



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.14.1.2024

Pani
Katarzyna Jarczewska
Dyrektor
Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego
we Wrocławiu
Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego
we Wrocławiu
ul. Zwycięska 8
53-033 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu ¹ , ul. Zwycięska 8, 53-033 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Katarzyna Jarczewska, Dyrektor DODR, od 4 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marek Tarnacki, w okresie od 20 września 2016 r. do 19 września 2022 r. pełniący obowiązki Dyrektora DODR, w okresie od 20 września 2022 r. do 1 marca 2024 r. Dyrektor DODR.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/80/2024 z 22 maja 2024 r.

(akta kontroli: t.1 str. 1-2)

¹ Dalej: DODR.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność DODR dotyczącą prowadzenia działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

DODR prawidłowo zrealizował zadania związane z prowadzeniem działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Rzetelnie informował rolników o finansowaniu przedsięwzięć wynikających z Programu działań mających na celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu⁴. Prowadził szkolenia dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie: ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE, innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, a także zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵. Prowadzenie ww. działań szkoleniowych odbywało się zgodnie z wytycznymi Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie⁶, określonymi m.in. w jednolitych programach działalności ośrodków doradztwa rolniczego na lata 2018-2024 oraz zbiorami zaleceń dobrej praktyki rolniczej.

Dyrektor DODR zidentyfikował potrzeby szkoleniowe dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich w ww. zakresie oraz prowadził działania w celu uczestnictwa w nich rolników z każdej gminy znajdującej się we właściwości terytorialnej DODR, zgodnie z przygotowanymi sposobami działania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego⁷.

Poddane kontroli plany nawożenia azotem, o których mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw, sporządzane były przez pracowników DODR rzetelnie i spełniały określone wymogi merytoryczne.

Wnioski sporządzone przez DODR dla podmiotów prowadzących produkcję rolną oraz podmiotów prowadzących działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, w trzech na 10 zbadanych przypadków były podstawą do przyznania dofinansowania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸. W pozostałych przypadkach zostały rozpatrzone negatywnie z uwagi na brak uzupełnienia wniosków przez rolników, powyższe nie wynikało z nieprawidłowego działania DODR.

Dyrektor DODR zapewnił wystarczającą liczbę pracowników oddelegowanych do dokonywania działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

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

⁴ 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” (Dz. U. poz. 1339) – uchylone z dniem 15 lutego 2020 r., dalej: Program działań.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.; dalej: upw.

⁶ Dalej: CDR.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 76, dalej: ujd.

⁸ Dalej: ARiMR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Dyrektor DODR identyfikował potrzeby szkoleniowe dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych poprzez m.in. prowadzenie w latach 2018-2023 badań ankietowych pn. „Ankieta-potrzeby edukacyjne”. W okresie objętym kontrolą maksymalną liczbę badań ankietowych przeprowadzono w 2018 r. – 5 982, a najniższą liczbę w 2023 r. – 1 035 ankiet.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 2-17, 21, 26)

Dyrektor DODR wyjaśniła, że spadek liczby ankiet wynikał ze zmniejszenia liczby szkoleń spowodowaną zagrożeniem epidemiologicznym COVID-19 i brakiem możliwości organizowania szkoleń w formie stacjonarnej oraz zmianą formy szkoleń stacjonarnych na szkolenia w formie on-line.

(akta kontroli: t.1 str. 241 plik nr 30; str. 242-243)

Ponadto potrzeby rolników i mieszkańców obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego w latach 2018-2023 były identyfikowane i weryfikowane przez doradców/specjalistów DODR podczas szkoleń, konferencji, kursów nieodpłatnych lub odpłatnych w postaci ankiety ewaluacyjnej, przekazywanej odbiorcom usług. Podczas udzielania porad/informacji rolnikom i mieszkańcom obszarów wiejskich specjaliści zakładowi oraz terenowi uzyskiwali informacje o potrzebach szkoleniowych i doradczych.

W wyniku przeprowadzonych badań ankietowych uzyskane rekomendacje zostały wykorzystane do sporządzenia i aktualizowania Programu działalności DODR w zakresie m.in. podejmowania szkoleń w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie ich dalszemu zanieczyszczeniu; upowszechniania metod produkcji rolniczej i stylu życia przyjaznych dla środowiska, programów rolno-środowiskowych i programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 21, 26)

Dyrektor DODR w latach 2018-2023 podejmował działania w celu zachęcenia rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich do uczestnictwa w szkoleniach w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych z każdej gminy znajdującej się we właściwości terytorialnej DODR, zgodnie z przygotowanymi sposobami działania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ujd. Działania te były prowadzone w ramach statutowej działalności DODR i polegały m.in. na:

- zamieszczeniu harmonogramu szkoleń w miesięczniku „Twój Doradca Rynek Rolniczy” (TDRR);
- zamieszczeniu harmonogramu szkoleń na stronie internetowej DODR;

- zamieszczaniu plakatów o szkoleniach w każdym powiatowym zespole doradztwa rolniczego⁹;
- bezpośrednim lub telefonicznym kontakcie doradców z rolnikami prowadzącymi działalność na terenie właściwego terytorialnie PZDR;
- zaproszeniu rolników na organizowane szkolenie;
- informowaniu od 2022 r. o organizowanych szkoleniach za pośrednictwem mediów społecznościowych (konto DODR na Facebooku).

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 4-9, 21, 26)

Ponadto doradcy DODR informowali rolników podczas kontaktów bezpośrednich, zgodnie z poleceniem Dyrektora DODR, w ramach porad doradczych indywidualnych o sprawach związanych z ograniczeniem zanieczyszczenia wód azotanami, zgodnie z otrzymaną i opracowaną przez CDR metodyką doradztwa¹⁰.

Doradcy DODR, zgodnie z ww. metodyką doradztwa, realizowali zadania doradcze poprzez m.in. następujące etapy działań:

1. Przyjęcie zlecenia, wykonania usługi – w ramach tego etapu doradcy prowadzili rozmowy indywidualne z rolnikami, tj. przekazywali informacje rolnikowi na temat ogólnych wymogów programu azotanowego i konsekwencji ich nieprzestrzegania, w tym uzyskiwali ogólne informacje dotyczących produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie.
2. Ocena dostosowania do programu azotanowego – w ramach tego etapu działań doradca odbywał wizytę w gospodarstwie, sprawdzał stan przestrzegania programu azotanowego, przeprowadzał lustrację terenową, zapoznawał się z warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi gospodarstwa. Ponadto przeprowadzał przegląd dokumentów będących w posiadaniu rolnika, rejestry zwierząt utrzymywanych w gospodarstwie, wykaz upraw (np. na podstawie wniosku o dopłaty obszarowe), analizował dokumentację budowlaną obiektów gospodarstwa i ewentualnie przeprowadzał wywiad uzupełniający z rolnikiem wypełniając wspólnie z nim listy sprawdzające, opracowywał także zalecenia dla stwierdzonych ewentualnych niezgodności.
3. Przygotowanie dokumentacji dla gospodarstwa – w tej części działań doradca wyliczał maksymalne dawki azotu lub opracowywał planu nawożenia azotem w zależności od wielkości gospodarstwa lub skali produkcji zwierzęcej, obliczał ilość produkowanych nawozów naturalnych, obliczał i rejestrował powierzchnie i objętości miejsc do przechowywania nawozów naturalnych, przygotowywał arkusze ewidencji stosowania nawozów zawierających azot, udzielając jednocześnie instruktażu na temat zasad wypełniania dokumentacji.
4. Korekty zaleceń, pomoc w uzupełnieniu dokumentacji – w następnym etapie działań doradca odbywał kolejną wizytę w gospodarstwie, ewentualnie weryfikując sporządzoną dokumentację oraz sprawdzając poprawność przechowywania nawozów naturalnych w gospodarstwie.
5. Rozliczenie po pierwszym roku usługi – przygotowanie dokumentacji rozliczeniowej w układzie rocznym.

⁹ Dalej: PZDR.

¹⁰ CDR opracował w 2018 r. metodykę doradztwa pn. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu. Metodyka doradztwa. Świadczenie usług doradczych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020”, zatwierdzoną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem nr SAR.drw.6547.38.2018 z dnia 10 września 2018 r. Metodyka ta była aktualizowana i zatwierdzana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem nr SWI.td.6547.6.2020 z dnia 31 marca 2020 r. oraz pismem nr SWI.td.6547.6.2020 z dnia 17 czerwca 2020 r.

6. Ocena dostosowania do programu azotanowego i wydanie zaleceń – aktualizacja poprowadzonych spraw, m.in. poprzez wizytację gospodarstwa.

7. Rozliczenie po drugim roku usługi – przygotowanie dokumentacji w układzie rocznym z uwzględnieniem danych z rozliczenia usługi za pierwszy rok działania.

(akta kontroli: t.1 str. 51-85, 243-263)

1.2. DODR realizował ustawowe działania polegające na prowadzeniu w okresie objętym kontrolą szkoleń (od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r.) dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie:

a) ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W latach 2021-2023 przeprowadzono ogółem sześć konferencji, w trakcie których przeszkolono 420 rolników¹¹. Prowadzącymi byli pracownicy DODR.

Ponadto w latach 2018-2023 tematyka ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE, innych instytucji krajowych lub zagranicznych odnośnie do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych była omawiana w trakcie szkoleń z zakresu zaleceń zawartych w zbiorze dobrej praktyki rolniczej, w tym szkoleń statutowych oraz w trakcie realizacji indywidualnych działań doradczych przez pracowników DODR oraz w miesięczniku wydawanym przez DODR „Twój Doradca Rynek Rolny”.

b) zaleceń zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw i udzielania pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. g ujd, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, wprowadzanymi przez CDR na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ujd,

c) szkolenia w ramach projektów: Obowiązki rolnika w świetle upw na podstawie umowy o przyznaniu pomocy nr 00029.DDD.65140.1.08015.2019.01 z 29 marca 2022 r. oraz Normy i wymogi wzajemnej zgodności, szkolenia realizowane na podstawie umowy o przyznaniu pomocy nr 00029.DDD.65140.1.31045.2019.01 z 29 marca 2022 r. Obie ww. umowy zostały zawarte z Fundacją na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa¹². W ramach tych umów zorganizowano łącznie 139 szkoleń i przeszkolono 3 955 rolników¹³.

Szkolenia zostały przeprowadzone zgodnie z zawartymi umowami (badaniu bezpośredniemu poddano pięć szkoleń w ramach umowy 31045 i 10 szkoleń

¹¹ W 2021 r. zorganizowano jedną konferencję pn. „Racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych na Dolnym Śląsku”, wykład: Działania w zakresie poprawy warunków wodnych zlewni wynikające z aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami i Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych”, przeszkolono 100 rolników; jedną w 2022 r. – pn. „Racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych na Dolnym Śląsku”, wykład: Rozwój innowacji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, przeszkolono 60 rolników; w 2023 r. cztery konferencje pn. „Sieciowanie w ramach Dolnośląskich Partnerstw ds. Wody – dobre praktyki gospodarowania zasobami wodnymi w województwie dolnośląskim”; wykład: Dane i narzędzia w planowaniu inwestycji wodnych”, przeszkolono 360 rolników. Konferencje zostały zrealizowane w ramach działań zaplanowanych w Planie Operacyjnym Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) na lata 2020-2021 oraz lata 2022-2023 w ramach Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR). Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację z dwóch konferencji, dokumentacja zawierała program konferencji, oświadczenie o liczbie uczestników, listy obecności oraz materiały promocyjne.

¹² Dalej: FRPR.

¹³ W tym w 2022 r. zorganizowano 53 szkolenia, w trakcie których przeszkolono ogółem 1 483 rolników, a w 2023r. zorganizowano 86 szkoleń i przeszkolono 2 472 osób.

w ramach umowy 08015), osiągając wyznaczone wskaźnik realizacji operacyjnej określone w ww. umowach¹⁴.

Informacje o szkoleniach, wraz z harmonogramami szkoleń, zamieszczono w miesięczniku wydawanym przez DODR pn. „Twój Doradca Rynek Rolny”, na stronie internetowej DODR, w mediach społecznościowych. Informacje o szkoleniach przekazywano także w rozmowach bezpośrednich z zainteresowanymi lub też poprzez telefoniczny kontakt z doradcą PZDR.

DODR, w ramach działalności statutowej w okresie objętym kontrolą, zrealizował dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich szkolenia w zakresie działań zawartych w zbiorze zaleceń dobrej praktyki rolniczej, o którym mowa w art. 103 ust. 1 upw, łącznie 534 szkolenia, w trakcie których przeszkolono 6 820 rolników, z czego w 2018 r. przeprowadzono 74 szkolenia i przeszkolono 940 rolników; w 2019 r. odpowiednio 213 i 2877; w 2020 r. – 110 i 1255; w 2021 r. – 52 i 531, w 2022 r. – 41 i 546, w 2023 r. – 44 i 671¹⁵.

(akta kontroli: t.1 str. 155-240, str. 241 pliki nr 12-21, 26; t.2 str. 1-375)

Szczegółowemu badaniu poddano 15 szkoleń zrealizowanych w latach 2018-2023, po trzy szkolenia z każdego roku. Tematyka tych szkoleń spełniała wymagania określone w programach działalności ośrodków doradztwa rolniczego przekazanych przez CDR i zaakceptowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁶. Ponadto zakres szkoleń wynikał z wytycznych określonych w Kodeksie Dobrej Praktyki Rolniczej z 2004 r. (obowiązujący do 2019 r.)¹⁷, a także ze Zbioru Zaleceń Dobrej Praktyki Rolniczej¹⁸ mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, tj. zgodnie z wymogami art. 103 ust. 1 ustawy upw i zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. g oraz k uodr. DODR do opracowywania tematyki szkoleń wykorzystywał również postanowienia właściwych rozporządzeń Rady Ministrów¹⁹.

(akta kontroli: t.1 str. 14, 154, 241 pliki nr 2-9, 26)

¹⁴ W ramach umowy 08015, zrealizowano 100 szkoleń dla 2785 rolników, natomiast w ramach umowy 31045, zrealizowano 39 szkoleń dla 1170 rolników.

¹⁵ Tematyka szkoleń dotyczyła m.in. (tytuły szkoleń): Upowszechnianie dobrych praktyk rolniczych mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, programu azotanowego oraz wymagań ramowej dyrektywy wodnej; Dobre praktyki rolnicze – zmniejszenie zanieczyszczenia gleb azotanami; Dobre praktyki rolnicze mające wpływ na ograniczenie emisji amoniaku do środowiska; Dyrektywa azotanowa – wymogi dla gospodarstw, zasady nawożenia, plany nawożenia, ewidencja zabiegów; Dyrektywa NEC – upowszechnianie dobrych praktyk rolniczych dotyczących ograniczenia emisji amoniaku do powietrza; Nawożenie w świetle Prawa wodnego oraz Programu działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu; Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych zgodnie z Dyrektywą Azotanową; Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych zgodnie z Prawem wodnym; Program azotanowy – zasady realizacji, obowiązki dla rolników (aktualizacja programu azotanowego); Propagowanie zasadności badania gleb i ich wapnowanie; Upowszechnianie zasad prawidłowej gospodarki nawozowej, w tym propagowanie zasadności badania gleb i ich wapnowania.

¹⁶ Dalej: MRiRW.

¹⁷ Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej opracowany w 2004 r. przez MRiRWi oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

¹⁸ Zalecenia opracowane w 2019 r. oraz w 2022 r. przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, zatwierdzone przez MRiRW oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

¹⁹ 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 (Dz. U. poz. 1339); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu (Dz. U. poz. 243); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu (Dz. U. poz. 244).

DODR był zobligowany do przekazywania kwartalnego raportu ze stopnia realizacji „Planu działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi” w zakresie zadań realizowanych przez Ośrodek. Miernik, czyli liczba odbiorców usług kształceniowych, doradczych, informacyjno-upowszechnieniowych, został zaplanowany na poziomie 158 200 odbiorców rocznie we wszystkich latach objętych kontrolą. Do miernika dodatkowo liczone były usługi odpłatne – liczba odbiorców usług odpłatnych oraz uczestnicy zadań zleconych realizowanych w DODR. We wszystkich latach objętych kontrolą DODR osiągał zaplanowaną wartość ww. miernika.

Jako miernik efektów osiągniętych w wyniku podejmowanych działań, zgodnie z umową o przyznaniu pomocy nr 00008.DDD.65140.1.08015.2019.01, dla realizowanego projektu pn. „Obowiązki rolnika w świetle ustawy Prawo wodne”, uznano liczbę ostatecznych odbiorców szkoleń. Wartość wskaźnika realizacji operacji oszacowano na 2 800 uczestników (§ 3, pkt 3 ww. umowy). Wskaźnik zrealizowano, zgodnie z § 3, pkt 9 ww. umowy, bowiem za osiągnięcie wskaźnika realizacji celu, uznawano jego realizację z dopuszczalnym 25% odchyleniem.

Ponadto podczas wszystkich realizowanych szkoleń każdemu uczestnikowi udostępniona została ankieta oceniająca szkolenie, której wzór stanowił załącznik nr 5 do umowy o przyznaniu pomocy. Ankieta pozwoliła na ocenę uzyskanej wiedzy pod kątem jej przydatności w rozwijaniu umiejętności związanych z prowadzeniem gospodarstwa. Z każdego przeprowadzonego szkolenia sporządzono także zestawienie ankiet złożonych przez uczestników operacji.

Analogiczne działania podjęto w ramach projektu „Normy i wymogi wzajemnej zgodności”. Zgodnie z umową o przyznaniu pomocy nr 00029.DDD.65140.1.31045.2019.01, wartość wskaźnika realizacji operacji określono na liczbę 1 170 ostatecznych odbiorców szkoleń. Wskaźnik zrealizowano, zgodnie z § 3, pkt 9 ww. umowy, bowiem za osiągnięcie wskaźnika realizacji celu, uznawano jego realizację z dopuszczalnym 25% odchyleniem.

W przypadku pozostałych szkoleń, we wszystkich zbadanych przypadkach osiągnięto wymaganą liczbę uczestników.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 13-13, 15, 21, 26)

DODR uczestniczył w przedsięwzięciu pn.: „Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód”, na podstawie umowy nr 13/wodr/azot/2018 z 10 grudnia 2018 r. zawartej z FRPR i aneksu z 20 lipca 2021 r. do umowy nr 13/wodr/azot/2018 w ramach umowy nr 198/2018/Wn-50/EE-EE/D z 24 sierpnia 2018 r. zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. DODR zrealizował wszystkie zadania wynikające z ww. umowy i w latach 2019-2021 przeprowadzono osiem warsztatów pn. „Wdrażanie Programu Azotanowego”, w trakcie których przeszkolono 214 rolników i mieszkańców obszarów wiejskich²⁰.

W ramach warsztatów przeprowadzono wykłady i szkolenia w niżej wskazanych tematach:

- Problem zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego,
- Obowiązki rolników wynikające z nowych regulacji prawnych,
- Bilansowanie azotu w gospodarstwie,
- Przygotowanie planów nawozowych,
- Obliczanie stanu średniorocznego zwierząt i Dużych Jednostek Przeliczeniowych różnych grup zwierząt gospodarskich,
- Obliczanie powierzchni pól obornikowych i pojemności zbiorników na gnojówce,

²⁰ Liczba rolników i mieszkańców obszarów wiejskich ogółem na obszarze działania DODR wynosiła około 25 tys. osób.

- Uzyskiwanie pozwoleń wodnoprawnych,
- Możliwości pozyskania finansowania na inwestycje w ramach PROW²¹.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 21, 26)

Dyrektor DODR podejmował działania zachęcające do uczestnictwa w warsztatach, m.in. poprzez zapowiedzi warsztatów na stronie DODR, prezentację informacji o warsztatach na plakatach zamieszczanych w siedzibach PZDR, na stronie internetowej DODR oraz FRPR. Ponadto doradcy udzielali rolnikom informacji o warsztatach poprzez bezpośredni lub telefoniczny kontakt.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 21, 26)

Ponadto DODR zgodnie z umową nr 1/KSOW/E3/2023 z 9 marca 2023 r. podpisaną z FRPR zrealizował zadanie pn. „Gospodarka nawozowa a ochrona wód” w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Plan operacyjny na lata 2022-2023. Umowę zrealizowano do 31 lipca 2023 r. DODR zorganizował trzy spotkania dla rolników lub mieszkańców wsi, zrekrutowano i przeszkolono po 25 osób podczas każdego z nich odpowiednio: 2 czerwca 2023 r. w DODR, 20 czerwca 2023 r. w PZDR w Świdnicy, 22 czerwca 2023 r. w PZDR w Chojnowie. Łącznie przeszkolono 75 osób oraz zapewniono uczestnictwo ekspertów (zgodnie z wytycznymi Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) do przeprowadzenia szkoleń. Dokumentację wraz z zdjęciami przekazano elektronicznie i papierowo do CDR.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 21, 26)

DODR nie posiadał danych o wszystkich podmiotach gospodarujących na terenie jego właściwości terytorialnej oraz nie korzystał z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności. Należy zaznaczyć, że DODR nie był zobowiązany i uprawniony do gromadzenia lub aktualizacji takich danych.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 21, 26)

1.3. Działalność informacyjna DODR w zakresie informowanie rolników o finansowaniu przedsięwzięć wynikających z Programu działań mających na celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu – została opisane w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Informacje o naborze w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych ukazywały się w wydawanej przez DODR gazecie pn. „Twój Doradca Rolniczy Rynek”, na stronie internetowej www.dodr.pl. Wyżej wymienione działania były zgodne z jednolitymi sposobami działania DODR w zakresie realizowanych przez nie zadań dotyczących udzielania pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. g ujd, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, wprowadzanymi przez CDR, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ujd, w okresie objętym kontrolą. Miernikiem umożliwiającym pomiar efektów osiągniętych w wyniku podejmowanych działań, m.in. w ww. zakresie, była liczba odbiorców usług kształceniowych, doradczych, informacyjno-upowszechnieniowych.

Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor DODR, miernikiem w zakresie szkoleń w temacie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków

²¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014-2020 jest drugim, siedmioletnim (po PROW 2007-2013) programem unijnym realizowanym przez ARiMR. Umożliwia kontynuację procesu modernizacji oraz rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich rozpoczętego w minionych latach.

pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych, w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych jest liczba uczestników konferencji, realizowanych w ramach operacji zaplanowanych w Planie Operacyjnym Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) na lata 2020-2021 oraz 2022-2023, a także w ramach Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR).

W okresie objętym kontrolą osiągnięto zakładane mierniki we wszystkich działaniach prowadzonych przez DODR.

(akta kontroli: t.1 str. 241-242 plik nr 15-16, 25, 30; t.2 str. 243-244)

1.4. W DODR w latach 2018-2023 nie sporządzano planów nawożenia azotem, dla których niezbędne byłoby uzyskanie pozytywnej opinii Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej²². W okresie objętym kontrolą DODR nie posiadał informacji na temat rolników prowadzących działalność określoną w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw. Ogółem w latach objętych kontrolą w DODR sporządzono 2 616 planów nawozowych, za które pobrano opłaty w wysokości 346 575 zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą, liczba sporządzonych planów wynosiła odpowiednio: w 2018 r. – 72 plany nawozowe, pobrane opłaty – 7 992 zł; w 2019 r. odpowiednio 321 i 65 053 zł; w 2020 r. – 326 i 81 616 zł; w 2021 r. – 304 i 78 507 zł; w 2022 r. – 1156 i 72 552 zł (951 planów sporządzono bezpłatnie²³); w 2023 r. – 427 i 40 855 zł (277 planów sporządzono bezpłatnie)²⁴.

(akta kontroli: t.1 str. 241 plik nr 18, 20, 27, 32; t.2 str. 243-244)

Badanie szczegółowe planów nawozowych przeprowadzono na próbie 25 wniosków podmiotów prowadzących działalność²⁵, o której mowa w art. 105a ust. 1 pkt 1 upw i planów nawożenia sporządzonych na ich podstawie przez Dyrektora DODR. W wyniku badania bezpośredniego ustalono:

- w przypadku zbadanych planów nawożenia azotem nie było obowiązku uzyskania pozytywnej opinii Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej;
- okresy nawożenia, zawarte w planie nawożenia były zgodne z terminami określonymi w programie działań lub jego aktualizacji;
- wielkość rocznej dawki nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo, określona w planie nawożenia azotem, zawierała nie więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych.

W zbadanych planach nawożenia azotem opracowanych przez DODR, nie planowano zbycia nie więcej niż 30% gnojówki i gnojowicy do bezpośredniego

²² Opinia o planie nawożenia azotem, obowiązuje:

1. w związku z programem azotanowym – podmioty prowadzące chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior.

2. podmioty powyżej 210 DJP (podmioty powyżej 210 DJP), które mają taki wymóg w pozwoleniu zintegrowanym lub podmioty posiadające taki wymóg w kontekście przepisów o oddziaływaniu na środowisko.

²³ DODR realizował dwuletni projekt w ramach poddziałania „Wsparcie korzystania z usług doradczych” (druga edycja). Każdy program składał się z dwóch usług doradczych. Jedną obowiązkową usługą doradczą była usługa „Ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” oraz druga usługa była dowolnie wybierana przez rolnika. Cena brutto za jeden dwuletni program doradczy wynosiła 6 385,20 zł. W sumie zrealizowano usługi w 951 gospodarstwach. Umowa na świadczenie dwuletnich programów doradczych była podpisana z ARiMR. Projekt w ramach poddziałania „Wsparcie korzystania z usług doradczych” był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz publicznych środków krajowych.

²⁴ Wykonanie w 2023 r. 277 planów nawozowych miało miejsce przy wypełnianiu wniosków o dopłaty obszarowe, jeżeli rolnik zadeklarował realizację ekoschematu „Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia”. Za wykonane ww. usługi DODR otrzymał dotację z MRiRW.

²⁵ Zbadano wnioski podmiotów o następujących numerach ewidencyjnych: 071710670, 071710670, 071710670, 070450923, 039237504, 021307425, 070905691, 040418610, 0391655401, 023107292, 0670083844, 070905691, 051729602, 0391655401, 021572520, 040569074, 039168631, 057121570, 0756355896, 023630271, 039090306, 061651656, 039171925, 062761391, 076867811, 0391176291,

rolniczego wykorzystania, a pozostałą ilość zaplanowano przeznaczyć we własnym zakresie lub przekazać innemu podmiotowi do produkcji biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²⁶ lub zagospodarować na działkach rolnych, których ww. podmiot jest posiadaczem i na których prowadzi uprawę roślin, gdyż żaden z podmiotów nie przekroczył określonych limitów, tj. 170 kg azotu na ha. Nawozy naturalne planowano zagospodarować we własnym gospodarstwie podmiotu wnioskującego.

(akta kontroli: t.1 str. 241 plik nr 18, 20, 27)

1.5. Ogółem, w okresie objętym kontrolą, DODR sporządził 11 wniosków²⁷ kierowanych do ARiMR w zakresie ubiegania się o przyznanie pomocy finansowej lub współfinansowanie ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych, w tym w 2019 r. złożono siedem wniosków (wysokość pobranych opłat 7 000 zł), a w 2021 r. cztery wnioski (kwota pobranych opłat przez DOPR 3 500 zł).

(akta kontroli: t.1 str. 3-4, str. 241 pliki nr 19, 25, 28)

Dwa wnioski²⁸, na jedenaście²⁹ zbadanych, kierowanych do ARiMR, były podstawą do przyznania dofinansowania przez ARiMR. W dziewięciu³⁰ pozostałych przypadkach pomoc finansowa nie została przez ARiMR przyznana.

Przyczynami nieprzyznania dofinansowania były:

- w jednym przypadku wnioskodawca pomimo dwukrotnego wezwania przez ARiMR do złożenia uzupełnień, nie odpowiedział na wezwanie do uzupełnienia i w związku z powyższym wnioskodawcy odmówiono przyznania pomocy;
- w sześciu przypadkach wnioski zostały odrzucone z powodu braku złożenia wymaganych uzupełnień dokumentacji;
- w dwóch przypadkach wnioskodawca złożył wniosek o pozostawienie wniosków bez rozpatrzenia na czas trwania zagrożenia epidemią COVID-19. ARiMR pozostawiła wnioski bez rozpatrzenia.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 32-35)

Nieprzyznanie pomocy przez ARiMR na „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” nie wynikało z błędów doradców DODR przy sporządzaniu wniosków, w związku z tym rolnicy nie wnioskowali o zwrot środków za sporządzaną dokumentację.

(akta kontroli: t.1 str. 241 plik nr 30; str. 242)

1.6. Liczba pracowników DODR oddelegowanych do prowadzenia działań edukacyjnych i doradczych w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych w poszczególnych latach objętych kontrolą kształtowała się następująco: w 2018 r. – 153 pracowników, w 2019 r. – 148, w 2020 r. – 153, w 2021 r. – 142, w 2022 r. – 143, w 2023 r. – 125 pracowników. Wyżej wymienione zadanie było realizowane przez pracowników PZDR oraz Działu Rolnictwa Ekologicznego i Ochrony Środowiska.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.

²⁷ Wniosek o przyznanie 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

²⁸ A.M., Ł.T.

²⁹ I-I Sp. z o.o., O-s Sp. z o.o., L-I Sp. z o.o., P-r Sp. z o.o., R-I Sp. z o.o., V-x Sp. z o.o., K.F., K.F., A.M., T.P., Ł.T.

³⁰ I-I Sp. z o.o., O-s Sp. z o.o., L-I Sp. z o.o., P-r Sp. z o.o., R-I Sp. z o.o., V-x Sp. z o.o., K.F., K.F., T.P.

W poszczególnych latach objętych kontrolą przeszkolono następującą liczbę rolników w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych:

- w 2018 r. – 4 943 na 19 263 rolników zarejestrowanych w DODR (25,7%),
- w 2019 r. – 8 375 na 19 392 (43,2%),
- w 2020 r. – 4 950 na 19 692 (25,1%),
- w 2021 r. – 2090 na 19 584 (10,7%),
- w 2022 r. – 6 498 na 19 731 (32,9%),
- w 2023 r. – 8 832 rolników na 20 154 (43,8%).

Średnia liczba przeszkolonych rolników przypadająca na jednego merytorycznego pracownika DODR w poszczególnych latach kształtowała się następująco: w 2018 r. – 32 rolników, w 2019 r. – 43, w 2020 r. – 25, w 2021 r. – 15, 2022 r. – 33, w 2023 r. – 44.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 22, 29)

W strukturze organizacyjnej DODR funkcjonowało 27 PZDR, realizujących działania m.in. w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych dla rolników zamieszkujących teren 169 gmin – wszystkie gminy z zakresu właściwości terytorialnej DODR.

W okresie objętym kontrolą w DODR, w poszczególnych gminach województwa dolnośląskiego, przeszkolono średnio: w 2018 r. od 20 do 61 rolników, w 2019 r. od 20 do 149 rolników, w 2020 r. od 16 do 71 rolników, w 2021 r. od 11 do 19 rolników, w 2022 r. od 22 do 96 rolników, w 2023 r. od 28 do 124 rolników.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 22, 29)

Analizy stanu zatrudnienia w latach 2018-2023 prowadzone były na bieżąco. Kierownik Działu Kadr i Organizacji Pracy przedstawiał Dyrektorowi DODR co miesiąc roboczą tabelę organizacji zatrudnienia. Tabela oprócz przynależności do komórki organizacyjnej przedstawiała stanowisko, wykształcenie, wiek pracownika oraz uprawnienia w zakresie posiadania wpisu na listę doradców rolniczych prowadzona przez CDR.

(akta kontroli: t.1 str. 5-12)

Jak wyjaśniła Dyrektor DODR, w DODR nie ma tzw. etatyzacji, tj. przewidzianej określonej liczby pracowników przypisanych do danej komórki organizacyjnej. Ponadto Dyrektor DODR podała, że w DODR od kilku lat zauważalny jest spadek liczby kadry doradczej. Przyczyn zmniejszenia liczby kadry doradczej należy upatrywać w starzeniu się kadry doradczej, osiąganiem wieku uprawniającego do nabycia uprawnień emerytalnych, małym zainteresowaniem kandydatów do pracy na stanowisku doradcy rolniczego, wymaganym kierunkowym wykształceniem umożliwiającym nabycie uprawnień doradcy rolniczego oraz zbyt niskim poziomem oferowanych wynagrodzeń. Problem spadku kadry doradczej wraz ze wskazaniem przyczyn zgłaszany był do organu nadzoru, czyli MRiRW. W związku z faktem, że w DODR nie ma tzw. etatyzacji, liczba przypisanym pracownikom do realizacji poszczególnych zadań była elastyczna. W przypadku braku pracownika, zadania zostają rozdzielone na inne osoby lub przypisane innemu pracownikowi.

W badanym okresie nie odnotowano braków personalnych zagrażających realizacji ww. zadań. Zmniejszająca się liczba kadry doradczej nie miała wpływu na realizowane zadania i osiągnięcie zakładanego miernika przez DODR.

(akta kontroli: t.1 str. 241 pliki nr 22, 29)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

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 o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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.

Wrocław, 24 października 2024 r.

Kontroler
Magdalena Barzęc
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis