowanie nawozów, jednak nie później niż do dnia rozpoczęcia ich stosowania, stosownie do art. 105a ust. 2 upw..

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 25 listopada 2024 r.

Kontroler:
Agnieszka Bolesta
Doradca techniczny

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
z upoważnienia Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

/-/

.....
podpis