



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.026.02.2017

P/17/051

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/051 – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Cynamon – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/166/2017 z dnia 03.11.2017 (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach ² , ul. Nowości 32, 95 – 011 Bratoszewice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sarwa powołany na stanowisko Dyrektora Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach w dniu 4 października 2017 r. Wcześniej stanowisko Dyrektora obejmowali: Barbara Günther (od 13.09.2011 r. do 26.02.2014r.), Tomasz Mroczek (od 01.03.2014 r. do 19.09.2016r.) i Włodzimierz Lewandowski (od 20.09.2016 r. do 03.10.2017r.) (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, obejmującym lata 2014-2017, Ośrodek podjął należyte i skuteczne działania w ramach zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych poprzez zapewnienie edukacji prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki oraz świadczenie przez Ośrodek usługi specjalistycznego doradztwa.

Ośrodek przeprowadził 192 szkolenia ściśle dedykowane tematyce związanej z OSN, w trakcie których przeszkolił 4.003 osoby oraz udzielił 4.439 porad. Udział osób przeszkolonych w ogólnej liczbie gospodarstw zobowiązanych do przestrzegania zasad obowiązujących na OSN wynosił 47,5%, a działaniami szkoleniowymi i doradczymi objęto 80,66% grupy docelowej tj. rolników gospodarujących na OSN.

Podjęwszy działania edukacyjne pracownicy ŁODR wykorzystywali materiały, jakie otrzymali z Centrum Doradztwa Rolniczego (dalej; CDR), sami również brali udział w szkoleniach podstawowych i uzupełniających organizowanych przez CDR. W Ośrodku skutecznie propagowano możliwość skorzystania ze szkoleń dla prowadzących działalność rolniczą dla rolników na OSN. W realizacji zadań szkoleniowych ŁODR współpracował m.in. z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dzięki czemu podnosił poziom swoich usług, poprzez poszerzanie tematyki szkoleń i dbałość o adekwatność przekazywanych informacji .

¹ Dalej: NIK

² Dalej: ŁODR, Ośrodek

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

W okresie objętym kontrolą do 2015 r. Ośrodek terminowo przedkładał programy oraz sprawozdania z działalności Zarządowi Województwa, a od 2016 r. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. ŁODR przysyłał również roczne sprawozdania Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrożenie programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego.

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosowanie opracowanych przez Centrum Doradztwa Rolniczego⁴ założeń dotyczących doradztwa rolniczego w zakresie stosowania w działalności rolniczej przyjaznych dla środowiska praktyk prowadzących do zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu

ŁODR, korzystał z przygotowanych przez CDR, zgodnie z art. 4 ustęp 1 Ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego⁵, materiałów informacyjnych i szkoleniowych, które były wykorzystywane do merytorycznego przygotowania doradców do świadczenia usług szkoleniowych, doradczych i informacyjnych. Stanowiły one również pomoc merytoryczną przy świadczeniu usług doradczych (np. do oceny spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności), gdyż zawierały listy sprawdzające, metody obliczania wielkości produkcji nawozów naturalnych i azotu w nim zawartego, metody obliczania pojemności i powierzchni urządzeń służących do przechowywania obornika, gnojówki i gnojowicy, wzory do obliczania planów nawozowych dla gospodarstw rolnych itp.

(dowód: akta kontroli str.:156-157)

Pracownicy Ośrodka brali udział w prowadzonych przez CDR szkoleniach w zakresie metodyki i zadań doradztwa rolniczego.

CDR szkoliło doradców ŁODR i nadawało im kwalifikacje doradcy rolniczego, rolnośrodowiskowego i eksperta przyrodniczego.

Program szkoleń i zakres kwalifikacji doradcy rolniczego obejmowały zagadnienia ochrony środowiska w gospodarstwie rolnym, w tym m.in. ochronę wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

Pracownicy ŁODR brali udział w czterech organizowanych przez CDR cyklach szkoleniowych organizowanych w celu uzyskania przez biorących w nich udział kwalifikacji doradcy rolniczego. W trakcie jednego z nich omawiano zagadnienia związane z ochroną wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Uczestnicy szkoleń otrzymali również materiały szkoleniowe dotyczące m.in. wymogów wzajemnej zgodności

Pracownicy ŁODR uczestniczyli ponadto w dwóch szkoleniach dotyczących gospodarowania na OSN o tematyce związanej z wymogami dla gospodarstw

⁴ Dalej CDR

⁵ Ustawa z dnia 22 października 2004 roku o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. 2017 poz. 1149), zwana dalej: ustawą

rolnych położonych na OSN oraz dotyczącej planowanego nawożenia w oparciu o bilans składników.

Ośrodek dysponował również przekazaną przez CDR broszurą „Ochrona wód przed zanieczyszczeniami z produkcji rolnej – nowy program działań na OSN”.

(dowód: akta kontroli str.: 121-149, 156-173, 270)

Proces planowania szkoleń w ŁODR oparto o założenia do rocznych programów działalności zawartych w Zarządzeniu nr 13/2011 Dyrektora Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego z/s w Bratoszewicach z dnia 17 marca 2011r. w sprawie trybu opracowywania rocznego programu działalności Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Bratoszewicach, zasad jego realizacji i sprawozdawczości z realizacji oraz w co roku przygotowywanych Założeniach do rocznego programu działalności Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego zs. w Bratoszewicach.⁶

(dowód: akta kontroli str.:94-114, 567)

Na podstawie założeń opracowywane były indywidualne programy działalności, zbiorcze programy działalności komórki organizacyjnej i roczny Program działalności ŁODR, które zawierały planowaną liczbę szkoleń, oraz tematykę obligatoryjną, z góry określoną w przesyłanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi priorytetach działalności doradczej na dany rok i tematykę wstępnie przyjętą w oparciu o priorytety własne. Ośrodek opracowywał również i udostępniał do publicznej wiadomości harmonogramy szkoleń, które zawierały termin, miejsce, temat i formę szkolenia.

ŁODR planując terminy szkoleń na dany rok uwzględniał okresy intensywnej pracy rolników.

(dowód: akta kontroli str.:115-120, 355-359)

1.2. Zapewnienie edukacji prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenie dla nich specjalistycznego doradztwa

W latach 2014 - 2017 ŁODR zrealizował 120 szkoleń dotyczących zagadnień związanych z zapobieganiem zanieczyszczaniu wód związkami azotu pochodzenia rolniczego (odpowiednio 45, 3, 39 i 33 szkolenia) oraz w 2015 r. przeprowadził 72 szkolenia w celu realizacji projektu w ramach PROW 2007 – 2013 w zakresie działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” (projekt opisany w dalszej części rozdziału). Ośrodek zrealizował również 65 szkoleń z wymogów wzajemnej zgodności i dopłat bezpośrednich i rolnośrodowiskowych (w poszczególnych latach 21, 25, 16 i 3), a także 19 szkoleń dla doradców ŁODR (odpowiednio 4, 6, 6 i 3). Ponadto opublikował 7 artykułów w miesięczniku ŁODR pn. „RADA” związanych z gospodarowaniem na OSN, wydał broszurę „Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach szczególnie narażonych (OSN)” (2014 i 2017) oraz ulotkę „Prawidłowe przechowywanie odchodów zwierzęcych: płyta gnojowa, zbiornik na gnojowicę na terenach gmin objętych OSN” (2015). Zamieścił także na swojej stronie internetowej 9 publikacji o tematyce związanej z prowadzeniem działalności rolniczej na OSN i przeprowadził 3 demonstracje o ww. tematyce. Zorganizował również XXV Wojewódzką Olimpiadę Wiedzy Rolniczej.

(dowód: akta kontroli str.: 533-553)

⁶ Dalej: założenia

W latach 2013 – 2017 w szkoleniach ściśle dedykowanych tematyce OSN wzięły udział 4.536 osób, tj. 47,5% z ogólnej liczby osób gospodarujących na OSN.

(dowód: akta kontroli str.: 397-402)

ŁODR planując działania na 2018 roku uwzględnił priorytety przekazane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 21 września 2019 r. Jednym z priorytetów było upowszechnienie zasad prawidłowej gospodarki nawozowej, w tym propagowanie zasadności badania gleb i ich wapniowania oraz prawa wodnego i dyrektywy azotanowej.

(dowód: akta kontroli str.: 118-120)

29 listopada 2017 r. Rada Społeczna Doradztwa Rolniczego pozytywnie zaopiniowała roczny plan działalności ŁODR i 30 listopada 2017 r. został on przedłożony Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zatwierdzenie.

(dowód: akta kontroli str.: 378 - 379, 567)

W rocznym programie działalności na rok 2018 ŁODR zaplanował przeprowadzenie 166 szkoleń poświęconych zasadom gospodarowania mającym na celu ograniczenie odpływu azotu pochodzenia rolniczego do wód gruntowych. Szkolenia będą zorganizowane co najmniej po jednym w każdej gminie województwa łódzkiego, a zakładana grupa docelowa to 2.490 osób. Działania te będą wspierane dodatkowo informacjami i poradami w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.: 378 - 379, 567)

9 września 2014 r. ŁODR podpisał umowę z CDR o powołaniu konsorcjum w celu realizacji projektu w ramach PROW 2007 – 2013 w zakresie działania 111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie w związku z ogłoszeniem przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA konkursu „Dobre praktyki rolnicze na obszarach szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego, tzw. OSN”.⁷ 30 stycznia 2015 r. powołane konsorcjum zawarło umowę z Fundacją Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, na mocy której w 2015 r. ŁODR przeprowadził 72 trzydniowe szkolenia dla rolników, których gospodarstwa w całości lub częściowo zlokalizowane były na obszarach zakwalifikowanych na lata 2012 – 2016 jako szczególnie narażone na azotany pochodzenia rolniczego. W szkoleniach, których głównym tematem były dobre praktyki rolnicze na OSN wzięło udział łącznie 2016 osób, tj. 15% z grupy docelowej.

(dowód: akta kontroli str.: 204-269)

Każdy z uczestników szkolenia otrzymał broszurę informacyjną „Dobre praktyki rolnicze na obszarach szczególnie narażonych (OSN) na azotany pochodzenia rolniczego” wydaną przez CDR w Brwinowie w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.: 151-155)

⁷ Umowa została zawarta pomiędzy Centrum Doradztwa Rolniczego, a Dolnośląskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Kujawsko-Pomorskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Lubelskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Łódzkim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Mazowieckim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Podlaskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Warmińsko-Mazurskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Wielkopolskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Zachodniopomorskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, Instytutem Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowym Instytutem Badawczym i Związkiem Zawodowym Centrum Narodowe Młodych Rolników.

W latach 2014 – 2016 porady z zakresu OSN rejestrowane były w grupie tematycznej „Upowszechnienie metod produkcji rolniczej i stylu życia przyjaznych dla środowiska”. W sprawozdaniach jest całkowita liczba porad w tym obszarze (2014 r. – 7455 porad, 2015 r. – 7402 porad i 2016 r. – 7781 porad).

Od 2017 roku zarówno propagowanie działalności, jak i sprawozdawczość realizowane były na wyższym poziomie szczegółowości, co wynikało z wyodrębnienia przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 60 szczegółowych tematów działań i skatalogowania ich w 15 grupach tematycznych. Wyodrębnione zostały dwie grupy realizowane z związku z OSN: „Prowadzenie produkcji rolniczej na obszarach szczególnie narażonych (OSN)” oraz „Zasady ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, dyrektywa azotanowa i ramowa dyrektywa wodna”. Od stycznia do listopada 2017 r. Ośrodek przeprowadził w tych obszarach odpowiednio 439 i 478 porad indywidualnych.

(dowód: akta kontroli str.: 415 - 417)

Pośrednią formą informowania rolników o obowiązkach wynikających z prowadzenia gospodarstwa na OSN był artykuł „ W labiryncie unijnego prawa. Nowe obowiązki rolników z województwa łódzkiego” opublikowany w 2013 roku w Biuletynie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich Województwa Łódzkiego. Autorem wskazanego artykułu był pracownik ŁODR

(dowód: akta kontroli str.: 562-566)

1.3. Propagowanie szkoleń dla prowadzących działalność rolniczą na OSN

Ośrodek nie tworzył wykazu osób i podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN, do których powinny być adresowane działania edukacyjne. Pierwszy Zastępca Dyrektora ŁODR Włodzimierz Lewandowski, działający z upoważnienia Dyrektora Ośrodka, wyjaśnił, że baza taka nie była tworzona ze względu na brak dostępu do systemów ewidencji producentów rolnych i ich gospodarstw, jak również działanie takie było sprzeczne z kryterium efektywności i oszczędności (konieczne nakłady sił i środków byłyby nieadekwatne do celu), oraz skuteczności (brak możliwości dotarcia do wszystkich prowadzących działalność na OSN).

(dowód: akta kontroli str.: 397-402, 557)

Liczbę gospodarstw znajdujących się na OSN położonych na terenie województwa łódzkiego w każdym roku objętym kontrolą Ośrodek otrzymywał z ARiMR. Średnia liczba gospodarstw położonych na OSN w latach 2014 – 2017 wynosiła 13.397.

(dowód: akta kontroli str.: 397-402)

Założenia do rocznego planu działalności ŁODR wymagały powiadomienia potencjalnych słuchaczy z odpowiednim wyprzedzeniem. Szkolenia realizowane przez doradców były zgłaszane do harmonogramu na platformie intranetowej w terminach:

- szkolenia oddziałowe i wojewódzkie na 3 tygodnie przed szkoleniem. Dodatkowo ten rodzaj szkolenia wymagał, najpóźniej 10 dni przed terminem szkolenia, opublikowania o szkoleniu w dziale „Aktualności” na portalu internetowym Ośrodka;
- szkolenia powiatowe, rejonowe, gminne na minimum 10 dni przed terminem szkolenia;
- szkolenia wiejskie na minimum 5 dni przed terminem szkolenia.

Informacja o zarejestrowanych szkoleniach (poza szkoleniami wiejskimi) przenoszona była automatycznie do harmonogramu szkoleń publikowanego na stronie internetowej Ośrodka

(dowód: akta kontroli str.: 91-92, 567)

Szkolenia wiejskie nie były przenoszone do harmonogramu szkoleń, gdyż jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Dyrektora kanał internetowy upowszechniania informacji nie jest w środowisku wiejskim powszechny i skuteczny.

(dowód: akta kontroli str.: 355-359)

Inne praktykowane metody docierania do prowadzących działalność rolniczą z informacją o planowanych szkoleniach to:

- ogłoszenia – zaproszenia na szkolenia wywieszane były na tablicach ogłoszeń w urzędach gmin oraz w miejscach publicznych w gminach;
- Informacje o szkoleniach ogłaszane były podczas zebrań i forów ogólnych, np. podczas sesji rady gminy, innych zebrań, a także sporadycznie podczas mszy;
- zaproszenie na szkolenie zredagowane w formie okólnika (kurendy) jako pismo obiegowe kierowane było do odbiorców którzy następnie przesyłali je sobie wzajemnie dalej;
- bezpośrednio zaproszenia przez doradców.

(dowód: akta kontroli str.:91-92)

W sprawie sporządzania dla CDR sprawozdań z osiągniętych efektów szkoleń Zastępca Dyrektora ŁODR oświadczył, że ŁODR oraz CDR działają w oparciu o jedną ustawę, która nie wprowadza relacji przełożony – podwładny, jednostka nadrzędna – jednostka podległa między CDR i ŁODR. Z tego powodu CDR nie stawia ŁODR zadań do realizacji ani nie kontroluje ich wykonania poprzez sprawozdania z realizacji tych zadań. W okresie objętym kontrolą ŁODR nie raportował do CDR efektów swoich prac.

(dowód: akta kontroli str.: 203)

Ośrodek opracowywał i terminowo przekazywał roczne programy działalności oraz sprawozdania z realizacji rocznego programu.

Do roku 2016 włącznie roczne programy działalności ŁODR przekazywał w celu ich zatwierdzenia do Zarządu Województwa, natomiast programy dotyczące roku 2017 i 2018 zgodnie z art. 12 ust. 1 znowelizowanej Ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego były opiniowane przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego, a następnie przekazywane do zatwierdzenia Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str.: 360-386, 567)

W roku 2016 i 2017 ŁODR otrzymał z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi priorytety działalności doradczej odpowiednio na rok 2017 i 2018 z prośbą o uwzględnienie ich w opracowywanych programach działalności doradczej.

W priorytetach zarówno na rok 2017, jak i 2018 wskazano promowanie działań rolnośrodowiskowych, przeciwdziałających zmianom klimatycznym i ułatwiających dostosowanie do tych zmian, m.in. poprzez upowszechnienie zasad prawidłowej gospodarki nawozowej, w tym propagowanie zasadności badania gleb i ich wapnowania oraz prawa wodnego i dyrektywy azotanowej.

(dowód: akta kontroli str.:115-120)

Podstawowym miernikiem wskazywanym przez Ośrodek w programach działalności doradczej i sprawozdaniach z ich realizacji była liczba szkoleń.

W rocznym programie działalności na rok 2014, 2015 i 2016 ŁODR zaplanował odpowiednio 40, 72 i 40 szkoleń w obszarze programów rolnośrodowiskowych i programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Realizacja planu, zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji programu, to dla kolejnych lat: 41, 72, 41 szkoleń.

(dowód: akta kontroli str.: 567)

W programie działalności na rok 2017 Ośrodek zaplanował 33 szkolenia w obszarze „Prowadzenie produkcji rolniczej na obszarach szczególnie narażonych (OSN)” i 15 szkoleń dotyczących zasad ochrony wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych, dyrektywy azotanowej i ramowej dyrektywy wodnej. Do dnia 30 listopada 2017 r. ŁODR zorganizował 33 szkolenia, a 15 szkoleń było zaplanowanych na grudzień 2017.

(dowód: akta kontroli str.: 567)

Ośrodek monitorując wykonanie zadania, jakim jest szkolenie osób prowadzących działalność rolniczą na OSN oceniał przyjęty wskaźnik liczby szkoleń zestawiając go z ilością wszystkich szkoleń przeprowadzonych na OSN jak i w całym województwie, oraz poprzez porównanie z liczbą gospodarstw rolnych znajdujących się na OSN (zgodnie z danymi uzyskanymi z ARiMR).

(dowód: akta kontroli str.: 397-402)

Zastępca Dyrektora ŁODR wyjaśnił, że był szacowany skumulowany poziom mierników za lata objęte kontrolą. Podstawowy miernik jakim była liczba przeprowadzonych szkoleń był porównywany do liczby wszystkich szkoleń przeprowadzonych na OSN, do ogólnej liczby szkoleń w województwie i do liczby gospodarstw rolnych znajdujących się na OSN. Wskaźnik 47,55% przeszkolonych z grupy docelowej i 80% objętych działaniami edukacyjnymi (szkolenia i porady specjalistyczne) pozwolił pozytywnie ocenić ten obszar działalności ŁODR i dał podstawy do kontynuacji przyjętych założeń na rok 2018 (jedno szkolenie poświęcone tematyce OSN jako cel dla każdego specjalisty ds. produkcji i ekonomiki wsi pracującego w gminach).

(dowód: akta kontroli str.: 397-402, 408-409)

W ŁODR badano satysfakcję z organizacji i przebiegu szkolenia oraz potrzeby szkoleniowe wśród słuchaczy poprzez specjalnie przygotowane ankiety. Ankiety podzielone były na dwie części: w pierwszej zbierano informacje na podstawie których określano zadowolenie uczestnika z odbytego szkolenia, a w drugiej części zbierano informacje o przyszłych potrzebach szkoleniowych. Z otrzymanych ankiet zgodnie z wytycznymi zawartymi w Założeniach do rocznego programu działalności Ośrodek sporządzał w cyklach kwartalnych „Raport z ewaluacji szkoleń dla mieszkańców obszarów wiejskich organizowanych przez pracowników ŁODR”. Dodatkowo na potrzeby realizacji normy ISO 9001:2009 sporządzane były roczne raporty z ewaluacji i przedkładane do akceptacji Dyrektorowi Ośrodka.

W badanym okresie satysfakcja uczestników szkoleń wahała się między 97 a 100%, a wiodącym tematem w zakresie potrzeb szkoleniowych były źródła finansowania rozwoju gospodarstw rolnych ze źródeł pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Na potrzeby szkoleń z zakresu OSN wskazywało 3% ankietowanych.

(dowód: akta kontroli str.: 174-202)

Pierwszy Zastępca Dyrektora oświadczył, że „każdego roku po opracowaniu sprawozdania z realizacji rocznego programu działalności za dany rok, dokonywano oceny realizacji zadań pod kątem kompletności wykonania, a przy ustalaniu Założeń

do rocznego programu działalności na następny rok dokonywano oceny skuteczności działań. Jako niezbędne minimum zapewniające realizację celu uznano organizowanie co najmniej jednego szkolenia gminnego w gminie obejmującej obszary OSN oraz prowadzenie doradztwa na tematy OSN w ilości

zgłaszanych potrzeb. Analiza mierników pozwalała na ocenę, że minimalne ilości zadań stawiane w Założeniach były wystarczające”

(dowód: akta kontroli str.: 408-409)

1.4. Współpraca ŁODR z innymi podmiotami przy realizacji zadań z zakresu doradztwa rolniczego dla prowadzących działalność na OSN

Podstawą współpracy ŁODR z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej⁸ było rozporządzenie Dyrektora RZGW w Warszawie nr 5/2013 z 8 maja 2013 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego Bzura⁹ oraz rozporządzenie Dyrektora RZGW w Warszawie nr 8/2013 z 8 maja 2013 roku w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych dla obszaru szczególnie narażonego Skrwa Lewa¹⁰ wraz ze zmianami zawartymi w rozporządzeniu nr 6/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r.¹¹ (zwane dalej rozporządzeniami RZGW). Dział III rozporządzenia RZGW zawierał wytyczne dotyczące edukacji prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie dobrej praktyki rolniczej oraz prowadzenia dla nich specjalistycznego doradztwa, a w dziale V określone były zasady sprawozdawczości.

W dniu 7 maja 2014 r. ŁODR w odpowiedzi na pismo z RZGW wyznaczył osobę do kontaktu z RZGW w sprawach realizacji programów działań. Współpraca ta polegała głównie na przekazywaniu do RZGW sprawozdań dotyczących szkoleń i działań informacyjnych dla rolników prowadzących działalność rolniczą na OSN w województwie łódzkim.

(dowód: akta kontroli str.: 7-11, 35-36)

Zgodnie z zapisem § 50 ust. 1 pkt. 3 i ust. 2 rozporządzenia Dyrektora RZGW w Warszawie nr 5/2013 z dnia 8 maja 2013 roku i rozporządzenia Dyrektora RZGW nr 8/2013 z dnia 8 maja 2013 roku ŁODR przekazywał sprawozdania z realizacji działań w zakresie prowadzenia doradztwa i szkoleń na OSN w województwie łódzkim za lata 2013 - 2016. W dniu 18 marca 2015 r. ŁODR przekazał sprawozdania za lata 2013-2014, 4 maja 2016 roku przesłał informacje sprawozdawcze za lata 2013 – 2015, a 17 lutego 2017 roku za rok 2016. Wszystkie sprawozdania były przesyłane w odpowiedzi na pisma z RZGW z prośbą o przekazanie danych sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str.: 19-25, 59-75)

Pierwszy Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że „nie było sporządzanego osobnego sprawozdania za 2013 rok i przekazanego w 2014 roku, ponieważ pierwsze pismo stanowiące pierwsze wystąpienie RZGW w Warszawie do ŁODR z s. Bratoszewicach o przekazanie danych sprawozdawczych z OSN było z dnia 26 lutego 2015 roku. Z treści pisma wynika, że dane sprawozdawcze powinny dotyczyć pierwszego roku obowiązywania programu działań (tj. okresu 1 roku od dnia

⁸ Dalej: RZGW

⁹ Dz. Urz. woj. łódzkiego z 2013 r., poz. 2993

¹⁰ Dz. Urz. woj. łódzkiego z 2013 r., poz. 2994

¹¹ Dz. Urz. woj. łódzkiego z 2014 r, poz. 440 i 441

wejście w życie programu działań – 12.06.2013r.). Rozporządzenie nie określa formy i konkretnych informacji, jakie sprawozdanie powinno zawierać, dopiero w pismach RZGW określa, jakie szczegółowe dane powinny być ujęte w sprawozdaniu dotyczącego doradztwa i szkoleń dla rolników prowadzących działalność na OSN w województwie łódzkim, np. data, miejsce czy liczbę uczestników”.

(dowód: akta kontroli str.: 14-18)

Ośrodek zapraszał pracowników RZGW do udziału w szkoleniach w roli wykładowców. Przykładem takiego szkolenia prowadzonego przez pracowników RZGW był zrealizowany w 2013 r. „Program rolnośrodowiskowy, jako instrument ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem działań ograniczających odpływ azotu ze źródeł rolniczych”

(dowód: akta kontroli str.: 44-46)

Dyrektor ŁODR otrzymał z RZGW zaproszenie na spotkanie robocze w sprawie projektu „WATERDRIVE: Zmiany perspektyw w zarządzaniu zasobami wodnymi i usługami ekosystemów na obszarach rolnych”. RZGW w Warszawie we współpracy z Europejskim Regionalnym Centrum Ekohydrologii Polskiej Akademii Nauk, Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego oraz Instytutem Technologiczno – Przyrodniczym wraz z partnerami ze Szwecji, Finlandii i Litwy ubiegał się o przyznanie tego projektu w ramach instrumentu Interreg Baltic Sea Region Programme. W liście poparcia dla projektu z dnia 12 stycznia 2017 r. ŁODR zadeklarował chęć udziału w projekcie jako organizacja zrzeszona.

(dowód: akta kontroli str.: 26-34)

ŁODR zwracał się do Dyrektora Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹² z prośbą o oddelegowanie pracowników w celu wygłoszenia wykładów z zakresu płatności bezpośrednich, programów rolnośrodowiskowych, programów rolno – środowiskowo – klimatycznych oraz innych działań PROW umożliwiających pozyskanie dofinansowania na inwestycje dla wnioskodawców, których gospodarstwa położone są na terenach objętych OSN. Przedmiotem szkoleń były warunki otrzymania środków, w tym spełnienie wymogów wzajemnej zgodności. W okresie objętym kontrolą odbyły się 23 szkolenia dla rolników oraz 5 warsztatów dla pracowników Ośrodka przy współudziale ARiMR.

(dowód: akta kontroli str.: 37-46 , 275-353)

W kontrolowanym okresie ŁODR organizował szkolenia z udziałem pracowników ARiMR dotyczące m.in. zmian w programie rolno środowiskowym oraz błędów i nieprawidłowości w dokumentowaniu i realizowaniu programów rolno – środowiskowo – klimatycznych i rolnictwa ekologicznego oraz w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

Zorganizowano także szkolenie oddziałowe dla rolników i doradców pt. „Program rolnośrodowiskowy, jako instrument ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem działań ograniczających odpływ azotu ze źródeł rolniczych”, na które zaproszono pracowników ARiMR

(dowód: akta kontroli str.: 37-46)

¹² Dalej. ARiMR

W obszarze objętym kontrolą udział organów wykonawczych miast i gmin skupił się głównie na sprawach lokalowych i informacyjnych. W większości gmin województwa łódzkiego urzędy gmin bezpłatnie udostępniały lokale, w których dyżury pełnili doradcy rolni oraz sale konferencyjne na potrzeby przeprowadzenia szkolenia. Ośrodek korzystał też z tablic ogłoszeń i gablot informacyjnych należących do urzędów gmin i sołectw, w celu przeprowadzenia kampanii informacyjnej. Pracownicy Ośrodka prezentowali również ofertę szkoleniową radnym rady gmin i sołtysom.

(dowód: akta kontroli str.: 89-90)

W Powiatowych Zespołach Doradztwa Rolniczego zatrudnieni byli pracownicy na stanowiskach specjalistów ds. produkcji i ekonomiki wsi. Pracownicy ci zgodnie z zakresami czynności m.in. organizowali i prowadzili szkolenia dla prowadzących działalność rolniczą na OSN, prowadzili również działalność doradczą i informacyjną dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich, współpracowali z organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami, organizacjami i podmiotami gospodarczymi działającymi na rzecz rolnictwa, jednostkami badawczo – rozwojowymi, szkołami rolniczymi, związkami zawodowymi i społeczno – zawodowymi organizacjami rolników. Łącznie na terenie dziewięciu powiatów zatrudnione były 62 osoby, które obsługiwały 76 gmin, z czego 37 gmin było położonych na OSN.

(dowód: akta kontroli str.: 3-6)

Pracownicy ŁODR brali udział w szkoleniu „Strefy buforowe i inne działania dla ograniczenia zanieczyszczeń obszarowych z terenów rolniczych”, które odbyło się w 2013r. Szkolenie zostało zrealizowane przez Europejskie Regionalne Centrum Ekohydrologii oraz RZGW w ramach realizacji projektu LIFE+EKOROB „Ekotony dla redukcji zanieczyszczeń obszarowych” i uczestniczyło w nim 27 doradców ŁODR.

(dowód: akta kontroli str.:76-85)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek organizował olimpiady wiedzy i do udziału w nich zapraszał uczniów szkół ponadgimnazjalnych z terenu województwa łódzkiego m. in. do udziału w Wojewódzkiej Olimpiadzie Wiedzy Rolniczej i Wiedzy o Ekologii i Ochronie Środowiska organizowanej przez ŁODR zaprosił 23 szkoły.

Pytania na wojewódzkich olimpiadach uwzględniały tematykę związaną z obszarami szczególnie narażonymi.

(dowód: akta kontroli str.: 387-394, 413-414)

Współpraca ŁODR z instytucjami badawczymi¹³ polegała głównie na zapraszaniu pracowników instytutów naukowych do przeprowadzenia wykładów na szkoleniach organizowanych przez Ośrodek dotyczących między innymi zagadnień integrowanej ochrony roślin, zmian klimatycznych, upraw warzyw, ochrony roślin sadowniczych, nowoczesnych metod agrotechnicznych w uprawach polowych.

Pracownicy ŁODR brali też udział w konferencjach organizowanych przez instytuty naukowe w zakresie produkcji roślinnej, ogrodniczej (w tym ekologicznej), upraw polowych i ogrodniczych oraz produkcji zwierzęcej.

(dowód: akta kontroli str.: 413-414)

¹³ Instytut Ochrony Roślin Państwowego Instytutu Badawczego w Poznaniu, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowego Instytutu Badawczego w Pulawach, Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach;

ŁODR współpracował także z Instytutem Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach – Państwowym Instytutem Badawczym¹⁴ w ramach ogólnopolskiej kampanii informacyjnej „Racjonalna gospodarka nawozami”. Przedstawiciel ŁODR uczestniczył w inauguracji tej kampanii. Ponadto na stronie internetowej ŁODR zamieszczona była informacja na temat kampanii, a na szkoleniach organizowanych przez pracowników ŁODR przekazywano ulotkę „Efektywnie gospodaruj odpadami” opracowaną przez IUNG-PIB.

(dowód: akta kontroli str.:86-88)

ŁODR współpracował również z firmą MGGP S.A. Obszar Inżynierii i Środowiska z Krakowa przy realizacji projektu raportu dla Komisji Europejskiej, dotyczącego trzeciego cyklu realizacji przepisów Dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 roku dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Współpraca polegała na umieszczeniu na stronie internetowej ŁODR informacji o planowanej ankietyzacji gospodarstw położonych na terenach OSN oraz przekazaniu materiałów do wszystkich specjalistów ŁODR pracujących na terenach OSN w celu rozpropagowania powyższej informacji.

(dowód: akta kontroli str.: 47-58)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przekazanym do RZGW sprawozdaniu za rok 2014 wysłanym w 2015 roku Ośrodek wykazał 42 szkolenia dla osób prowadzących działalność rolniczą na OSN, zaś w danych dołączonych do sprawozdania za 2015 r wysłanego w 2016 roku liczba szkoleń z 2014 r. to 35. W sprawozdaniu rocznym za rok 2014 ŁODR w obszarze „Ochrona środowiska ze szczególnym uwzględnieniem działań ograniczających odpływ azotu ze źródeł rolniczych” wymienił 41 szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 567)

Pierwszy Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że rozbieżność wynika z przyjęcia innego hasła przy filtrowaniu bazy szkoleń: w 2016 w sprawozdaniu uwzględniono szkolenia zawierające w temacie „OSN”, natomiast w 2015 r. w sprawozdaniu uwzględniono szkolenia zakwalifikowane do szerszej grupy tematycznej (np. poprzez uwzględnienie również słowa kluczowego „obszary szczególnie narażone”).

Rzeczywista liczba szkoleń przeprowadzonych w 2014 roku, zweryfikowana podczas kontroli to 45 szkoleń związanych z zapobieganiem zanieczyszczeniu wód związkami azotu pochodzenia rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 539-553, 559-560)

Zgodnie z zapisem § 50 ust. 1 pkt. 3 i ust. 2 Rozporządzeń RZGW Łódzki Ośrodek powinien przekazywać sprawozdania z realizacji działań w zakresie prowadzenia doradztwa i szkoleń na OSN w województwie łódzkim. Obszar taki wymieniany jest też w pismach przekazywanych drogą elektroniczną, jakie ŁODR otrzymywał z prośbą o przygotowanie sprawozdania.

¹⁴ Dalej: IUNG-PIB

W badanym okresie Ośrodek w danych sprawozdawczych pomijał kwestie związane z doradztwem, a raportował dane dotyczące szkoleń i działań informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 19-42)

Pierwszy Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Ośrodek przesyłając do RZGW sprawozdania za 2014 i 2015 r. tłumaczył, że nie ma możliwości wyodrębnienia z bazy ogólnej doradztwa w zakresie OSN, zaś przy sprawozdaniu za 2016 rok RZGW nie prosił o taką informację i nie uwzględniała ich również przesłana tabela.

(dowód: akta kontroli str. 559-560)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od sformułowania wniosków o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 3 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny


.....
podpis


.....
podpis

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

