



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.02.2018
P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/043 – Wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/25/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/24/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 1 listopada 2017 r. Dariusz Golec p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 marca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r. Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r. Andrzej Gross Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 3 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapewnił w latach 2014–2017 prawidłową realizację zadań w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego polegających na: opracowaniu i wdrożeniu procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013² oraz płatności ekologicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020³, prowadzeniu akcji informacyjno-promocyjnych wśród potencjalnych wnioskodawców oraz współpracy z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W wyniku szczegółowego badania ustalono, że wnioski beneficjentów o przyznanie płatności zostały złożone na obowiązujących formularzach opracowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, decyzje w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej zawierały elementy wymagane art. 107 ustawy

¹ 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.

² Dalej PROW 2007–2013.

³ Dalej PROW 2014–2020.

z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej kpa), a zrealizowane płatności były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapewnił też w kontrolowanym okresie funkcjonowanie systemu nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz nieterminowej realizacji tych płatności, chociaż w tym zakresie zauważyć należy systematyczną poprawę.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2014–2017 w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR lub Agencja):

- stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności rolnośrodowiskowej określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁵ (dalej rozporządzenie rolnośrodowiskowe),
- stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁶ (dalej rozporządzenie ekologiczne),
- opracowano i wdrożono procedury, w których określono m.in. poszczególne etapy obsługi wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach Pakietu 2 „Rolnictwo ekologiczne” działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz płatności ekologicznej w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020,
- przeszkolono pracowników rozpatrujących wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej oraz płatności ekologicznej w zakresie stosowania ww. procedur,
- przeprowadzono akcje informacyjne dotyczące wsparcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, w tym dotyczące działania „Rolnictwo ekologiczne”,
- zrealizowano audyt dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020 oraz wdrożono wynikające z audytu rekomendacje,
- przeprowadzono kontrole administracyjne w zakresie warunków określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia ekologicznego oraz kontrole na miejscu dotyczące przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów, zgodnie z którymi przyznana im została pomoc finansowa,
- współpracowano z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej GIJHARS) poprzez wymianę informacji o producentach ekologicznych.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 361, ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 370, ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020. Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁷, decyzja administracyjna w sprawie przyznania pomocy jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie. W ramach PROW 2014–2020 w kampanii 2015 i 2016 wszystkie decyzje zostały wydane nieterminowo, a w kampanii 2017 takich decyzji było 70%;
- nieterminowej realizacji płatności. Płatność rolnośrodowiskową, zgodnie z § 26 ust. 4 rozporządzenia rolnośrodowiskowego⁸, wypłaca się do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie. Płatność ekologiczną, zgodnie z § 20 rozporządzenia ekologicznego⁹, także powinna być wypłacana do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie, wraz z kwotą przeznaczoną na refundację kosztów transakcyjnych. W kampanii 2015, w ramach kontynuacji Programu rolnośrodowiskowego Pakiet 2 „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2007–2013, po dniu 30 czerwca¹⁰, tj. po obowiązującym terminie, zrealizowano 22,6% płatności i w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 – 14,9% płatności; w kampanii 2016, w ramach kontynuacji PROW 2007–2013 zrealizowano 11,2% płatności i w ramach PROW 2014–2020 – 8,7% płatności; w kampanii 2017, w ramach kontynuacji PROW 2007–2013 zrealizowano 6,4% płatności i w ramach PROW 2014–2020 – 3,7% płatności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu
faktycznego

Przyjmowanie wniosków, wprowadzanie danych z wniosków do systemu informatycznego, kontrolę kompletności i kontrolę administracyjną wniosków, wprowadzanie i weryfikację wyników z kontroli na miejscu, wprowadzanie danych otrzymanych z jednostek certyfikujących, naliczanie płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności, realizowano w biurach powiatowych ARiMR na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zasad ujętych w książce

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

⁸ Przepis § 26 ust. 4 został uchylony z dniem 29 czerwca 2018 r. przez § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 czerwca 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. poz. 1261).

⁹ Przepis § 20 został uchylony z dniem 15 marca 2018 r. przez § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1775). Od dnia 15 marca 2018 r. stosuje się wprost przepis art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) 1290/2005 i (WE) 485/2008 (Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.).

¹⁰ W wartościach procentowych zrealizowanych płatności po dniu 30 czerwca zawarte są także płatności realizowane w wyniku wydania kolejnych decyzji w sprawie (obsługa spraw w trybach nadzwyczajnych).

procedur. W latach 2014–2017¹¹ obowiązywało 16 wersji Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007–2013 i 10 wersji Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne, Płatność ekologiczna w ramach PROW 2014–2020.

Przedstawione w Książkach procedury były zgodne z zasadami, warunkami i trybem określonymi w PROW 2007–2013, PROW 2014–2020 oraz rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących wsparcia rolnictwa ekologicznego.

Książki procedur przygotowywano dla poszczególnych kampanii, tj. 2015, 2016, i 2017, które po zatwierdzeniu niezwłocznie przekazywano do oddziałów regionalnych (dalej OR) oraz biur powiatowych (dalej BP) Agencji za pomocą portalu ARiMR oraz poczty elektronicznej. Pierwsza Książka Procedur w ramach danej kampanii była zatwierdzana oraz wprowadzana w życie do dnia 15 marca danego roku, tj. przed terminem rozpoczęcia przyjmowania wniosków o przyznanie płatności w konkretnej kampanii.

(dowód: akta kontroli str. 227-230, 273-281, 532-538)

Do obsługi wniosków i realizacji płatności rolnośrodowiskowej oraz ekologicznej w ramach PROW 2007–2013 i PROW 2014–2020 w Agencji korzystano z trzech systemów informatycznych, tj.:

- rejestru dokumentów i spraw ARiMR – (ReD),
- Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli/PROW (ZSZiK) – do końca 2014 r.,
- Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli – IACSplus – od początku 2015 r.

W systemie ReD rejestrowane były wszystkie wnioski o przyznanie płatności – nadawany był unikalny numer dokumentu, a także ewidencjonowane były rodzaje płatności zadeklarowane we wnioskach o przyznanie płatności z podziałem na pakiety (w przypadku płatności ekologicznych, rolnośrodowiskowych oraz rolnośrodowiskowo-klimatycznych).

Dane z wniosku były wprowadzane do zintegrowanych systemów zarządzania i kontroli przez pracownika biura powiatowego ARiMR zwanego Operatorem. Poprawność wprowadzonych przez Operatora danych potwierdzał inny pracownik BP, tzw. Kontroler danych. Potwierdzenie wykonania poszczególnych etapów obsługi wniosku wraz z datą jej wykonania oraz login osoby dokonującej danej czynności był zapisywany w Karcie Weryfikacji Wniosku.

Stosowane w ARiMR poszczególne zintegrowane systemy zarządzania i kontroli zapewniały kontrolę składanych wniosków oraz wysokości i realizacji wypłat. Systemy obejmowały kontrolę administracyjną¹² wszystkich złożonych wniosków o płatność. Wydanie decyzji w sprawie przyznania płatności oraz wypłata środków następowały po wykonaniu kontroli administracyjnych oraz kontroli na miejscu, jeśli do takiej rolnik został wytypowany. W ramach kontroli na miejscu ustalano zgodność danych podanych we wniosku oraz oświadczeniu lub deklaracji ze stanem faktycznym gospodarstwa rolnego.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich podała: „W przypadku obsługi wniosków w zakresie rolnictwa ekologicznego, do systemu informatycznego

¹¹ Według stanu na dzień 19 czerwca 2018 r.

¹² Wśród kontroli administracyjnej wyróżnia się kontrole proste i krzyżowe: kontrola prosta to sprawdzenie danych wprowadzonych z wniosku, oświadczenia lub deklaracji z danymi już istniejącymi w systemie dla danego podmiotu, kontrola krzyżowa to sprawdzenie danych wprowadzonych z wniosku, oświadczenia lub deklaracji z danymi złożonymi przez inne podmioty w celu wykrycia ewentualnej wielokrotności deklaracji tych samych powierzchni do dopłat.

IACSplus manualnie wprowadzane są dane z wykazów producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym oraz dane z raportów z przeprowadzonych kontroli na miejscu. Mając na względzie, że wszelkiego rodzaju walidacje są wykonywane po wprowadzeniu przedmiotowych danych do systemu, „techniki manualne” nie mają wpływu na sprawność realizacji płatności. Dodatkowo należy wskazać, że wprowadzanie i zatwierdzanie danych w systemie informatycznym odbywa się zawsze z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”.

(dowód: akta kontroli str. 276-281, 306, 308)

W kampanii 2015¹³ łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności wyniosła 22.085, z tego w ramach PROW 2007–2013 – 17.718 i w ramach PROW 2014–2020 – 4.367; w kampanii 2016¹³ łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności wyniosła 20.553, z tego w ramach PROW 2007–2013 – 12.988 i w ramach PROW 2014–2020 – 7.565; w kampanii 2017¹³ łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności wyniosła 18.500, z tego w ramach PROW 2007–2013 – 7.324 i w ramach PROW 2014–2020 – 11.176.

W kampaniach¹³:

- 2015 wydano 17.260 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 263.148,5 tys. zł jako wsparcie do 335.569,7 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013 oraz 3.942 decyzji na kwotę 76.705,7 tys. zł jako wsparcie do 100.524,17 ha w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w ramach kampanii 2015 zrealizowano płatności dla 21.319 beneficjentów w kwocie 343.036,8 tys. zł¹⁴, z tego ze środków unijnych 218.274,1 tys. zł i ze środków krajowych 124.762,7 tys. zł;
- 2016 wydano 12.707 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 178.990,4 tys. zł jako wsparcie do 230.526,6 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013 oraz 6.955 decyzji na kwotę 137.238,4 tys. zł jako wsparcie do 165.120,8 ha w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2016 zrealizowano płatności dla 19.701 beneficjentów w kwocie 318.032,5 tys. zł, z tego ze środków unijnych 202.363,9 tys. zł i ze środków krajowych 115.668,6 tys. zł;
- 2017 wydano 6.303 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 71.621,3 tys. zł jako wsparcie do 107.579,8 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013 oraz 8.587 decyzji na kwotę 154.439,7 tys. zł jako wsparcie do 218.642,5 ha w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2017 zrealizowano płatności dla 13.257 beneficjentów w kwocie 199.704,1 tys. zł, z tego ze środków unijnych 127.071,6 tys. zł i ze środków krajowych 72.632,5 tys. zł.

W sprawie zmniejszającej się corocznie liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia w rolnictwie ekologicznym, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dowód: akta kontroli str. 279-280, 308): „W ocenie ARIMR przyczyną malejącej liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia finansowego w ramach rolnictwa ekologicznego są zmiany przepisów w zakresie trybu i zasad przyznawania płatności. Od roku 2014 warunkiem przyznania płatności stało się wytworzenie produktów rolnictwa ekologicznego, posiadanie minimalnej obsady zwierząt czy utrzymanie minimalnej obsady drzew i krzewów przez 2 lata od

¹³ Według stanu na dzień 31 maja 2018 r.

¹⁴ W przypadku wyższych zrealizowanych płatności, w porównaniu do kwot ujętych w wydanych decyzjach różnica wynika z faktu, że w kwocie wydanych decyzji uwzględniona jest kwota z ostatniej decyzji w sprawie natomiast, kwota zrealizowanych płatności uwzględnia wszystkie wypłacone kwoty (bez ewentualnych pomniejszeń).

zakończenia zobowiązania, posiadanie umowy z tytułu użytkowania gruntów pochodzących z Zasobu Własności Skarbu Państwa. Dodatkowo zastrzeżono wymogi, jakie rolnicy muszą spełniać w ramach poszczególnych pakietów lub wariantów, tj. konieczność odpowiedniego przeznaczenia zbioru, zwiększona liczba wymaganych drzew i krzewów w zakresie minimalnej obsady drzew i krzewów. Należy wskazać, że największą liczbę osób rezygnujących z rolnictwa ekologicznego stanowią rolnicy, którzy obok prowadzonej produkcji roślinnej (rośliny pastewne i zielne) nie prowadzą produkcji zwierzęcej, a więc nie spełniający warunku posiadania zwierząt z minimalną obsadą 0,3 DJP na 1 ha. Zmniejszeniu się liczby producentów ekologicznych ogółem towarzyszą zmiany strukturalne oraz zmiany w wydajności produkcji ekologicznej. Podnosi się zatem poziom specjalizacji i efektywności gospodarstw ekologicznych. Z jednej strony można zaobserwować zmiany w strukturze podaży, które są związane ze zmianami w systemie wsparcia tego sektora, a z drugiej strony producenci ekologiczni dostosowują zakres i skalę prowadzonej działalności do zmian zachodzących na rynku. W 2017/2018 roku, w celu zwiększenia możliwości dostępu do działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, wprowadzono szereg rozwiązań prawnych upraszczających ich realizację, tj. możliwość podejmowania zobowiązań ekologicznych tego samego rodzaju w każdym roku realizacji zobowiązania ekologicznego, możliwość otrzymywania płatności do nieowocujących plantacji sadowniczych, proporcjonalne przyznawanie płatności w ramach upraw paszowych w zależności od liczby posiadanych zwierząt, rozszerzenie możliwości uprawy roślin na nawóz zielony”.

Powyższe zmiany w systemie wsparcia wynikały z siedmiokrotnej, w okresie od lipca 2015 r. do marca 2018 r., nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Nie przyczyniło się to jednak do wzrostu (w kolejnych latach okresu objętego kontrolą) wydatkowanych przez Agencję środków na rolnictwo ekologiczne.

P.o. Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił: „Mając na względzie, że realizacja zmian od zgłoszenia przez ARiMR do systemowego wdrożenia przez wykonawcę zewnętrznego trwa ok. 6-8 miesięcy, termin oraz zakres nowelizacji rozporządzeń miał wpływ na harmonogram wdrożeń, a przez to pośrednio mógł mieć wpływ na termin wydania decyzji do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Natomiast harmonogram wdrażania poszczególnych funkcjonalności pozwalał na ograniczenie przypadków realizacji płatności po 30 czerwca do spraw o najbardziej skomplikowanym charakterze, wymagających złożenia wyjaśnień przez rolnika lub wytypowanych do kontroli na miejscu, w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 279-280, 298-305, 318, 325, 492-500, 525)

Płatność ekologiczna wypłacana była corocznie w formie zryczałtowanej i stanowiła rekompensatę utraconych przychodów i dodatkowych kosztów poniesionych w związku z wymogami działania.

Płatność ta, na wniosek rolnika, mogła być powiększona o rekompensatę kosztów transakcyjnych związanych z corocznymi kontrolami wykonywanymi przez upoważnione jednostki certyfikujące, w wysokości nie większej niż 20% rocznej stawki płatności.

W księgowości ARiMR nie jest prowadzona wyodrębniona ewidencja kosztów transakcyjnych. P.o. Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił: „W ewidencji księgowej prowadzonej przez Departament Księgowości ARiMR dla PROW na lata 2014–2020

w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” ujmowane są należne beneficjentowi w/w pomocy płatności ogółem w podziale na część unijną i część krajową, do poziomu pakietu/wariantu, zgodnie z uzgodnioną z Departamentem Płatności Bezpośrednich ARiMR strukturą konta księgowego „Rodzaj pomocy”, bez wyodrębniania pozycji kosztów transakcyjnych, poniesionych z tytułu kontroli gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. U. UE L 347/487 z 20.12.2013, str. 487, ze zm.), koszty transakcyjne stanowią część płatności ekologicznej, dlatego też koszty te nie są wyodrębniane jako odrębna płatność. W przypadku wnioskowania rolnika o koszty transakcyjne oraz spełnienia warunków ich przyznania, kwota kosztów transakcyjnych jest proporcjonalnie dzielona pomiędzy pakietami/wariantami (...).

Wymogiem wspólnym dla wszystkich pakietów dla działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 określonych w załączniku nr 2 pkt 1 rozporządzenia ekologicznego było to, że co najmniej 80% (w kampanii 2015) i co najmniej 30% (w kampanii 2016 i 2017) plonu uzyskanego w ramach Pakietów 1–4 oraz 7–10 powinno być przeznaczone do przetwórstwa lub przekazane do innych gospodarstw lub sprzedaży, a zbiór uzyskany w ramach pakietów wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 5, 6, 11 i 12 rozporządzenia, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w § 9 ust. 14 i 14a rozporządzenia, jest przeznaczony do skarmiania zwierząt lub przekazania do innych gospodarstw lub sprzedaży, co powinno być potwierdzone w szczególności dokumentami, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli¹⁵.

W sprawie weryfikacji wymogu wspólnego dla wszystkich pakietów p.o. Zastępca Prezesa ARiMR podał: „Podczas realizacji kontroli na miejscu w gospodarstwach wnioskujących o przyznanie płatności w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” sprawdzane są, (...) wymogi dla poszczególnych pakietów i ich wariantów, określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne”, objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (...). Szczegółowe zasady weryfikacji poszczególnych wymogów opisane są w instrukcjach dotyczących zasad realizacji kontroli. Stanowią one rodzaj przewodnika wskazującego sposób oceny wymogów oraz zasady dokumentowania, zarówno w przypadku stwierdzenia spełnienia, jak i niespełnienia tych wymogów. Instrukcje te są sporządzane w oparciu o rozporządzenie ekologiczne i jego ewentualne nowelizacje w odniesieniu do każdej kampanii kontrolnej. Przed rozpoczęciem kampanii kontrolnej instrukcje przekazywane są do wszystkich Biur Kontroli na Miejscu mieszczących się w poszczególnych Oddziałach Regionalnych ARiMR. Jednym z takich wymogów jest odpowiednie przeznaczenie zbioru, regulowane w ust. 1 ww. załącznika nr 2. Należy jednocześnie zaznaczyć, że odpowiednie przeznaczenie zbioru jest wymogiem (jak wskazuje sama nazwa załącznika), a nie warunkiem. Oznacza to, że weryfikowane jest w ramach kontroli na miejscu, a tym samym nie musi obejmować całej populacji rolników wnioskujących o przyznanie płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”.

¹⁵ Dz. U. UE L 250 z 18.09.2008 r., str.1, ze zm.

Wymóg odpowiedniego przeznaczenia zbioru sprawdzany podczas kontroli na miejscu w ramach oceny wymogu „Rolnik przestrzega obowiązku odpowiedniego przeznaczenia zbioru”, stanowi część składową raportu z czynności kontrolnych (zwanego dalej raportem), sporządzanego na podstawie wyników kontroli realizowanej przez pracowników ARiMR. Wymóg przeznaczenia zbioru weryfikuje się w odniesieniu do plonu głównego wszystkich wariantów Rolnictwa ekologicznego w zakresie i przypadkach ujętych w rozporządzeniu ekologicznym (...).”

W kampanii 2015, 2016 i 2017 liczba odwołań od decyzji kierowników BP przyznających płatności w ramach działania rolnośrodowiskowego oraz działania rolnictwo ekologiczne do II instancji, tj. dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR wyniosła odpowiednio 695 (co stanowiło 3,3% złożonych wniosków o przyznanie płatności), 510 (2,6%) oraz 199 (1,3%). Liczba odwołań uwzględnionych w II instancji, tj. przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR, wyniosła dla poszczególnych kampanii odpowiednio 318, 252 oraz 40. Liczba decyzji organu odwoławczego zaskarżonych do sądów administracyjnych wyniosła odpowiednio: 77, 74 oraz trzy.

Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników BP w sprawie przyznania płatności ekologicznej było:

- kwestionowanie wyników kontroli na miejscu,
- kwestionowanie powierzchni Maksymalnego Kwalifikowanego Obszaru,
- kwestionowanie ustaleń w zakresie spełnienia warunków przyznania płatności (brak wymaganej obsady zwierząt, deklaracja roślin niedotowanych, niewytworzenie produktu),
- kwestionowanie ustaleń kontroli administracyjnej w zakresie realizacji wymogów.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich wyjaśniła: „Mając na względzie, że odsetek złożonych odwołań w zakresie płatności ekologicznych (...) oscyluje w granicach ok. 3%, Departament Płatności Bezpośrednich nie prowadzi analiz w zakresie wnoszonych odwołań. W związku z tym, że odwołania są rozpatrywane na poziomie Oddziałów Regionalnych, nadzór nad postępowaniami w trybach odwoławczych sprawują Dyrektorzy Oddziałów Regionalnych. Należy zaznaczyć, że duża liczba decyzji uchylanych przez organ II instancji przekłada się na zwiększoną liczbę wizytacji pracowników Oddziałów Regionalnych w ramach nadzoru merytorycznego”.

Podstawowym terminem naboru wniosków o przyznanie płatności ekologicznej jest okres od dnia 15 marca do dnia 15 maja danego roku¹⁶. Wniosek o przyznanie płatności może być także złożony w terminie 25 dni kalendarzowych po ostatecznym terminie składania wniosków, ale za każdy dzień roboczy opóźnienia stosowane jest zmniejszenie płatności w wysokości 1% należnej kwoty płatności¹⁷. Decyzja

¹⁶ Art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, ze zm.) – uchylony z dniem 15 marca 2015 r., który został zastąpiony art. 21 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1312) w związku z § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz w związku z § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

¹⁷ Art. 13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE L 181 z 20.6.2014, str. 48).

w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 powinna być wydana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności¹⁸.

W wyniku analizy dziewięciu losowo wybranych wniosków, decyzji w sprawie przyznania płatności oraz zrealizowanych płatności rolnośrodowiskowych i ekologicznych¹⁹ (po trzy dla kampanii 2015, 2016 oraz 2017), wygenerowanych ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli ustalono, że: wnioski o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR, decyzje w sprawie przyznania płatności zawierały elementy wymagane art. 107 kpa, a wypłacone płatności rolnośrodowiskowe i ekologiczne były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach. Ponadto stwierdzono, że jeden wniosek o płatność ekologiczną PROW 2014–2020 w ramach kampanii 2015 był złożony w terminie 15 dni po zakończeniu naboru wniosków, tj. w terminie w którym stosuje się zmniejszenie płatności o 1% za każdy dzień roboczy, a w trzech przypadkach przekroczono termin wydania decyzji przyznającej płatność ekologiczną PROW 2014–2020 – dwa razy o 36 dni i jeden raz o 101 dni. Wszystkie płatności zostały zrealizowane terminowo, tj. przed dniem 30 czerwca roku następnego po roku, w którym zostały złożone wnioski o przyznanie płatności ekologicznej w kwotach wynikających z decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 39, 40, 279-280, 290-291, 298, 308-318, 386-489)

W 2015 r. 330 rolników, którzy podjęli w 2014 r. zobowiązania rolnośrodowiskowe w ramach Pakietu 2. „Rolnictwo ekologiczne” dostosowało zobowiązania do warunków i wymogów działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020.

Koperta finansowa na cały okres programowania PROW 2014–2020 działanie M11 „Rolnictwo ekologiczne” została ustalona w wysokości 3.016.353,3 tys. zł. Według stanu na dzień 31 maja 2018 r. w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 wypłacono łącznie 864.087,5 tys. zł, z tego 549.818,4 tys. zł ze środków unijnych oraz 314.269,1 tys. zł ze środków krajowych. W ramach kampanii 2015, 2016 i 2017 wypłacono odpowiednio 343.036,8 tys. zł, 318.032,5 tys. zł oraz 199.704,1 tys. zł, tj. łącznie 860.773,4 tys. zł. Pozostałe 3.314,1 tys. zł dotyczyło wypłat w ramach kampanii 2010–2014.

Wypłaty w ramach kampanii 2010–2014 dotyczyły spraw rolnośrodowiskowych obsługiwanych w trybach nadzwyczajnych, tj. wznowienie postępowania (art. 145 kpa), stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 kpa), postępowanie w sprawie zmiany decyzji prawidłowej albo dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 155 kpa), a także na skutek podjęcia postępowania zawieszonego z urzędu (art. 97 kpa) lub na wniosek strony (art. 98 kpa).

W ramach kampanii 2015, 2016, i 2017 wykorzystanie środków wyniosło narastająco odpowiednio 11,4%, 21,9% i 28,5% koperty finansowej.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich wyjaśniła: „Koperta finansowa w ramach działania Rolnictwo ekologiczne nie ma limitów rocznych – została określona na cały okres programowania PROW 2014–2020, z możliwością finansowania zobowiązań z zachowaniem zasady n+3. Zatem nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania ze względu na wyczerpanie limitów środków.

¹⁸ Art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 627).

¹⁹ Pięciu w ramach PROW 2007–2013 i czterech w ramach PROW 2014–2020.

(...) Na dzień 22 lipca 2018 r. płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne zostały zrealizowane na poziomie 31,18%. Na podstawie wydanych decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz płatności rolnośrodowiskowej w zakresie Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne, można oszacować, że koperta finansowa na działanie M11 „Rolnictwo ekologiczne” zostanie wykorzystana w ramach podjętych do tej pory zobowiązań na poziomie 54,66%. Dodatkowo mając na względzie zasadę n+3, pula środków dostępnych na to działanie powinna wystarczyć na realizację płatności dla zobowiązań podejmowanych w latach 2018–2020, z możliwością ich finansowania do 2023 r.”

W Agencji nie opracowano harmonogramu przygotowań realizacji działania M11 „Rolnictwo ekologiczne”. Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich wyjaśniła: „Harmonogram przygotowań realizacji działania nie jest opracowywany. Poszczególne etapy obsługi wniosków są uzależnione od terminów przewidzianych przepisami prawa oraz od wdrożeń poszczególnych funkcjonalności w systemie informatycznym. W ramach każdej kampanii przed terminem przyjmowania wniosków o przyznanie płatności były prowadzone szkolenia dla doradców, rolników oraz pracowników Agencji w zakresie zasad i warunków przyznawania płatności. Po rozpoczęciu naboru wniosków były prowadzone cykliczne monitoringi obsługi wniosków w poszczególnych biurach powiatowych – z poziomu Centrali ARiMR generowane były raporty z liczbą oraz stanem spraw na daną kampanię”.

Informacje dotyczące wsparcia, o które mogli ubiegać się rolnicy w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” były zamieszczane na stronie internetowej ARiMR. Ponadto w okresie składania wniosków o przyznanie wsparcia, na stronie internetowej ARiMR pojawiały się specjalne banery informacyjne.

Drukowane były także ulotki „Płatności obszarowe PROW” z najważniejszymi informacjami w przedmiotowym zakresie.

Przedstawiciele Centrali ARiMR uczestniczyli także w targach, wystawach oraz dożynkach, na których prezentowane były informacje na temat dostępnych działań, w tym działania M11 „Rolnictwo ekologiczne”. Przeprowadzane były też wywiady telewizyjne, radiowe oraz do portali internetowych i gazet.

Przed rozpoczęciem każdej kampanii Centrala ARiMR przeprowadzała w poszczególnych oddziałach regionalnych Agencji szkolenia dla doradców, pracowników jednostek certyfikujących rolnictwo ekologiczne oraz koordynatorów działań w zakresie zasad przyznawania płatności oraz wprowadzonych na daną kampanię zmian w tym zakresie. Kolejne szkolenia pozostałych pracowników ARiMR, a także rolników i doradców, przeprowadzane były przez przeszkolonych pracowników oddziałów regionalnych i biur powiatowych Agencji.

Każdy pracownik przed przystąpieniem do obsługi wniosku o przyznanie płatności zobowiązany był do odbycia szkolenia oraz zdania egzaminu w zakresie obsługi poszczególnych płatności. Na podstawie pozytywnego wyniku egzaminu były mu nadawane systemowe uprawnienia do obsługi wniosków.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono dziewięć tematycznych szkoleń związanych z rolnictwem ekologicznym, tj. dotyczących procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności, naliczania płatności, kontroli administracyjnej, kontroli na miejscu działania rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 oraz działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. W 2014 r. 2015 r., 2016 r. oraz 2017 r. przeszkolono łącznie odpowiednio 7.587, 5.845, 10.803 oraz 2.040 osób.

(dowód: akta kontroli str. 36-40, 182-197, 231, 278, 281, 306, 327, 386-489)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz nieterminowej realizacji tych płatności.

W ramach PROW 2014–2020 do końca 2017 r. przeprowadzono trzy nabory wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, tj.:

- od dnia 15 marca do dnia 15 czerwca 2015 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do dnia 10 lipca 2015 r. – (kampania 2015),
- od dnia 15 marca do dnia 15 czerwca 2016 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do dnia 11 lipca 2016 r. – (kampania 2016),
- od dnia 15 marca do dnia 31 maja 2017 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do dnia 26 czerwca 2017 r. – (kampania 2017).

Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, decyzja administracyjna w sprawie o przyznanie pomocy w ramach ww. działania, jest wydawana w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy.

W ramach PROW 2014–2020 w kampanii 2015 wydano 3.951 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej, w tym po terminie – 100%, w kampanii 2016 wydano 6.986 decyzji, w tym po terminie – 100%, w kampanii 2017 wydano 10.316 decyzji, w tym po terminie – 70%.

Maksymalny okres od złożenia wniosku przez ostatniego beneficjenta do wydania decyzji powinien wynosić: dla kampanii 2015 – 235 dni, dla kampanii 2016 – 233 dni, a dla kampanii 2017 – 248 dni. W rzeczywistości okres ten wynosił: dla kampanii 2015 od 273 dni do 1.108 dni, dla kampanii 2016 od 317 dni do 786 dni dla kampanii 2017 od 227 dni do 455 dni. Z powyższego wynika, że decyzje w kampanii 2015 były wydane co najmniej 38 dni po wymaganym terminie, a w kampanii 2016 – co najmniej 84 dni.

Zgodnie z § 26 ust. 4 rozporządzenia rolnośrodowiskowego, płatność rolnośrodowiskową wypłaca się do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności oraz zgodnie z § 20 rozporządzenia ekologicznego płatność ekologiczna powinna być wypłacana do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, wraz z kwotą przeznaczoną na refundację kosztów transakcyjnych. W kampanii 2015 w ramach kontynuacji Programu rolnośrodowiskowego Pakiet 2 „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2007–2013 po dniu 30 czerwca, tj. po obowiązującym terminie, zrealizowano 22,6% płatności, a w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020 – 14,9% płatności, w kampanii 2016 w ramach kontynuacji PROW 2007–2013 zrealizowano – 11,2% płatności, a w ramach PROW 2014–2020 – 8,7% płatności, w kampanii 2017 w ramach kontynuacji PROW 2007–2013 zrealizowano 6,4% płatności, a w ramach PROW 2014–2020 – 3,7% płatności.

Prezes ARiMR wyjaśniła: „(...) Opóźnienia w wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych wynikały z późnego przekazania przez wykonawcę funkcjonalności kontroli administracyjnej i naliczania płatności. W ramach kampanii 2015 funkcjonalność umożliwiająca wydawanie decyzji została wdrożona w dniu 14 marca 2016 r. (I etap – płatności ekologiczne) oraz 11 kwietnia 2016 r. (II etap – płatności rolnośrodowiskowe), w ramach kampanii 2016 – w dniu

8 maja 2017 r., natomiast w ramach kampanii 2017 – w dniu 2 stycznia 2018 r. (etap I – decyzje bez sankcji) oraz 26 marca 2018 r. (II etap – decyzje z sankcjami). (...) Opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego wynikały ze zbyt późnej publikacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz zbyt częstych nowelizacji ww. rozporządzenia, przeprowadzonych w trakcie kampanii. Agencja uzgadniając z wykonawcami zewnętrznymi harmonogramy dostosowania IACSplus do obsługi kolejnych kampanii czy też kontraktując kolejne etapy, dostosowuje terminy wdrożeń poszczególnych funkcjonalności do otoczenia prawnego, w tym art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1306/2015 zgodnie z którym płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności obszarowych w ramach PROW za dany rok dokonuje się do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego. Wdrożenie poszczególnych funkcjonalności systemowych w kampaniach 2015–2017 umożliwiło ARiMR terminową realizację wypłat środków w zakresie płatności rolnośrodowiskowych oraz rolnictwa ekologicznego. Natomiast harmonogram dostosowania IACSplus do obsługi kampanii 2018 zakłada wdrożenie funkcjonalności systemowych w zakresie wydania decyzji i naliczeń płatności Rolnictwa Ekologicznego w dniu 19 listopada 2018 r. Należy podkreślić, że na proces wytwarzania oprogramowania ma wpływ wiele czynników, poza wymienionymi w piśmie czyli terminami wydania aktów prawnych krajowych i unijnych, kontraktowania poszczególnych usług, są to również terminy realizacji przez Strony poszczególnych zobowiązań kontraktowych, rzeczywiste terminy zakończenia prac nad poprzednimi kampaniami jak i konieczność realizacji dodatkowych usług np. certyfikacji produktów wykonanych przez poprzedniego wykonawcę w przypadku przejęcia usług przez nowego wykonawcę w trakcie trwania kampanii (np. kampania 2016), także nie można jednoznacznie wskazać, że na termin wydania decyzji miało wpływ wyłącznie późne przekazanie przez wykonawcę funkcjonalności kontroli administracyjnej i naliczania płatności. (...).”

(dowód: akta kontroli str. 312-313, 317-318)

Zdaniem NIK, wdrożenie w ARiMR poszczególnych funkcjonalności systemowych nie zapewniało terminowej realizacji wszystkich wypłat środków dotyczących płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej. W kampanii 2017, 6,4% płatności dotyczących zobowiązań PROW 2007–2013 oraz 3,7% płatności dotyczących PROW 2014–2020 zostało zrealizowanych po obowiązującym terminie.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich podała, że niewydawanie decyzji oraz niedokonywanie płatności w terminie dotyczyło spraw, w których:

- prowadzone były postępowania związane z przekazaniem gospodarstwa ze względu na śmierć rolnika, albo wystąpienie innego zdarzenia prawnego, w wyniku którego zaistniało następstwo prawne albo przeniesienia posiadania gruntu,
- poza kontrolą administracyjną przeprowadzana była również kontrola na miejscu, a ze względu na szczególnie skomplikowany charakter nie mogły zostać dotychczas zakończone (np. gospodarstwa, których dotyczyła tzw. kontrola rozproszona, czyli kontrola gospodarstw położonych na gruntach dwóch różnych województw, sprawy, w których rolnicy składają zastrzeżenia do wyników z kontroli na miejscu, sprawy, w których brak jest przekazanych przez wykonawcę zewnętrznych raportów z kontroli na miejscu),
- wpłynęła informacja o możliwości wystąpienia nieprawidłowości (tzw. donosy),

- postępowanie administracyjne zostało zawieszone (na wniosek rolnika lub z urzędu, m.in. w związku z trwającym postępowaniem spadkowym w przypadku śmierci wnioskodawcy).

P.o. Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił: „Od kampanii 2019, w odniesieniu do działań obszarowych PROW 2014–2020 obowiązuje art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, w którym określono że płatności dokonuje się w okresie od 1 grudnia do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego (dotychczas przepis ten miał zastosowanie jedynie dla płatności bezpośrednich). Mając na uwadze wprowadzone zmiany w przepisach krajowych, w ramach kampanii 2018 na decyzjach w sprawie przyznania płatności nie będzie generowany termin wypłaty płatności. Wzory decyzji na kampanię 2018 zostały w powyższym zakresie zmienione”.

(dowód: akta kontroli str. 39, 281, 284, 317, 328, 538-539)

Ocena częściowa

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Wsi zapewnił prawidłową realizację zadań w zakresie wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego polegających na opracowaniu i wdrożeniu procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności oraz prowadzeniu akcji informacyjno-promocyjnej wśród potencjalnych wnioskodawców. Zbadane wnioski beneficjentów o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR, decyzje w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej zawierały elementy wymagane art. 107 kpa ustawy, a zrealizowane płatności były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz nieterminowej realizacji tych płatności.

2. Funkcjonowanie systemu nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Departament Audytu Wewnętrznego (dalej DAW) przeprowadził audyt dotyczący procesu wdrożenia w Agencji mechanizmów kontroli zarządczej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020. W sprawozdaniu nr 1 z tego badania stwierdzono m.in., że struktura organizacyjna ARiMR zapewniała sprawną realizację zadań w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020, w tym w ramach PROW 2014–2020 działanie „Rolnictwo ekologiczne”.

W 2017 r. DAW przeprowadził audyt prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne objętego PROW 2014–2020. W sprawozdaniu końcowym z tego audytu, w podsumowaniu najważniejszych ustaleń podano m.in., że badanie audytowe i poczynione w jego wyniku ustalenia pozwalają na wydanie pozytywnej opinii w zakresie realizacji działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020. Pomimo pozytywnej opinii stwierdzono jednak uchybienia, wymagające działań korygujących, w zakresie:

- braku kompleksowej weryfikacji wniosków,
- błędów w decyzjach pod kątem wyznaczenia terminu zakończenia zobowiązań beneficjentów,
- deklarowania przez wnioskodawców niezgodnej ze stanem faktycznym powierzchni działek oraz grupy upraw w toku kontroli na miejscu,
- dokonywania płatności po terminie, tj. po 30 czerwca 2017 r.

Z kolei w rozdziale III Wyniki audytu – opis ustaleń, przyczyny wystąpienia uchybień, ryzyka i zalecenia podano ustalenia, które dotyczyły: zapewnienia weryfikacji sztucznych warunków, błędów w decyzjach, kosztów transakcyjnych, kontroli na miejscu u beneficjentów – realizacji aktywnych zobowiązań, deklaracji bezstronności, opóźnień w płatnościach, a także procentowego przeznaczenia zbioru.

W sprawie ustalenia dotyczącego procentowego przeznaczenia zbioru, tj. wymogu wspólnego dla wszystkich pakietów, określonego w załączniku nr 2 pkt 1. rozporządzenia ekologicznego, w sprawozdaniu końcowym z audytu podano: „W trakcie przeprowadzanych kontroli na miejscu beneficjenci często nie posiadali szczegółowej dokumentacji odnośnie sprzedanych produktów, tylko oświadczali, że mają zamiar sprzedać albo sprzedali określoną ilość produktów np. na targu nieznanemu odbiorcy lub przedstawiali nieczytelny rejestr produkcji roślinnej, nieadekwatny pod względem ilości sprzedanego plonu do stanu rzeczywistego. Wyliczenie % ilości zbioru jest możliwe pod warunkiem, że beneficjent w rejestrze zbiorów lub w rejestrze działalności gospodarczej dokładnie ewidencjonuje operacje sprzedaży plonów. Ponadto nie ma potwierdzenia, że praktycznie/rzeczywiście taką ilość zbioru wyprodukował i sprzedał. Inspektorzy BKM OR w trakcie kontroli na miejscu na podstawie oświadczeń i przedstawionych rejestrów, wypełniają formularz kontroli wymogu odpowiedniego przeznaczenia zbioru. W sytuacji, kiedy jedynym dokumentem potwierdzającym sprzedaż zbiorów jest oświadczenie rolnika, że ma zamiar sprzedać lub sprzedał plony na targu w określonej ilości lub przedstawił nieprecyzyjne zapisy w rejestrze działalności ekologicznej lub rejestrze zbioru plonów, nie ma możliwości rzetelnego sprawdzenia/wyliczenia ilości sprzedanego plonu – brak wystraczającego śladu rewizyjnego”.

Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu rejestrów i ewidencji przez ekologicznych producentów rolnych.

Departament Płatności Bezpośrednich oraz biura powiatowe ARiMR wdrożyły zalecenia mające na celu poprawę obsługi wniosku o płatność ekologiczną w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 w następujący sposób:

- wzmożono nadzór nad pracownikami uczestniczącymi w procesie obsługi wniosków w celu wyeliminowania potencjalnych błędów w sprawach o przyznanie płatności;
- dokonano analizy spraw wskazanych w sprawozdaniu końcowym, wydano nowe decyzje pomniejszające lub wykluczające z płatności z tytułu niewywiązywania się ze zobowiązań przez beneficjentów;
- kierownicy BP w sprawach obarczonych błędem w decyzjach w zakresie daty podjęcia zobowiązania ekologicznego (PROW 2014–2020) wydali postanowienia o sprostowaniu oczywistej pomyłki;
- zamieszczono na stronie internetowej Agencji informacje dla wnioskodawców w zakresie prowadzenia ewidencji produkcji roślinnej w formie rejestrów i przechowywania ich w gospodarstwie. Rejestr powinien zawierać datę, rodzaj i wielkość produkcji ekologicznej. Wzory rejestrów oraz sposób ich wypełniania dostępne są na stronie internetowej Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

W latach 2015–2017 Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej ETO) przeprowadził w Polsce cztery audyty dotyczące poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2015 i 2017 – kontrola finansowa dotycząca EFRROW²⁰ i kontrola finansowa

²⁰ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

dotycząca EFRG²¹ oraz poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2015 i 2017 – wydatki w ramach EFRROW. Ustalenia ETO po kontroli w zakresie wybranych płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” dotyczyły m.in. zawyżenia powierzchni gruntów zadeklarowanych w ramach dopłat do rolnictwa ekologicznego oraz nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych.

W 2016 r. został przeprowadzony audyt Komisji Europejskiej (KE), w którym wstępnie wskazywano, że w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” występują niedociągnięcia w zakresie funkcjonowania kluczowych i pomocniczych mechanizmów kontroli. W wyniku złożonych przez stronę polską wyjaśnień w toku postępowania przed KE (spotkanie bilateralne) audyt został zamknięty bez naliczania korekt finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 87-181, 523)

W latach 2014–2017 Agencja nie przeprowadzała kontroli wewnętrznych w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne”.

W kontrolowanym okresie w ARiMR zostały przeprowadzone dwie kontrole zewnętrzne, których przedmiotem było rolnictwo ekologiczne.

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych”. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 lipca 2014 r. po kontroli w Centrali ARiMR, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag i wniosków pokontrolnych.

W 2017 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) przeprowadziło w Biurze Powiatowym ARiMR w Olsztynie kontrolę wdrażania działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. W wyniku kontroli stwierdzono, że w badanej próbie (cztery sprawy) wszystkie decyzje o przyznaniu płatności ekologicznej wydane były z przekroczeniem obowiązującego terminu, ponadto dokumenty dotyczące przyznania płatności posiadały błędy niemające wpływu na prawidłowość i wysokość przyznanej pomocy.

W latach 2014–2017 do Agencji wpłynęła jedna skarga dotycząca przedmiotowego obszaru. Dotyczyła ona szeregu zaniedbań w trakcie procedowania wniosków dotyczących przyznania płatności ekologicznych za 2015 r. i 2016 r. w Biurze Powiatowym ARiMR w Gołdapi. W odpowiedzi na skargę Dyrektor Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR stwierdził, że nie potwierdzono umyślnego zaniechania lub zaniedbania obowiązków przez pracowników BP ARiMR w Gołdapi. Jednocześnie wskazał, że zostały naruszone przepisy kpa przy procedowaniu przedmiotowych spraw.

W latach 2016–2017 Agencja przekazała do MRiRW cztery półroczne analizy dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości u beneficjentów oraz informację o planowanych lub podjętych działaniach służących zmniejszeniu lub wyeliminowaniu stwierdzanych nieprawidłowości w ramach PROW 2014–2020, w tym dotyczących działania M11 „Rolnictwo ekologiczne”.

W analizie za II półrocze 2017 r. podano m.in., że: „(...) w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” dla kampanii 2015 zidentyfikowano 66 spraw, natomiast w kampanii 2016 – 167 spraw, w których ARiMR stwierdziła nieprawidłowości. (...) Dane w tabeli wskazują na większą liczbę spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości dla kampanii 2016 w porównaniu do kampanii 2015 co należy tłumaczyć znacznie większą liczbą wydanych decyzji w analizowanym okresie

²¹ Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji.

w porównaniu do kampanii 2015. Ponadto jako przyczynę należy wskazać również zmieniające się przepisy prawa. Od momentu obowiązywania PROW 2014–2020 do marca 2017 r. przepisy dotyczące zasad przyznawania płatności ekologicznej znowelizowano 4-krotnie. Rolnicy nie śledząc na bieżąco zmian w przepisach popełniają błędy, które skutkują zwiększeniem liczby stwierdzonych nieprawidłowości (...).

(dowód: akta kontroli str. 42-86, 501-510, 512-516)

Realizacja kontroli na miejscu (u beneficjenta) w zakresie płatności ekologicznej należała do kompetencji Biur Kontroli na Miejscu (dalej BKM) utworzonych we wszystkich oddziałach regionalnych ARiMR. Dla realizacji kontroli na miejscu opracowane zostały książki procedur dla poszczególnych kampanii, tj. 2015, 2016 i 2017, odrębnie dla Programu rolnośrodowiskowego w ramach PROW 2007–2013 i dla działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. Zgodnie ze strukturą organizacyjną Agencji, nadzór nad BKM sprawował Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych Centrali ARiMR. Nadzór ten realizowany był poprzez monitoring przeprowadzanych przez BKM kontroli na podstawie tygodniowych raportów o stanie ich zaawansowania.

Typowanie beneficjentów do kontroli na miejscu przeprowadzane było dwoma metodami: metodą losową i metodą analizy ryzyka. W każdej z kampanii w latach 2015–2017 liczba kontroli przeprowadzona w ramach Pakietu 2 Program rolnośrodowiskowy (dalej PRS Pakiet 2) oraz działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” (dalej RE) przekraczała wymagany minimalny odsetek kontroli wynoszący 5%²².

W kampanii 2015 r. ARiMR skontrolowała na miejscu – 1.886 gospodarstw (1.562 – PRS Pakiet 2 i 324 – RE), w kampanii 2016 r. – 1.804 gospodarstw (1.111 – PRS Pakiet 2 i 693 – RE), a w kampanii 2017 r. – 1.709 gospodarstw (594 – PRS Pakiet 2 i 1.115 – RE).

W wyniku kontroli na miejscu przy realizacji kontynuacji zobowiązań PROW 2007–2013 Pakiet 2 Program rolnośrodowiskowy, liczba gospodarstw w których stwierdzono uchybienia wynikające z realizowanego zobowiązania wyniosła: dla kampanii 2015 – 474, tj. 30,3% wszystkich skontrolowanych gospodarstw, dla kampanii 2016 – 205, tj. 18,4% i dla kampanii 2017 – 132 gospodarstw, tj. 22,2%.

Najczęściej uchybienia w poszczególnych kampaniach zostały stwierdzone w następującej liczbie gospodarstw i dotyczyły:

- w 2015 r. w 115 gospodarstwach (24,3%, w których stwierdzono uchybienia wynikające z realizowanego zobowiązania) – nieutrzymywania minimalnej obsady drzew i krzewów, w 59 gospodarstwach (12,4%) – mniejszej liczby drzew i/lub krzewów od wymaganej, w 58 gospodarstwach (12,2%) – niespełniania określonych wymagań przez materiał szkółkarski, w 34 gospodarstwach (7,2%) – nieodpowiedniego przeznaczenia plonu (dla zobowiązań podjętych przed 15/03/2014 r.);
- w 2016 r. w 31 gospodarstwach (15,1%) – prowadzenia produkcji roślinnej niezgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, w 29 gospodarstwach (14,1%) – mniejszej liczby drzew i/lub krzewów od wymaganej, w gospodarstwach 25 (12,2%) – usunięcia lub złożenia w stogi biomasy w nieodpowiednim terminie,

²² Art. 32 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE L 227 z 31.07.2014 r., str. 69, ze. zm.)

- w 25 gospodarstwach (12,2%) – nieodpowiedniego przeznaczenia planu (dla zobowiązań podjętych przed 15/03/2014 r.);
- w 2017 r. w 53 gospodarstwach (40,1%) – posiadania mniejszej liczby drzew i/lub krzewów od wymaganej, w 20 gospodarstwach (15,1%) – prowadzenia produkcji roślinnej niezgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, w 15 gospodarstwach (11,4%) – nieopracowania przez rolnika planu działalności rolnośrodowiskowej lub opracowania go bez udziału właściwego podmiotu, w trzech gospodarstwach (2,3%) – nieodpowiedniego przeznaczenia planu (dla zobowiązań podjętych przed 15/03/2014 r.).

W wyniku kontroli na miejscu dotyczących realizacji zobowiązań w ramach działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, liczba gospodarstw, w których stwierdzono niespełnienie wymogów wynikających z realizowanego zobowiązania wyniosła: dla kampanii 2015 – 197, tj. 60,8% wszystkich skontrolowanych gospodarstw, dla kampanii 2016 – 444, tj. 64,1%, dla kampanii 2017 – 877, tj. 78,7%.

Najczęściej niespełniane wymogi w ramach realizowanego zobowiązania dotyczyły:

- posiadania przez rolnika niekompletnego planu działalności ekologicznej niezgodnego z informacjami przekazanymi we wniosku i załącznikami w zakresie działek rolnych zlokalizowanych na określonych działkach ewidencyjnych i realizowanych na nich określonych wariantów lub pakietów ze wskazaniem roślin uprawianych w ramach tych wariantów lub pakietów – w kampanii 2016 uchybienie to wystąpiło w 115 gospodarstwach (25,9% gospodarstw, w których stwierdzono niespełnienie wymogów wynikających z realizowanego zobowiązania);
- posiadania przez rolnika niekompletnego planu działalności ekologicznej niezgodnego z informacjami przekazanymi we wniosku i załącznikami pod względem realizowanego zobowiązania ekologicznego – w kampanii 2017 uchybienie to wystąpiło w 171 gospodarstwach (19,5%);
- posiadania przez rolnika niekompletnego planu działalności ekologicznej niezgodnego z informacjami przekazanymi we wniosku i załącznikami w zakresie oświadczenia doradcy rolnośrodowiskowego, że wymogi realizowanego pakietu nie są sprzeczne z ustanowionymi dla danego obszaru Natura 2000 działaniami obligatoryjnymi określonymi w planie ochrony lub w planie zadań ochronnych w przypadku Pakietu 6. i 12. realizowanego na takim obszarze – w kampanii 2017 uchybienie to wystąpiło w 133 gospodarstwach (15,2%);
- nieodpowiedniego przeznaczenia planu – w kampanii 2015 uchybienie to wystąpiło w 17 gospodarstwach (8,6%), w kampanii 2016 nie stwierdzono nieodpowiedniego przeznaczenia planu, w kampanii 2017 uchybienie to wystąpiło w 34 gospodarstwach (3,9%).

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych wyjaśnił m.in.: „(...) stwierdzone podczas kontroli na miejscu sytuacje oznaczone w raporcie z czynności kontrolnych kodem pokontrolnym (PRS) lub niespełnieniem wymogu (RE) nie muszą być jednoznaczne z naliczeniem zmniejszenia płatności. O konieczności (lub jej braku) uwzględnienia poszczególnych wyników kontroli w ramach decyzji o przyznaniu płatności decyduje kierownik Biura Powiatowego ARiMR, w którym obsługiwana jest dana sprawa (...)”.

W związku z kontrolami na miejscu: w 2015 r. w 724 przypadkach zastosowano sankcje w kwocie 1.096,1 tys. zł, w 2016 r. w 605 przypadkach zastosowano

sankcje w kwocie 563,6 tys. zł oraz w 2017 r. w 896 przypadkach zastosowano sankcje w kwocie 286,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 203-222, 287, 297)

Zgodnie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, jednostki certyfikujące przekazywały Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, terminie tj. do dnia 30 listopada każdego roku, wykaz producentów, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²³, którzy spełnili określone wymagania w zakresie produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego, według stanu na dzień 15 listopada tego roku.

Wykaz producentów, którzy spełnili w danym roku wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym był sporządzany na formularzu, którego wzór określony został w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanym na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym²⁴.

W wykazie zawarte były m.in. dane identyfikujące jednostkę certyfikującą, dane dotyczące producenta oraz jego gospodarstwa (imię, nazwisko, nr identyfikacyjny), dane dotyczące produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej, a także dodatkowe informacje np. kontroli.

Dane beneficjentów na wykazach producentów, przekazywanych przez jednostki certyfikujące były zamieszczane w zasobie sieciowym dostępnym dla każdego pracownika BP/OR ARiMR.

W kontrolowanym okresie wszystkie jednostki certyfikujące terminowo przekazały do ARiMR wykaz producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym.

P.o. Zastępca Prezesa ARiMR wyjaśnił m.in. „Przekazywane przez jednostki certyfikujące dane w wykazach producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym stanowią podstawę do weryfikowania warunku prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym, przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 834/2007”, oraz przepisami wydanymi w trybie przepisów tego rozporządzenia. Częścią kontroli administracyjnej każdego wniosku o przyznanie płatności ekologicznej jest wprowadzenie danych z wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym lub zaznaczenie checkboxu, że rolnik wnioskujący o płatność ekologiczną nie znajduje się na tym wykazie. W przypadku niewprowadzenia danych do systemu IACSplus, zatwierdzenie kontroli administracyjnej jest blokowane. (...) W przypadku stwierdzenia przez Jednostkę Certyfikującą, po przekazaniu wykazu producentów którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, zmian stanu faktycznego wpływającego na dane i informacje podane w wykazie, na

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1853.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1086) – uchylone z dniem 6 października 2015 r. oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1429, ze zm.).

ustalenie których jednostka certyfikująca nie miała wpływu, Jednostka Certyfikująca informuje niezwłocznie po stwierdzeniu zaistniałego faktu na piśmie Kierownika Biura Powiatowego ARiMR. Natomiast w przypadku, gdy Kierownik BP ARiMR w toku prowadzonego postępowania w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej lub płatności ekologicznej stwierdzi rozbieżności między danymi zawartymi w wykazie przekazanym przez Jednostkę Certyfikującą, a zebranymi innymi dowodami w toku postępowania (np. protokół z kontroli na miejscu), kieruje do Jednostki Certyfikującej pismo, zawierające informacje o stanie faktycznym stwierdzonym w gospodarstwie. Jednostka Certyfikująca w piśmie do Kierownika BP ARiMR przekazuje wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych rozbieżności. Przekazane przez Jednostkę Certyfikującą dane stanowią dodatkowy dowód w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej lub płatności ekologicznej za dany rok. Przedstawione powyżej procedury są stosowane, w przypadku spraw, w których zachodzi potrzeba uzyskania dodatkowych wyjaśnień podczas rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności przez Kierownika Biura Powiatowego (...).

W ramach współpracy z innymi jednostkami:

- w dniu 19 grudnia 2011 r. zostało zawarte porozumienie o współpracy pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w celu realizacji zadań w zakresie rolnictwa ekologicznego, o których mowa w ustawie o rolnictwie ekologicznym oraz zadań wynikających z wdrożenia kontroli dotyczących wzajemnej zgodności o których mowa w art. 30 ust. pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,
- w dniu 8 sierpnia 2016 r. zostało zawarte porozumienie o współpracy pomiędzy Agencją Restrukturyzacją i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencją Rynku Rolnego a Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych m.in. w celu sprawnego i skutecznego wykonywania obowiązków określonych w art. 8 i 9 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym oraz zadań wynikających m.in. art. 6 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lutego o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

W związku z realizacją ww. porozumień, GIJHARS w 2014 r., 2016 r. i 2017 r. przekazał Agencji wykazy producentów ekologicznych, u których inspektorzy Wojewódzkich Inspektoratów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych stwierdzili nieprawidłowości podczas kontroli przeprowadzonych w II i III kwartale 2014 r., w 2015 r. i w 2016 r. oraz kopie ustaleń z kontroli producentów ekologicznych w ramach sprawowanego przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nadzoru w rolnictwie ekologicznym w II i III kwartale 2014 r., w 2015 r. i w 2016 r.

P.o. Zastępca Prezesa ARiMR podał, że wykazy producentów ekologicznych, u których stwierdzono nieprawidłowości, zgodnie z kompetencjami, przekazywane były do Oddziałów Regionalnych ARiMR w celu ich rozpatrzenia pod względem zasadności realizacji kontroli w ramach wymogów wzajemnej zgodności.

Zgodnie z art. 17a. ustawy o rolnictwie ekologicznym, ARiMR zapewniała Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostkom certyfikującym dostęp do administrowanych przez nią danych o producentach ekologicznych zgromadzonych w systemie, o którym mowa w ustawie z dnia

18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli w rolnictwie ekologicznym.

Powyższe dane były przekazywane na podstawie zawartych w 2015 r. porozumień pomiędzy Agencją, a GIJHARS oraz pomiędzy Agencją, a dziewięcioma jednostkami certyfikującymi na 12 funkcjonujących.

Dane w powyższym zakresie Agencja przekazała: w 2015 r. – 16 razy, w 2016 – siedem razy oraz w 2017 r. – pięć razy.

W kontrolowanym okresie Agencja przekazała do Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych łącznie 12 wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej jednostce certyfikującej; sześć jednostek certyfikujących przekazało wykaz producentów zawierający nieprawdziwe informacje lub niekompletne informacje, które mogły istotnie oddziaływać na sprawowany nadzór oraz na pomoc finansową udzielaną producentom. Głównymi nieprawidłowościami było zawyżanie powierzchni potwierdzonej na wykazie względem stwierdzonej w trakcie kontroli na miejscu przez ARiMR, a także potwierdzenie w wykazie upraw innych niż faktycznie uprawiane.

(dowód: akta kontroli str. 232-272, 282-283, 309, 328-385, 490-491, 517-589)

W latach 2014–2017 ARiMR nie monitorowała przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw, liczby przetwórn ekologicznych, ani też nie dokonywała analiz w tym zakresie. Nie posiadała także danych o liczbie gospodarstw ekologicznych, które funkcjonowały jako gospodarstwa ekologiczne po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007–2013.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich wyjaśniła: „Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Agencję pozyskiwania danych w zakresie wielkości produkcji ekologicznej. (...) ARiMR jako agencja płatnicza posiada informacje jedynie w zakresie beneficjentów wnioskujących o przyznanie płatności w ramach rolnictwa ekologicznego. Warto zaznaczyć, że złożenie wniosku o przyznanie płatności w zakresie rolnictwa ekologicznego jest dobrowolne. Mając na względzie powyższe ARiMR nie prowadzi monitoringu stanu liczbowego gospodarstw ekologicznych i przetwórn ekologicznych. Analiza w tym zakresie jest prowadzona przez MRiRW, na podstawie danych przekazywanych przez GIJHARS oraz ARiMR do MRiRW”.

(dowód: akta kontroli str. 282, 306-307)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rzetelnie realizował zadania w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego. W ramach tych zadań zrealizował audyt dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020. Przeprowadzał kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu u beneficjentów w ramach Pakietu 2 „Rolnictwo ekologiczne” działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego PROW 2007–2013 oraz działania M11 „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020. Współpracował z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poprzez wymianę informacji o producentach ekologicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności przez ARiMR w ramach PROW 2014–2020.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

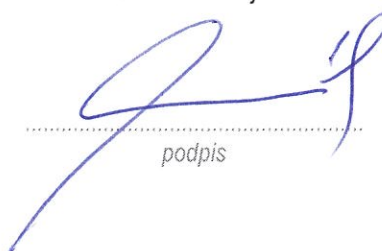
Warszawa, dnia 20 września 2018 r.

Kontroler
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Dyrektor
Waldemar Wojnicz


.....
podpis

²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz.524 oraz z 2018 r. poz. 1000.