



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.410.3.1.2024

Pan

Wojciech Legawiec

Prezes Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa

ul. Poleczki 33

02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445511, krr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Legawiec – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Halina Szymańska – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, od 20 października 2020 r. do 9 stycznia 2024 r. Tomasz Nowakowski – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r. Maria Fajger – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie i nadzorowanie działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. 2. Dokonywanie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Joanna Szulowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/34/2024 z 11 czerwca 2024 r. 2. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/35/2024 z 11 czerwca 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie i nadzorowanie przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz ocenia pozytywnie dokonywanie kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rzetelnie:

- realizowano operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej: PROW 2014–2020);
- przeszkolono pracowników rozpatrujących wnioski o przyznanie pomocy i płatności w zakresie ww. poddziałania;
- prowadzono monitoring wykorzystania limitu środków finansowych niezbędnych do realizacji wsparcia podmiotów prowadzących produkcję rolną w ww. zakresie;
- prowadzono szkolenia dla pracowników zaangażowanych w proces realizacji czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przez beneficjentów warunków przyznania pomocy i płatności;

W okresie objętym kontrolą, w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rzetelnie i prawidłowo:

- opracowano oraz wdrożono procedury, w których określono poszczególne etapy obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz realizacji płatności w ramach ww. poddziałania;
- przeprowadzono akcje informacyjne dotyczące wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych;
- nadzorowano jednostki terenowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, zawierania umów o przyznaniu pomocy finansowej oraz weryfikacji wniosków o płatność;
- opracowywano plany kontroli administracyjnych i na miejscu w zakresie działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych;
- przeprowadzono kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu dotyczące przestrzegania przez beneficjentów warunków przyznania pomocy i płatności;
- przeprowadzono kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu w ramach wzajemnej zgodności w zakresie dotyczącym ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i nakładała kary za ich nieprzestrzeganie;
- współpracowano z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) w celu pozyskiwania informacji o ujawnionych przypadkach nieprzestrzegania wymogów dotyczących wdrażania dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego³ (dalej: dyrektywa azotanowa).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. L 375, s. 1, ze zm. – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Prowadzenie i nadzorowanie działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 9. ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵ w strukturze Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR lub Agencja) wyodrębnione zostały: Centrala Agencji; oddziały regionalne działające w każdym województwie (dalej: OR Agencji); biura powiatowe działające w każdym powiecie z tym, że w miastach na prawach powiatu nie tworzy się odrębnych biur powiatowych. Oddziałem regionalnym kieruje dyrektor, a biurem powiatowym – kierownik.

Zadania dotyczące realizacji przez Agencję wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, kontroli wypełniania przez rolników prowadzących działalność rolniczą wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance, dalej: CC) i kontroli na miejscu zostały określone w regulaminie organizacyjnym ARiMR oraz wewnętrznych regulaminach komórek organizacyjnych Centrali, tj.: Departamentu Działów Inwestycyjnych (dalej: DDI), Departamentu Płatności Bezpośrednich (dalej: DPB), Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (dalej: DBRiKT), Departamentu Ewidencji Producentów i Rejestracji Zwierząt (dalej: DEPiRZ), procedurach wewnętrznych, instrukcjach i wytycznych, dokumentach określających zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników.

(akta kontroli str. 31-38)

Zasady przyznawania pomocy producentom rolnym w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN⁶” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej PROW 2014–2020).

W 2018 r. weszło w życie rozporządzenie 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

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1199.

⁶ OSN – Obszar szczególnie narażony, obejmujące tereny zagrożone negatywnym oddziaływaniem azotu pochodzącego ze źródeł rolniczych na wody powierzchniowe i podziemne.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1152, ze zm.

zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”⁸ (dalej: program działań). Zasady wynikające z programu działań miały istotne znaczenie przy przyznawaniu pomocy finansowej z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej: PROW 2014–2020), dlatego w związku z wprowadzeniem w życie programu działań w 2018 r. zostało również zmienione rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej z PROW 2014–2020.

Dofinansowanie można było otrzymać m. in. na budowę, przebudowę lub zakup zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych, płyt do gromadzenia nawozów naturalnych stałych, zbiorników lub płyt do przechowywania kiszzonek, zakup nowych maszyn i urządzeń do aplikacji nawozów naturalnych płynnych.

Pomoc przyznawana była w formie standardowych stawek jednostkowych w przypadku realizacji inwestycji polegających na budowie od podstaw nowych zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych lub płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych stałych, refundacji części kosztów kwalifikowalnych w przypadku pozostałych inwestycji. Pomoc przyznawana była w wysokości do: 60% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika oraz 50% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez rolnika niebędącego młodym rolnikiem.

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy przez Agencję zawierano umowę o przyznaniu pomocy finansowej pomiędzy beneficjentem a ARiMR.

W okresie objętym kontrolą dokonano zmiany wysokości limitu przyznawanej pomocy na jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo do 50 tys. zł od 2015 r., do 100 tys. zł od 2018 r.⁹ oraz do 150 tys. zł od 2022 r.¹⁰

Dyrektor DDI ARiMR wyjaśniła m.in., że: „Zasady przyznawania pomocy wynikają generalnie z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (...). Bazuje ono na zapisach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Istotne znaczenie przy przyznawaniu pomocy mają zasady wynikające z „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, do którego ww. przepisy się odnoszą. Przepisy te określają warunki podmiotowe i przedmiotowe, określają też zakres rzeczowy operacji. (...) zasady przyznawania pomocy w ramach operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” zmieniano co najmniej 3 – krotnie (w roku 2018, roku 2020 i roku 2023). Zmiany dotyczyły m.in. zakresu rzeczowego, formy udzielanej pomocy (wprowadzenie formy standardowych stawek jednostkowych w przypadku określonego rodzaju inwestycji), zmiany wysokości kwoty wnioskowanej pomocy (...).

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1339, uchylone z dniem 15 lutego 2020 r.

⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 2317).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 grudnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 2664).

W latach 2019–2023 DDI ARiMR przeprowadził szkolenie dla 1263 pracowników Biur Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR zaangażowanych w obsługę wniosków dla operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł rolniczych PROW 2014–2020” oraz szkolenie dla koordynatorów/pracowników obsługujących Punkty Informacyjne ARiMR w zakresie ww. operacji.

W ramach działań promocyjno-informacyjnych dla ww. operacji udostępniano post w mediach społecznościowych Facebook i Twitter/X, emitowano audycje na antenie telewizji ogólnopolskiej – „Magazyn Rolniczy”, „Agrobiznes”, a także na antenie radiowej – Polskie Radio Program I.

Dyrektor DDI ARiMR wyjaśniła m.in., że: „Zgodnie z regulaminem organizacyjnym działania promocyjno-informacyjne koordynuje Biuro Prasowe. W ramach kompetencji Departament Działań Inwestycyjnych przygotowuje informacje dotyczące naborów na stronę internetową Agencji oraz broszury/poradniki, które są również zamieszczane na stronie internetowej. Ponadto DDI udziela odpowiedzi na indywidualne zapytania zainteresowanych działaniem rolników oraz doradców składanych mailowo, pisemnie lub telefonicznie (przykładowo w 2023 r. DDI udzielił ponad 20 odpowiedzi pisemnych i mailowych na zapytania potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów). Ponadto na stronie internetowej ARiMR, przy poszczególnych naborach dla poddziałania 4.1.2. „Inwestycje mające na celu ochronę wód...” zamieszczona jest baza najczęściej zadawanych pytań wraz z odpowiedziami. (...). Dodatkowo, w badanym okresie szkolenia dla podmiotów doradczych przeprowadzały również OR (...), w całym badanym przez NIK okresie takich szkoleń było 22 (...)”.

W ramach operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, w okresie objętym kontrolą, zostało przeprowadzonych siedem naborów wniosków o przyznanie pomocy: od 28 grudnia 2018 r. do 25 lutego 2019 r., od 30 grudnia 2019 r. do 28 stycznia 2020 r., od 29 grudnia 2020 r. do 26 marca 2021 r., od 10 grudnia 2021 r. do 7 lutego 2022 r., od 3 marca 2023 r. do 3 kwietnia 2023 r., od 25 października 2023 r. do 24 listopada 2023 r. oraz od 20 lutego 2024 r. do 20 marca 2024 r.

Ogłoszenia o naborze wniosków na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” wraz z zasadami przyznawania pomocy Prezes ARiMR podawał do publicznej wiadomości w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r. w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim „Nasz Dziennik”, a w 2023 r. oraz w 2024 r. w dzienniku ogólnopolskim „Gazeta Polska Codziennie”. Ogłoszenia o naborze wniosków zamieszczano także na stronie internetowej¹¹ administrowanej przez Agencję, w siedzibach oddziałów regionalnych i biur powiatowych, jak również ARiMR przekazywała informacje o naborach do wiadomości Izb Rolniczych i Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Na stronie internetowej ARiMR zostały również udostępnione dokumenty aplikacyjne.

Terminy oraz udostępnienie ww. dokumentów było zgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej PROW 2014–2020.

Zgodnie z § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia wykonawczego, w związku z zakończonym naborem wniosków o przyznanie pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)”, Prezes Agencji podawał do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez Agencję, informację o kolejności przysługiwania pomocy.

(akta kontroli str. 86-144, 507-520)

¹¹ <https://www.gov.pl/web/arimr>

Obsługa wniosków prowadzona była w Biurach Wsparcia Inwestycyjnego Oddziałów Regionalnych ARiMR (dalej: BWI OR ARiMR). Według stanu na 31 grudnia 2023 r.¹² oraz na 30 czerwca 2024 r. beneficjenci złożyli odpowiednio: 10 970 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 897 834 tys. zł (najwięcej wniosków złożono w woj. podlaskim – 2123 wnioski na kwotę 189 492,6 tys. zł), w tym zawarto 5072 umów na kwotę 421 841 tys. zł (najwięcej umów zawarto w woj. podlaskim – 1400 umów na kwotę 128 096,4 tys. zł) oraz 11 999 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 989 344,8 tys. zł, (najwięcej wniosków złożono w woj. podlaskim – 2294 wnioski na kwotę 206 347,1 tys. zł), w tym zawarto 5762 umowy na kwotę 495 120,7 tys. zł (najwięcej umów zawarto w woj. podlaskim – 1528 umów na kwotę 142 3082,5 tys. zł).

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. oraz na 30 czerwca 2024 r. w procesie weryfikacji zostało odrzuconych przez ARiMR bądź wycofanych przez wnioskodawców odpowiednio 3711 oraz 4226 wniosków o przyznanie pomocy.

Według danych BWI OR ARiMR głównymi przyczynami odrzucenia wniosków były:

- niezłożenie wraz z wnioskiem o przyznanie pomocy wszystkich wymaganych załączników i ich nieuzupełnienie na wezwanie ARiMR,
- brak decyzji, zezwoleń lub innych dokumentów, których uzyskanie było wymagane przez odrębne przepisy do realizacji inwestycji objętych operacją, a także innych dokumentów potwierdzających spełnienie określonych w odrębnych przepisach warunków realizacji inwestycji objętych operacją (np. stosownych zgłoszeń do administracji architektoniczno-budowlanej),
- niepoprawne określenie i wydzielenie kosztów kwalifikowalnych,
- błędnie wyliczona wielkość stada (niezgodna ze stanem widniejącym w Systemie Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt),
- wielkość planowanych do budowy płyt obornikowych oraz zbiorników na gnojówkę i gnojowicę odbiegała od wielkości określonych w programie działań.

Łączna powierzchnia użytków rolnych na obszarach objęta złożonymi wnioskami na 31 grudnia 2023 r. wyniosła 306,9 tys. ha i obejmowała 489 tys. sztuk DJP¹³, a na 30 kwietnia 2024 r. powierzchnia użytków rolnych wyniosła 329,2 tys. ha oraz obejmowała 524 tys. sztuk DJP.

(akta kontroli str. 91, 359-360)

Pracownicy BWI w OR ARiMR, zgodnie z obowiązującą książką procedur dotyczącą obsługi wniosków o przyznanie pomocy dla poddziałań 4.1, 5.1, 5.2, 6.4¹⁴ oraz książką procedur dotyczącą obsługi wniosku o płatność¹⁵, dokonywali kontroli administracyjnej złożonych przez beneficjentów wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym DDI ARiMR w ramach nadzoru i kontroli pracownicy departamentu przeprowadzali wizytacje w OR w zakresie przestrzegania procedur i zasad udzielania pomocy.

Dyrektor DDI ARiMR wyjaśniła, m.in., że: „(...) w ramach operacji typu 4.1.2 „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, poddziałanie 4.1 „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” – operacja typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, działania M04 Inwestycje w środki trwałe w ramach PROW 2014–2020 wszystkie wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność

¹² Stan podany narastająco od pierwszego naboru wniosków przeprowadzonego w okresie od 10 lutego 2016 r. do 10 marca 2016 r.

¹³ DJP (duża jednostka produkcyjna) – żywieniowa sztuka przeliczeniowa inwentarza żywego, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg.

¹⁴ KP-611-369-ARiMR, która była aktualizowana 12 razy.

¹⁵ KP-611-379-ARiMR, która była aktualizowana trzy razy.

podlegają kontroli administracyjnej. Czynności związane z obsługą wniosków na etapie przyznania pomocy oraz wypłaty są dokonywane przez Biura Wsparcia Inwestycyjnego OR ARiMR. Kontrola administracyjna obejmuje następujące etapy obsługi wniosku o przyznanie pomocy: 1. weryfikację wstępną wniosków o przyznanie pomocy; 2. weryfikację kompletności i poprawności wniosku o przyznanie pomocy, zgodności z zasadami przyznawania pomocy, weryfikację krzyżową, weryfikację limitu pomocy i wnioskowanej kwoty zaliczki oraz ocenę ekonomiczno-techniczną oraz ocenę kosztorysową robót budowlanych; 3. sprawdzenie dostępności środków na udzielenie pomocy; 4. zlecenie przeprowadzenia wizytacji w miejscu realizacji operacji.

Po przeprowadzeniu ww. kontroli administracyjnej ARiMR wydaje rozstrzygnięcie w sprawie wniosku o przyznanie pomocy, tzn. wzywa wnioskodawcę do zawarcia umowy o przyznaniu pomocy, odmawia przyznania pomocy albo pozostawia wniosek o przyznanie pomocy bez rozpatrzenia. Kontrola administracyjna wniosku o płatność obejmuje:

- sprawdzenie terminowości złożenia wniosku oraz czy beneficjent nie podlega wykluczeniu,
- weryfikację kompletności i poprawności wniosku, zgodności z umową, zasadami dotyczącymi udzielania pomocy, pod względem rachunkowym oraz weryfikację krzyżową,
- zlecenie przeprowadzenia wizytacji w miejscu realizacji operacji. (...)”.

Najczęściej stwierdzane uchybienia podczas ww. czynności kontrolnych dotyczyły głównie: zakresu rzeczowego operacji, braku zgodności dokumentów finansowo-księgowych z zakresem wykonanych prac, zasobów gospodarstwa rolnego.

Kontrole administracyjne były uzupełniane o kontrole na miejscu.

Czynności kontrolne dotyczące kontroli na miejscu w ramach poddziałania 4.1.2. Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych (...) realizowały Biura Kontroli na Miejscu (dalej: BKM) w Oddziałach Regionalnych ARiMR.

W latach 2018–2023 w wyniku typowania systemowego metodą analizy ryzyka lub losową przeprowadzono 159 kontroli na miejscu wniosków o płatność w ramach poddziałania 4.1.2. Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych (...). Podczas kontroli na miejscu inspektorzy terenowi BKM OR ARiMR ustalali stan faktyczny, opisując stwierdzone uchybienia. W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu w 41 przypadkach stwierdzono, że wnioski wymagały redukcji kwoty kosztów kwalifikowalnych i kwoty wnioskowanej do refundacji, a wnioski kwalifikowały się do dalszej oceny.

W związku z poddziałaniem „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” na zlecenie BWi OR Agencji pracownicy BKM w Oddziałach Regionalnych ARiMR przeprowadzili w kontrolowanym okresie dodatkowo 1101 wizyt u beneficjentów, z czego 77 wizyt dotyczyło wniosków o przyznanie pomocy oraz 1024 wizyt dotyczyło wniosków o płatność.

Ponadto w latach 2018–2023 w wyniku typowania systemowego metodą analizy ryzyka lub losową pracownicy BKM OR ARiMR przeprowadzili w ramach poddziałania 4.1.2. Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych (...) 120 kontroli ex post: w 2018 r. – 6 kontroli, w 2019 r. – 4 kontrole, w 2020 r. – 2 kontrole, w 2021 r. – 10 kontroli, w 2022 r. – 40 kontroli, w 2023 r. – 58 kontroli. Podczas 59 kontroli ex post stwierdzono uchybienia, które dotyczyły przede wszystkim zakresu rzeczowego operacji oraz zasobów gospodarstwa. Podczas 61 kontroli ex post nie stwierdzono uchybień.

DBRiKT ARiMR sprawował nadzór merytoryczny nad pracownikami BKM w OR ARiMR zgodnie z procedurą „Przeprowadzanie kontroli w ramach nadzoru merytorycznego nad Biurami Kontroli na Miejscu i Wykonawcami Kontroli” (KP-611-260-ARiMR) oraz zgodnie z Rocznym Planem kontroli na miejscu z tytułu nadzoru na dany rok. W ramach sprawowanego nadzoru DBRiKT w latach 2018–2023 przeprowadził dziewięć kontroli w wybranych BKM OR ARiMR w ramach poddziałania 4.1.2. Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych (...). Celem tych kontroli była weryfikacja poprawności przeprowadzenia kontroli w terenie przez pracowników BKM, jak również prawidłowości sporządzenia dokumentacji pokontrolnej. W wyniku przeprowadzonych kontroli w ośmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania dokumentacji pokontrolnej, a w jednym przypadku wynik kontroli był pozytywny. Pracownikom BKM OR ARiMR zalecono przestrzeganie procedur i pozostawianie odpowiednich śladów rewizyjnych.

(akta kontroli str. 145-159, 393-422)

Agencja ogłaszała nabory o przyznanie pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” w poszczególnych latach zgodnie z limitami wsparcia finansowego określonego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w poniższych rozporządzeniach.

Limit wsparcia finansowego na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2015 r.¹⁶ w wysokości 37 500 tys. euro i zwiększono do wysokości 37 604,5 tys. euro w 2016 r.¹⁷

W kolejnych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wsparcie finansowe na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” było pięciokrotnie zmieniane, tj. zostało zmniejszone w 2018 r. do kwoty 34 059,8 tys. euro¹⁸, w 2019 r. zostało zwiększone do kwoty 40 339 tys. euro¹⁹, w 2020 r. do kwoty 90 339 tys. euro²⁰, w 2021 r. do kwoty 137 339 tys. euro²¹ oraz zmniejszone do kwoty 132 739 tys. euro²² w 2024 r. W ww. rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uwzględniono podziału środków na poszczególne lata realizacji PROW 2014–2020.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w ramach wsparcia finansowego na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” Agencja zrealizowała płatności na kwotę 59 262,3 tys. euro, tj. 46,5% limitu.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2015 r. w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1755, ze zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1719).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1297).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 872).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 60).

²¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1807).

²² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1934).

Według stanu na 4 sierpnia 2024 r. w ramach wsparcia finansowego na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” zrealizowano płatności na kwotę 72 819,7 tys. euro, tj. 54,9% limitu. Poziom wykorzystania limitu na zawartych umowach wyniósł 88,7% (117 741,7 tys. euro)²³, a poziom wykorzystania limitu w zawartych umowach i wniosków w obsłudze wyniósł 110,6% (146 849,3 tys. euro).

Prezes ARiMR wyjaśnił m.in., że: „Komitet Monitorujący oraz Instytucja Zarządzająca, tj. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odpowiadają za wysokość środków finansowych niezbędnych do realizacji wsparcia podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w ramach PROW 2014–2020. Agencja na bieżąco przekazywała do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacje o stanie realizacji obsługi wniosków dla poszczególnych typów operacji i naborów w zakresie stopnia wykorzystania środków”.

Według stanu na koniec 2023 r. ARiMR zrealizowała płatności na łączną kwotę 271 121,6 tys. zł, związane z dofinansowaniem 3625 operacji dla 3588 beneficjentów. Najwięcej płatności zrealizowano w woj. podlaskim na kwotę 81 363,7 tys. zł, związanych z dofinansowaniem 993 operacji dla 983 beneficjentów.

Najwięcej operacji zrealizowano w gospodarstwach, w których głównym kierunkiem produkcji był: chów i hodowla krów mlecznych – 57% operacji, zwierzęta ziarnożerne – trzoda chlewna – 24% operacji oraz produkcja mieszana – 11% operacji.

Blisko 31% (1130) operacji dotyczyło gospodarstw zlokalizowanych na obszarach zwykłych, tj. niespełniających kryteriów ONW²⁴, a około 67% operacji dotyczyło gospodarstw zlokalizowanych na obszarach ONW.

Pod względem liczby zwierząt utrzymywanych w gospodarstwie w przeliczeniu na DJP, największą część stanowiły gospodarstwa utrzymujące:

- od 60 do mniej niż 100 DJP (27% operacji),
- od 100 do mniej niż 210 DJP (27% operacji),
- od 40 do mniej niż 60 DJP (18% operacji),
- powyżej 210 DJP (7% operacji).

Ponadto 83 operacje zostały zakończone w gospodarstwach będących w systemie rolnictwa ekologicznego.

Beneficjenci w ramach zakończonych operacji wybudowali, przebudowali lub zakupili m. in.:

- zbiorniki na gnojówkę i gnojownicę o objętości 219 836 m³,
- płyty obornikowe o powierzchni 109 562 m²,
- płyty obornikowe o objętości 34 785 m³,
- zbiorniki do przechowywania pasz soczystych, w tym kiszonek o objętości 9607 m³,
- płyty do przechowywania pasz soczystych o powierzchni 2737 m².

Ponadto beneficjenci zakupili 2714 maszyn do nawożenia.

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. zrealizowano płatności związane z dofinansowaniem dla 4118 operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód (...)” na łączną kwotę 319 800,9 tys. zł dla 4041 beneficjentów. Najwięcej płatności zrealizowano w woj. podlaskim na kwotę 98 785,4 tys. zł, związanych z dofinansowaniem 1156 operacji dla 1120 beneficjentów.

(akta kontroli str. 328-361, 423-430)

²³ Kurs wymiany wg EBC z dnia 8 sierpnia 2023 r. wynosił EUR 1 = PLN 4,3190.

²⁴ ONW – obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, np. obszary górskie.

Zgodnie z dyspozycją wyrażoną w § 24 rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej PROW 2014–2020, Agencja była zobowiązana do rozpatrzenia wniosku o płatność w terminie trzech miesięcy oraz dokonania wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy niezwłocznie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o płatność.

Średni okres rozpatrywania wniosku o płatność wyniósł w ramach naboru:

- 2018 – 92,2 dni;
- 2019 – 90,2 dni;
- 2020 – 78,9 dni;
- 2021²⁵ – 75 dni;
- I 2023 – 61,8 dni;
- II 2023 – 36,3 dni.

Zastępca dyrektora DDI w sprawie czasu rozpatrywania wniosku o płatność przez ARiMR wyjaśnił m.in., że: „(...) zgodnie z § 18 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, jeżeli w trakcie rozpatrywania wniosku jest niezbędne uzyskanie dodatkowych wyjaśnień lub opinii innego podmiotu lub zajdą nowe okoliczności budzące wątpliwości co do możliwości wypłaty pomocy, termin 3 miesięcy wydłuża się o czas niezbędny do uzyskania wyjaśnień lub opinii, o czym Agencja informuje beneficjenta, w formie pisemnej. Dodatkowo zgodnie z § 24 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Agencja w uzasadnionych przypadkach może wyrazić zgodę na przedłużenie terminu wykonania przez beneficjenta określonych czynności w toku postępowania w danej sprawie. Jednocześnie należy zauważyć, że większość obsługiwanych wniosków dla ww. operacji odbywała się w sytuacji związanej ze stanem epidemii wywołanym COVID-19, co znacząco wpłynęło na terminowość składanych uzupełnień przez beneficjentów i skutkowało znacznym wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków. Przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁶ dodały art. 67b ust. 3 do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014–2020²⁷, o możliwości uzupełnienia/poprawienia/złożenia wyjaśnień w terminie późniejszym, uzgodnionym z Agencją. W związku z powyższym w wysyłanych wezwaniach do beneficjentów o uzupełnienie wniosków informowano o możliwości przedłużenia terminu na uzupełnienie/poprawienie wniosku o płatność. (...) Do innych przyczyn wydłużenia procesu rozpatrywania wniosku, które są również wskazywane przez BWI OR obsługujące wnioski o płatność, należy dodać duże obciążenie realizacją innych zadań oraz konieczność przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji operacji”.

(akta kontroli str. 312-327)

W kontrolowanym okresie w rejestrze skarg, wniosków i petycji nie odnotowano skarg i wniosków w związku z realizacją poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” w ramach PROW 2014–2020 w zakresie przyznawania pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”.

(akta kontroli str. 81-85, 211)

Zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad OR ARiMR realizowane były przez:

- opracowywanie i wdrażanie oraz nadzorowanie postępowania przez pracowników zgodnie z procedurami opartymi na rozporządzeniach i dotyczącymi obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność dla poszczególnych działań,

²⁵ Nabór 2021 prowadzony był w okresie od 10 grudnia 2021 r. do 7 lutego 2022 r., w 2022 r. nie prowadzono naboru.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 683, ze zm.

²⁷ Dz. U. poz. 2137 ze zm.

- opracowywanie wytycznych dotyczących obsługi w postaci informacji przesyłanych drogą mailową do wszystkich bądź poszczególnych OR,
- przeprowadzanie szkoleń w zakresie obsługi wniosków dla pracowników BWI OR,
- prowadzenie stałego monitoringu postępów obsługi wniosków w formie informacji przekazywanych do oddziałów wraz z określeniem poziomu realizacji harmonogramu monitoring w oparciu o system OFSA²⁸–PROW 2014–2020 służący do obsługi wniosków składanych przez wnioskodawców; na podstawie tworzonych raportów monitorowana jest terminowość wykonywania czynności na poszczególnych etapach obsługi wniosków.

W Agencji określono cele i zadania oraz mierniki dla ich monitorowania – corocznie zatwierdzany był przez Prezesa ARiMR Wykaz celów operacyjnych oraz Centralny Rejestr Ryzyk. Aktualizacja analizy ryzyka dokonywana była po każdym kwartale.

W zakresie narzędzi monitorowania realizacji weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, zawierania umów o przyznaniu pomocy lub weryfikacji wniosków o płatność przez jednostki terenowe ARiMR dla poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” w ramach PROW 2014–2020 w zakresie przyznawania pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” cyklicznie sporządzane były raporty ze stanu obsługi wniosków, harmonogramy obsługi spraw przez BWI OR ARiMR, na podstawie których monitorowane były postępy w obsłudze ww. wniosków i umów.

Kwartalnie publikowana była również przez Departament Analiz i Sprawozdawczości ARiMR „Analiza obsługi wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność PROW 2014–2020, PO Ryby 2014–2020, PS WPR 2023–2027, KPO oraz zobowiązań i kontroli ex-post wynikających z PO Ryby 2007–2013” w BWI OR ARiMR. Analiza ta, sporządzana była na podstawie danych cząstkowych przekazywanych przez poszczególne Departamenty Centrali ARiMR, a w zakresie działania podlegającego przedmiotowej kontroli – przez DDI ARiMR.

(akta kontroli str. 165-167)

W kontrolowanym okresie nie był przeprowadzany audyt w zakresie operacji typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego PROW 2014–2020.

W ramach kontroli wewnętrznej Biura Kontroli Wewnętrznej Mazowieckiego OR ARiMR w Warszawie oraz Podlaskiego OR ARiMR w Łomży przeprowadziły odpowiednio w Biurze Wsparcia Inwestycyjnego Mazowieckiego OR ARiMR oraz w Biurze Wsparcia Inwestycyjnego Podlaskiego OR ARiMR w Białymstoku kontrolę, której przedmiotem było sprawdzenie prawidłowości przyznawania pomocy w ramach działania 4.1.2 PROW 2014–2020 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”. Stwierdzone, przez ARiMR, nieprawidłowości polegały na m. in. nieprzestrzeganiu w pełni procedur określonych w książce procedur KP-611-369-ARiMR/14, dokonywaniu nieprecyzyjnych zapisów w notatkach służbowych, przekroczeniu terminu rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy oraz wniosku o płatność.

W przypadku Mazowieckiego OR ARiMR w Warszawie zostały stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości polegające na m. in. nieprzestrzeganiu w pełni procedur określonych w książce procedur KP-611-369-ARiMR/14, dokonywaniu nieprecyzyjnych zapisów w notatkach służbowych, nieopisanie każdego dokumentu znakiem sprawy. W przypadku Podlaskiego OR ARiMR w Łomży stwierdzono

²⁸ OFSA – Oprogramowanie Funduszy Strukturalnych Agencji.

przekroczenie terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność.

W 2020 r. Biuro Kontroli Wewnętrznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło kontrolę realizacji przez Warmińsko-Mazurski OR ARiMR w Olsztynie zadań dotyczących procesu przyznawania i wypłaty pomocy na operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego PROW 2014–2020. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast stwierdzono uchybienia polegające m. in. na posługiwaniu się niewłaściwą nazwą typu operacji, braku śladu rewizyjnego i przekroczeniu terminu rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy oraz wniosku o płatność.

W wyniku powyższych kontroli ARiMR i MRiRW wydano zalecenia pokontrolne w zakresie przestrzegania terminów na rozpatrzenie wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność, zostawianie przez pracowników prawidłowych śladów rewizyjnych z przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz respektowania zapisów książki procedur KP-611-369-ARiMR/14 dotyczącej obsługi wniosków o przyznanie pomocy.

W 2021 r. odbyła się w ARiMR misja audytowa Komisji Europejskiej dotycząca zasady wzajemnej zgodności – postępowanie wyjaśniające nr XC/2021/009/PL. W wyniku przeprowadzonego postępowania nie sformułowano żadnych ustaleń w odniesieniu do wdrażania przez ARiMR zasady wzajemnej zgodności w Polsce.

(akta kontroli str. 39-80)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie i nadzorowanie przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Wsi działań w celu wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

W kontrolowanym okresie w Agencji prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono akcje informacyjne dotyczące wsparcia finansowego podmiotów prowadzących produkcję rolną w zakresie związanym z dostosowaniem się do przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; prawidłowo realizowano operacje typu „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego PROW 2014–2020; rzetelnie prowadzono monitoring wykorzystania limitu środków finansowych niezbędnych do realizacji wsparcia podmiotów prowadzących produkcję rolną w ww. zakresie. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Wsi zapewnił rzetelny i prawidłowy nadzór nad Oddziałami Regionalnymi Agencji w zakresie weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, zawierania umów o przyznaniu pomocy finansowej oraz weryfikacji wniosków o płatność.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Kwestia ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego została uregulowana dyrektywą azotanową. Przepisy tej dyrektywy zostały wdrożone do prawa krajowego ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁹ (dalej: upw) oraz programem działań³⁰.

Program działań dotyczy wszystkich producentów rolnych, którzy prowadzą produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy.

Głównymi zaleceniami programu działań wobec podmiotów prowadzących produkcję rolną na powierzchni większej lub równej 10 ha użytków rolnych lub utrzymujących zwierzęta gospodarskie w liczbie większej lub równej 10 DJP, według stanu średniorocznego, było:

- posiadanie planu nawożenia azotem albo obliczenia maksymalnych dawek azotu,
- prowadzenie ewidencji zabiegów agrotechnicznych związanych z nawożeniem azotem,
- przechowywanie nawozów w odpowiednim miejscu, jak również stosowanie ich w dozwolonych terminach.

Dodatkowo wymagania programu działań wchodziły w zakres zasady wzajemnej zgodności (CC), dlatego potencjalnie wszyscy rolnicy korzystający z płatności bezpośrednich, a także płatności obszarowych otrzymywanych w ramach PROW 2014–2020, tj. płatności do obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), płatności rolno-środowiskowe-klimatyczne, płatności ekologiczne, płatności na inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów podlegali w tym zakresie kontroli przez ARiMR.

Wysokość otrzymywanych przez rolników płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach PROW 2014–2020, uzależniona była od spełniania zasady wzajemnej zgodności, na którą składały się:

- normy dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz
- podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (Statutory Management Requirements – SMR³¹),

które zostały określone w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

³⁰ Program działań, tj. rozporządzenie 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, zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 243, dalej: pierwsza aktualizacja programu działań), które z kolei zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 lutego 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).

³¹ Statutory Management Requirements (SMR) to prawne normy i wymogi wzajemnej zgodności, których rolnicy muszą przestrzegać, aby zakwalifikować się do otrzymywania płatności bezpośrednich i innych form wsparcia finansowego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej.

Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008³² (dalej: rozporządzenie nr 1306/2013).

W ramach kampanii informacyjnej prowadzonej przez DPB ARiMR w latach 2018–2022 beneficjenci byli informowani o zasadach przyznawania płatności bezpośrednich zarówno przez stronę internetową Agencji, jak również przez materiały informacyjne udostępnione w formie elektronicznej, np. broszurę „Płatności bezpośrednie”, ulotki. Materiał informacyjny przygotowany przez Agencję zawierał informacje o zasadach przyznawania płatności, obowiązujących zasadach dotyczących obowiązku przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności jak również sposobie składania wniosków o przyznanie płatności w ramach danej kampanii. Agencja dodatkowo w ramach swoich kompetencji prowadziła spotkania informacyjno-szkoleniowe. Pracownicy Agencji w okresie 2018–2022 brali również czynny udział w systematycznych szkoleniach organizowanych przez jednostki podległe Agencji lub instytucje związane z sektorem rolniczym.

Agencja w latach 2018–2023 wydała następujące publikacje w zakresie działań informacyjnych związanych z płatnościami bezpośrednimi (wymogi wzajemnej zgodności oraz warunkowości) i programem azotanowym:

- Broszura – Zasada wzajemnej zgodności – nakład 50 tys. egz.;
- Broszura – Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego – 3 tys. egz.;
- Ulotka – Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego – 10 tys. egz.

Wydawnictwa te były kolportowane podczas wydarzeń plenerowych oraz imprez o charakterze targowo-wystawienniczym na terenie całej Polski za pośrednictwem Oddziałów Regionalnych ARiMR. Ponadto materiały te były dostarczane do Biur Powiatowych ARiMR, gdzie były dostępne dla interesantów i beneficjentów Agencji.

(akta kontroli str. 213-214, 489-554)

W 2019 r. pracownicy DBRiKT uczestniczyli w roli prelegentów w czterech szkoleniach dla pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (dalej: WIOŚ). Podczas ww. szkoleń pracownicy DBRiKT zapoznali uczestników szkolenia – pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska z kwestiami dotyczącymi kontroli w zakresie wzajemnej zgodności. Ponadto ARiMR zaprezentowała na szkoleniu aplikację do sporządzania obrotów stada na podstawie danych z ARiMR, którą wykorzystywała podczas przeprowadzania kontroli w zakresie wzajemnej zgodności.

W 2023 r. pracownicy DBRiKT uczestniczyli w roli prelegentów w szkoleniach dla czterech grup pracowników WIOŚ. Wykład przedstawicieli ARiMR pn.: „Zasady weryfikacji wymagań z Programu działań w ramach kontroli warunkowości – podejście ARiMR oraz WIOŚ” obejmował m.in. zasady kontroli SMR 2 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (stwierdzane niezgodności i naruszenia oraz ich ocena zgodnie z rozporządzeniem w sprawie liczby punktów), współpraca z WIOŚ.

(akta kontroli str. 479-480)

Wobec wprowadzenia norm i wymogów warunkowości od 2023 r. we wniosku o przyznanie płatności na rok 2023 w sekcji XII. Oświadczenia i zobowiązania, w części dotyczącej zobowiązań w pkt 3) beneficjent zobowiązywał się do: utrzymywania wszystkich gruntów, na których prowadzona jest działalność rolnicza, zgodnie z normami i wymogami w ramach warunkowości przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Natomiast

³² Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. str. 549, ze zm. – utracił moc z dniem 1 stycznia 2023 r.

w latach 2018–2022 w sekcji IX. Oświadczenia i zobowiązania, wniosku o przyznanie płatności na rok 2018 do 2022, w części dotyczącej zobowiązań, w pkt 3, beneficjent zobowiązywał się do: utrzymywania wszystkich gruntów, na których prowadzona jest działalność rolnicza, zgodnie z normami oraz przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. W kontrolowanym okresie wnioski o przyznanie płatności były składane wyłącznie drogą elektroniczną za pomocą aplikacji „eWniosekPlus” przy użyciu indywidualnie nadanego loginu i hasła, a rolnik nie podpisywał manualnie formularza wniosku.

(akta kontroli str. 212-213)

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009³³ (dalej: rozporządzenie ws. płatności), państwa członkowskie mogły ustanowić system dla małych gospodarstw, w ramach którego płatności zastępują przyznane na podstawie tytułów III oraz IV systemu wsparcia. Art. 61 ust. 3 rozporządzenia ws. płatności stanowił, że rolnicy uczestniczący w systemie dla małych gospodarstw są zwolnieni z praktyk rolniczych przewidzianych w tytule III rozdział 3 rozporządzenia ws. płatności. Z kolei w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁴ (dalej: ustawa o płatnościach) nie określono m.in. wielkości powierzchni gruntów/użytków rolnych, uprawniającej do uczestnictwa w systemie dla małych gospodarstw.

Kontrole na miejscu dotyczące zasad wzajemnej zgodności nie miały jednak zastosowania do beneficjentów uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw, zgodnie z art. 92 rozporządzenia nr 1306/2013.

Kontrole w zakresie wzajemnej zgodności w latach 2015–2022 nie obejmowały rolników, którzy przystąpili do systemu dla małych gospodarstw, których łączna kwota płatności bezpośrednich (tj. z wyłączeniem kwoty płatności niezwiązanej do tytoniu) nie przekroczyła równowartości w złotych kwoty 1250 euro.

Do systemu dla małych gospodarstw rolnicy mogli przystąpić tylko w pierwszym roku jego stosowania, tj. w 2015 r. Wystąpienie z systemu dla małych gospodarstw było możliwe poprzez złożenie stosownego oświadczenia w terminie do dnia 30 września roku, w którym to wystąpienie miało nastąpić.

Przystąpienie do systemu dla małych gospodarstw wiązało się dla rolników z korzyściami w postaci:

- zwolnienia z obowiązku realizacji praktyk zazielenienia bez utraty prawa do uzyskania płatności na zazielenienie,
- zwolnienia z kontroli w ramach zasady wzajemnej zgodności,
- zwolnienia z ewentualnych kar administracyjnych z tytułu tzw. niezgłoszenia wszystkich działek rolnych w gospodarstwie.

W związku z powyższym rolnicy będący uczestnikami systemu dla małych gospodarstw nie podlegali kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności w ramach płatności bezpośrednich i płatności obszarowych w ramach PROW 2014–2020.

³³ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, str. 608–670 – utracił moc z dniem 1 stycznia 2023 r.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1775 – uchylona z dniem 15 stycznia 2023 r.

Liczba producentów rolnych zaewidencjonowanych w ARiMR i zadeklarowana przez nich powierzchnia w latach 2018–2023 wyniosła odpowiednio: 1320,1 tys. i 14 335,9 tys. ha w 2018 r.; 1304,4 tys. i 14 340,7 tys. ha w 2019 r.; 1290,8 tys. i 14 305,2 tys. ha w 2020 r.; 1267,3 tys. i 14 249,6 tys. ha w 2021 r.; 1250,5 tys. i 14 205,4 tys. ha w 2022 r. oraz 1234,1 tys. i 14 117,7 tys. ha w 2023 r.

Liczba producentów rolnych uczestniczących w systemie małych gospodarstw i zadeklarowana przez nich powierzchnia w latach 2018–2022 zaewidencjonowana przez ARiMR wyniosła odpowiednio: 621,1 tys. i 1780,9 tys. ha w 2018 r.; 584,4 tys. i 1668 tys. ha w 2019 r.; 550,6 tys. i 1563,7 tys. ha w 2020 r.; 505,8 tys. i 1436,8 ha w 2021 r. oraz 474,7 tys. i 1343,5 tys. ha w 2022 r.

W 2023 r. liczba małych gospodarstw wnioskujących o płatność wyniosła 191,4 tys., a zadeklarowana przez nich powierzchnia wyniosła 512,5 tys. ha.

Dla nowej perspektywy 2023–2027 w art. 147a ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁵ (dalej: uwpr) wskazano kryteria powierzchniowe dla małych gospodarstw (do 5 ha).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Agencja przeprowadzała kontrole administracyjne i kontrole na miejscu wniosków o płatności bezpośrednie, w tym kontrole w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm ogłoszonych w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy³⁶.

Kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich składała się z kontroli prostej oraz kontroli krzyżowej³⁷. Kontrola administracyjna prosta polegała na automatycznym sprawdzeniu danych z wprowadzonego do systemu informatycznego wniosku oraz danymi przedmiotowymi zawartymi w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) i systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, Agencja obejmowała kontrolą administracyjną 100% wniosków o przyznanie pomocy złożonych w danym roku.

Prezes Agencji wyjaśnił, m.in., że „na podstawie art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 261 ze zm.) zapewniono, że dla spraw od 2023 roku kontrole administracyjne są przeprowadzane w odniesieniu do wszystkich wniosków o przyznanie pomocy i pomocy technicznej oraz wniosków o płatność. Kontrola administracyjna jest przeprowadzana zarówno w systemie informatycznym IACSplus, jak i manualnie. Kontrola administracyjna uwzględnia również wyniki przeprowadzonej w gospodarstwie kontroli na miejscu. Naliczanie płatności możliwe jest jedynie dla wniosków o przyznanie płatności, dla których została zakończona kontrola administracyjna i kontrola na miejscu, w odniesieniu do gospodarstw wytypowanych do tej kontroli, i sprawa została zatwierdzona.

Obsługa wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i innych płatności obszarowych odbywa się w systemie informatycznym IACSplus, w którym wdrożone

³⁵ Dz.U. z 2024 poz. 261, ze zm.

³⁶ M. P. poz. 329, ze zm. – utraciło moc z dniem 15 marca 2023 r.

³⁷ Kontrola krzyżowa polega na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku, korekty, zmiany i wycofania części wniosku, z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek ewidencyjnych z uwzględnieniem granic działek rolnych wyrysowanych przez rolników, dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia nienależnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych oraz sprawdzeniu czy rolnik zgłosił we wniosku wszystkie posiadane grunty rolne (nawet jeżeli nie ubiega się do nich o przyznanie płatności).

są funkcjonalności i blokady, które uniemożliwiają skierowanie do naliczania płatności wniosków, dla których nie została przeprowadzona kontrola administracyjna (...).”

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 3 uwpr, 29 czerwca 2023 r. wydał „Wytyczne w zakresie zasad przeprowadzania kontroli na miejscu w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027”, obowiązujące od 10 lipca 2023 r. Powyższe wytyczne zostały wydane w celu prawidłowej realizacji m. in. przez ARiMR zadań związanych z przeprowadzaniem czynności kontrolnych, w tym opracowania procedur dotyczących kontroli na miejscu. Wytyczne te określiły podstawowe zasady dotyczące kontroli na miejscu oraz obowiązki Agencji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 178-222, 555-589)

W odniesieniu do sposobu realizacji kontroli Prezes ARiMR wyjaśnił m. in., że: „Kontrole w zakresie wzajemnej zgodności w latach 2015-2022 były przeprowadzane na podstawie listy kontrolnej zawartej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. z 2015 r. poz. 743, z 2016 r. poz. 628 i 2144, z 2018 r. poz. 1836, z 2019 r. poz. 581 i 2423, z 2020 r. poz. 1007).

Kontrole obejmujące weryfikację przestrzegania wymagań z programu działań obowiązującego na terenie całej Polski od dnia 27 lipca 2018 roku były realizowane:

- w latach 2018 i 2019 na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 września 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. 2018 poz. 1836),
- w latach 2020, 2021 i 2022 na podstawie rozporządzenia z dnia 12 maja 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. 2020 poz. 1007).

Kontrole w zakresie warunkowości obejmujące weryfikację przestrzegania wymagań z programu działań obowiązującego na terenie całej Polski były realizowane:

- w 2023 roku na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom (Dz. U. 2023 poz. 1382 i 2022).”

W latach 2018–2019 wymagany poziom kontroli w zakresie wzajemnej zgodności przewidziany w prawodawstwie Unii Europejskiej (dalej UE) został określony, zgodnie z art. 68 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności³⁸ (dalej: rozporządzenie nr 809/2014), na poziomie co najmniej 1% całkowitej liczby beneficjentów, o których mowa w art. 92 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

³⁸ Dz. Urz., UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.

W latach 2020–2022, na zasadzie odstępstwa od art. 68 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 809/2014, wskaźnik kontroli w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności wynosił co najmniej 0,5%³⁹.

Prezes ARiMR wyjaśnił, że: „W roku 2023 wymagany poziom kontroli warunkowości przewidziany w przepisach UE został określony zgodnie z art. 83 ust. 6 lit. d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, na poziomie 1% rolników i innych beneficjentów, którzy otrzymują płatności bezpośrednie na mocy tytułu III rozdział II rozporządzenia (UE) 2021/2115 lub płatności roczne na podstawie art. 70, 71 i 72 rozporządzenia (UE) 2021/2115. W 2023 roku kontrolami w zakresie warunkowości zostali objęci wszyscy rolnicy składający wnioski o płatności bezpośrednie (PWD), płatności w ramach ekoschematów, płatności w II filarze WPR 2023-2027, bez względu na powierzchnię gospodarstw rolnych.”

Zgodnie z art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r., ARiMR jest obowiązana do przeprowadzenia w każdym roku kontroli na miejscu w zakresie przestrzegania wymogów i norm wzajemnej zgodności obejmujących co najmniej 1% całkowitej liczby beneficjentów płatności bezpośrednich. Zgodnie z art. 69 rozporządzenia nr 809/2014, wybór próby kontrolnej odbywał się na podstawie analizy ryzyka oraz metodą losową. Agencja stosowała wieloczynnikową analizę ryzyka, na podstawie liczby nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli na miejscu w latach ubiegłych.

W poszczególnych latach poddano kontroli na miejscu pod względem przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, w tym Programu działań (...) w: 2018 r. – 7284, tj. 1,04% gospodarstw rolnych spośród 700 134 wnioskodawców o przyznanie płatności bezpośrednich (beneficjentów); w 2019 – 8030, tj. 1,11% producentów rolnych spośród 722 481 beneficjentów, w 2020 r. – 3739, tj. 0,50% spośród 742 961 beneficjentów. W 2021 r. – 4189, tj. 0,55% spośród 764 367 beneficjentów, w 2022 r. 4283, tj. 0,55% spośród 778 864 beneficjentów; w 2023 r. – 12 583, tj. 1,02% spośród 1 234 315 beneficjentów.

W wyniku kontroli na miejscu liczba gospodarstw ze stwierdzonymi naruszeniami dyrektywy azotanowej w poszczególnych latach wyniosła w:

- 2018 r. – 447 gospodarstw, w tym 389 gospodarstw objęto sankcjami wzajemnej zgodności i warunkowości na kwotę 553,2 tys. zł;
- 2019 r. – 1020 gospodarstw, w tym 882 objęto sankcjami na kwotę 1547,6 tys. zł;
- 2020 r. – 566 gospodarstw, w tym 493 objęto sankcjami na kwotę 1208,1 tys. zł;
- 2021 r. – 569 gospodarstw, w tym 487 objęto sankcjami na kwotę 1115,9 tys. zł;
- 2022 r. – 594 gospodarstw, w tym 522 objęto sankcjami na kwotę 1972,9 tys. zł;

³⁹ Wskaźnik kontroli zmniejszono odpowiednio w: 2020 r. na podstawie art. 9 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/532 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 2017/39, (UE) 2015/1368 i (UE) 2016/1240 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2020 – Dz. Urz. UE L 119 z 17.04.2020 r., str. 3, ze zm.; w 2021 r. na podstawie art. 3 ust. 12 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/725 z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2021 (Dz. Urz. UE L 155 z 05.05.2021 r., str. 8, ze zm.), w 2022 r. na podstawie art. 3 ust. 10 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/1216 z dnia 8 lipca 2022 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) nr 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2022 i zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/725 – Dz. Urz. UE L 188 z 15.07.2022 r., str. 49.

– 2023 r. – 983 gospodarstw, w tym 786 objęto sankcjami na kwotę 2225,1 tys. zł.

W okresie 2018–2023 w zakresie kontroli na miejscu obowiązywały, przygotowane przez Centralę Agencji, następujące książki procedur:

- 1) płatności bezpośrednie – KP-611-37-ARiMR/z, w kontrolowanym okresie obowiązywało siedem wersji tej książki procedur;
- 2) płatności PROW, w tym:
 - PROW 2007–2013 Program rolnośrodowiskowy – KP-611-148-ARiMR/z, w kontrolowanym okresie obowiązywała jedna wersja tej książki procedur;
 - PROW 2014–2020 Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne – KP-611-340-ARiMR/z, w kontrolowanym okresie obowiązywało sześć wersji kolejnych książki procedur;
 - PS WPR 2023–2027 Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne – KP-611-1007-ARiMR/z, w kontrolowanym okresie obowiązywała jedna wersja książki procedur.

Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nad pracownikami BKM w OR ARiMR w latach przeprowadził w latach 2018–2022 łącznie 80 kontroli, tj. po 16 kontroli w każdym roku w zakresie CC oraz 16 kontroli w 2023 r. w zakresie warunkowości.

W wyniku przeprowadzonych przez DBRiKT w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego kontroli w zakresie CC stwierdzono w BKM w OR ARiMR: po dwie nieprawidłowości w 2018 r. i 2020 r., po jednej nieprawidłowości w 2021 r. i 2022 r. oraz trzy nieprawidłowości w 2019 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędów w poborze próbek gleby, błędów i niekompletnych informacji w raportach kontroli, błędów w wyliczeniu obrotu stada, rozbieżności w zakresie daty zakończenia kontroli i terminu pobrania próbek do badań, nieuwzględnienia w raporcie z kontroli opisu stwierdzonych niezgodności w zakresie stosowania środków ochrony roślin, błędnego określenia daty zakończenia kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne i definiowano działania naprawcze, tj. zalecono m. in.: wzmocnienie nadzoru nad pracownikami BKM pobierającym próbki do badań, wzmocnienie nadzoru nad pracownikami BKM w zakresie przeprowadzania kontroli CC, poprawienie błędów w raporcie z kontroli i dokonanie korekty raportu w systemie oraz przekazanie rolnikowi raportu po korektach, w przypadku sporządzania raportów z czynności kontrolnych w zakresie wzajemnej zgodności zwrócenie uwagi na wpisywanie poprawnej daty zakończenia kontroli.

W kontrolach w zakresie warunkowości przeprowadzonych w 2023 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 205-213, 472-487)

W porozumieniu z dnia 10 sierpnia 2009 r. o współpracy (dalej: porozumienie o współpracy) zawartym pomiędzy Prezesem ARiMR a GIOŚ określono zasady udostępniania danych pomiędzy stronami.

Realizując zapisy § 1 pkt 1 porozumienia o współpracy upoważniony przedstawiciel Agencji zwrócił się pismem z dnia 17 sierpnia 2010 r. do GIOŚ z prośbą o cykliczne, dwa razy w roku, przekazywanie informacji dotyczących wyników kontroli przeprowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ), jeżeli w ich wyniku zostały stwierdzone niezgodności, których zakres pokrywa się z zakresem norm i wymogów wzajemnej zgodności kontrolowanych przez ARiMR.

W odniesieniu do kontroli przeprowadzanych od 2018 r. ARiMR, po wejściu w życie programu działań, przekazała do WIOŚ aktualny opis symboli dotyczących

niezgodności z SMR 1⁴⁰, z prośbą o ich uwzględnienie w przekazywanej do ARiMR informacji o wynikach kontroli, których zakres pokrywa się z zakresem wymogów wzajemnej zgodności.

Aktualizacja treści norm i wymogów wzajemnej zgodności została przesłana do GIOŚ po wejściu w życie pierwszej aktualizacji programu działań oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁴¹, w wyniku których zmianie uległa treść norm i wymogów wzajemnej zgodności, które były objęte zakresem porozumienia o współpracy. Pismem z 19 lutego 2021 r. przekazano do GIOŚ informacje dotyczące oczekiwanego przez ARiMR śladu rewizyjnego⁴² zawartego w protokołach z kontroli właściwego organu IOŚ, gdzie przy rozwinięciach symboli stwierdzanych niezgodności podano zakres informacyjny, jaki jest niezbędny ARiMR do sporządzenia raportu z kontroli wzajemnej zgodności na podstawie wyników kontroli urzędowej WIOŚ oraz dokonania w raporcie z kontroli CC oceny stwierdzonej niezgodności pod względem kryterium „zasięgu”, „dotkliwości”, „trwałości”.

Po wejściu w życie drugiej aktualizacji programu działań oraz na podstawie art. 55 ust. 2 i 3 uwpr ARiMR również przekazała do GIOŚ aktualny opis znaczenia symboli dotyczących niezgodności w zakresie warunkowości, z prośbą o ich uwzględnienie w przekazywanej do ARiMR informacji o wynikach kontroli urzędowych przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych przez WIOŚ, jeżeli w ich wyniku zostały stwierdzone niezgodności, których zakres pokrywa się z zakresem ww. wymogów.

Informacje uzyskane z GIOŚ o przeprowadzonych przez WIOŚ kontrolach urzędowych, w których stwierdzono niezgodności pokrywające się z niezgodnościami w zakresie wzajemnej zgodności za lata 2018–2020, były wykorzystywane przez ARiMR do realizacji kontroli na miejscu u wskazanych przez GIOŚ beneficjentów.

W wyniku przeprowadzonych przez ARiMR kontroli w zakresie wzajemnej zgodności u rolników, u których WIOŚ w kontrolach urzędowych stwierdził niezgodności, potwierdzono ich występowanie w:

- 2018 r. – w przypadku 2 beneficjentów;
- 2019 r. – w przypadku 228 beneficjentów;
- 2020 r. – w przypadku 206 beneficjentów.

W latach 2021–2023 ARiMR dalej otrzymywała z GIOŚ zestawienia cykliczne o przeprowadzonych przez WIOŚ kontrolach urzędowych, w których stwierdzono niezgodności pokrywające się z niezgodnościami w zakresie wzajemnej zgodności/warunkowości, ale ze względu na ochronę danych osobowych informacje zawarte w tych zestawieniach uniemożliwiały identyfikację podmiotów kontrolowanych przez WIOŚ. W związku z powyższym WIOŚ przekazywały bezpośrednio do OR ARiMR protokoły z kontroli urzędowych, w których zostały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wymagań z programu działań, będące zarazem niezgodnościami w zakresie wzajemnej zgodności/warunkowości, na podstawie których ARiMR sporządzała raporty z kontroli w zakresie wzajemnej zgodności w latach 2021–2022 oraz w zakresie warunkowości w roku 2023 i do 31 lipca 2024 roku.

⁴⁰ Ochrona wód przed skutkami niewłaściwego stosowania nawozów zawierających azot.

⁴¹ Dz. U. poz. 2422.

⁴² Wymagane przez ARiMR ślady rewizyjne to: informacja o stwierdzeniu niezgodności w protokole i/lub stosowna dokumentacja fotograficzna.

W wyniku analizy otrzymanych z WIOŚ protokołów z kontroli urzędowych, na podstawie zawartych w nich danych opisowych, zdjęć i wyników badań, ARiMR w latach 2021–2022 sporządziła raporty z kontroli CC oraz w 2023 r. z kontroli warunkowości w:

- 2021 r. – w przypadku 166 gospodarstw zostały potwierdzone nieprawidłowości, które stwierdziła WIOŚ w kontrolach urzędowych;
- 2022 r. – w przypadku 224 gospodarstw zostały potwierdzone nieprawidłowości, które stwierdziła WIOŚ w kontrolach urzędowych;
- 2023 r. – w przypadku 260 gospodarstw zostały potwierdzone nieprawidłowości, które stwierdziła WIOŚ w kontrolach urzędowych.

W przypadku potwierdzenia przez ARiMR niezgodności w wyniku kontroli na miejscu, przeprowadzonych w wyniku danych otrzymanych z GIOŚ, płatność dla producenta była przyznawana w pomniejszonej wysokości, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie liczby punktów.

Stosownie do zapisów § 1 pkt 3 porozumienia o współpracy udostępnianiu przez Agencję podlegały:

- dane statystyczne dotyczące liczby i powierzchni stwierdzonych przypadków niespełnienia ww. wymogów kontrolowanych przez Agencję u rolników na poziomie podstawowego podziału administracyjnego kraju (województwo, powiat, gmina) do 30 kwietnia każdego roku począwszy od roku 2010 za rok poprzedni;
- dane statystyczne dotyczące liczby siedzib stad i/lub gospodarstw położonych na określonym przez reprezentanta GIOŚ obszarze w podziale na rodzaje zwierząt gospodarskich;
- dane szczegółowe dotyczące konkretnych przypadków niespełnienia ww. wymogów kontrolowanych przez Agencję u rolników na wniosek reprezentanta GIOŚ.

Dyrektor DAiK ARiMR wyjaśniła, że w latach 2018–2023 oraz od 1 stycznia do 31 lipca 2024 r. GIOŚ nie zwracał się do ARiMR z prośbą o udostępnienie szczegółowych danych dotyczących konkretnych przypadków niespełnienia przez rolników norm i wymogów wzajemnej zgodności/warunkowości stwierdzonych przez ARiMR w czasie kontroli gospodarstw rolnych.

W kontrolowanym okresie do Centrali ARiMR złożono osiem wystąpień organów IOŚ w sprawie udostępnienia danych na podstawie art. 108 ust. 4 upw, w odpowiedzi na siedem z nich zostały udostępnione informacje. Wystąpienia te dotyczyły przekazania danych zgromadzonych w krajowym systemie ewidencji producentów oraz ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przyczyną odmowy udostępnienia danych w jednym przypadku było niewskazanie precyzyjnie podstawy prawnej żądania.

Odnosnie do przekazywania organom IOŚ zgodnie z art. 108 ust. 4 upw danych dotyczących przeprowadzania kontroli przez ww. organy stosowania programu działań przez podmioty prowadzące produkcję rolną Prezes ARiMR wyjaśnił, m.in. że: „(...) każdy wpływający wniosek o udostępnienie danych, w tym informacji stanowiących dane osobowe jest w pierwszej kolejności sprawdzany pod kątem ewentualnego występowania braków formalnych. Pragniemy zwrócić uwagę, że nawet odmowa udostępnienia danych z uwagi na brak wskazania podstawy prawnej, nie wyklucza możliwości ponownego złożenia uzupełnionego wniosku przez wnioskodawcę. (...) Podkreślenia wymaga, że wymagania wobec podmiotów wnioskujących o udostępnienie danych są jednakowe, niezależnie kto o ich udostępnienie występuje. Jednym z elementów prawidłowo sporządzonego wniosku przez podmioty sektora publicznego, jest wskazanie podstawy żądania udostępnienia

danych osobowych (...) obowiązek wykazania przepisu uprawniającego do pozyskania danych ciąży na wnioskodawcy.

Kolejnym i często powtarzającym się problemem jest brak jednoznacznego określenia zakresu wnioskowanych danych lub żądania danych wykraczających poza zakres, określony przepisami prawa. Zgodnie z art. 108 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, na potrzeby wykonywania kontroli, organy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnione do wykorzystywania danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. *o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności* (Dz. U. z 2023 r. poz. 885), dalej uKSEP. Zakres przedmiotowy ewidencji jest określony w art. 7, 8 oraz 9 uKSEP i nie może wykraczać poza określone w przepisach ramy. Przykładowo, wnioski składane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska dotyczyły m. in. udostępniania informacji o DJP, czego nie zawierają przepisy uKSEP.(...).”

Zasady udostępniania przez ARiMR informacji stanowiących dane osobowe reguluje załącznik 14 (Regulamin ochrony danych osobowych) do zarządzenia Nr 51/2024 Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Stosownie do zapisów ww. regulaminu dane osobowe mogły być udostępniane przez właścicieli zasobów, którzy występują w Centrali Agencji oraz przez dyrektorów poszczególnych OR Agencji. Wobec powyższego wpływające do ARiMR wnioski organów IOŚ dotyczące udostępnienia danych były rozpatrywane przez różne jednostki i komórki organizacyjne Agencji.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia skutecznej wymiany informacji pomiędzy ARiMR a GIOŚ, pismem z 8 listopada 2021 r. Zastępca Prezesa ARiMR zwróciła się do GIOŚ z prośbą o rozważenie zmiany upw w zakresie ustanowienia podstaw prawnych do wymiany danych i informacji pomiędzy ARiMR i GIOŚ. Ponadto w ww. piśmie Zastępca Prezesa ARiMR podała, że aktualnie obowiązujące porozumienie o współpracy nie wyczerpuje w pełni oczekiwań stron i nie uwzględnia wszystkich możliwości współpracy w zakresie sprawniejszego i skuteczniejszego wykonywania obowiązków określonych m. in. w upw oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴³.

22 lipca 2024 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli ARiMR i GIOŚ dotyczące wypracowania porozumienia pomiędzy ARiMR i GIOŚ w zakresie wymiany danych i informacji. W projekcie porozumienia określono przedmiot współdziałania stron, polegający m. in. na:

- zapewnieniu organom IOŚ nieodpłatnego dostępu do będących w posiadaniu Agencji danych o producentach, które są zgromadzone w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o którym mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. *o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności*⁴⁴ w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań określonych w art. 108 ust. 1 upw;
- powiadamianiu Agencji przez GIOŚ o wystąpieniu niezgodności stwierdzonej w wyniku kontroli, o której mowa w art. 108 ust 1 upw, celem zastosowania i obliczania wysokości kar administracyjnych w zakresie warunkowości.

⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 54.

⁴⁴ Dz. U z 2023 r., poz. 885, dalej: ukse.

W celu realizacji współpracy w ww. zakresie określono w projekcie porozumienia zakres danych podlegających wzajemnemu przekazaniu przez strony.

(akta kontroli str. 153, 223-228, 234-286, 362-386, 431-471, 488, 627-649)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dokonywanie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kontroli w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Prezes ARiMR zapewnił prawidłowe oraz rzetelne opracowywanie planów kontroli administracyjnych i na miejscu w zakresie działań mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych; rzetelnie prowadzono w Agencji szkolenia dla pracowników zaangażowanych w proces realizacji czynności kontrolnych w ww. zakresie; rzetelnie i prawidłowo przeprowadzono kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu dotyczące przestrzegania przez beneficjentów warunków przyznania pomocy i płatności, a także kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu w ramach wzajemnej zgodności w zakresie dotyczącym ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i nakładała kary za ich nieprzestrzeganie. W wyniku kontroli na miejscu gospodarstwa, które naruszyły dyrektywę azotanową, zostały objęte przez Agencję sankcjami finansowymi. Prezes ARiMR rzetelnie i prawidłowo współpracował z GIOŚ w celu pozyskiwania informacji o ujawnionych przypadkach nieprzestrzegania wymogów dotyczących wdrażania dyrektywy azotanowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Warszawa, 30 września 2024 r.

Kontrolerzy
Joanna Szulowska
Główny specjalista kp.

/-/

Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Rafał Ostrowski

/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

1. Zastąpienie na str. 7, drugi wiersz od góry kwoty 142 3082,5 tys. zł kwotą 142 382,5 tys. zł.
2. Zastąpienie na str. 13, przypis 30, trzeci wiersz od dołu, wyrazów „7 lutego” wyrazami „31 stycznia”.

Kontroler

Joanna Szulowska
Główny specjalista kp.

/-/

Warszawa, dnia 13 grudnia 2024 r.