



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.004.02.2020

Pani
Halina Szymańska

Prezes
Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ul. Poleczki 33
02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/044 - Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r. p.o. Prezes ARiMR, Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r. p.o. Prezes ARiMR, Dariusz Golec p.o. Prezes ARiMR od 2 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r., Daniel Obajtek Prezes ARiMR od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r., od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. p.o. Prezes ARiMR, Andrzej Gross Prezes ARiMR od 1 stycznia 2015 r. do 3 grudnia 2015 r. (akta kontroli str. 4, 683-686)
Zakres przedmiotowy kontroli	Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Anna Wisz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/35/2020 z 3 września 2020 r. 2. Witold Brzychcy, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/36/2020 z 7 września 2020 r. 3. Franciszek Witkowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/33/2020 z 14 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2015–2020 (I półrocze) zapewnił realizację zadań w zakresie przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. Realizacja tych zadań polegała na: – wdrożeniu procedur obsługi wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, – prowadzeniu akcji informacyjno-promocyjnych wśród potencjalnych wnioskodawców,
--------------	--

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

- przeprowadzaniu kontroli administracyjnych składanych wniosków oraz kontroli na miejscu u beneficjentów, którym przyznano pomoc finansową.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego przyznawane były przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR, Agencja) na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020³ (dalej: rozporządzenie rolno-środowiskowo-klimatyczne).

Weryfikacja wniosków o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej do siedlisk położonych na obszarach przyrodniczych odbywała się w oparciu o procedurę KP-611-394-ARiMR Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna.

Wnioski o przyznanie płatności w latach 2015–2020 można było składać w terminie od 15 marca do 15 czerwca⁴ oraz w terminie 25 dni kalendarzowych po ww. terminie, z tym, że złożenie wniosku po terminie skutkowało pomniejszeniem płatności o 1% za każdy dzień roboczy opóźnienia. Od 2015 r., do spersonalizowanych wniosków o przyznanie płatności załączane były materiały graficzne zawierające działki m.in. działki położone na obszarach przyrodniczych.

(akta kontroli str. 18-19, 412, 414)

Dla 100% złożonych wniosków o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, ARiMR przeprowadziła kontrolę administracyjną podczas której weryfikowane były dane dotyczące wykazanych we wnioskach działek ewidencyjnych z bazą referencyjną LPIS⁵. Kontrola administracyjna odbywała się w oparciu o dane referencyjne (m.in. powierzchnie ewidencyjno-gospodarcze, powierzchnie trwałych użytków zielonych, obszary cenne, pola zagospodarowania przestrzennego, obszary specjalne. Elementem kontroli administracyjnej była także tzw. kontrola krzyżowa, która miała na celu sprawdzenie wszystkich wniosków o przyznanie płatności na dany rok, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tej samej powierzchni w danym roku składania wniosków. System przeprowadzał również kontrolę krzyżową polegającą na sprawdzeniu danych dotyczących działek ewidencyjnych z danymi z wniosków innych rolników w tym zakresie, w celu uniknięcia m.in. nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy do tych samych działek.

W wyniku przeprowadzonej kontroli administracyjnej ustalana była powierzchnia działek rolnych do płatności w oparciu o system informacji geograficznej, o którym mowa w art. 70 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 415, ze zm.

⁴ W 2017 r. i w 2019 r. termin składania wniosków: od 15 marca do 31 maja.

⁵ Land Parcel Identification System – System Identyfikacji Działek Rolnych.

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) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁶.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷ jednolita płatność obszarowa przysługuje do powierzchni nie większej niż maksymalny kwalifikowalny obszar, określony w systemie identyfikacji działek rolnych, o którym mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przy ustalaniu tej powierzchni uwzględniano również wyniki przeprowadzonej kontroli na miejscu, zgodnie z art. 24 ust. 1 i art. 38 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 zgodności⁸ (dalej: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 809/2014).

Zasady przeprowadzania kontroli administracyjnej opisane były w książkach procedur i instrukcjach stanowiskowych. Dla płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego zasady przeprowadzania kontroli administracyjnej zostały określone w sześciu wersjach książki procedur KP-611-01-ARiMR „Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”, a dla wniosków o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej w sześciu wersjach książki procedur KP-611-394-ARiMR „Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna”. Procedury były aktualizowane co roku po wdrożeniu poszczególnych funkcjonalności dotyczących kolejnych etapów obsługi wniosków w ramach danej kampanii, jak również w innych przypadkach wynikających m.in. z nowelizacji przepisów prawa.

(akta kontroli str. 19-21, 412, 414)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. na obszarach 122 parków krajobrazowych znajdowało się 711.926 działek referencyjnych (ewidencyjnych)⁹ położonych w całości lub w części na obszarze parku krajobrazowego o łącznej powierzchni 727.424,9 ha, w tym powierzchnia maksymalnego obszaru kwalifikującego się do płatności (MKO¹⁰) wyniosła 673.872,1 ha. Na obszarach 23 parków narodowych znajdowało się 38.193 działek referencyjnych położonych w całości lub w części na obszarze parku narodowego o łącznej powierzchni 62.294 ha, w tym powierzchnia maksymalnego obszaru kwalifikującego się do płatności wyniosła 54.742,6 ha.

(akta kontroli str. 415-416, 433, 441-471)

W okresie objętym kontrolą, ARiMR corocznie podejmowała działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe mające na celu przekazanie informacji o zasadach przyznawania płatności jak największej liczbie rolników. Corocznie przygotowywała również instrukcję wypełniania wniosku o przyznanie płatności, opracowywała ulotki i broszury informacyjne. ARiMR przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków

⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1312, ze zm.

⁸ Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm.

⁹ Dane referencyjne dotyczące obszarów chronionych pozyskane przez ARiMR od Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Dane te znajdują się w bazie danych ARiMR.

¹⁰ Maksymalny Kwalifikowalny Obszar wyznaczony dla każdej działki ewidencyjnej obszarów gruntów rolnych kwalifikujących się do przyznania płatności, swoim zakresem obejmujący: grunty orne, trwałe użytki zielone, uprawy trwałe, elementy krajobrazu podlegające zachowaniu oraz strefy buforowe, a także obszary, na których realizowane są wymogi związane z wdrożeniem dyrektywy "wodnej", "ptasiej" i "siedliskowej" oraz obszar gruntów rolnych, zalesionych w ramach PROW 2007-2013 (schemat I - Zalesianie gruntów rolnych) oraz PROW 2014-2020.

zamieszczała na stronie internetowej szczegółowe informacje o zasadach przyznawania płatności, które na bieżąco aktualizowała. W biurach powiatowych, przygotowano dla rolników stanowiska pomocy technicznej, a pracownicy ARiMR obsługiwali infolinię dla rolników. Agencja także przeprowadzała szkolenia dla doradców rolniczych i pracowników izb rolniczych oraz organizowała spotkania informacyjne dla rolników. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Prezes ARiMR) wyjaśnił, że *„Wszystkie podejmowane działania dotyczyły zasad przyznawania płatności, bez wyróżniania tematyki związanej w przyznawaniem płatności do parków narodowych i krajobrazowych.”*

(akta kontroli str. 24)

Wykaz wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy został opublikowany w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy¹¹. Normy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska¹².

Zasady sprawdzania przestrzegania poszczególnych norm i wymogów zostały określone i opisane w wytycznej zatwierdzonej przez Zastępcę Prezesa ARiMR w dniu 1 sierpnia 2019 r. *Działania naprawcze w zakresie wzajemnej zgodności*. W przypadku działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obowiązywały również wymogi dotyczące poszczególnych pakietów, określone w rozporządzeniu rolno-środowiskowo-klimatycznym.

(akta kontroli str. 25-26)

W latach 2015-2020 (I półrocze) ARiMR, podczas kontroli administracyjnej wniosków o płatności bezpośrednio dotyczących działek położonych na obszarze parków narodowych i krajobrazowych, stwierdziła: 8078 (2015 r.), 8528 (2016 r.), 5806 (2017 r.), 9610 (2018 r.), 11.650 (2019 r.) i 17.478 (I półrocze 2020 r.) nieprawidłowości. Najwięcej nieprawidłowości dotyczyło: stwierdzenia niezgodności działek wskazanych we wniosku o płatność z danymi systemu informatycznego ARiMR w zakresie działek ewidencyjnych oraz niezgłoszenia powierzchni upraw trwałych i trwałych użytków zielonych (kod 6800) – 43,7%, a także stwierdzenia powierzchni działki rolnej mniejszej niż minimalna powierzchnia uprawiona do otrzymania płatności (kod 4950) - 14,7%.

W przypadku płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach pakietu 4 stwierdzono od 449 do 1571 nieprawidłowości, najwięcej dotyczyło położenia działki na obszarze Planu Zadań Ochronnych (kod 6235) – 52,3%. W przypadku pakietu 5 stwierdzono od 51 do 103 nieprawidłowości, najwięcej dotyczyło stwierdzenia powierzchni mniejszej niż minimalna powierzchnia działki rolnej, tj. 0,1 ha. (kod 6294) – 18,1%.

(akta kontroli str. 482-494, 500-512)

1.2. Zasady realizacji i obsługi kontroli na miejscu w ramach płatności bezpośrednich określała książka procedur KP-611-37-ARiMR¹³. Zasady realizacji i obsługi kontroli na miejscu w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych określała książka

¹¹ M. P. z 2015 r. poz. 329, ze zm.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

¹³ KP-611-37-ARiMR *Kontrole w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego. Kontrole w zakresie kwalifikowalności powierzchni metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO.*

procedur KP-611-340-ARiMR¹⁴. Zasady realizacji i obsługi kontroli na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności określała książka procedur KP-611-223-ARiMR¹⁵.

W okresie objętym kontrolą Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (dalej: DBRiKT) opracowywał Roczny Plan Kontroli na dany rok kalendarzowy, który zawierał informacje o planowanych kontrolach dotyczących płatności bezpośrednich, wzajemnej zgodności i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Plany te, były zatwierdzane przez Dyrektora DBRiKT oraz Zastępcę Prezesa ARiMR lub Prezesa ARiMR, który w danym okresie nadzorował ww. Departament.

Zgodnie z art. 32 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 809/2014 minimalny 5% odsetek kontroli na miejscu, w poszczególnych latach objętych kontrolą, był przestrzegany.

Zasady i metody doboru próby do kontroli na miejscu przeprowadzane były zgodnie z art. 30-34, art. 68 i art. 69 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 809/2014, Książką Procedur 611-35-ARiMR. Typowanie do kontroli płatności bezpośrednich, działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz w zakresie wymogów wzajemnej zgodności przeprowadzano metodą losową i analizy ryzyka. Ponadto typowano do kontroli na miejscu rolników wskazanych przez biura powiatowe.

Prezes ARiMR wyjaśnił, że „Czynniki ryzyka podlegały corocznemu przeglądowi czego efektem może być zmiana zarówno samych czynników poprzez dodanie nowego parametru lub usunięcie nieefektywnego parametru, jak i zmiana samych wag przypisanych do poszczególnych czynników ryzyka w kolejnych latach. Mając powyższe na względzie, w każdym roku dla każdego kontrolowanego działania mogą być stosowane inne czynniki i/lub wagi ryzyka.(...)”

Zgodnie z art. 34 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 809/2014, zastosowanie czynników ryzyka jest zależne od ich znaczenia, porównania wyników próby losowej z próbą opartą na analizie ryzyka, uwzględnieniu szczególnej sytuacji w danym państwie członkowskim oraz uwzględnieniu charakteru niezgodności. ARiMR ustalała czynniki ryzyka w oparciu o wyniki z kontroli na miejscu z poprzednich lat i na tej podstawie opracowywała analizę ryzyka na kolejny rok.

Prezes ARiMR wyjaśnił, że „Nie ma (...) żadnego przepisu, który nakazywałby kierować do kontroli w szczególności populację gospodarstw na obszarach samych parków krajobrazowych lub narodowych. Z punktu widzenia ARiMR, nieprawidłowość wykryta w gospodarstwie rolnym nie jest uzależniona od faktu czy jest to grunt skarbu państwa, prywatny czy jest przedmiotem jakieś innej dzierżawy. Co więcej sama analiza ryzyka musi być na tyle prawidłowo wybrana, aby wykazywać się większą skutecznością w doborze niż ma to miejsce w przypadku próbki losowej pobranej z tej samej populacji. Dobór parametrów do analizy ryzyka musi zatem zapewnić, że faktycznie wykażą się one większą skutecznością w wykrywaniu nieprawidłowości. Odnosząc się do samej dyrektywy siedliskowej, ptasiej i wodnej to oczywiście są one uwzględnione np. jako potencjalne czynniki ryzyka w ramach typowania do kontroli wymogów wzajemnej zgodności.”

Informacja o terminie realizacji danego zabiegu (w tym koszenia) albo o schemacie użytkowania gruntu (np. koszenie raz na kilka lat), umieszczona była w planie działalności rolnośrodowiskowej i w dokumentacji przyrodniczej (dokumenty w tym zakresie były w posiadaniu beneficjenta) oraz dotyczyły każdej działki rolnej. Weryfikacja zaleceń zawartych w ww. planie i w dokumentacji następowała podczas kontroli na miejscu.

¹⁴ KP-611-340-ARiMR PROW 2014-2020 Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne.

¹⁵ KP-611-223-ARiMR System Wsparcia Bezpośredniego, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 Kontrole na miejscu w zakresie wzajemnej zgodności.

Ponadto Prezes ARiMR wyjaśnił, że „Każda kontrola realizowana w ramach pakietu 4 i 5 wymaga (...) indywidualnego podejścia. Nie ma zatem możliwości, aby w masowej analizie ryzyka umieszczać w typowaniu tego typu czynnik.”

(akta kontroli str. 26-30, 411-429)

ARiMR przy typowaniach masowych nie wykorzystywała danych związanych z wystąpieniem siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, gdyż te dane rozpatrywane były w biurach powiatowych dla konkretnej sprawy. Wystąpienie na gruntach siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych może mieć charakter wyłącznie okresowy i losowy. Prezes ARiMR wyjaśnił, że „Pojawienie się na danej działce rolnej konkretnych zdarzeń (np. zalanie, zniszczenie uprawy przez wiatr, susze itp.) nie musi być cykliczne, a tym bardziej coroczne (lub następujące regularnie w przewidywalnych okresach czasowych). Analiza ryzyka realizowana jest w odniesieniu do danej konkretnej kampanii kontrolnej. Uwzględnianie w niej czynników, które wystąpiły w latach poprzednich (np. suszy), ale mają charakter losowy (czasem incydentalny), mogłoby zaburzyć jej poprawność. Należy również zwrócić uwagę, że kontrola na miejscu przeprowadzona na danym gruncie ma na celu ustalenie sytuacji w dniu jej przeprowadzenia. Tym samym, wyniki kontroli na miejscu przeprowadzonej w roku kolejnym (tj. następującym po roku wystąpienia siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych), dostarczyłyby informacji o stanie gruntu w dniu jego fizycznej wizytacji. Nie miałyby, więc odniesienia wprost do roku poprzedniego.”

(akta kontroli str. 28-30)

1.3 Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych monitorował na bieżąco postęp prac związanych z realizacją kontroli na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, wzajemnej zgodności i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w trybie cotygodniowych zestawień.

Monitorowano postęp prac związanych z realizacją kontroli różnego typu wraz z uwzględnieniem ich specyfiki. Skutkiem takiego systemu monitoringu było m.in. bieżące weryfikowanie poziomu realizacji kontroli w celu dochowania minimalnego odsetka w każdej z kampanii kontrolnych i jednocześnie zapewniało dostępność danych na potrzeby okresowej sprawozdawczości.

W okresie objętym kontrolą, w ramach każdej kampanii kontrolnej, DBRiKT realizował kontrole w ramach nadzoru nad poprawnością przebiegu procesu wykonywania czynności kontrolnych. Czynności te realizowane były zgodnie z obowiązującą książką procedur KP-611-260-ARiMR/z *Przeprowadzanie kontroli w ramach nadzoru merytorycznego nad Biurami Kontroli na Miejscu i Wykonawcami Kontroli*. Były to kontrole: dokumentacji, towarzyszące, sprawdzające i weryfikacji zobowiązań wynikających z umów. Kontrole w ramach nadzoru realizowane były odrębnie w ramach płatności bezpośrednich, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także w zakresie wzajemnej zgodności. Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych wyjaśnił, że „Kontrole te są prowadzone dla całego działania, a fakt położenia gruntów na obszarach PK i PN nie stanowi podstawy, aby wyodrębnić osobną pulę do kontroli w tym zakresie.”

W ramach kampanii 2015-2019 w zakresie płatności bezpośrednich, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz w zakresie wzajemnej zgodności, realizowano wymagany minimalny poziom kontroli w ramach nadzoru nad poprawnością przebiegu procesu wykonywania czynności kontrolnych. Minimalny poziom kontroli określany był w „Rocznym planie kontroli z tytułu nadzoru” w odniesieniu do każdej kampanii bez względu na położenie gruntów podlegających sprawdzeniu.

Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych wyjaśnił, że *„Wyniki kontroli w ramach nadzoru nad poprawnością przebiegu procesu wykonywania czynności kontrolnych nie wykazały konieczności modyfikacji dotychczas stosowanych zasad (...)”*.

Wszystkie wymogi dotyczące płatności bezpośrednich i działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz w zakresie wzajemnej zgodności, które były weryfikowane przez pracowników ARiMR w procesie realizacji kontroli w latach 2015-2020, określono w instrukcjach realizacji kontroli, dotyczących poszczególnych działań. Prezes ARiMR wyjaśnił, m.in. że *„Fakt położenia danej działki na obszarze parku narodowego czy krajobrazowego nie zawsze jest powiązany z weryfikacją dodatkowych wymogów/sprawdzeń dla tego typu obszarów. W przypadku płatności bezpośrednich, nie ma specjalnych wymogów, które są dedykowane dla w/w obszarów.”*

Zasady weryfikacji podczas kontroli na miejscu wymogów wynikających z realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach pakietu 4 i pakietu 5 zawarte były w obowiązującej w ramach każdej kampanii kontrolnej instrukcji: *Realizacja Kontroli PROW 2014-2020. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz Rolnictwo ekologiczne.*

Prezes ARiMR wyjaśnił, m.in. że *„Inspektorzy terenowi podczas realizacji kontroli opierają się na dokumentacji przyrodniczej oraz planie rolnośrodowiskowym, które to sporządzane są przez osoby wykwalifikowane posiadające stosowne uprawnienia. Weryfikacja poprawności klasyfikacji cennego siedliska jest kompetencją eksperta przyrodniczego i powinna być wykonywana w roku poprzedzającym rok złożenia pierwszego wniosku lub w roku złożenia pierwszego wniosku w ramach danego zobowiązania w pakiecie 4 (za wyjątkiem wariantu 4.7) albo w pakiecie 5 (bez względu na wariant).”* Kontrola na miejscu weryfikowała, czy dane siedlisko stwierdzone przez eksperta przyrodniczego było użytkowane rolniczo na zasadach określonych przez tego eksperta w dokumentacji przyrodniczej i w planie działalności rolnośrodowiskowej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości inspektorzy opisywali zaistniałą sytuację w raporcie z kontroli na miejscu. W 2015 r. w związku z rozpoczęciem naboru wniosków w zakresie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach PROW 2014-2020 przeprowadzono szkolenia dla inspektorów terenowych, w zakresie rozpoznawania siedlisk i identyfikacji gatunków roślin oraz prowadzenia działalności rolniczej.

Zasady sprawdzania przestrzegania poszczególnych norm i wymogów zostały określone i opisane w Księżce Procedur KP-611-01-ARiMR, KP-611-394-ARiMR oraz w wytycznej *Działania naprawcze w zakresie wzajemnej zgodności*. W wytycznej tej zostały zamieszczone również nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania norm i wymogów wzajemnej zgodności, w tym związane z użytkowaniem gruntów.

Wymogi wzajemnej zgodności, jak również wymogi dotyczące Pakietu 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 były weryfikowane podczas kontroli na miejscu. Z każdej kontroli sporządzany był raport, który przekazywano do biura powiatowego, a następnie w biurze powiatowym przeprowadzano kontrolę administracyjną uwzględniającą wyniki przeprowadzonej kontroli na miejscu.

(akta kontroli str. 36, 411-414)

Agencja na obszarach parków narodowych przeprowadziła w 2015 r. – 562 kontrole na miejscu, w 2016 r. - 520, w 2017 r. - 534, w 2018 r. - 615, w 2019 r. - 593 i w 2020 r. (I półrocze) - 73 kontrole na miejscu dotyczące płatności bezpośrednich (kwalifikowalność powierzchni), a na obszarach parków krajobrazowych: 2825 (2015 r.), 8139 (2016 r.), 8659 (2017 r.), 6976 (2018 r.), 6093 (2019 r.) i 6708 (I półrocze 2020 r.) kontrole na miejscu.

Na obszarach parków narodowych Agencja przeprowadziła w 2015 r. - 140, w 2016 r. - 286, w 2017 r. - 288, w 2018 r. – 141 i w 2019 r. – 161 kontrole na miejscu dotyczące wzajemnej zgodności, a na obszarach parków krajobrazowych: 885 (2015 r.), 2075 (2016 r.), 2047 (2017 r.), 1421 (2018 r.) i 1261 (I półrocze 2020 r.) kontrole na miejscu.

W latach 2015-2019 na obszarach parków krajobrazowych w zakresie wzajemnej zgodności stwierdzono łącznie 159 nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonych łącznie 7689 kontroli. Spośród 159 stwierdzonych nieprawidłowości 64 dotyczyło normy N.01¹⁶, 59 normy N.02¹⁷, 14 wymogu W.2.1¹⁸ i 12 wymogu W.3.1¹⁹. Na obszarach parków narodowych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wzajemnej zgodności.

(akta kontroli str. 412, 482-494, 557-563, 574-591, 646-654)

W zakresie realizacji pakietu 4, w latach 2015-2019, na obszarach parków narodowych Agencja przeprowadziła łącznie 591 kontrole na miejscu, w tym w poszczególnych latach: 109 (2015 r.), 121 (2016 r.), 134 (2017 r.), 130 (2018 r.) i 97 (2019 r.), a na obszarach parków krajobrazowych łącznie 1432 kontrole, w tym: 30 (2015 r.), 236 (2016 r.), 369 (2017 r.), 379 (2018 r.) i 418 (2019 r.).

W latach 2018-2019 na obszarach parków narodowych kontrole na miejscu z zakresu przestrzegania wymogów wynikających z realizacji pakietu 4, wykazały 90 i 136 nieprawidłowości, a na obszarach parków krajobrazowych wykazały 273 i 309 nieprawidłowości. Na obszarach parków narodowych nieprawidłowości w ramach pakietu 4 dotyczyły naruszenia 28 i 48 wymogów a na obszarach parków krajobrazowych dotyczyły naruszenia 52 i 48 wymogów.

¹⁶ N.01. Na obszarach zagrożonych erozją wodną nie jest przestrzegany wymóg utrzymania okrywy ochronnej gleby w okresie od dnia 1 listopada do dnia 15 lutego, co najmniej na 30% powierzchni gruntów ornych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

¹⁷ N.02. Na użytkach rolnych będących w posiadaniu rolnika stwierdzono zniszczenie drzew objętych ochroną ustanowionych pomnikami przyrody, rowów do 2 metrów szerokości, oczek wodnych, o łącznej powierzchni mniejszej niż 100 m² lub przycinanie drzew i żywopłotów w okresie od dnia 15 kwietnia do dnia 31 lipca, z wyłączeniem wierzb, drzew owocowych i gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji.

¹⁸ W.2.1. Nie przestrzega się wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000 w zakresie dotyczącym gatunków ptaków wymienionych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133 i Nr 67, poz. 358 oraz z 2012 r. poz. 358), które spełniają kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1713).

¹⁹ W.3.1. Nie przestrzega się wymagań obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych sporządzonych na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody albo planów ochrony sporządzonych na podstawie art. 29 ust. 3 tej ustawy na terenie gospodarstwa rolnego położonego na obszarach Natura 2000 w zakresie dotyczącym typów siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt oraz gatunków roślin wymienionych w załącznikach nr 1 –3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000.

W zakresie realizacji pakietu 5, w latach 2015-2019, na obszarach parków krajobrazowych Agencja przeprowadziła łącznie 123 kontrole na miejscu, w tym w poszczególnych latach: 8 (2015 r.), 21 (2016 r.), 37 (2017 r.), 33 (2018 r.) i 24 (2019 r.), a na obszarach parków krajobrazowych łącznie 874 kontrole, w tym: 36 (2015 r.), 115 (2016 r.), 225 (2017 r.), 232 (2018 r.) i 266 (2019 r.).

W latach 2018-2019 na obszarach parków narodowych kontrole na miejscu z zakresu przestrzegania wymogów wynikających z realizacji pakietu 5 wykazały 20 i 13 nieprawidłowości, a na obszarach parków krajobrazowych 139 i 202 nieprawidłowości. Na obszarach parków narodowych nieprawidłowości w ramach pakietu 5 dotyczyły naruszenia 12 i 6 wymogów a na obszarach parków krajobrazowych dotyczyły naruszenia 27 i 34 wymogów.

Stwierdzono, że beneficjenci pakietu 4 i pakietu 5 najczęściej nie przestrzegali wymogu pozostawienia 15-20% powierzchni nieskoszonej (od 14% do 25% wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości). W przypadku pakietu 5 w 2019 r. nieprawidłowość polegająca na nieprzestrzeganiu wymogu zebrania i usunięcia skoszonej biomasy w odpowiednim terminie lub zakazu pozostawienia rozdrobnionej biomasy stanowiła 38%.

(akta kontroli str. 482-494, 564-573, 592-620, 655-682)

W latach 2015-2019 na beneficjentów, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych i zostali objęci kontrolą na miejscu Agencja nałożyła kary z tytułu nieprzestrzegania wymogów dotyczących płatności bezpośrednich w kwotach: 80,7 tys. zł (2015 r.), 92,4 tys. zł (2016 r.), 130 tys. zł (2017 r.), 61 tys. zł (2018 r.) i 169,5 tys. zł (2019 r.), które stanowiły 0,6% (2015 r.), 0,4% (2016 r.), 1,2% (2017 r.), 0,5% (2018 r.), i 1,3% (2019 r.) kwot wypłaconych ww. beneficjentom. Kwoty te wyniosły: 13.410,6 tys. zł (2015 r.), 21.775,8 tys. zł (2016 r.), 11.194,2 tys. zł (2017 r.), 12.480,3 tys. zł (2018 r.) i 12.856,7 tys. zł (2019 r.).

W przypadku beneficjentów, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków krajobrazowych i zostali objęci kontrolą na miejscu Agencja nałożyła w poszczególnych latach kary z tytułu nieprzestrzegania wymogów dotyczących płatności bezpośrednich w kwotach: 624,4 tys. zł (2015 r.), 1.107,1 tys. zł (2016 r.), 1.335,2 tys. zł (2017 r.), 942,5 tys. zł (2018 r.) i 1.183,5 tys. zł (2019 r.), które stanowiły 1% (2015 r.), 0,8% (2016 r.), 1,2% (2017 r.), 1% (2018 r.), i 1,1% (2019 r.) kwot wypłaconych ww. beneficjentom. Kwoty te wyniosły: 61.586,4 tys. zł (2015 r.), 141.959,4 tys. zł (2016 r.), 108.985,7 tys. zł (2017 r.), 93.415,0 tys. zł (2018 r.) i 104.742,8 tys. zł (2019 r.).

(akta kontroli str. 409-411, 482-494)

W badanym okresie do ARiMR złożono cztery skargi (trzy w 2015 r. i jedną w 2016 r.). Dotyczyły one przyznawania płatności na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. Skargi zostały uznane przez ARiMR za bezzasadne.

(akta kontroli str. 35-36)

1.4. W okresie objętym kontrolą, ARiMR nie zawierała porozumień z dyrektorami parków narodowych, dyrektorami parków krajobrazowych w zakresie kontroli przestrzegania wymogów obowiązujących na obszarach Natura 2000 dotyczących przyznania płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego ze względu - jak wyjaśnił Prezes ARiMR - na brak uregulowań prawnych dających podstawę prawną do zawarcia takiego porozumienia. Ponadto podał, że w dniu 15 maja 2012 r. ARiMR zawarła porozumienie z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ), w którym strony zobowiązały się do współdziałania polegającego na wymianie informacji oraz wzajemnej pomocy w zakresie realizacji ustawowych zadań. W ramach tego porozumienia Agencja zobowiązała się do przekazywania GDOŚ danych ze zintegrowanego systemu informatycznego. W dniu 21 lipca 2016 r. ARiMR przekazała przedmiotowe dane do GDOŚ.

Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych wyjaśnił m.in. że „Współpraca z GDOŚ polegała na wymianie informacji odnośnie ustanowionych przez RDOŚ planów zadań ochronnych dla wybranych obszarów Natura 2000.” (...) „GDOŚ nigdy nie wnioskowała do ARiMR o przekazanie danych dotyczących liczby rolników prowadzących działalność w obrębie obszarów Natura 2000 (dla których ustanowiono PZO/PO) w gospodarstwach, u których ARiMR w ramach kontroli CC stwierdziła naruszenie wymogów wynikających z planów zadań ochronnych lub planów ochrony.” (...).

(akta kontroli str. 36, 352-391, 478-481)

1.5. Zasady postępowania w przypadku zgłoszenia przez rolnika wystąpienia w jego gospodarstwie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności były opisane w książce procedur dla płatności bezpośrednich KP-611-01-ARiMR²⁰ i dla płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych KP-611-394-ARiMR²¹ oraz w wytycznej Zastępcy Prezesa ARiMR z dnia 15 marca 2019 r.²²

Rolnicy, u których wystąpiły w gospodarstwie przypadki działania siły wyższej lub naturalnych okoliczności zgłaszali ten fakt do biura powiatowego ARiMR wraz z dowodami potwierdzającymi wystąpienie ww. zdarzeń. Dokumenty potwierdzające wystąpienie siły wyższej lub naturalnych okoliczności podlegały weryfikacji podczas przeprowadzania kontroli administracyjnej i w przypadku uznania przez kierownika biura powiatowego wystąpienia w gospodarstwie rolnika siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności miały wpływ na wyjaśnianie błędów wykrytych w trakcie kontroli administracyjnej. Podczas weryfikacji złożonych przez rolnika dokumentów wypełniano karty kontrolne dotyczące siły wyższej²³. Każde takie zgłoszenie było rozpatrywane indywidualnie przez Kierownika BP ARiMR. W latach 2015-2019 do Agencji zgłoszono 246 przypadków wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej dotyczących płatności bezpośrednich, najwięcej w 2017 r. (170), a najmniej w 2016 r. (12). Dokonano również 100 zgłoszeń dotyczących płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, najwięcej w 2017 r. - 58,

²⁰ KP-611-01-ARiMR Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

²¹ KP-611-394-ARiMR Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna.

²² Zasady przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności w ramach PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności albo wystąpienia okoliczności naturalnych.

²³ Wzory kart kontrolnych są zamieszczone w wytycznej „Zasady przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności w ramach PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności albo wystąpienia okoliczności naturalnych”.

a najmniej w 2016 r. – dwa. Prezes ARiMR wyjaśnił, że „Departament Płatności Bezpośrednich nie prowadzi rejestru powiadomień o wystąpieniu siły wyższej, w tym siły wyższej, która wystąpiła na obszarach parków narodowych i krajobrazowych, a także częstotliwości i dynamiki występowania zgłoszeń, nie jest też prowadzona analiza tych zagadnień - nie ma takiego obowiązku prawnego nałożonego na ARiMR.”

(akta kontroli str. 37-39, 411-412, 482-494, 520)

Weryfikacja zgłoszonych przez rolnika powiadomień o wystąpieniu okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej następowała podczas kontroli administracyjnej w oparciu o przedłożone przez rolnika dokumenty (terminowość zgłoszenia i zakres zdarzeń o charakterze siły wyższej). Kontroler danych oceniał, jaki jest charakter zdarzenia siły wyższej i czy ma ona wpływ na warunki przyznania płatności bezpośrednich, a także na wymogi dotyczące przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej.

Zasady postępowania w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności zostały opisane w wytycznej dotyczącej siły wyższej i nadzwyczajnych okoliczności²⁴. Weryfikacja okoliczności nadzwyczajnych lub siły wyższej wykonywana była przede wszystkim w oparciu o dostarczone przez rolnika dokumenty. Zgłoszenie przez wnioskodawcę wystąpienia siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych nie miało wpływu na przeprowadzanie kontroli zarówno w roku wystąpienia ww. zdarzenia jak i w latach następnych. Kontrola na miejscu polegała m.in. na opisanu stanu stwierdzonego na działkach rolnych w dniu przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 39, 411, 413)

1.6. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁵ Prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes Agencji, a w stosunku do kierowników biur powiatowych - dyrektor oddziału regionalnego.

Zgodnie z art. 24 ust. 5 z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz z art. 27 ust. 3 pkt 1 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 odwołanie od decyzji w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich rozpatruje się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

W latach 2015-2019 dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR rozpatrzyli łącznie 1886 odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności bezpośrednie beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych oraz na obszarach parków

²⁴ Wytyczna Zasady przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz płatności w ramach środków obszarowych w ramach PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności albo wystąpienia okoliczności naturalnych opracowana w Departamencie Płatności Bezpośrednich ARiMR i zatwierdzona przez Zastępcę Prezesa ARiMR.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1505.

krajobrazowych. W poszczególnych latach dyrektorzy oddziałów regionalnych rozpatrzyli: 448 (2015 r.), 491 (2016 r.), 381 (2017 r.), 358 (2019 r.) i 208 (I półrocze 2020 r.) odwołań. Po terminie dwóch miesięcy rozparzono: 188 (2015 r.), 171 (2016 r.), 150 (2017 r.), 141 (2018 r.) i 81 (I półrocze 2020 r.), tj.: 42% (2015 r.), 34,8% (2016 r.), 39,4% (2017 r.), 39,4% (2018 r.) i 38,9% (I półrocze 2020 r.) odwołań. Średni czas rozpatrzenia odwołania wyniósł od 188 dni w 2015 r. do 81 dni w 2019 r.

W latach 2015-2019 dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR również rozpatrzyli łącznie 444 odwołania od decyzji kierowników biur powiatowych przyznających płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych oraz na obszarach parków krajobrazowych. W poszczególnych latach rozpatrzono 58 (2015 r.), 82 (2016 r.), 108 (2017 r.), 113 (2018 r.) i 83 (2019 r.) odwołań. Po terminie dwóch miesięcy rozparzono: 51,7% (2015 r.), 48,8% (2016 r.), 40,7% (2017 r.), 46,9% (2018 r.) i 33,7% (2019 r.). Średni czas rozpatrzenia odwołania wyniósł od 86 dni w 2015 r. do 55 dni w 2019 r.

Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników BP ARiMR w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych była odmowa przyznania płatności lub przyznanie płatności w niższej wysokości. W okresie objętym kontrolą liczba decyzji uchylonych w II instancji, tj. przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR i przekazanych do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, wyniosła 1.446, w tym w mocy utrzymano 843 decyzje, 184 decyzje uchylono i orzeczono co do istoty sprawy, a w 20 sprawach umorzono postępowanie odwoławcze. Do wojewódzkich sądów administracyjnych zaskarżono 226 decyzji, z tego 104 skargi oddalono, 59 zaskarżonych decyzji uchylono a 36 skarg oczekiwało na rozpatrzenie.

(akta kontroli str. 44-47, 59-68, 348-351, 409-411, 482-494, 499)

Beneficjent płatności rolnośrodowiskowej zobowiązany jest złożyć w BP ARiMR właściwym ze względu na miejsce obsługi wniosku wyłącznie wybrane strony zarówno dokumentacji przyrodniczej (np. str. 1, 3, 4), jak i planu działalności rolnośrodowiskowej (komplet tych dokumentów pozostaje u rolnika). Podczas kontroli na miejscu, inspektorzy weryfikowali stan stwierdzony na działkach rolnych pod względem z zgodności z planem działalności rolnośrodowiskowej oraz z dokumentacją przyrodniczą.

Prezes ARiMR wyjaśnił, że *„Zakres działalności ekspertów przyrodniczych oraz doradców rolnośrodowiskowych pozostaje poza kontrolą i kompetencjami ARiMR. (...) dokumentacja przyrodnicza sporządzana jest zgodnie z Metodologią sporządzania dokumentacji przyrodniczej siedliskowej dla Pakietów 4. i 5. „Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego” w ramach PROW 2014-2020 – która jest zatwierdzana przez MRiRW. Dokumentacja przyrodnicza przekazywana jest przez eksperta przyrodniczego do Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego w Falentach (ITP) do celów archiwizacji danych i przeprowadzenia badań monitoringowych działek zakwalifikowanych przez niego do wariantów ornitologicznych”.*

(akta kontroli str. 48)

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia (UE) nr 809/2014 wniosek o przyznanie płatności lub inną deklarację można w dowolnym momencie całkowicie lub częściowo wycofać do dnia wydania decyzji w sprawie wypłaty płatności. Wnioskodawca składa wycofanie, gdy chce zrezygnować z wypłaty płatności bez podania powodu rezygnacji z ubiegania się o płatność. Podanie powodu rezygnacji z ubiegania się o pomoc nie jest wymagane przez ARiMR. W związku z tym ARiMR nie prowadzi żadnych analiz w ww. zakresie. W latach 2015-2019 beneficjenci wycofali

818 wniosków, w których zadeklarowano działki leżące na obszarach parków narodowych i na obszarach parków krajobrazowych. W tym samym okresie ARiMR odmówiła przyznania płatności do 972 złożonych wniosków, w których zadeklarowano działki leżące na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. W ramach przyznawania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ww. okresie wycofano 278 wniosków, w których zadeklarowano działki leżące na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. W ramach ww. płatności ARiMR odmówiła przyznania płatności do 490 wniosków.

Przyczyny odmowy płatności w zależności od ich rodzaju zostały opisane w Książkach procedur oraz Instrukcjach stanowiskowych do obsługi wniosków o przyznanie płatności w ramach poszczególnych płatności.

Przyczynami odmowy przyznania płatności bezpośrednich były m.in.: brak podpisu na wniosku, niespełnienie warunków kwalifikujących rolnika do przyznania płatności, stwierdzenie, że rolnik dostarczył fałszywe dowody, niespełnienie warunku posiadania minimalnej powierzchni, stwierdzenie stwarzania „sztucznych warunków” w celu uzyskania płatności, niespełnienie wymogu posiadania minimalnej liczby zwierząt.

Odmowa przyznania płatności następowała w trakcie kontroli administracyjnej i była wynikiem stwierdzenia podczas kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu wystąpienia błędu świadczącego o braku spełnienia przez rolnika określonego warunku bądź określonych warunków do przyznania płatności. ARiMR nie prowadziła statystyk dotyczących przyczyn odrzucenia wniosków, ale podejmowała działania, które mogą przyczynić się do ograniczenia popełnianych przez rolników błędów m.in.: przeprowadzała szkolenia dla rolników, izb rolniczych, ośrodków doradztwa rolniczego dotyczące wypełniania przez e-wniosków o przyznanie płatności. Ponadto ARiMR przygotowała w biurach powiatowych stanowiska pomocy technicznej dla rolników, przeprowadzała szkolenia e-learning dla pracowników biur powiatowych i oddziałów regionalnych, zamieszczała informacje na stronie internetowej ARiMR, w mediach, na portalach internetowych.

Przedstawiciele ARiMR uczestniczyli w spotkaniach roboczych w MRiRW, których przedmiotem była weryfikacja poszczególnych warunków/wymogów w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Agencja brała również udział w opiniowaniu projektów rozporządzeń dotyczących działania rolno-środowiskowo-klimatycznego przygotowywanych przez MRiRW, wносила uwagi i propozycje zmian w tym zakresie.

(akta kontroli str. 49-51)

Na etapie kontroli administracyjnej każdego wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz PROW 2014-2020, w tym wniosków o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, Agencja weryfikowała, czy rolnik składający wniosek o przyznanie płatności w ramach danego schematu pomocowego nie stworzył „sztucznych warunków” w celu uzyskania danej płatności, w tym płatności w których obowiązywały degresywne stawki. W tym zakresie wypełniana była karta kontrolna.

Ponadto w celu ułatwienia identyfikacji rolników, którzy mogą tworzyć „sztuczne warunki” do otrzymania płatności obszarowych, Departament Płatności Bezpośrednich przekazywał corocznie przygotowane przez Departament Ewidencji Producentów i Rejestracji Zwierząt zestawienia danych podmiotów wpisanych do ewidencji producentów i gospodarstw rolnych. Dane te pozwalały na ustalenie podmiotów mających siedziby pod tym samym adresem, podmiotów reprezentowanych przez tego samego pełnomocnika oraz podmiotów posiadających ten sam adres.

(akta kontroli str. 51-52)

1.7. Agencja w latach 2015-2019, w ramach wspólnej polityki rolnej, wypłaciła beneficjentom wsparcie finansowe²⁶ do gruntów położonych na obszarach parków narodowych w łącznej kwocie 412.458,8 tys. zł, w tym w poszczególnych latach: 68.365,9 tys. zł (2015 r.), 80.185,3 tys. zł (2016 r.), 84.186,3 tys. zł (2017 r.), 91.788,9 tys. zł (2018 r.) i 87.932,4 tys. zł (2019 r.). Z tytułu jednolitej płatności obszarowej ARiMR wypłaciła w latach 2015-2019 łącznie 127.408 tys. zł, w tym w poszczególnych latach: 24.393,2 tys. zł do 55.009 ha dla 6893 beneficjentów (2015 r.); 26.810,1 tys. zł do 58.813 ha dla 7323 beneficjentów (2016 r.); 26.246,3 tys. zł do 57.754 ha dla 7340 beneficjentów (2017 r.); 25.877,2 tys. zł do 57.152,5 ha dla 7155 beneficjentów (2018 r.) i 24.081,1 tys. zł do 51.844,7 ha dla 7339 beneficjentów (2019 r.).

W ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, na obszarach parków narodowych Agencja wypłaciła w latach 2015-2019 łącznie 112.305,9 tys. zł: 12.170,5 tys. zł (2015 r.), 17.360,9 tys. zł (2016 r.), 22.656,8 tys. zł (2017 r.), 30.611,9 tys. zł (2018 r.) i 29.505,7 tys. zł (2019 r.), a w ramach płatności ONW²⁷ - łącznie 43.645,8 tys. zł, w tym: 6.738,2 tys. zł (2015 r.), 8.982,9 tys. zł (2016 r.), 8.656,1 tys. zł (2017 r.), 9.106,3 tys. zł (2018 r.) i 10.162,3 tys. zł (2019 r.).

(akta kontroli str. 409-411, 482-494, 522-531)

Spośród 7338 beneficjentów jednolitej płatności obszarowej w 2019 r., którzy we wnioskach o płatność wykazali między innymi grunty położone na obszarach parków narodowych 3290 beneficjentów, tj. 44,8% prowadziło produkcję zwierzęcą. W przypadku Biebrzańskiego Parku Narodowego odsetek ten wyniósł 57,7%, Bieszczadzkiego Parku Narodowego – 26,1%, Kampinoskiego Parku Narodowego – 16,4%, Narwiańskiego Parku Narodowego – 40,8%, Parku Narodowego Ujście Warty – 68,8%, Słowińskiego Parku Narodowego – 21,7%. W przypadku następujących wariantów działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obejmujących największe powierzchnie gruntów, odsetek ten wyniósł: 4.5. Półnaturalne łąki świeże Natura 2000 (4368 ha) – 42,6%, 4.9. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: wodniczki Natura 2000 (6143 ha) – 16,2%, 4.8. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków: rycyka, kszczyka, krwawodzioba lub czajki (10.560 ha) – 51,5%.

(akta kontroli str. 409-411, 482-494, 544-556)

Agencja w latach 2015-2019 wypłaciła wsparcie finansowe beneficjentom, do gruntów położonych na obszarach parków krajobrazowych w kwocie ogółem 4.203.540 tys. zł, w tym: 674.625,6 tys. zł (2015 r.), 720.903,9 tys. zł (2016 r.), 726.883,9 tys. zł (2017 r.), 727.603,0 tys. zł (2018 r.) i 666.222,7 tys. zł (2019 r.). Z tytułu jednolitej płatności obszarowej w latach 2015-2019 ARiMR wypłaciła łącznie 1.723.364,2 tys. zł, w tym w poszczególnych latach: 317.393,1 tys. zł do 708.709,9 ha dla 96.903 beneficjentów (2015 r.); 355.119,3 tys. zł do 776.610,4 ha dla 106.447 beneficjentów (2016 r.); 360.919,5 tys. zł do 790.430,2 ha dla 106.056 beneficjentów (2017 r.); 353.335,3 tys. zł do 777.423,5 ha dla 104.539 beneficjentów (2018 r.); 336.597,1 tys. zł do 723.800,7 ha dla 103.806 beneficjentów (2019 r.).

W ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, na obszarach parków krajobrazowych i parków narodowych Agencja wypłaciła w latach 2015-2019 łącznie

²⁶ Z uwagi na fakt, że w ramach wspólnej polityki rolnej ARiMR przyznawała płatności do całkowitej powierzchni zadeklarowanej przez producenta, w sytuacji, gdy nie wszystkie działki były położone na obszarze parku narodowego lub parku krajobrazowego kwoty płatności wypłacone beneficjentom do powierzchni na obszarze parku narodowego lub krajobrazowego zostały obliczone na podstawie proporcji powierzchni poszczególnych działek położonych na obszarze tych parków do całej powierzchni objętej wnioskiem.

²⁷ Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami.

258.036,1 tys. zł, w tym: 19.931,9 tys. zł (2015 r.), 32.890,3 tys. zł (2016 r.), 51.719,7 tys. zł (2017 r.), 72.267,8 tys. zł (2018 r.) i 81.226,4 tys. zł (2019 r.). W ramach płatności ONW - kwotę 429.264,7 tys. zł, w tym: 75.970,9 tys. zł (2015 r.), 83.122,1 tys. zł (2016 r.), 83.719,0 tys. zł (2017 r.), 84.526,9 tys. zł (2018 r.) i 101.925,8 tys. zł (2019 r.).

(akta kontroli str. 409-411, 482-494, 544-556)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy kontrole wewnętrzne²⁸, dotyczące przyznawania płatności na obszarach parków narodowych. W 2019 r. Podlaski Oddział Regionalny ARiMR przeprowadził w Biurze Powiatowym ARiMR w Zambrowie kontrolę doraźną w zakresie prawidłowości rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności w latach 2013-2018, które dotyczyły działek położonych na obszarze Biebrzańskiego Parku Narodowego i na obszarze Bieszczadzkiego Parku Narodowego. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, zalecono Kierownikowi BP ARiMR w Zambrowie:

- prowadzenie postępowań wyjaśniających w celu ustalenia faktycznego użytkownika spornych działek deklarowanych przez wnioskodawców do płatności oraz dokonywanie rzetelnej oceny dokumentów zgromadzonych przed wydaniem decyzji,
- wydawanie decyzji o przyznaniu płatności w terminie do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym złożony został wniosek o przyznanie pomocy,
- rozważenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego jednej decyzji o przyznaniu beneficjentowi płatności bezpośredniej i ONW na 2017 r. do działek, których w posiadaniu wnioskodawca nie był na dzień 31 maja 2017 r.,
- zobowiązanie podległych pracowników do przestrzegania przepisów prawa oraz książek procedur i instrukcji w zakresie obsługi wniosków o przyznanie płatności,
- zwiększenie nadzoru Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Zambrowie nad podległymi pracownikami oraz podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapewnienie prawidłowej realizacji zadań.

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Zambrowie zrealizował trzy z pięciu zaleceń pokontrolnych.

W 2020 r. Pomorski Oddział Regionalny ARiMR przeprowadził w Biurze Powiatowym ARiMR w Człuchowie kontrolę doraźną. Stwierdzono, że pracownicy zajmujący się badaną sprawą nie dotrzymali należytej staranności podczas weryfikacji merytorycznej, czego następstwem było wypłacenie beneficjentowi nienależnych środków finansowych. Celem wyeliminowania podobnych przypadków zobowiązano Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w Człuchowie do:

- zwiększenia nadzoru oraz wzmożenia bieżącej kontroli nad pracownikami biura,
- pouczenia pracowników o bezwzględny przestrzeganiu przepisów prawa oraz obowiązujących w ARiMR procedur i instrukcji w zakresie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, w tym o obowiązku wprowadzania wyników z kontroli na miejscu niezwłocznie po wpływie raportu do biura powiatowego oraz sporządzania notatek służbowych z ustnych wyjaśnień złożonych przez wnioskodawcę.
- ponownego przeprowadzenia postępowania w jednym przypadku.

Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w Człuchowie podjął działania w celu wykonania zaleceń pokontrolnych.

²⁸ Jedną w 2019 r. i dwie w 2020 r.

Ponadto Pomorski Oddział Regionalny ARiMR przeprowadzał kontrolę planowaną w Biurze Powiatowym ARiMR w Nowym Dworze Gdańskim, w zakresie między innymi prawidłowości obsługi wniosków działania rolno-środowisko-klimatycznego. Kontrolę poddano cztery sprawy, z tego jedna dotyczyła beneficjenta, który zadeklarował działki ewidencyjne znajdujące się na obszarze parku krajobrazowego.

W badanym okresie nie było kontroli zewnętrznych dotyczących gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych i krajobrazowych oraz przyznania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach tych parków.

(akta kontroli str. 55-57, 73-347)

W okresie objętym kontrolą, ARiMR sporządzała sprawozdania roczne o wynikach kontroli dotyczących zasady wzajemnej zgodności, zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. b rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014. Sprawozdania zawierały wyłącznie dane liczbowe i nie zawierały elementów opisowych. Prezes ARiMR wyjaśnił, że „(...) w sprawozdaniach, (...) uwzględniane są również dane dotyczące beneficjentów z obszaru parków narodowych i krajobrazowych. (...) statystyki prezentowane w sprawozdaniach nie były wyodrębniane w ujęciach terytorialnych i nie jest to celowe albowiem wyniki kontroli są analizowane przez Komisję Europejską na poziomie kraju.”

(akta kontroli str. 57-58, 411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach PROW 2014–2020 na obszarach parków narodowych i krajobrazowych.

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 PROW na lata 2014-2020²⁹ oraz zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰ 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.

1. W latach 2015-2019 kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali łącznie 37.613 decyzji przyznających płatności bezpośrednio beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych, w tym po terminie 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności wydali: 59,7% (2015 r.), 20% (2016 r.), 39,7% (2017 r.), 11,9% (2018 r.) i 6,2% decyzji (2019 r.). Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie ww. terminu wyniósł: 26,3% (2015 r.), 10,7% (2016 r.), 30,3% (2017 r.), 5,5% (2018 r.) i 1,8% (2019 r.).

W latach 2015-2019 wydano łącznie 7.118 decyzji przyznających płatności w ramach pakietu 4 i pakietu 5 działania rolno-środowiskowo-klimatycznego beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków narodowych, w tym po ww. terminie wydano: 100% (2015 r.) decyzji, 100% (2016 r.), 61% (2017 r.), 31,3% (2018 r.) i 14,3% (2019 r.) decyzji.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 217.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1312, ze zm.

2. Kierownicy biur powiatowych ARiMR w latach 2015-2019 wydali łącznie 527.546 decyzji przyznających płatności bezpośrednie beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków krajobrazowych, w tym po terminie 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności wydali: 39,7% (2015 r.) decyzji, 19,5% (2016 r.), 28,5% (2017 r.), 8,6% (2018 r.) i 3% (2019 r.) decyzji. Odsetek decyzji wydanych 30 dni po upływie ww. terminu wyniósł: 15,5% (2015 r.), 10,7% (2016 r.), 21,3% (2017 r.), 3,4% (2018 r.) i 0,8% (2019 r.).

W latach 2015-2019 wydano również łącznie 33.362 decyzji przyznających płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach pakietu 4 i pakietu 5 beneficjentom, którzy we wnioskach o płatność wykazali grunty położone na obszarach parków krajobrazowych, w tym po ww. terminie wydano: 100% (2015 r.) decyzji, 100% (2016 r.), 55,7% (2017 r.), 30,9% (2018 r.) i 13,2% (2019 r.) decyzji.

Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich wyjaśniła, że „Opóźnienia w wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych wynikały z terminów przekazania przez wykonawcę systemu IACSplus funkcjonalności dotyczących kontroli administracyjnej i naliczania płatności (bezpośredni wpływ na termin przekazania funkcjonalności miała zmiana wykonawcy systemu). W ramach kampanii 2015 funkcjonalność umożliwiająca wydawanie decyzji w zakresie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych została wdrożona w dniu 11 kwietnia 2016 r., a w ramach kampanii 2016 – w dniu 8 maja 2017 r. To spowodowało, że w roku 2015 i 2016 100% decyzji z pakietem 4 i pakietem 5 zostało wydanych po wymaganym terminie, tj. po 1 marca 2016 roku i 1 marca 2017 roku.”. Ponadto podała, że „(...) Najczęstszymi przyczynami wydawania decyzji po ww. terminie są: kontrola na miejscu, zgłoszone rozbieżności, przedłużający się proces wyjaśniania stwierdzonych błędów z rolnikiem, śmierć rolnika i toczące się postępowanie spadkowe. DPB na bieżąco monitoruje postępy w realizacji zadań na poziomie każdego biura powiatowego. Raporty dzienne z realizacji zadań zapewniają skuteczne monitorowanie realizacji rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji. W przypadku stwierdzenia opóźnień w obsłudze wniosków uruchamiane są działania naprawcze i podejmowane są działania wyjaśniające przyczyny zaistniałych opóźnień. (...)”.

(akta kontroli str. 44-47, 59-68, 348-351, 409-411, 482-498)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich oraz decyzji w sprawie przyznawania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych 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. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, listopada 2020 r.

Kontrolerzy
Anna Wisz
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o Dyrektor
Marek Adamiak

.....
podpis

.....
podpis

Franciszek Witkowski
Doradca techniczny

.....
Podpis