



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.003.02.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/048 – Pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy

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 dnia 20 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 29 maja 2020 r. do dnia 19 października 2020 r. Tomasz Nowakowski p.o. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 28 sierpnia 2019 r. do dnia 28 maja 2020 r. Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 listopada 2017 r. do dnia 27 sierpnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie udzielania pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
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
Kontroler	Izabela Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/11/2021 z 12 maja 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2018 – 2021 (I półrocze) prawidłowo realizowała zadania w zakresie udzielania pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące terminów rozpatrywania spraw oraz przywołania nieobowiązujących przepisów prawa w korespondencji z beneficjentami pomocy. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia spraw i na ogólną ocenę kontrolowanej działalności.

W badanym okresie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także: ARiMR lub Agencja):

- udzielała pomocy finansowej rolnikom na operacje typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w ramach poddziałania M05.2 „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” w działaniu M05 „Przywracanie potencjału

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

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

produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020³ oraz udzielała pomocy finansowej rolnikom, w których gospodarstwach rolnych wystąpiły szkody w uprawach rolnych spowodowane suszą, na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴;

- opracowała wewnętrzne regulacje (procedury) dotyczące udzielania pomocy finansowej rolnikom i dostosowywała je do zmieniającego się stanu prawnego;
- zapewniła systemy informatyczne do obsługi wniosków związanych z przyznaniem pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy;
- przygotowała pracowników do obsługi wniosków związanych z przyznaniem pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy;
- przeprowadzała kontrole i wizytacje w biurach powiatowych i oddziałach regionalnych a także przeprowadzała kontrole na miejscu w badanym zakresie.

Analiza 20 spraw w zakresie przyznawania i wypłaty pomocy w ramach poddziałania M05.2 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 wykazała, że w ośmiu sprawach przekroczono termin określony w § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵, a w dwóch sprawach stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu terminu określonego w § 23 ust. 1 tego rozporządzenia. Ponadto, w ośmiu zbadanych sprawach skierowano do podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy pisma, w których powołano się na nieobowiązujące przepisy prawa.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań w zakresie udzielania pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy

1. Pomoc finansowa dla rolników na wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof w ramach PROW 2014-2020

Opis stanu
faktycznego

Obsługę wniosków złożonych w sprawach o przyznanie pomocy na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania M05.2 "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW 2014-2020), Agencja prowadziła w oparciu o Książkę

³ Dalej PROW 2014-2020.

⁴ Dz. U. poz. 187, ze zm. (dalej: rozporządzenie RM z dnia 27 stycznia 2015 r.).

⁵ Dz. U. nr 431, ze zm. (dalej: rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r.).

Procedur KP-611-369-ARiMR „Obsługa wniosku o przyznanie pomocy dla poddziałań: 4.1, 5.1, 5.2, 6.4 PROW na lata 2014-2020”. Natomiast wnioski o płatność rozpatrywane były w oparciu o książkę procedur KP-611-379-ARiMR „Obsługa wniosku o płatność dla poddziałań 4.1, 5.1, 5.2, 6.4 PROW 2014-2020”.

W ślad za nowelizacją rozporządzeń wykonawczych dotyczących warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej oraz innych aktów prawnych Książki procedur były na bieżąco aktualizowane.

Obsługa wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność realizowana była przy wsparciu systemu informatycznego OFSA-PROW 1420. System powstał w ramach Umowy 18/DI/2013/2611 z dnia 29 kwietnia 2013 r. z wykonawcą zewnętrzną firmą Comarch SA. System był utrzymywany i rozwijany przez tego samego wykonawcę w ramach kolejnych umów.

Opracowywaniem, aktualizacją oraz nadzorowaniem stosowania powyższych procedur, a także przygotowywaniem założeń i doskonaleniem systemów informatycznych związanych obsługą poddziałania M05.2, zajmował się Departament Działów Inwestycyjnych (dalej: DDI).

(akta kontroli str. 1095-1100)

Przed rozpoczęciem pierwszego naboru wniosków o przyznanie pomocy⁶ przeprowadzono szkolenie w dniach 20-21 września 2016 r. pracowników Biura Wsparcia Inwestycyjnego (dalej: BWI) zaangażowanych w weryfikację wniosków o przyznanie pomocy oraz naradę połączoną ze szkoleniem w przedmiotowym zakresie w dniach 16-17 listopada 2016 r. skierowane do kadry kierowniczej ze wszystkich Oddziałów Regionalnych ARiMR (dalej: OR ARiMR) nadzorującej na różnych szczeblach pracę BWI. Kolejnym etapem przygotowania pracowników do obsługi wniosków były szkolenia kaskadowe, przeprowadzone w OR ARiMR przez osoby uczestniczące w szkoleniu w dniach 16-17 listopada 2016 r.

Ponadto, w marcu i kwietniu 2019 r. przeprowadzono doszkalające zajęcia warsztatowo – szkoleniowe dla pracowników Biura Wsparcia Inwestycyjnego i Biura Działów Premiowych Oddziałów Regionalnych ARiMR w ww. zakresie.

Egzamin z zasad obsługi wniosku o przyznanie pomocy (dalej: WoPP) dla poddziałania M05.2 operacji typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w badanym okresie zdało łącznie 559 osób, a egzamin z obsługi wniosku o płatność (dalej: WoP) – 498 osób.

(akta kontroli str. 1100-1211)

W ramach operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” realizowanej dla poddziałania M05.2 „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”, ogłoszono na stronie internetowej Agencji i przeprowadzono 10 naborów, w tym w badanym okresie pięć naborów w terminach:

- od 29 marca do 28 czerwca 2019 r.;
- od 27 sierpnia do 31 grudnia 2019 r.;
- od 7 maja do 31 sierpnia 2020 r.;
- od 15 października do 31 grudnia 2020 r.;
- od 11 marca do 31 grudnia 2021 r.

Nabory te przeprowadzono w trybie określonym w § 6 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1212-1221)

⁶ Pierwszy nabór został przeprowadzony w okresie od 27 grudnia 2016 r. do 25 stycznia 2017 r.

W 2018 r. nie ogłoszono naboru wniosków dla wyżej wymienionego poddziałania. Dyrektor DDI ARiMR podała, że nieprzeprowadzenie przez ARiMR w 2018 r. naboru wniosków o przyznanie pomocy na operacje typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” spowodowane było przedłużającymi się pracami legislacyjnymi nad nowelizacją 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 (dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich) oraz rozporządzenia wykonawczego MRiRW.

(akta kontroli str. 2755-2756)

W ramach pięciu naborów przeprowadzonych w badanym okresie, złożono 381 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 34 045,1 tys. zł, z tego odrzucono lub wycofano 215 wniosków (tj. 56,4%) na kwotę 24 872,8 tys. zł. Wobec 19 WoPP na kwotę 976,7 tys. zł toczy się postępowanie, w czterech przypadkach rozwiązano zawarte umowy na kwotę 111,5 tys. zł, dwie sprawy (na łączną kwotę 152,1 tys. zł) są wstrzymane lub w trakcie odrzucenia.⁸

Dyrektor DDI podała, że głównymi powodami negatywnego rozpatrzenia wniosków o przyznanie pomocy w ramach dotychczas przeprowadzonych naborów było:

- niezłożenie wraz z wnioskiem pomocy wszystkich wymaganych załączników i ich nieuzupełnienie na wezwanie Agencji,
- w zakresie rzeczowo-finansowym operacji uwzględnianie inwestycji, które nie mogły stanowić kosztu kwalifikowalnego np. inwestycje budowlane czy też maszyny/ urządzenia, które nie uległy zniszczeniu w wyniku klęski żywiołowej.

Na realizację inwestycji odtwarzających potencjał produkcji rolnej zniszczony w wyniku suszy zawarto 56 umów na łączną kwotę 2 365,6 tys. zł, z tego 32 w województwie mazowieckim (1 607,5 tys. zł), 11 w województwie wielkopolskim (230,4 tys. zł), pięć w województwie lubelskim (226,2 tys. zł), po trzy w województwie zachodniopomorskim (168,7 tys. zł) i dolnośląskim (99,7 tys. zł) oraz po jednej w województwie kujawsko-pomorskim (24,2 tys. zł) i w województwie opolskim (8,9 tys. zł). Złożono 43 wnioski o płatność na łączną kwotę 1 720,3 tys. zł (1 094,6 tys. zł z EFRROW), w tym jeden wniosek na kwotę 57,3 tys. zł (36,4 tys. zł z EFRROW) dotyczył drugiego etapu inwestycji. Do 30 czerwca 2021 r. w ramach pięciu naborów przeprowadzonych w badanym okresie, zrealizowano 34 płatności na łączną kwotę 1 497,2 tys. zł (952,7 tys. zł z EFRROW), z tego w województwach:

- kujawsko-pomorskim – jedną na kwotę 14,4 tys. zł (9,2 tys. zł z EFRROW),
- lubelskim – dwie na kwotę 153,5 tys. zł (97,7 tys. zł z EFRROW),
- mazowieckim – 20 na kwotę 935,9 tys. zł (595,5 tys. zł z EFRROW),
- wielkopolskim – pięć na kwotę 125 tys. zł (79,6 tys. zł z EFRROW),
- zachodniopomorskim – trzy na kwotę 168,7 tys. zł (107,4 tys. zł z EFRROW),
- dolnośląskim – trzy na kwotę 99,7 tys. zł (63,4 tys. zł z EFRROW).

Od początku realizowania pomocy, tj. od 2016 r., na inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej zniszczony w wyniku suszy złożono 189 wniosków o płatność, w wyniku których w poddanym badaniu okresie zrealizowano 176 płatności na kwotę 5 579,6 tys. zł (3 538,6 tys. zł z EFRROW), w tym w województwach:

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 182.

⁸ W okresie od 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. w ramach 10 naborów zawarto 304 umowy na łączną kwotę 16 838,3 tys. zł, złożono 468 wniosków o płatność, z których zrealizowano 443 płatności na łączną kwotę 18 395,3 tys. zł w tym 11 690,1 tys. zł w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW).

- mazowieckim – 126 na kwotę 4 116,4 tys. zł (2 608,8 tys. zł z EFRROW), tj. 73,8%,
- lubelskim – 22 na kwotę 588,1 tys. zł (373 tys. zł z EFRROW), tj. 10,5%,
- małopolskim – 12 na kwotę 373,6 tys. zł (237,7 tys. zł z EFRROW), tj. 6,7%.

(akta kontroli str. 1732-1744)

Zgodnie z § 25 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁹, a następnie § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. Agencja, na uzasadnioną prośbę beneficjenta, mogła wyrazić zgodę na przedłużenie terminu wykonania przez beneficjenta określonych czynności w toku postępowania w sprawie o wypłatę pomocy, przy czym przedłużenie terminów wykonania przez beneficjenta określonych czynności nie mogło przekroczyć łącznie 30 dni.

Zgodnie z art. 67b ust. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, w przypadku gdy w okresie obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 lub wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w związku z zakażeniami tym wirusem beneficjent nie spełnia warunków wypłaty pomocy lub pomocy technicznej lub warunków, z zastrzeżeniem których wydana została decyzja o przyznaniu pomocy, lub nie realizuje innych zobowiązań związanych z przyznaną pomocą lub pomocą techniczną, beneficjent może spełnić te warunki lub zrealizować te zobowiązania w terminie późniejszym, uzgodnionym odpowiednio z organem lub podmiotem, który przyznał tę pomoc lub pomoc techniczną. W związku z powyższym, możliwe jest spełnienie warunków wypłaty pomocy określonych w umowie w terminie późniejszym, uzgodnionym z ARiMR.

Powyższe przepisy rozporządzenia wykonawczego oraz ustawy znalazły swoje odzwierciedlenie w postanowieniach umowy o przyznaniu pomocy.

Agencja w okresie objętym kontrolą wyraziła zgodę na przedłużenie terminu wykonania przez beneficjenta określonych czynności w toku postępowania w sprawie wypłaty pomocy w ramach poddziałania M05.2 w odniesieniu do 19 spraw.

(akta kontroli str. 1215-1216)

W badanym okresie, wg stanu na 30 czerwca 2021 r. w ramach poddziałania PROW 2014-2020 M05.2 „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w obszarze suszy uzyskano następujące efekty rzeczowe, w szczególności:

- wybudowano cztery budynki produkcyjne,
- wybudowano, przebudowano lub wyremontowano 479 obiektów służących produkcji i sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolniczych,
- zakupiono dwie sztuki sprzętu ruchomego,
- odtworzono/założono 98,74 ha sadów i 36,64 ha plantacji krzewów owocowych, gatunków owocujących efektywnie dłużej niż pięć lat.

(akta kontroli str. 1446-1448)

⁹ Dz. U. poz. 1858, ze zm., uchylone z dniem 7 marca 2019 r. (dalej: rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 4 listopada 2016 r.).

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację 20 spraw w zakresie przyznawania i wypłaty pomocy w ramach poddziałania PROW 2014-2020 M05.2 na „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w obszarze suszy, z tego siedem spraw prowadzonych przez mazowiecki OR, pięć przez lubelski OR, trzy przez wielkopolski OR, dwa dolnośląski OR i po jednej sprawie prowadzonej przez kujawsko-pomorski, opolski i zachodniopomorski OR. W 10 sprawach zrealizowano płatność, w pięciu podpisano umowę o przyznaniu pomocy, w trzech odmówiono przyznania pomocy, w jednym przypadku na wniosek beneficjenta rozwiązano umowę, jedna sprawa w momencie zakończenia badania, była na etapie uzupełniania przez beneficjenta wniosku o płatność.

1. W ośmiu z 20 zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu terminu określonego w § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r., zgodnie z którym Agencja, w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy, wzywa podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy do zawarcia umowy w terminie czterech miesięcy od dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Przekroczenia te wynosiły od tygodnia do ponad trzech miesięcy.

Zastępca Prezesa wyjaśniła, że przekroczenie terminu określonego w § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. „(...) było następstwem sytuacji pandemicznej w kraju, jaka miała miejsce w 2020 r. (...) W tym czasie obsługa wniosków była ograniczona wieloma czynnikami, zarówno tymi wynikającymi z konieczności wprowadzenia zmian w organizacji pracy (...), jak również wynikających z absencji pracowników korzystających z zasiłku opiekuńczego dla rodziców dzieci do ukończenia 8 roku życia w związku z zamknięciem placówek oświatowo-wychowawczych. Dodatkowo na terminowość obsługi wniosków wpływ miała absencja pracowników spowodowana kwarantanną/izolacją. Niemniej istotną kwestią był utrudniony w okresie pandemii w 2020 r. kontakt z wnioskodawcami. Fakt, iż dokumentacja była składana poprzez wyrzutnie i obligatoryjnie podlegała kwarantannie przekładało się na dłuższy proces obsługi wniosków. Również po stronie wnioskodawców pojawiły się trudności ze zgromadzeniem dokumentacji. Poza tym, wnioskodawcy, mając świadomość konieczności zawarcia umowy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaproszenia w kontaktach telefonicznych wskazywali, aby wstrzymać się z wezwaniem do zawarcia umowy.” Jako okoliczność mającą wpływ na dochowanie terminów przewidzianych na zakończenie oceny wniosków o przyznanie pomocy, wskazała również duże obciążenie zadaniami BWI OR.

Zastępca Prezesa wyjaśniła także, że „(...) w dniu 18 marca 2020 r. Zastępca Prezesa ARiMR poinformował oddziały regionalne, aby do chwili otrzymania stosownych wytycznych w zakresie postępowania z wnioskami w okresie pandemii, wstrzymano wysyłanie pism o odmowie przyznania pomocy lub wypłaty pomocy w związku z niewniesieniem uzupełnień lub wyjaśnień w wyznaczonym terminie oraz wezwań do stawienia się na podpisanie umowy. Znaczna część rozwiązań legislacyjnych związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom pandemii została przyjęta już po upływie terminu rozpatrywania wniosków i znalazła się w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczegółowych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).”

NIK zwraca uwagę, że wskazane wyżej przekroczenia terminu określonego w § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. miały miejsce, mimo uwzględnienia czasu poświęconego na korespondencję z podmiotami ubiegającymi się o przyznanie pomocy, o którym mowa w § 15 ww. rozporządzenia. Ponadto, w aktach sprawy brak dowodów (pism od wnioskodawców, notatek służbowych z przeprowadzonych rozmów telefonicznych itp.) świadczących o tym, że podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy wnioskowały do OR o wstrzymanie się z wezwaniem do zawarcia umowy.

2. W dwóch na 20 zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu terminu określonego w § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r., który stanowi, że Agencja rozpatruje wniosek o płatność w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia tego wniosku i dokonuje wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy niezwłocznie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o płatność. W jednej z tych spraw zlecenie płatności wystawiono po przeszło dwóch tygodniach od upływu trzymiesięcznego terminu wskazanego w rozporządzeniu Ministra RiRW. W drugiej sprawie, pierwsze pismo o uzupełnienie wniosku o płatność Agencja wystosowała po 20 dniach od upływu trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w § 23 ust. 1 ww. rozporządzenia. A zatem, mimo że na dzień zakończenia badania rozpatrywanie wniosku o płatność było w toku, wskazany w § 23 ust. 1 rozporządzenia termin, nie mógł być dotrzymany, tym bardziej że kolejne pismo wzywające wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku wysłane zostało po miesiącu od udzielonej odpowiedzi, co dodatkowo wydłużyło przekroczenie trzymiesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność opisanego w § 23 ust. 1 rozporządzenia MRiRW z dnia 1 marca 2019 r.

Zastępca Prezesa wyjaśniła, że przekroczenie terminu określonego w § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r., było następstwem sytuacji pandemicznej w kraju, jaka miała miejsce w 2020 r. i związanej z tym absencji pracowników a także dużego obciążenia zadaniami BWI OR. Ponadto, jako okoliczność mającą wpływ na dochowanie terminów, Zastępca Prezesa wskazała skomplikowany charakter jednej ze spraw i obawy beneficjenta dotyczące realizacji zobowiązań w okresie pandemicznym, który skontaktował się z OR z prośbą, by wstrzymać się z realizacją zlecenia płatności.

3. NIK zauważa, że w aktach sprawy brak dowodów (pisma od wnioskodawcy, notatki służbowej z przeprowadzonej rozmowy telefonicznej itp.) świadczących o tym, że podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy wnioskował do OR o wstrzymanie realizacji płatności. W ośmiu zbadanych sprawach wystosowano, do podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy, 13 pism wzywających do uzupełnienia wniosku o przyznanie pomocy oraz o odmowie przyznania pomocy, w których powoływano się na przepisy rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 4 listopada 2016 r., mimo że rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 7 marca 2019 r., a obowiązującym było rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. Powoływano się zatem na nieobowiązujące przepisy przez okres od ponad 10 miesięcy do ponad roku.

Zastępca Prezesa podkreśliła, że „(...) w trakcie obsługi wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć dla ww. spraw stosowano aktualne przepisy prawa wynikające z obowiązującego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 marca 2019 r.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że chociaż faktycznie stosowano obowiązujące przepisy prawa, to powoływanie się w pismach do beneficjentów na nieobowiązujący od wielu miesięcy akt prawny nie powinno mieć miejsca.

W siedmiu na zbadanych 20 spraw nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na 20 zbadanych spraw zawarto 17 umów o przyznaniu pomocy. Ich postanowienia były zgodne z wymogami określonymi w art. 36 ust. 1 ustawy z o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz z § 17 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 2090-2804)

Stwierdzone w trakcie kontroli powyższe nieprawidłowości omówione zostały na przeprowadzonej na wniosek Departamentu Działalności Inwestycyjnych naradzie szkoleniowej w dniach 23-24 sierpnia 2021 r. z dyrektorami OR lub zastępcami dyrektorów nadzorującymi BWI OR oraz kierownikami BWI OR. Narada dotyczyła stanu wdrażania działań inwestycyjnych PROW 2014-2020, w tym m.in. zaleceń wynikających z przeprowadzanych audytów i kontroli. Dyrektor DDI podała, że „(...) zwrócono uwagę na konieczność zapobiegania występowaniu podobnych błędów w przyszłości.”

(akta kontroli str. 2849-2852)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. w odniesieniu do operacji typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej", przeprowadzono:

- 51 kontroli na miejscu, o których mowa w art. 49 ust. 1 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 zgodności¹⁰ i stwierdzono rozbieżności dotyczące:
 - zasobów gospodarstwa (działki ewidencyjne, budynki, maszyny) – w trzech gospodarstwach,
 - zakresu rzeczowego operacji – w 12 gospodarstwach,
 - dokumentów finansowo-księgowych związanych z zakresem operacji – w jednym gospodarstwie,
 - przechowywania dokumentacji związanej z przyznaną pomocą – w jednym gospodarstwie.

Kontrole na miejscu były realizowane na etapie obsługi wniosków o płatność w wyniku typowania systemowego metodą losową lub analizy ryzyka w Departamencie Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (dalej: DBRiKT) ARiMR i zgodnie z art. 50 rozporządzenia nr 809/2014 w każdym roku kalendarzowym powinny obejmować przynajmniej 5% wydatków współfinansowanych przez EFRROW, które są deklarowane każdego roku kalendarzowego agencji płatniczej;

W poszczególnych latach poziomy kontroli na miejscu osiągnęły następujące wartości dla działania M05: w 2018 r. – 17,6%, w 2019 r. – 34,5%, w 2020 r. – 10,1%, w 2021 r. – w trakcie realizacji.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, str. 69, ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 809/2014).

- Osiem kontroli ex post, o których mowa w art. 52 rozporządzenia nr 809/2014 i stwierdzono rozbieżności dotyczące:
 - prowadzenia działalności rolniczej – w jednym gospodarstwie;
 - zasobów gospodarstwa (działki ewidencyjne, budynki, maszyny) – w trzech gospodarstwach.

Kontrole ex post realizowane były w odniesieniu do operacji wytypowanych systemowo w DBRiKT ARiMR (metodą losową lub analizy ryzyka) i zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 809/2014 w każdym roku kalendarzowym powinny obejmować przynajmniej 1% wydatków EFRROW na operacje inwestycyjne, które nadal podlegają zobowiązaniom i w odniesieniu do których dokonano ostatecznej płatności z EFRROW.

W poszczególnych latach poziomy kontroli ex post osiągnęły następujące wartości dla działania M05: w 2018 r. kontroli ex post nie przeprowadzano¹¹, w 2019 r. – 7,8%, w 2020 r. – 1,1%, w 2021 r. – w trakcie realizacji.

- 416 wizyt, o których mowa w art. 48 ust. 5 rozporządzenia nr 809/2014 (35 na etapie rozpatrywania WoPP, 378 wizyty na etapie rozpatrywania WoP i trzy na etapie ex post).

Podczas wizyt na etapie rozpatrywania WoPP stwierdzono rozbieżności, które dotyczyły:

- zasobów gospodarstwa (działki ewidencyjne, budynki, maszyny) – w jednym gospodarstwie,
- zakresu rzeczowego operacji - w 10 gospodarstwach.

Podczas wizyt na etapie rozpatrywania WoP stwierdzono rozbieżności, które dotyczyły:

- zasobów gospodarstwa (działki ewidencyjne, budynki, maszyny) – w czterech gospodarstwach,
- zgodności w umowę lokalizacji operacji – w jednym gospodarstwie,
- zakresu rzeczowego operacji – w 54 gospodarstwach, np. liczby nasadzeń,
- dokumentów finansowo-księgowych związanych zakresem operacji – w trzech gospodarstwach,
- dokumentów potwierdzających ubezpieczenie przedmiotu operacji – w jednym gospodarstwie,
- prowadzenia działalności rolniczej – w jednym gospodarstwie.

Podczas wizyt na etapie ex-post nie stwierdzono rozbieżności.

(akta kontroli str. 1406-1409)

Powyższe rozbieżności wynikające z przeprowadzonych czynności kontrolnych miały charakter opisu stanu faktycznego i bezpośrednio nie skutkowały nałożeniem sankcji.¹²

W badanym okresie, w odniesieniu do dziewięciu spraw objętych kontrolą bądź wizytą w miejscu realizacji inwestycji operacji typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej”, stwierdzono nieprawidłowości skutkujące korektą finansową na łączną kwotę 15 610,40 zł. Dotyczyły one niezgodności lokalizacji

¹¹ W 2018 roku nie przeprowadzono typowania systemowego do kontroli ex post w ramach poddziałania M05.2 z uwagi na fakt, iż nie zidentyfikowano wówczas odpowiednich operacji, które mogłyby wziąć udział w puli typowania, tj. takich, w odniesieniu do których do dnia 31 grudnia 2017 r. dokonano płatności ostatecznej z EFRROW.

¹² Po zakończeniu procesu realizacji czynności kontrolnych dokumentacja pokontrolna była przekazywana do BWI OR ARiMR, gdzie pracownicy merytoryczni dokonywali jej analizy i na tej podstawie podejmowana była ostateczna kwalifikacja i ocena stwierdzonego stanu faktycznego.

zrealizowanych inwestycji z postanowieniami umów zawartych przez beneficjentów oraz wykonania mniejszej ilości nasadzeń na działkach związanych z realizacją operacji, niż wynikało to z realizacji zakresu rzeczowo-finansowego inwestycji przedmiotowych umów. Ponadto w jednej z tych spraw - beneficjent nie udokumentował posiadania obowiązkowego ubezpieczenia inwestycji zrealizowanej od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych co najmniej przez jedno ze zdarzeń losowych, co wiązało się również z nałożeniem 3% kary administracyjnej.

(akta kontroli str. 1284, 1409)

Zgodnie z procedurą opisaną w Księżce Procedur KP-611-341-ARiMR „Przeprowadzanie czynności kontrolnych w zakresie działań związanych z inwestycjami w środki trwałe (z wyłączeniem operacji typu „Scalanie gruntów”), Przywracaniem potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzeniem odpowiednich środków zapobiegawczych, Rozwojem gospodarstw i działalności gospodarczej, Współpracy, Transferu wiedzy i działalności informacyjnej, Usług doradczych, usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw w ramach PROW na lata 2014-2020”, czynności kontrolne objęte ww. typem operacji przeprowadzane były w bezpośrednim powiązaniu z etapem obsługi poszczególnych spraw, a ich forma i zakres wynikała z obowiązujących procedur i przepisów prawa krajowego oraz wspólnotowego. Przeprowadzono również wizyty realizowane na zlecenie komórki rozpatrującej sprawę na etapie obsługi WoPP, WoP, w okresie ex-post, kontrole na miejscu (realizowane na etapie obsługi WoP w wyniku typowania systemowego w DBRiKT ARiMR metodą losową lub analizy ryzyka i kontrole ex post (realizowane w przypadku operacji wytypowanych systemowo w DBRiKT ARiMR, metodą losową lub analizy ryzyka).

Zakres kontroli na miejscu określa właściwa lista kontrolna dedykowana przedmiotowemu typowi operacji, która stanowi załącznik do Instrukcji realizacji czynności kontrolnych w ramach PROW na lata 2014-2020 i jest zgodny z art. 51 ww. rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r.

(akta kontroli str. 1409-1413)

W zakresie obsługi poddziałania „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” w okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały dwie kontrole zewnętrzne (przeprowadzone przez MRiRW w Mazowieckim i Podlaskim Oddziale Regionalnym i pięć kontroli wewnętrznych (dwie kontrole przeprowadzone przez Departament Kontroli Wewnętrznej ARiMR w Łódzkim i Mazowieckim OR ARiMR oraz trzy kontrole przeprowadzone przez Biura Kontroli Wewnętrznej Mazowieckiego i Świętokrzyskiego OR ARiMR).

W wyniku kontroli stwierdzono m.in.: przekroczenie terminów dotyczących zawierania umów o przyznaniu pomocy i rozpatrzenia WoP, nierzetelne dokumentowanie weryfikacji wniosków (brak śladów rewizyjnych potwierdzających wykonanie niektórych czynności).

(akta kontroli str. 4-49)

W badanym okresie nie zostały przeprowadzone audyty zewnętrzne w zakresie obsługi poddziałania M05.2 „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”.

Departament Audytu Wewnętrznego ARiMR zrealizował natomiast jedno zadanie zapewniające pn.: Kontrole administracyjne w ramach działania M05 "Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich środków zapobiegawczych" PROW 2014-2020, obejmujące swym zakresem m.in. również obsługę poddziałania M05.2. W wyniku przeprowadzonego zadania audytowego zostało wydanych pięć zaleceń, z których żadne nie odnosiło się do poddziałania M05.2. W trakcie prowadzonych czynności, poczyniono jedynie spostrzeżenia, że w ramach tego poddziałania umowa przyznania pomocy w § 3 ust. 3 określa, że wskaźnikiem osiągnięcia celu operacji jest wykonanie zakresu rzeczowego prowadzącego do odtworzenia składnika, bądź składników gospodarstwa, które uległy zniszczeniu/uszkodzeniu. W ocenie audytorów treść ust. 3, poprzez brak jednoznacznego odniesienia do ust. 1 umowy, nie dość precyzyjnie określa realizację zakresu rzeczowego operacji, co może rodzić wątpliwości dotyczące realizacji operacji, właśnie w rozumieniu ust. 1 (czyli zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy o przyznaniu pomocy).

(akta kontroli str. 1225-1266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ośmiu z 20 zbadanych spraw stwierdzono przekroczenie terminu określonego w § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. od tygodnia do trzech miesięcy i tygodnia.
2. W dwóch na 20 zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu terminu określonego w § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 1 marca 2019 r. od 14 do 20 dni.
3. W ośmiu zbadanych sprawach skierowano do podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy pisma, w których powoływano się na nieobowiązujące przepisy prawa.

(akta kontroli str. 2090-2097)

2. Pomoc finansowa udzielana rolnikom, w których gospodarstwach rolnych wystąpiły szkody w uprawach rolnych spowodowane suszą na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Agencja, w ramach wsparcia udzielanego rolnikom poszkodowanym w wyniku niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym suszy rolniczej, w okresie objętym kontrolą, realizowała na podstawie przepisów rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. następujące programy pomocy:

- Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji przez odtworzenie środków trwałych w gospodarstwach rolnych, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a i § 5 rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. Nowelizacją z dnia 3 czerwca 2020 r.¹³ ww. rozporządzenia wprowadzono zmianę polegającą na tym, że podstawą do ubiegania się o udzielenie kredytu było złożenie w banku stosownego wniosku wraz z protokołem oszacowania szkód w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego podpisem zaufanym przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego (§13x);

¹³ Dz. U. poz. 1009.

- Pomoc jednorazowa:
 - pomoc finansowa dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniach rolnych i zwierząt gospodarskich, powstałe na powierzchni uprawy, objęły co najmniej 30% danej uprawy (§13r),
 - pomoc finansowa dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, powstałe na powierzchni uprawy, objęły co najmniej 30% danej uprawy (§13v),
 - pomoc finansowa dla producentów rolnych, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym w związku z epidemią COVID-19 (§13z).

Nowelizacją z dnia 3 czerwca 2020 r. ww. rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. wprowadzono możliwość udzielania przez Agencję pomocy finansowej dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem suszy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, które wynoszą powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym z ostatnich trzech lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły te szkody (§ 13y). W związku z nieogłoszeniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi naboru wniosków o pomoc na podstawie §13y rozporządzenia, pomoc nie była udzielana.

Dokumentem określającym sposób postępowania pracowników biur powiatowych (dalej: BP), oddziałów regionalnych oraz centrali ARiMR w czasie obsługi wniosku o udzielenie pomocy, tj. od momentu jego złożenia w BP, poprzez rozpatrywanie wniosku, wydanie decyzji, wypłatę środków oraz ewentualne ustalanie kwot nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy, była Książka Procedur KP-611-484-ARiMR „Pomoc krajowa – Udzielanie pomocy jednorazowej finansowanej ze środków krajowych”. W przypadku każdego nowo uruchomionego programu, szczegóły związane z wprowadzeniem pomocy określały zasady udzielania pomocy wprowadzane zarządzeniami Prezesa ARiMR:

- nr 95/2018 z dnia 17 września 2018 r. (ze zmianami) w sprawie wprowadzenia „Zasad dotyczących udzielania pomocy finansowej producentowi rolnemu, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi”;
- nr 132/2019 z dnia 3 października 2019 r. (ze zmianami) w sprawie wprowadzenia „Zasad dotyczących udzielania pomocy finansowej producentowi rolnemu, w którego gospodarstwie rolnym szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, powstałe na powierzchni uprawy objęły co najmniej 30% danej uprawy”;
- nr 104/2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad udzielania pomocy „na podstawie §13z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań ARiMR, dla producenta rolnego, któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym w związku z epidemią COVID – 19”.

Szczegółowe warunki, na jakich udzielane były preferencyjne kredyty „kłęskowe”, zawarte zostały w „Zasadach udzielania kredytów preferencyjnych” wprowadzonych zarządzeniem nr 12/2015 Prezesa ARiMR z dnia 12 marca 2015 r. ze zmianami. Zasady te stanowiły załącznik do umów o współpracy zawartych przez ARiMR z bankami współpracującymi w zakresie udzielania kredytów preferencyjnych. Zmiany wynikające z postanowień § 13x rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. wprowadzone zostały do „Zasad udzielania kredytów preferencyjnych” zarządzeniem Prezesa ARiMR nr 90/2020 z dnia 10 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 306-424, 461-1091)

Obsługa wniosków o przyznanie pomocy złożonych w ramach programów uruchomionych na podstawie §13r, §13v oraz §13z rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. oraz przyznanie pomocy odbywało się w aplikacji RDM¹⁴. Zastępca Dyrektora DWK podała, że „Aplikacja RDM została wykonana przez Departament Informatyki ARiMR i była każdorazowo modyfikowana pod potrzeby danego programu, na podstawie zgłoszeń wymagań sporządzanych przez Departament Wsparcia Krajowego ARiMR. W przypadku każdego z wymienionych programów zgłoszenie wymagania do Departamentu Informatyki przekazywane było równoległe z otrzymaniem projektu rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie którego był wdrażany dany program (...). Zgodnie z przepisami §13r, §13v oraz §13z ww. rozporządzenia terminy naborów wniosków oraz stawki pomocy określone były ogłoszeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (...) Zgodnie z powyższym, modyfikacja systemu odbywała się równoległe z pracami nad wprowadzeniem zasad udzielania pomocy, co umożliwiło rozpoczęcie wydania decyzji przyznających pomoc niezwłocznie po wdrożeniu programu.”

(akta kontroli str. 308-310, 313)

Obsługa dopłat do kredytów preferencyjnych odbywała się za pośrednictwem systemu SI-Agencja*KI (system do ewidencji kredytów preferencyjnych udzielonych przez współpracujące banki, z którymi Agencja ma podpisane umowy o współpracę). Program SI-Agencja*KI napisany został przez firmę Bonair i obsługiwany był przez nią przez kilkanaście lat. Następnie w drodze przetargów obsługą programu zajmowały się takie firmy jak Sygnity S.A. czy SOTIQ Sp. z o.o. Od października 2020 obsługą programu zajmowali się pracownicy Departamentu Informatyki w ARiMR. System SI-Agencja*KI był wielokrotnie modyfikowany i każdorazowo dostosowywany do zmian przepisów, jakie miały miejsce na przestrzeni lat. Dokonanie oceny złożonego przez zainteresowany podmiot wniosku o kredyt i podjęcie decyzji o udzieleniu kredytu należało do współpracujących z ARiMR banków.

(akta kontroli str. 311-313)

Zastępca Dyrektora DWK podała, że ze względu na charakter pomocy (pomoc jednorazowa), pilną konieczność podnoszenia kompetencji pracowników BP i OR ARiMR, ograniczenie kosztów oraz przeprowadzenie szkoleń w jak najkrótszym czasie, szkolenia były realizowane zdalnie z wykorzystaniem platformy „Skype” lub „Teams”. Pozwalało to na efektywną dwustronną komunikację z uczestnikami szkolenia. Nie były natomiast organizowane szkolenia stacjonarne, jak również poprzez fakt, iż w merytoryczną realizację programów nie były włączone inne komórki organizacyjne Centrali poza DWK, nie było potrzeby realizowania szkoleń dla pracowników Centrali (za wyjątkiem konsultacji dla zespołu Infolinii ARiMR).

(akta kontroli str. 310-311, 425-460)

¹⁴ Aplikacja realizująca obsługę wniosków dla pomocy de minimis i pomocy publicznej.

W badanym okresie (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.) do BP ARiMR złożono:

- 268 104 wnioski o przyznanie pomocy na podstawie §13 r rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r.; wydano 267 017 decyzji, na mocy których wypłacono pomoc na łączną kwotę 2 075 695,7 tys. zł, w tym wydano 85 000 decyzji na kwotę 344 854,1 tys. zł w ramach pomocy de minimis¹⁵;
- 354 726 wniosków o przyznanie pomocy na podstawie §13 v rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r.; wydano 294 521 decyzji, na mocy których wypłacono pomoc na łączną kwotę 1 892 178,3 tys. zł, w tym wydano 74 365 decyzji na kwotę 228 750 tys. zł w ramach pomocy de minimis¹⁶;
- 59 215 wniosków o przyznanie pomocy¹⁷ na podstawie §13 z rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r.; wydano 57 136 decyzji, na mocy których wypłacono pomoc na łączną kwotę 396 718,6 tys. zł; pomoc ta udzielana była wyłącznie jako pomoc publiczna; o pomoc tę mogli się ubiegać jedynie wnioskodawcy, którzy złożyli w 2019 r. wniosek o pomoc na szkody spowodowane przez suszę i inne niekorzystne zjawiska, o których mowa w §13 v rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. i nie został on rozpatrzony.

(akta kontroli str. 1322, 1456-1457, 1472, 1748)

Dyrektor DWK ARiMR podała, że w przypadku, gdy w danym gospodarstwie wystąpiły szkody spowodowane przez suszę, powódź oraz inne niekorzystne zjawiska atmosferyczne, pomoc była przyznawana łącznie, bez wyszczególnienia tych zjawisk. Dane w tym zakresie nie były również przekazywane przez wnioskodawców w składanych wnioskach. A zatem powyższe dane dotyczą całych programów.

(akta kontroli str. 1268, 1286)

Stan obsługi wniosków oraz stan wykorzystania poszczególnych dotacji MRiRW przyznanych na obsługę przedmiotowej pomocy były na bieżąco monitorowane poprzez przekazywanie w ramach każdego programu harmonogramów oraz wytycznych dla OR i BP Agencji mających na celu sprawne i racjonalne wykorzystanie środków finansowych.

¹⁵ Zgodnie z § 13r pomoc jest udzielana w jednej z dwóch formuł: 1) jako pomoc publiczna na warunkach określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 193 z 01.07.2014, str. 1) - w przypadku gdy szkody, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oszacowane przez komisję, o której mowa w § 5 ust. 5, wynoszą powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej albo średniej rocznej produkcji roślinnej w gospodarstwie rolnym z trzech ostatnich lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły te szkody, albo z trzech lat w okresie pięcioletnim poprzedzającym rok, w którym wystąpiły szkody, z pominięciem roku o najwyższej i najniższej wielkości produkcji, albo 2) jako pomoc de minimis w rolnictwie zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9), oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej - w przypadku gdy szkody, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oszacowane przez komisję, o której mowa w § 5 ust. 5, wynoszą nie więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnej lub 30% średniej rocznej produkcji roślinnej, o której mowa w pkt 1.

¹⁶ Zgodnie z § 13v pomoc jest udzielana w jednej z dwóch formuł: 1) jako pomoc publiczna na warunkach określonych w przepisach rozporządzenia nr 702/2014 oraz zgodnie z przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej - w przypadku gdy szkody, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oszacowane przez komisję, o której mowa w § 5 ust. 5, wynoszą powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym z trzech ostatnich lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły te szkody, albo z trzech lat w okresie pięcioletnim poprzedzającym rok, w którym wystąpiły szkody, z pominięciem roku o najwyższej i najniższej wielkości produkcji, albo 2) jako pomoc de minimis w rolnictwie zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1408/2013 oraz przepisami o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej - w przypadku gdy szkody, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oszacowane przez komisję, o której mowa w § 5 ust. 5, wynoszą nie więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnej, o której mowa w pkt 1.

¹⁷ Formularz wniosku o przyznanie pomocy nie zawierał informacji dotyczącej wnioskowanej kwoty.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁸ wprowadzona została możliwość wypłaty zaliczek na poczet pomocy w związku z wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, w wysokości 2500 zł producentom rolnym, którzy ponieśli szkody w wysokości powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej i z których wniosków wynika, iż przysługiwałyby im pomoc w wysokości powyżej 5000 zł. Agencja wypłaciła 35.832 zaliczek w łącznej kwocie 89.580,0 tys. zł.

Dodatkowo, w 2020 r. środki na realizację pomocy były ograniczone, tym samym nie mogły zostać udostępnione jednorazowo, w pełnej wysokości. Udostępniane były w kilku transzach. Limity środków na przyznawanie pomocy zostały udostępnione w systemie służącym do obsługi wniosków o przyznanie pomocy i były sukcesywnie zwiększane w miarę przyznawania Agencji kolejnej transzy środków na ten cel.

(akta kontroli str. 1268, 1286-1287, 1317, 1323-1405, 1458-1730)

W badanym okresie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych w zakresie pomocy rolnikom, w których gospodarstwach rolnych wystąpiły szkody w uprawach rolnych spowodowane suszą. Departament Wsparcia Krajowego ARiMR przeprowadził natomiast dziewięć kontroli oraz wizytacji w Biurach Powiatowych ARiMR i Oddziałach Regionalnych ARiMR w zakresie realizacji przez te jednostki zadań dotyczących programów pomocy publicznej (na podstawie §13r, §13v i §13z rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r.) oraz wizytacji sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych. Ponadto Oddziały Regionalne ARiMR przeprowadziły w badanym zakresie 32 kontrole w Biurach Powiatowych ARiMR.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono m.in.: brak śladów rewizyjnych dokonanej w systemach informatycznych weryfikacji, brak karty kontroli wniosku oraz metryki prowadzonych spraw, nieinformowanie wnioskodawców o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem przed wydaniem decyzji administracyjnych, nieinformowanie wnioskodawców o niezakończonym sprawie w terminie oraz przekroczenie terminu poinformowania wnioskodawcy o niezakończonym sprawie w terminie, wydanie decyzji przyznających nieprawidłowe kwoty pomocy.

Wizytacje pokontrolne potwierdziły realizację zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 4-49, 1269-1270, 1288-1289, 1318)

W latach 2018-2021 (do 30 czerwca 2021 r.) banki współpracujące z Agencją udzieliły poszkodowanym w wyniku szkód spowodowanych przez suszę 19 163 kredytów kłęskowych, do których Agencja przekazała (za okres sprawozdawczy od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r.) dopłaty w wysokości 105 804,7 tys. zł, w tym na podstawie §2 ust. 1 pkt 3 i §5 rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r. udzieliły 19 158 kredytów kłęskowych, do których Agencja dopłaty w wysokości 105 802,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1289-1290, 1452-1453, 1748-1749)

Dyrektor DWK ARiMR podała, że brak jest możliwości wyszczególnienia z przedstawionej kwoty przekazanych dopłat, kwoty dopłat udzielonych w ramach pomocy de minimis. Zastępca Dyrektora DWK ARiMR podała, że „Agencja prowadzi rejestr udzielonej pomocy de minimis w ramach kredytów z linii kłęskowych, a także

¹⁸ Dz. U. poz. 733.

przekazuje sprawozdania z udzielonej pomocy, jednakże nie dysponuje gotowym raportem generującym dane tylko dla kredytobiorców poszkodowanych w wyniku klęski suszy, lecz ogólnie dla pomocy de minimis z tytułu wszystkich klęsk określonych w zapisach rozporządzenia. Dopiero od dnia 9.06.2020r. kredyty klęskowe dla poszkodowanych w wyniku suszy zostały wydzielone w rozporządzeniu RM (§13x), określone dla nich zostały inne warunki niż dla pozostałych klęsk, i dlatego też kredyty te wydzielone zostały również w systemie informatycznym monitorującym stosowanie dopłat.”

(akta kontroli str. 1289-1290,1749)

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r.¹⁹ wprowadzona została zmiana w zapisach rozporządzenia RM z dnia 27 stycznia 2015 r., w zakresie spłaty przez Agencję oprocentowania kredytów za kredytobiorcę przez okres nie dłuższy niż dwa lata licząc od dnia zawieszenia przez bank spłaty kredytu w związku z wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi. Zastępca Dyrektora DWK ARiMR podała, że zgodnie z przekazanymi przez banki współpracujące zmianami do umów kredytowych z możliwości zawieszenia spłaty skorzystało 23 kredytobiorców. W przypadku zawieszenia przez bank spłaty rat kapitału kredytu w związku z wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi, spłata oprocentowania kredytu za kredytobiorcę jest dokonywana przez Agencję przez okres nie dłuższy niż 2 lata, licząc od dnia zawieszenia przez bank spłaty rat kapitału kredytu. Obecnie z zawieszenia spłaty wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. korzysta czterech kredytobiorców (jeden kredyt dotyczył ujemnych skutków przezimowania, jeden przymrozków wiosennych i dwa klęski gradu).

W badanym okresie do zawieszonych kredytów Agencja przekazała dopłaty w wysokości 329,24 tys. zł.

(akta kontroli str. 1290-1291, 1453, 1749, 1754)

W ARiMR nadzór nad prawidłowością udzielenia wykorzystania i rozliczenia środków finansowych przekazanych bankom na dopłaty do kredytów preferencyjnych wspomagany jest m.in. poprzez system informatyczny SI-Agencja*KI. Poza obsługą spraw związanych z przekazywaniem pomocy finansowej, system ten umożliwiał również nadzór nad środkami finansowymi przekazanymi bankom na dopłaty do kredytów preferencyjnych, poprzez zastosowanie mechanizmów kontrolnych takich jak ograniczenia systemowe dla możliwości wprowadzenia niedozwolonych parametrów związanych np. z maksymalną kwotą kredytu, jaką można uzyskać dla danego rodzaju pomocy, maksymalną kwotą pomocy ARiMR dla danej linii kredytowej, czy chociażby maksymalną długością spłaty danego kredytu.

(akta kontroli str. 1291-1292)

Agencja w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadzała kontrole planowe i doraźne w terenie oraz kontrole administracyjne przeprowadzane w siedzibie ARiMR. Powyższe kontrole miały na celu weryfikację prawidłowości udzielenia, rozliczenia, stosowania dopłat oraz monitorowania kredytów preferencyjnych przez banki oraz prawidłowości i celowości wykorzystania kredytów preferencyjnych przez kredytobiorców.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r., przeprowadzone zostały trzy planowe kontrole kredytów suszowych, w tym jedna przeprowadzona w trybie zdalnym w związku sytuacją epidemiczną panującą w kraju.

¹⁹ Dz. U. poz. 1483.

W wyniku kontroli stwierdzono różnice pomiędzy kwotami faktycznie spłaconych przez kredytobiorców rat odsetek, a danymi przekazanymi przez Bank do „Systemu informatycznego, służącego do obsługi kredytów z pomocą Agencji w formie dopłat do oprocentowania oraz częściowej spłaty kapitału: System SI-Agencja*KI”. W wyniku powyższego, Agencja zaleciła Bankowi wdrożenie mechanizmu nadzoru nad właściwym, starannym i zgodnym ze stanem rzeczywistym przekazywaniem danych do systemu informatycznego Agencji.

Zgodnie z Zasadami udzielania kredytów preferencyjnych, Agencja przeprowadzała kontrole administracyjne wybranych losowo kredytów na podstawie przekazanych przez bank na żądanie Agencji dokumentów. Skontrolowano 46 kredytów udzielonych poszkodowanym w wyniku suszy (zakres kontroli dotyczył wysokości limitu pomocy de minimis możliwej do udzielenia danemu kredytobiorcy). Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1454-1455, 1750)

Zastępca Dyrektora DWK wyjaśniła, że „W przypadku 2 kontroli problemowych, w których zalecono wdrożenie mechanizmu nadzoru nad właściwym, starannym i zgodnym ze stanem rzeczywistym przekazywaniem danych do systemu informatycznego Agencji, kontrolowane Banki w wyznaczonym w Wystąpieniach pokontrolnych terminie, przekazały do Agencji informację o wdrożeniu niniejszego zalecenia.”

Banki współpracujące z Agencją nie zgłaszały uwag, wniosków, problemów czy skarg dotyczących terminowości przekazywania środków finansowych na dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji, ani dotyczących rzetelności rozliczania środków finansowych przekazanych na dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych na sfinansowanie kosztów wznowienia produkcji.

(akta kontroli str. 1749, 1754)

W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone audyty wewnętrzne i zewnętrzne w zakresie Programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych i gospodarstwach rybackich spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi, ustanowionego uchwałą nr 17/2018 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. oraz Programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych i gospodarstwach rybackich spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, ustanowionego uchwałą nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1227-1228)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad terminowością prowadzonych postępowań o udzielenie pomocy oraz nad prawidłowością sporządzania pism urzędowych w sprawach dotyczących pomocy udzielanej beneficjentom, w szczególności w zakresie podawania prawidłowej podstawy prawnej.

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 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, dnia

września 2021 r.

Kontroler
Izabela Piotrowska
główny specjalista kp.

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

.....
podpis

.....
podpis