



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.03.2017  
P/17/051

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[ipo@nik.gov.pl](mailto:ipo@nik.gov.pl)

## 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  
Delegatura w Poznaniu

*Kontroler* Zbigniew Truskowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/193/2017 z dnia 23 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

*Jednostka kontrolowana* Wielkopolski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu; ul. Strzeszyńska 36, 60-479 Poznań.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Krzysztof Adamkiewicz, Dyrektor (od 27 stycznia 2016 r.), wcześniej (od 13 stycznia 2016 r.) pełniący obowiązki Dyrektora. Do 22 stycznia 2016 r. dyrektorem był Piotr Łykowski<sup>1</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wielkopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu w latach 2014-2017, w zakresie zapewnienia kontroli wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągania założonych efektów oraz w zakresie działań mających na celu wsparcie finansowe gospodarstw rolnych w dostosowaniu się do wymogów dyrektywy azotanowej.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

W okresie objętym kontrolą, działania Wielkopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu (dalej, również w skrócie: WOR lub Oddział) przyczyniły się do ochrony wód przed zanieczyszczeniami związkami azotu ze źródeł rolniczych na terenie działania Oddziału. WOR wykonywał kontrole rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażenia na zanieczyszczenie związkami azotu pochodzenia rolniczego (dalej, w skrócie: „OSN”). Plany kontroli administracyjnych i na miejscu uwzględniały występowanie zwiększonego ryzyka nieprawidłowości u prowadzących działalność rolniczą na obszarach OSN. Oddział dysponował pełnymi danymi o liczbie i zasięgu OSN. Kontrola administracyjna wniosków była wykonywana

<sup>1</sup> Od 31 grudnia 2015 r. do 26.06. 2016 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim.

<sup>2</sup> 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 stosunku do wszystkich złożonych wniosków o przyznanie pomocy w danym roku. Kontrole na miejscu w zakresie wypełniania wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN wykonywano zgodnie z planami kontroli Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (dalej: Centrala). W okresie objętym kontrolą WOR podejmował działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie ich dostosowania do wymogów dyrektywy azotanowej, zapewniając pomoc finansową dla rolników. Oddział Informował i propagował możliwości wsparcia finansowego inwestycji na OSN na stronie internetowej oraz wykonywał szkolenia w gminach znajdujących się na terenach OSN. W WOR rzetelnie weryfikowano wnioski o przyznanie pomocy i wnioski o płatności oraz zawierano, w wymaganym terminie, umowy o przyznanie pomocy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Kontrola wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągnięcia założonych efektów**

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązujące procedury kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań Wielkopolskiego Oddziału Regionalnego Agencji, tj. procedury przyjmowania, weryfikacji oraz kontroli realizacji wniosków obszarowych w ramach płatności bezpośrednich zawierały kryteria dotyczące kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach OSN. W okresie objętym kontrolą, kwestionariusze samooceny do weryfikacji wypełniania kryteriów akredytacyjnych<sup>3</sup>, stanowiące podstawę do wydania częściowej deklaracji zarządczej przez Dyrektora WOR, zawierały odpowiednio: po dziewięć wymagań w kryterium akredytacyjnym, działania kontrolne, w okresie lat 2014-2015 i osiem wymagań w tym samym kryterium, w 2016 r. oraz po dwa wymagania w każdym roku badanego okresu, w kryterium akredytacyjnym, monitorowanie. Badanie przez WOR wypełniania obowiązków przez prowadzących działalność rolniczą na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego zostało określone w procedurach, instrukcjach i wytycznych, które zamieszczono w zestawieniu<sup>4</sup> sporządzonym na potrzeby ww. częściowej deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 10-23)

1.2. W zakresie raportowania wyników działań WOR, kontrola zarządcza odwoływała się do następujących kryteriów akredytacyjnych: monitorowanie, działania kontrolne, informacja i komunikacja.

W procedurze „Monitoring liczby wykonanych kontroli na miejscu<sup>5</sup>” wskazano obowiązek gromadzenia danych dot. nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Po wykonaniu czynności kontrolnych w terenie i przeprowadzeniu kontroli formalnej, WOR importował wyniki ze zrealizowanych kontroli do systemu informatycznego (IACS plus) jednocześnie wprowadzając

<sup>3</sup> określone w Rozporządzeniu Delegowanym Komisji (UE) nr 907/2014 z dn. 11.03.2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014 r., str. 18, z późn. zm.)

<sup>4</sup> Załącznik nr 3 Dokumenty i wykonane czynności, które stanowią podstawę do wydania częściowej deklaracji zarządczej do Instrukcji dla Centrali i Oddziałów Regionalnych ARMiR w sprawie oceny systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej wykonywanej na potrzeby deklaracji zarządczej za rok (2014, 2015, 2016)

<sup>5</sup> KP-611-53-ARiMR

informacje o etapie kontroli do aplikacji monitoringowej. Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych w Centrali ARiMR (dalej: DBRiKT), na podstawie generowanego codziennie raportu DI z systemu informatycznego (IACS plus) otrzymywał informacje o liczbie zrealizowanych/zatwierdzonych kontroli w zakresie wzajemnej zgodności oraz o stwierdzonych niezgodnościach, w tym niezgodnościach dotyczących wymagań z programu działań na OSN.

Kierownik Biura Kontroli i Bezpieczeństwa WOR (dalej: BKiB) wyjaśniła, że terminy pozyskiwania danych były uzależnione od czasu wprowadzenia ich do systemu informatycznego IACSplus, potrzeb informacyjnych kierownictwa DBRiKT, kierownictwa ARiMR oraz wyznaczonych terminów przekazywania sprawozdawczości na potrzeby instytucji zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 10-23, 24-152)

1.3. Artykuł 68 rozporządzenia wykonawczego Komisji Unii Europejskiej 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r.<sup>6</sup> nakładał na Agencję, będącą organem kontrolnym, przeprowadzanie kontroli na miejscu w zakresie wymogów lub norm, za które odpowiada, obejmującej przynajmniej 1% całkowitej liczby beneficjentów, za których Agencja była odpowiedzialna. Zasady wyboru próby kontrolnej określone w art. 69 ww. rozporządzenia opierały się – w stosownych przypadkach – na analizie ryzyka przeprowadzonej zgodnie z mającym zastosowanie prawodawstwem lub na analizie ryzyka, właściwej dla danych wymogów lub norm, także ryzyka dotyczącego przestrzegania dyrektywy azotanowej.

Kierownik Biura Kontroli na Miejscu WOR (dalej: BKM) wyjaśnił, że przy typowaniach do kontroli na miejscu, dla beneficjentów, których działki leżą na OSN nadawano najwyższą wagę ryzyka, w związku z możliwością wystąpienia ryzyka niespełnienia bardziej restrykcyjnych przepisów, jakie zostały nałożone na beneficjentów rozporządzeniami dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej: RZGW) w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Ustalono wagi ryzyka dla rolników posiadających działki rolne w obrębie stref ochronnych ujęć wody, w związku z weryfikowaniem na tym obszarze wymagań z programu działań na OSN związanych z wykorzystywaniem nawozów i osadów ściekowych w rolnictwie. Nadano też wagi ryzyka dla beneficjentów posiadających działki rolne na obszarach o spadku większym niż 10%, w związku z weryfikacją na tych terenach wymagań z programu działań na OSN dotyczących stosowania nawozów naturalnych w postaci płynnej lub nawozów azotowych na glebach bez okrywy roślinnej albo stosowania ścieków lub komunalnych osadów ściekowych.

Kierownik BKM podkreślił, że Agencja badała i aktualizowała corocznie stosowane analizy ryzyk. W sytuacjach, gdy kontrole na miejscu wykazywały istotny poziom niezgodności względem określonego aktu prawnego lub normy, w następnym okresie kontrolnym Agencja zwiększała poziom kontroli w obszarach występowania istotnych poziomów niezgodności w myśl art. 68 ust. 4 rozporządzenia (WE) 809/2014. I tak, np. w 2016 roku, w wyniku wykrycia większej liczby nieprawidłowości podczas kontroli na miejscu gospodarstw wnioskujących o płatności bezpośrednie skierowanych do kontroli wzajemnej zgodności

---

<sup>6</sup> ustanawiające 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 zgodności. Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 69.

w 2015 roku, w ramach SMR<sup>17</sup> w sześciu województwach<sup>8</sup>, w tym w Wielkopolsce, ARiMR zastosowała zwiększony wskaźnik kontroli.

Kierownik BKM wyjaśnił, że typowanie do kontroli na miejscu wniosków w zakresie wzajemnej zgodności z obszaru działania WOR odbywało się w Agencji, bez udziału BKM WOR. W latach 2014-2017 do WOR wpłynęło odpowiednio: 120 273, 120 602, 120 576 i 120 112 wniosków o płatności bezpośrednie. W analogicznym okresie wykonano odpowiednio: 1 784, 882, 810 i 809 kontroli na miejscu, wniosków o płatności bezpośrednie w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności, co stanowiło odpowiednio: 1,48%, 0,73%, 0,67% i 0,62% ogólnej liczby wniosków o płatności bezpośrednie w poszczególnych latach ww. okresu. Kontrola administracyjna wniosków była wykonywana w stosunku do wszystkich złożonych wniosków o przyznanie pomocy w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 153-174, 175-198)

1.4. W latach 2014-2017 wdrażano trzeci 4-letni okres dyrektywy azotanowej, który przypadł na lata 2012-2016. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji wód powierzchniowych wrażliwych na zanieczyszczanie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć, na terenie Polski wyznaczono 48 OSN obejmujących 4,46% powierzchni kraju, w tym 13 w Wielkopolsce<sup>9</sup>, które objęto programami działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych<sup>10</sup>. W czasie wdrażania trzeciego okresu ww. dyrektywy na wszystkich OSN wyznaczonych w Polsce obowiązywały jednakowe wymogi programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Programy działań zawierały informacje o obowiązkach prowadzących działalność rolniczą na OSN. W instrukcjach realizacji kontroli w zakresie wzajemnej zgodności (dalej: instrukcje kontroli) w oddziałach regionalnych, oddzielnie dla każdego roku badanego okresu, na obszarach OSN przewidziano badanie niezgodności z wymogami w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, wynikającymi z ust. 4 pkt A załącznika II do rozporządzenia nr 73/2009 Rady (WE) z dnia 19 stycznia 2009 r.<sup>11</sup>. Instrukcje zawierały zamknięte katalogi niezgodności związanych w szczególności z: przestrzeganiem określonych terminów, zasad i dawek nawożenia<sup>12</sup>, prowadzeniem dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych, w tym

<sup>7</sup> Objasnienie: SMR to wymóg podstawowy w zakresie zarządzania. SMR 1 to normy i wymogi zawarte w Dyrektywie Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1)

<sup>8</sup> Dolnośląskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

<sup>9</sup> 1) Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia z dnia 12 lipca 2012 r. sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa wielkopolskiego wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 3143), 2) Rozporządzenie 4/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie określenia wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 3193), 3) Rozporządzenie 3/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 8 października 2012 r. r. w sprawie w sprawie określenia wód powierzchniowych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć na terenie województwa wielkopolskiego. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 4328),

<sup>10</sup> Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 3601), Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 26 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 4767),

<sup>11</sup> ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003; (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, str. 16)

<sup>12</sup> Obowiązek sporządzania bilansu azotu i planu nawozowego dotyczy prowadzących działalność rolniczą na OSN, którzy posiadają powyżej 100 ha użytków rolnych na OSN.

związanych z nawożeniem, właściwym przechowywaniem nawozów naturalnych, kiszzonek i pasz soczystych. W instrukcjach kontroli zdefiniowano ponadto niezgodności związane z wymogiem przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych zbiornikach o pojemności pozwalającej na gromadzenie półrocznej ich produkcji<sup>13</sup>. Instrukcja kontroli posiadała narzędzie analityczne umożliwiające obliczenie stanów średniorocznych zwierząt, sztuk DJP<sup>14</sup>, produkcji azotu i minimalnej wielkości urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych w gospodarstwach.

(dowód: akta kontroli str. 199-443)

1.5. Instrukcje kontroli prawidłowo wskazywały wymogi i normy, które powinny być przestrzegane przez gospodarujących na OSN w zakresie: obowiązku posiadania planu nawożenia, dawek i sposobów nawożenia, przechowywania nawozów naturalnych, zasad nawożenia pól o dużym nachyleniu, ograniczenia nawożenia na glebach podmokłych, zalanych, zamrzniętych lub pokrytych śniegiem. Instrukcje kontroli odnosiły się do planów działań wprowadzonych zarządzeniami dyrektorów RZGW, zawierających zastrzone lub dodatkowe wymogi i normy związane z obszarami OSN.

(dowód: akta kontroli str. 199-443)

1.6. WOR posiadał dane dotyczące liczby oraz zasięgu obszarów OSN, na których wprowadzono programy działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu ze źródeł rolniczych. Kierownik Biura Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich (dalej: BDSPB) wyjaśnił, że Oddział nie posiadał natomiast informacji na temat liczby rolników prowadzących działalność rolniczą na obszarze każdego OSN, podkreślając, iż w razie potrzeby, o ww. dane WOR mógł zwracać się do Departamentu Baz Referencyjnych i Analiz Centrali. Kierownik BDSPB poinformował, że dysponowanie ww. danymi umożliwiało tylko ich podgląd w trybie do odczytu.

(dowód: akta kontroli str. 444-450)

1.7. WOR nie uczestniczył w aktualizacji danych związanych z OSN. Kierownik BDSPB poinformował, że Oddział nie uczestniczył w planowaniu kontroli w zakresie wzajemnej zgodności na terenie Wielkopolski. Bieżące dane dot. liczby gospodarujących na OSN, objętych obowiązkami określonymi w programie działań, niezbędne do weryfikacji wniosków o płatności OR, pozyskiwał z Centrali Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 448, 450-453)

1.8. W latach 2014-2017 do WOR wpłynęło odpowiednio: 120 273, 120 602, 120 576 i 120 112 wniosków o płatności bezpośrednie, w tym od gospodarujących na OSN odpowiednio: 25 017, 25 213, 25 130 i 24 920 wniosków. Wnioski o dopłaty bezpośrednie od rolników gospodarujących na OSN stanowiły średnio 20,8%, wszystkich wniosków o płatności bezpośrednie złożonych w ww. okresie.

(dowód: akta kontroli str. 454-457)

---

<sup>13</sup> Rolnik, który udokumentuje, że nadwyżkę nawozów w stosunku do posiadanej rzeczywistej pojemności ich przechowywania, usuwa w sposób nieszkodliwy dla środowiska (np. przekazując innemu rolnikowi lub oddając do biogazowni), może uniknąć konieczności realizacji działań inwestycyjnych.

<sup>14</sup> DJP, duża jednostka przeliczeniowa inwentarza (ang. LU, LSU - Livestock Unit) – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg. Używana jest m.in. do szacowania zapotrzebowania gospodarstwa na paszę.

1.9. W latach 2014-2017 zaplanowano wykonanie odpowiednio: 1 299, 1 273, 787 i 757 kontroli wniosków o płatności bezpośrednio w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności na miejscu, w tym odpowiednio: 99, 267, 143 i 116 kontroli wniosków o płatności bezpośrednio w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności przez gospodarujących na OSN. W latach 2014-2017, relacja liczby wykonanych kontroli podmiotów prowadzących działalność rolniczą na OSN w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności, w stosunku do wszystkich podmiotów prowadzących działalność na OSN w Wielkopolsce wynosiła odpowiednio: 0,62%, 1,37%, 0,85% i 0,66%.

W ww. okresie relacja liczby kontroli wszystkich podmiotów prowadzących działalność rolniczą w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności, w stosunku do wszystkich podmiotów prowadzących taką działalność w Wielkopolsce wynosiła odpowiednio: 1,48%, 1,28%, 1,11% i 1,09%.

(dowód: akta kontroli str. 454-457)

1.10. Efektem kontroli na miejscu gospodarujących na OSN, przeprowadzonych w latach 2014-2017, było stwierdzenie odpowiednio: 10, 41, 12 i dwóch nieprawidłowości dotyczących prowadzenia dokumentacji wszystkich zabiegów agrotechnicznych; 42, 68, 32 a także dwóch nieprawidłowości z zakresu przechowywania i zagospodarowania odchodów zwierzęcych oraz: pięciu, 20 i 10 nieprawidłowości dotyczących przestrzegania dawek, terminów i sposobów nawożenia, stwierdzonych w latach 2014-2016. Ponadto w 2016 r. stwierdzono jedną nieprawidłowość związaną z nieposiadaniem kompletnego planu nawożenia, a w roku 2014, 11 nieprawidłowości dotyczących pozostałych obowiązków wynikających z planów działań dla OSN.

Obliczanie wysokości kar administracyjnych z tytułu nieprzebrzegania wymogów wzajemnej zgodności następowało automatycznie w systemie informatycznym ARiMR. Nieprzebrzeganie ustawowych wymogów skutkowało nałożeniem kary administracyjnej polegającej na obniżeniu kwoty płatności. Ponieważ na wysokość obniżenia kwoty płatności składały się wszystkie niezgodności określone we wszystkich normach prawnych, odnoszące się do wszystkich obszarów, stwierdzone podczas kontroli na miejscu, uniemożliwiło to ustalenie kwoty sankcji tylko i wyłącznie z zakresu wymogów dotyczących obszarów OSN. Kierownik BKM WOR, na podstawie wyjaśnień uzyskanych w Departamencie Płatności Bezpośrednich Agencji (dalej: DPB) wskazał, że Agencja nie dysponowała wyodrębnionymi zestawieniami kwot kar administracyjnych wynikających z nieprzebrzegania danego wymogu w tym wymogów obowiązujących rolników, których gospodarstwo rolne lub jego część była położona na OSN. W latach 2014-2016, na terenie Wielkopolski, z tytułu stwierdzonych niezgodności, które dotyczyły OSN, kwoty dopłat bezpośrednich obniżono odpowiednio o: 426 756,96 zł, 110 121,26 zł i 75 474,69 zł.

(dowód: akta kontroli str. 189-196, 517-583)

1.11. W procedurach kontroli w zakresie wzajemnej zgodności, obowiązujących w latach 2014-2017 zdefiniowano cztery reguły, odpowiednio: R.59, R.66, R.66 i R.67<sup>15</sup>, w których określono zasady postępowania w przypadku, gdy BKM OR

<sup>15</sup> 1) „R.59. W sytuacji, gdy BKM OR ARiMR jest w posiadaniu informacji o wystąpieniu niezgodności u danego rolnika, która nie dotyczy wzajemnej zgodności, jednak jest przedmiotem kontroli innego organu kontrolnego, wówczas należy o danej niezgodności poinformować właściwy organ kontrolny (np. w zakresie przechowywania i stosowania nawozów należy poinformować WIOŚ, w przypadku stwierdzenia, że na danej działce znajduje się wysypisko śmieci należy poinformować Urząd Gminy” 2) R.66. W sytuacji, gdy BKM OR ARiMR jest w posiadaniu informacji o wystąpieniu niezgodności u danego rolnika, która nie dotyczy wzajemnej zgodności, jednak jest przedmiotem kontroli innego organu kontrolnego, wówczas należy o danej niezgodności poinformować właściwy organ kontrolny (np. w zakresie niezgodnego z prawem przechowywania nawozów naturalnych u rolnika, który prowadzi chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2 000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior należy poinformować WIOŚ, albo np. w przypadku stwierdzenia, że na danej działce znajduje się wysypisko śmieci należy poinformować Urząd Gminy, 3) R.67.

weszło w posiadanie informacji o wystąpieniu niezgodności u danego rolnika, która nie dotyczyła wzajemnej zgodności, jednakże była przedmiotem kontroli innego organu kontrolnego. Reguły te opisywały potencjalne niezgodności i nakazywały poinformowanie o danej niezgodności właściwego organu kontrolnego. W latach 2016-2017, WOR zgłosił do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska odpowiednio: dwa i siedemnaście pism z wnioskami o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 463-508)

1.12. BDSPB, na podstawie procedury KP-611-107-ARiMR/9/z, wykonywało wizytacje podległych biur powiatowych w 2014 r., badając obsługę składanych tam wniosków. Wymieniona procedura nie określała szczegółowych wymagań, co do typowania spraw, w których przeprowadzona została kontrola w zakresie wzajemnej zgodności na terenach OSN. W 2014 r., podczas wizytacji zbadano 363 sprawy, w tym 94 związane z weryfikacją przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności oraz sześć spraw dotyczących weryfikacji przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności na OSN. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. obszarach. Procedura KP-611-107-ARiMR/10/z obowiązująca dla kampanii w latach 2015-2017 nie zobowiązywała BDSPB do wykonywania kontroli wniosków w zakresie przestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności. BKiB nie wykonywało kontroli wewnętrznych w podległych biurach powiatowych, dotyczących prawidłowości weryfikacji wniosków o płatności bezpośrednio w zakresie wypełniania wymogów wzajemnej zgodności, w tym obejmujących gospodarujących na OSN. Kierownik BKiB poinformowała, że w badanym okresie Biuro wykonywało szereg innych kontroli, które obejmowały wnioski o płatności bezpośrednio.

(dowód: akta kontroli str. 459-462, 509-516)

1.13. BKM wykonywało raporty i sprawozdania w zakresie realizacji kontroli wzajemnej zgodności, które przekazywano do DBRiKT w okresie tygodniowym lub na żądanie. Od 2014 r. dane dotyczące ww. kontroli na bieżąco wprowadzono do aplikacji Monitoring. Aplikacja umożliwiała prowadzenie stałego nadzoru nad stanem zaawansowania prac związanych z realizacją zadań BKM w zakresie kontroli wzajemnej zgodności według kryteriów: liczba kontroli skierowanych do realizacji w terenie, liczba kontroli zrealizowanych w terenie, liczba raportów zatwierdzonych po kontroli formalnej, liczba raportów zatwierdzonych w systemie IACSplus, liczba raportów przekazywana do biur powiatowych.

Kierownik BKM wyjaśnił, że w ramach użytkowanych narzędzi informatycznych nie wyodrębniono oddzielnego systemu raportowania dla gospodarstw położonych na obszarach OSN. Dla zapewnienia rzetelności przekazywanych danych do aplikacji Agencji, wszyscy pracownicy BKM uczestniczyli w systemie e-szkoleń, a przed przystąpieniem do realizacji kampanii kontrolnej w danym roku zdawali egzaminy ze znajomości instrukcji i książek procedur. Kierownik BKM podkreślił, że w ramach nadzoru nad pracownikami BKM wraz z osobami uprawnionymi wykonał w latach 2014-2017 (do 19 grudnia) odpowiednio: 79, 26, 215 i 156 kontroli pracowników Biura, w celu m.in.: weryfikacji poprawności wykonywanych przez nich czynności i zadań.

(dowód: akta kontroli str. 198)

---

W sytuacji, gdy BKM OR ARiMR jest w posiadaniu informacji o wystąpieniu niezgodności u danego rolnika, która nie dotyczy wzajemnej zgodności, jednak jest przedmiotem kontroli innego organu kontrolnego, wówczas należy o danej niezgodności poinformować właściwy organ kontrolny (np. w zakresie niezgodnego z prawem przechowywania nawozów naturalnych u rolnika, który prowadzi chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2 000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior należy poinformować WIOŚ, albo np. w przypadku stwierdzenia, że na danej działce znajduje się wysypisko śmieci należy poinformować Urząd Gminy)."



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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie kontroli wdrażania działań dotyczących ograniczenia zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzenia rolniczego i osiągnięcia założonych efektów.

## 2. Działania w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015<sup>16</sup>, Prezes Agencji, na stronie internetowej, ogłosił nabór wniosków o przyznanie pomocy w ramach ww. programu. W związku z poleceniem Prezesa Agencji z dnia 20 stycznia 2016 r., WOR przygotował harmonogram szkoleń, upubliczniony na stronie Agencji w zakładce WOR oraz przeprowadził w siedmiu wybranych powiatach<sup>17</sup> jednodniowe szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców z zakresu warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” (dalej: inwestycje na OSN). Szkolenia dotyczyły zasad ubiegania się o wsparcie w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” dla operacji typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” przewidzianej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej: PROW 2014–2020), w tym: zasad przygotowywania i wypełniania dokumentacji aplikacyjnej, zasad wypłaty pomocy i analizy najczęstszych błędów występujących na etapie ubiegania się o pomoc i rozliczania wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 590-595)

2.2. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 maja 2017<sup>18</sup> na realizację operacji typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” przewidziano 37 604 545 euro, ustalając wysokość limitów środków w następujący sposób: 3 658 923 euro na inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN w województwie mazowieckim i 33 945 622 euro na ww. inwestycje w pozostałych województwach, bez wskazania limitów dla poszczególnych regionów. Według wyjaśnień Kierownika Biura Wsparcia Inwestycji WOR, środki finansowe na ww. typ operacji nie były podzielone na kolejne lata realizacji PROW 2014-2020. Limity te dotyczyły całego okresu trwania PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 593)

2.3. Na terenie Wielkopolski w okresie naboru wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla rodzaju inwestycji określonych w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r.<sup>19</sup> w sprawie

<sup>16</sup> 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. 2015 poz. 1795, (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy).

<sup>17</sup> Powiaty: jarociński, grodzki, kościański, gostyński, śremski, krotoszyński, ostrowski.

<sup>18</sup> 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. 2017 poz. 1091 (dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej na obszarach OSN)

<sup>19</sup> 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”

pomocy finansowej na operacje w gospodarstwach na OSN, tj. od 10 lutego do 10 marca 2016 r. złożono 109 takich wniosków, w których zaplanowano inwestycje za 9 878,51 tys. zł. Miały one być dofinansowane łączną kwotą w wys. 4 525,38 tys. zł. Wnioski dotyczyły gospodarstw położonych na dziewięciu OSN, zajmujących łącznie powierzchnię 5 421,04 tys. ha użytków rolnych na OSN.

(dowód: akta kontroli str. 585)

2.4. W Biurze Wsparcia Inwestycji (dalej: BWI) wnioski o przyznanie pomocy weryfikowano w trybie opisanym w procedurze KP-611-369-ARiMR/2/z posługując się listami kontrolnymi zawierającymi szczegółowe kryteria. Czynności osoby wykonującej weryfikację umów były poddawane kontroli poprawności wykonania zadania przez osobę nadzorującą weryfikację wniosków. Przyjęte do realizacji wnioski były kompletne i zawierały dane niezbędne do jej przyznania, wymienione w rozporządzeniu w sprawie pomocy finansowej na operacje w gospodarstwach na OSN.

(dowód: akta kontroli str. 590-815)

2.5. Spośród wszystkich wniosków o przyznanie pomocy złożonych w WOR na podstawie rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy, cztery pozostawiono bez rozpatrzenia. W trzech przypadkach wnioskujący zrezygnowali z przyznania pomocy; w jednym wniosek złożono po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 594, 816-879)

2.6. Na ogólną liczbę 109 złożonych wniosków, w 97 sprawach, WOR w formie pisemnej wzywał podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy, do usunięcia braków w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. W 55 przypadkach odmówiono przyznania pomocy z powodu nieusunięcia braków. Każdy przypadek odmowy przyznania pomocy WOR uzasadniał w formie pisemnej, wskazując przyczyny odmowy pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 816-1013)

2.7. W naborze wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla inwestycji na OSN w Wielkopolsce, w 2016 r. pomoc finansową przyznano dla 41 wniosków. Wnioski te dotyczyły: 39 operacji związanych z warunkami przechowywania nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie (dalej: wpnn), trzech operacji związanych z warunkami przechowywania pasz soczystych (dalej: wpps) oraz 19 operacji dotyczących doposażenia gospodarstw w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych i pozostałych inwestycji (dalej: dgu). Całkowita wartość inwestycji (brutto) wg zawartych umów wyniosła 4 482,61 tys. złotych. Kwota dofinansowania z zawartych umów wyniosła 1 600,89 tys. złotych. WOR w terminie trzech miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o kolejności przysługiwania pomocy, wzywał podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy do zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 983, 1128-1152)

2.8. W 2016 r. WOR zrealizował 16 płatności dla 17 operacji<sup>20</sup> obejmujących dostosowanie gospodarstw do wymagań określonych w programie działań wprowadzonym dla danego OSN, dotyczących wpnn, wpps i dgu.

---

objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej na operacje w gospodarstwach na OSN". Dz.U. 2015 poz. 1795

<sup>20</sup> Operacja zrealizowana; odmówiono wypłaty pomocy

(dowód: akta kontroli str. 985)

2.9. Dokumenty aplikacyjne stanowiące podstawę do ubiegania się o przyznanie pomocy w ramach poddziałania „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych” PROW 2014-2021 zostały upublicznione na stronie Agencji. Wnioski o płatność weryfikowano zgodnie z zasadami określonymi w procedurze KP-611-379-ARiMR/1/z. WOR prawidłowo weryfikował ich kompletność. W przypadku stwierdzenia braków we wniosku, kierowano do beneficjenta pismo wzywające do uzupełnienia, poprawienia lub złożenia wyjaśnień, po którym wykonywano ewentualną korektę wniosku. Wystawienie zlecenia płatności następowało po uzyskaniu pozytywnej weryfikacji każdego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 596-589, 917-1044)

2.10. Do dnia 31 grudnia 2017 r. WOR zakończył i rozliczył 16 operacji mających na celu dostosowanie gospodarstw rolnych do wymogów dyrektywy azotanowej na łączną kwotę 607,22 tys. zł, z tego 245,52 tys. zł przeznaczono na działania związane z wpnn, 261,70 tys. zł na działania związane z dgu i 100,00 tys. zł na działania związane z wpps. W wyniku tych operacji, w gospodarstwach funkcjonujących na OSN zbudowano lub zainstalowano: dwa zbiorniki do przechowywania pasz o łącznej pojemności 1 710 m<sup>3</sup>, 19 zbiorników do przechowywania gnojówki lub gnojowicy o łącznej pojemności 832,5 m<sup>3</sup>, osiem płyt do gromadzenia i przechowywania obornika o łącznej powierzchni 608,16 m<sup>2</sup> oraz siedem jednostek sprzętu ruchomego.

(dowód: akta kontroli str. 985)

2.11. W latach 2014-2017 czynnościom kontroli na miejscu poddano 17 wniosków. Dwa z nich zostały wytypowane przez DBRiKT, pozostałe kontrole wykonano na zlecenie BWI przez BKM. W ich wyniku WOR, w jednym przypadku, odmówił wypłaty pomocy uznając, że wnioskujący nie wywiązał się z realizacji celu operacyjnego zapisanego w umowie, bowiem wybudował zbiornik na gnojówkę o większej pojemności (46.56 m<sup>3</sup>) niż pojemność zapisana w umowie o przyznaniu pomocy (19.92 m<sup>3</sup>), przez co poniesiony przez niego wydatek, stał się kosztem niekwalifikowanym<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str.880-883)

2.12. W ramach PROW 2007-2013, w działaniach wdrażanych przez BWI WOR, nie było dedykowanych działań skierowanych na inwestycje związane z ograniczeniem odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN. Kierownik Biura wyjaśniła, że w przypadku położenia gospodarstwa na obszarach OSN, w tym realizacji operacji trwale związanej z gruntem na ww. obszarach zastosowano podwyższenie poziomu dofinansowania na różne rodzaje inwestycji w działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Dodała, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r.<sup>22</sup> przyznawano pomoc w podwyższonej wysokości m.in. w przypadku operacji realizowanej na obszarach związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej (dalej: RDW).

(dowód: akta kontroli str. 595)

2.13. W latach 2014-2015 z działania 121 Modernizacja gospodarstw rolnych w ramach PROW 2007-2013 z podniesionym poziomem dofinansowania z tytułu

<sup>21</sup> Sprawa P-8/379; OR15-65000-OR1520037/16

<sup>22</sup> w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2016 r. poz. 168 ze zm.).

RDW, podpisano w WOR 510 umów. Kwota przyznanej pomocy wyniosła 81 517,72 tys. zł. Zrealizowano 630 płatności na łączną kwotę 81 099,85 tys. zł. W efekcie ww. pomocy, na terenie Wielkopolski zbudowano płyty obornikowe o łącznej powierzchni 441,7 m<sup>2</sup>, zbiorniki na gnojówkę i gnojowicę o pojemności 249 m<sup>3</sup> oraz zakupiono 2 519 sztuk sprzętu ruchomego, w tym rozrzutniki obornika i wozy asenizacyjne<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1155-1157)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki dotyczące wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy azotanowej.

#### IV. 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 o NIK<sup>24</sup> 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 Poznaniu.

Poznań, dnia 15 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Zbigniew Truszkowski  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
wicedyrektor

<sup>23</sup> Wskazana ilość zakupionego sprzętu ruchomego dotyczy wszystkich maszyn, które stanowiły koszt kwalifikowalny w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych". Z uwagi na funkcjonalność systemu informatycznego nie było możliwe wyszczególnienie liczby konkretnych typów maszyn (rozrzutniki obornika, wozy asenizacyjne), które zapewniają prawidłowe gospodarowanie nawozami naturalnymi, zgodnie z wytycznymi obowiązującymi na obszarach OSN.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524