



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.01.2018

P/18/043



01457318

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI.410.011.01.2018 z 29 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Sejnach; 18-500 Sejny, ul. Zawadzkiego 3 (dalej: „Biuro Powiatowe” lub „BP”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 listopada 2017 r., p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 1 sierpnia do 1 listopada 2017 r. Dariusz Golec, p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2 marca do 31 lipca 2017 r. Daniel Obajtek, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 13 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r., p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 26 listopada 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. Andrzej Gross, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 25 lutego 2013 r. do 3 grudnia 2015 r. Stanisław Jastrzębski, kierownik Biura Powiatowego od 16 lutego 2016 r. Maciej Miszkiewicz, kierownik Biura Powiatowego od 28 kwietnia 2008 r. do 15 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość realizacji przez Biuro Powiatowe zadań na rzecz wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w latach 2014–2017.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ramach tych zadań:

- pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej byli przeszkoleni z procedur obowiązujących w tym zakresie,
- przeprowadzano akcje informacyjne przed rozpoczęciem każdej kampanii przyjmowania wniosków na temat prawidłowego ich wypełniania oraz zmian przepisów prawnych (m.in. w ramach płatności rolnośrodowiskowej i rolnictwa ekologicznego),
- stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²,
- decyzje wydawane w sprawach przyznawania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 spełniały wymogi art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³.

Nie przestrzegano natomiast terminów związanych z wydaniem sześciu analizowanych decyzji przyznających płatność ekologiczną. Wydano je bowiem od 44 do 120 dni po terminie określonym w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. poz. 370, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem ekologicznym”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020⁴. W rezultacie jedną płatność (z sześciu) zrealizowano pięć dni po terminie określonym w § 20 rozporządzenia ekologicznego⁵. Opóźnienia te były spowodowane głównie wadliwym funkcjonowaniem systemu informatycznego, na co nie miało wpływu Biuro Powiatowe. Również z sześć- i siedmiodniowym opóźnieniem – w stosunku do terminu określonego w *Księżce Procedur Instrumenty Kpa w zakresie płatności* z 11 maja 2015 r. – kierownik BP przekazał do organu II instancji dwa (z dziesięciu) odwołania od ww. decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Biurze Powiatowym

1.1. Przygotowanie organizacyjne i techniczne Biura Powiatowego do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą⁶ Biuro Powiatowe prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) i przekazane do BP w dniu wprowadzenia ich w życie lub dzień wcześniej. W latach 2014–2017 obowiązywało 15 wersji *Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007–2013* i dziewięć wersji *Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014–2020*⁷. W powyższych procedurach określono m.in. tryb: przyjmowania wniosków i wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontroli kompletności i kontroli administracyjnej wniosków, wprowadzania i weryfikacji wyników kontroli na miejscu, wprowadzania danych z jednostek certyfikujących, rozliczania płatności rolnośrodowiskowej i ekologicznej oraz wydawania decyzji. (dowód: akta kontroli str. 3-35)

Dokonane zmiany dotyczyły głównie dostosowania książek procedur (dalej: „KP”) do obowiązujących w latach 2014–2020 przepisów prawnych⁸ oraz wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, odnoszących się głównie do:

- aktualizacji dat składania corocznych wniosków o płatności rolnośrodowiskowe w ramach rolnictwa ekologicznego,
- wprowadzania nowych wzorów wniosków o płatność bądź ich modyfikacji,
- modyfikacji wymogów dla pakietu odnoszącego się do rolnictwa ekologicznego,
- wykazu roślin objętych płatnością ekologiczną,
- wymogów stosowania nawozów i środków ochrony roślin upraw ekologicznych,
- zmian zawartości pięcioletnich planów działalności ekologicznej sporządzanych na zlecenie rolników – przez zewnętrznych doradców rolnośrodowiskowych,
- uwzględnienia zgłaszanych przez jednostki organizacyjne ARiMR zmian dotyczących m.in.: wprowadzenia obowiązku informowania Biur Kontroli na Miejscu w Oddziałach Regionalnych ARiMR o fakcie wpływu do BP złożonych przez rolników zmian i korekt do wniosków wytypowanych do kontroli na miejscu, w zakresie przede wszystkim powierzchni deklarowanych działek rolnych i poszczególnych wariantów upraw ekologicznych,

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 627.

⁵ Tj. do 30 czerwca następnego roku po złożeniu wniosku o płatność ekologiczną. Przepis uchylony 15 marca 2018 r.

⁶ Lata 2014–2017.

⁷ Do 31 grudnia 2017 r.

⁸ Głównie: rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia: 13 marca 2013 r. i 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 361, ze zm.) oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 370, ze zm.), a także ustaw z dnia 7 marca 2007 r. i 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 2007–2013 i 2014–2020 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 352, ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 627)

wyszczególnienia decyzji w sprawie płatności podlegających obowiązkowi doręczenia i decyzji niepodlegających tym wymogom oraz obowiązku weryfikacji wniosków, w celu wyeliminowania danych niezgodnych ze stanem faktycznym, mających wpływ na wysokość wnioskowanych płatności.

Informacje o wprowadzonych zmianach były przekazywane przez właściwe Departamenty Centrali ARiMR do BP najpóźniej w dniu wejścia w życie zmiany w obowiązującej procedurze

(dowód: akta kontroli str. 3-35)

Kierownik BP wyjaśnił, że: „wprowadzane liczne zmiany w książkach procedur powodowały istotne utrudnienia w obsłudze działań rolnictwa ekologicznego w ramach PROW na lata 2007–2013 i 2014–2020. Utrudnienia te dotyczyły głównie wydłużenia okresu obsługi składanych wniosków przez beneficjentów z uwagi na zbyt małą wydolność i wysoką awaryjność modyfikowanych systemów informatycznych oraz zwiększonego nakładu pracy pracowników BP, skutkującego wprowadzeniem dwuzmianowego systemu pracy i koniecznością wykonywania czynności służbowych w godzinach nadliczbowych, w celu terminowego wykonania powierzonych zadań”.

W Biurze Powiatowym nie opracowano harmonogramu przygotowań realizacji działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020, ponieważ – jak wyjaśnił kierownik BP – nie było takiego obowiązku i praktycznej potrzeby. (dowód: akta kontroli str. 431-432)

1.1.2. W latach 2014–2017 zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało od ośmiu do dziesięciu pracowników Wydziału Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich. Posiadali oni aktualne zakresy czynności, przyjęte przez nich w dniu sporządzenia, w których wyszczególniono m.in. szczegółowe zadania odnoszące się do rolnictwa ekologicznego. Każdy pracownik ukończył w latach 2014–2017 osiem obowiązujących szkoleń na temat programów rolnośrodowiskowych, które zakończyły się egzaminami. Szkolenia te dotyczyły:

- działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie – kampania 2015,
- działania Rolnictwo ekologiczne EKO PROW 2014–2020 – kampania 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 na rok 2014 – część I i II (dwa szkolenia),
- płatności rolnośrodowiskowe PROW 2007–2013, kontrola administracyjna, kontrola na miejscu, naliczanie – kampania 2015,
- płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 KP-611-110 – kampania 2015,
- zasad wypełniania wniosków o przyznanie płatności w kampanii 2016,
- stosowania kodów GIS (systemu informacji geograficznej) w latach: 2015, 2016 i 2017,
- obsługa systemu IACS plus na kampanie 2015–2017.

(dowód: akta kontroli str. 36-40 i 70-82)

Harmonogramy szkoleń zrealizowanych (w wyznaczonym terminie) w BP zostały opracowane przez Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Centrali ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 36-40)

1.1.3. Do obsługi wniosków i realizacji płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 i PROW 2014–2020 Biuro Powiatowe stosowało cztery systemy informatyczne, tj.:

- RED do przyjmowania, rejestracji i wydawania rolnikom potwierdzeń przyjęcia wniosków,
- PROW do obsługi wniosków rolnośrodowiskowych z 2014 roku,
- Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (dalej: „ZSZiK”) oraz system IACS plus, umożliwiające rejestrowanie wniosków oraz przeprowadzanie kontroli: zgodności, kompletności i kontroli administracyjnej aż do wydania decyzji o płatnościach rolnośrodowiskowych. Kontrola zgodności była przeprowadzana przez innego pracownika niż kontrola kompletności, co zapewniało zachowanie „zasady dwóch par oczu”. W powyższych systemach przeprowadzano także kontrolę krzyżową w celu zapobiegania wypłacie beneficjentowi środków nienależnych.

(dowód: akta kontroli str. 41-45)

W wyniku wadliwego działania systemu informatycznego w latach 2015–2016, z opóźnieniem wdrażano poszczególne etapy obsługi wniosków rolnośrodowiskowych.

1. W 2015 roku instrukcja stanowiskowa pn. „Wprowadzanie i kontrola kompletności” została przekazana dopiero 27 kwietnia 2015 r., tj. 41 dni po terminie rozpoczęcia przyjmowania wniosków (od 15 marca 2015 r.). Powodem opóźnienia były błędy w działaniu tego systemu, którym zarządzała Centrala ARiMR. W rezultacie pełna kontrola administracyjna wniosków rolnośrodowiskowych dotyczących płatności ekologicznej PROW 2014–2020 z 2015 roku była realizowana od 14 kwietnia 2016 r. Natomiast kontrola pozostałych wniosków, czyli ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, czy dotyczących grup producentów została umożliwiona od 20 czerwca 2016 r.
2. W 2016 roku wprowadzanie i kompletność wniosków możliwe było dopiero od 9 maja 2016 r. (zamiast od 15 marca), Natomiast wdrożenie oprogramowania do kontroli administracyjnej rolnictwa ekologicznego PROW 2014–2020 nastąpiło dopiero 10 maja 2017 r. tj. zaledwie 51 dni przed ostatecznym terminem wydania decyzji administracyjnych o przyznanych płatnościach. (dowód: akta kontroli str. 46-53)

1.1.4. BP w latach 2014–2017 przeprowadzało akcje informacyjne przed rozpoczęciem każdej kampanii przyjmowania wniosków na temat prawidłowego wypełniania wniosków, zmian m.in. w ramach płatności rolnośrodowiskowej i rolnictwa ekologicznego. Spotkania te były przeprowadzane co roku w każdej z czterech gmin wiejskich powiatu sejneńskiego we współpracy z Powiatowym Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Sejnach. W celu zapewnienia równego dostępu wszystkich rolników do informacji na temat dopłat rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego BP: sołtysom poszczególnych wsi przekazano informacje i harmonogramy na temat planowanych szkoleń oraz materiały informacyjne⁹. Sołtysi następnie przekazywali te informacje mieszkańcom sołectw; w siedzibie BP, w urzędach gmin i starostwie powiatowym wywieszano ogłoszenia o terminach, miejscu i zakresie planowanych szkoleń. Informacje w tym zakresie przekazano także parafiom powiatu sejneńskiego z prośbą o odczytanie ich wiernym. Ponadto w marcu 2018 roku stosowne informacje zostały zamieszczone na stronie internetowej ARiMR (www.arimr.gov.pl).

(dowód: akta kontroli str. 54 i 61-69)

1.1.5. Stan przygotowania BP do obsługi działania rolnictwa ekologicznego był nadzorowany przez Centralę ARiMR, głównie poprzez organizowanie i monitorowanie szkoleń pracowników, kończących się egzaminem. W latach 2014–2017 w BP nie przeprowadzano natomiast w tym zakresie audytu oraz kontroli wewnętrznej ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 36-40 i 54)

1.1.6. Do obsługi wniosków rolnośrodowiskowych, poza wykazanymi wcześniej systemami informatycznymi, w BP stosowano techniki manualne dotyczące kontroli:

- wizualnej składanych przez rolników wniosków, załączników graficznych oraz wymaganych załączników,
- dochowania w kolejnych latach pięcioletniego zobowiązania rolnośrodowiskowego podjętego przez rolnika w pierwszym roku przyznania płatności w zakresie deklarowanych wariantów upraw ekologicznych i ich powierzchni,
- zapisów planu działalności ekologicznej posiadanych przez rolników z danymi deklarowanymi we wniosku,
- wniosków w zakresie ich zgodności ze stanem faktycznym odnoszącym się do deklarowanych upraw, ich powierzchni oraz przyjętych wariantów, w celu zapobieżenia wypłaty beneficjentom nienależnych środków,
- historii upraw zgłoszonych do płatności ekologicznej łąk i pastwisk w ostatnich pięciu latach od daty złożenia konkretnego wniosku,
- zgodności deklarowanych upraw ekologicznych, ich położenia oraz wariantów z otrzymanymi wykazami z jednostek certyfikujących. (dowód: akta kontroli str. 55)

⁹ Ulotki, broszury, ogłoszenia i informacje.

1.1.7. W latach 2016–2017 w Biurze Powiatowym stosowano procedury zapobiegające konfliktowi interesów, określone w § 9 zarządzeń Prezesa ARiMR z 30 sierpnia 2012 r., 14 kwietnia 2015 r. i 8 sierpnia 2016 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Każdy pracownik BP przed przystąpieniem do obsługi wniosków o przyznanie płatności miał obowiązek niezwłocznego pisemnego powiadomienia Naczelnika Wydziału Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich o konflikcie interesów przy obsłudze konkretnych wniosków. O zaistnieniu takiego przypadku Naczelnik Wydziału niezwłocznie informował kierownika BP, który wyłączał pracownika z procesu obsługi wskazanych wniosków. Każdy przypadek wyłączenia pracownika od udziału w danej sprawie był ujmowany w rejestrze wyłączeń, prowadzonym od 2016 roku, w którym zamieszczano: imię i nazwisko pracownika, jego stanowisko, datę złożenia wniosku, datę wyłączenia z obsługi sprawy wraz z jej znakiem oraz imię i nazwisko osoby wskazanej do obsługi tej sprawy. W 2015 roku – w związku z brakiem wymogu prowadzenia rejestru – gromadzono w odrębnej teczce wnioski pracowników o wyłączenie wraz z uzasadnieniem. Za 2014 rok Biuro Powiatowe nie posiada żadnych dokumentów w tej sprawie. W latach 2015–2017 dokonano 12 wyłączeń (trzy, cztery i pięć w kolejnych z tych lat).

(dowód: akta kontroli str. 56-60)

Kierownik BP wyjaśnił, że: „zarówno ja jak i naczelnik Wydziału zajmującego się wspieraniem rolnictwa ekologicznego nie mamy wiedzy, czy w 2014 roku były przypadki wyłączenia pracowników z obsługi konkretnej sprawy związanej z rozpatrywaniem wniosków płatności rolnośrodowiskowej, ponieważ w archiwum nie ma takich dokumentów, a ja i naczelnik pracujemy na zajmowanych stanowiskach w BP dopiero od 2016 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 431-432)

1.2. Prawidłowość rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy i wydawania decyzji w sprawie udzielenia płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne

1.2.1. Z danych otrzymanych z Centrali ARiMR wynika, że w latach 2015–2017 do BP złożono odpowiednio 63, 59 i 52 wnioski pierwszoroczne o przyznanie pomocy w ramach działania rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020, w tym kolejno jeden, pięć i dwa wnioski rozpatrzone odmownie, z powodu braku wymaganej liczby zwierząt (wskaźnik DJP) w stosunku do deklarowanej powierzchni upraw ekologicznych oraz 59 w 2016 roku i 114 w 2017 roku wniosków kontynuacyjnych. Ponadto złożono odpowiednio 292, 236 i 160 wniosków kontynuacyjnych z PROW 2007–2013, z tego jeden z 2016 roku rozpatrzono negatywnie z ww. powodu. Kierownik BP po rozpatrzeniu wniosków pierwszorocznych i kontynuacyjnych wydawał decyzje.

1. W 2015 roku wydano 354 decyzje przyznające płatność (62 pierwszoroczne i 292 kontynuacyjne) na kwotę 854.669 zł (543.825 zł ze środków unijnych i 310.844 zł ze środków krajowych). Decyzje obejmowały 143 warianty (z wyłączeniem pakietu 3, 4 i 9 oraz pakietu 10 (wariant 1.2 i 2)).
2. W 2016 roku było 348 decyzji przyznających płatność (54 pierwszoroczne i 294 kontynuacyjne) na 1.452.675 zł (924.336 zł środków unijnych i 528.339 zł krajowych). Decyzje obejmowały 262 warianty (z wyłączeniem pakietu 3 i 9 oraz pakietu 4 – wariant 1.1 i 2, a także pakietu 10 – wariant 1.2 i 2).
3. W 2017 roku wydano 324 decyzje (50 pierwszorocznych i 274 kontynuacyjne) na 878.120 zł (558.747 zł środków UE i 319.373 zł krajowych)¹⁰. Decyzje obejmowały 221 wariantów (z wyłączeniem pakietu 3 i 9 oraz pakietu 4 – wariant 1.1 i 2, a także pakietu 10 – wariant 1.2 i 2).

Natomiast w 2014 roku, na podstawie 365 wydanych decyzji, uwzględniających 795 wariantów (z wyłączeniem wariantów: 2.7, 2.8, 2.11 i 2.12), wypłacono 3.602.281 zł, w tym 2.881.824 zł ze środków unijnych i 720.456 zł ze środków krajowych (dowód: akta kontroli str. 405-411)

BP posiada w systemie informatycznym RED jedynie niepełne dane o liczbie wniosków przyjętych do rozpatrzenia w 2014 roku (47) i o liczbie kontynuowanych wniosków (322) w ramach pakietu rolnictwa ekologicznego, stanowiącego element programu

¹⁰ Na dzień 31 grudnia 2017 r.

rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 oraz o liczbie wniosków złożonych w latach 2015–2017 (przed ich rozpatrzeniem) w ramach PROW 2014–2020 (odpowiednio: 66, 115 i 161) wraz z liczbą ujętych w nich pakietów (kolejno 158, 265 i 287), bez określenia powierzchni działek i wnioskowanej płatności. Ponadto BP dysponuje liczbą wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach PROW 2007–2013 (odpowiednio: 401, 267 i 219) złożonych w ww. okresie, bez wyszczególnienia liczby wniosków dotyczących pakietu drugiego – rolnictwo ekologiczne (wymieniono natomiast liczbę pakietów z tego działania, wynoszącą kolejno: 305, 208 i 168). (dowód: akta kontroli str. 400–404)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie limitu środków finansowych przewidzianych na dany rok. (dowód: akta kontroli str. 410)

Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta a wydaniem decyzji o udzieleniu płatności na realizację zadań w ramach działania rolnictwo ekologiczne był dłuższy od obowiązującego terminu (w ciągu 228 dni¹¹) i wynosił 260 dni w 2014 roku, 392 dni w 2015 roku, 369 dni w 2016 roku i 340 dni w 2017 roku, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 405–409)

W 2015 roku czterem (z 63) producentów, którzy złożyli pierwszoroczne wnioski o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne, przekształcono zobowiązania z pakietu 2 (rolnictwo ekologiczne) wariant 2.1 (uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przestawiania), deklarowane w 2014 roku w ramach PROW 2007–2013, na warianty dotyczące pakietu 7 i 8 (odpowiednio uprawy rolnicze i warzywne po okresie konwersji) z PROW 2014–2020. Nie odnotowano natomiast przypadków korzystania przez beneficjentów z płatności dotyczących realizacji działania rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014–2020 z innych pakietów rolnośrodowiskowych objętych PROW 2007–2013. (dowód: akta kontroli str. 411–412)

1.2.2. Analizie poddano sześć losowo wybranych spraw dotyczących przyznania płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne (po dwie z lat 2015–2017).

1. Wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową. Posiadali bowiem nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, działki rolne o powierzchni minimum 1 ha, plan działalności ekologicznej oraz zobowiązali się do realizowania pięcioletniego zobowiązania rolnośrodowiskowego i niezwłocznego powiadamiania BP o dokonanych zmianach w prowadzonej działalności ekologicznej w zakresie realizowanych wariantów upraw i powierzchni deklarowanych działek.
2. Wnioski wraz z obowiązującymi załącznikami były kompletne i zostały złożone na obowiązujących formularzach, określonych w zarządzeniach Prezesa ARIMR w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie płatności na lata: 2015, 2016 i 2017¹². Zawarte w nich dane były zgodne z wymogami rozporządzenia ekologicznego. W dwóch wnioskach rolnicy poprawili omyłki pisarskie, poprzez ich wykreślenie potwierdzone własnoręcznym podpisem i ich datą, a następnie w kolejnym wierszu wprowadzili poprawny zapis.
3. Analizowane wnioski zostały poddane przez pracowników BP kontroli kompletności i kontroli administracyjnej (w tym krzyżowej) oraz kontroli zgodności danych zawartych we wniosku i danych ujętych w wykazie konkretnego producenta ekologicznego, sporządzonym przez jednostkę certyfikującą. Kontrole te udokumentowano w systemie informatycznym IACS plus W jednym przypadku jednostka certyfikująca skorygowała dane odnoszące się do nazw faktycznie uprawianych roślin ekologicznych. W wykazie bowiem omyłkowo podano pszenżyto jare i mieszankę wieloletnią traw zamiast odpowiednio pszenżyto ozime i mieszankę zbożową. Ponadto w dwóch analizowanych sprawach znajduje się raport z czynności kontrolnych przeprowadzonych na miejscu przez Regionalne Biuro Kontroli na Miejsku Podlaskiego Oddziału ARIMR w Łomży, który został uwzględniony przy wydawaniu decyzji o przyznaniu płatności przez pracowników BP. Jedną z tych kontroli wykazała zawyżenie przez wnioskodawcę o 0,27 ha powierzchni działki rolnej przeznaczonej na

¹¹ Liczone od ostatniego dnia ustawowego terminu składania wniosku do 1 marca następnego roku, kończącego okres wydania decyzji.

¹² Zarządzenia Prezesa ARIMR odpowiednio z dnia: 13 marca 2015 r., 9 lutego 2016 r. i 30 stycznia 2017 r.

uprawy paszowe (wariant 5), która faktycznie wynosiła 0,96 ha. W rezultacie powierzchnia zgłoszonych działek w tym wariantcie wynosiła 3,59 ha, zamiast 3,86 ha podanych we wniosku. W tej sytuacji, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 640/2014¹³ pomniejszono należną płatność o 424,98 zł (0,27 ha x 2 x 787 zł).

4. Każda z sześciu wydanych przez Kierownika BP decyzji administracyjnych w sprawie przyznania płatności ekologicznej (PROW 2014–2020) zawierała elementy wyszczególnione w art. 107 Kpa. Wysokość świadczeń ustalono przy zastosowaniu obowiązującej w danym roku stawki płatności, określonej w załącznikach do rozporządzenia ekologicznego, uwzględniających: wysokość stawki płatności ekologicznej, koszty transakcyjne i współczynnik degresywności uzależniony od wielkości powierzchni gruntów dotyczących rolnictwa ekologicznego. Płatności ekologiczne przyznane na podstawie analizowanych decyzji zostały zrealizowane w wysokościach określonych w decyzjach. Analizowane decyzje były wydane od 44 do 120 dni po terminie określonym w 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 2014–2020, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 83-371)

1.3. Odwołania od decyzji kierownika Biura Powiatowego

W okresie objętym kontrolą złożono 18 odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020, z tego pięć w 2015 roku, cztery w 2016 roku i dziewięć w 2017 roku. Wszystkie odwołania rejestrowano w systemie kancelaryjnym RED, a następnie w systemie informatycznym ZSiK, w którym podawano: datę wpływu odwołania, znak sprawy oraz numer odwołania. (dowód: akta kontroli str. 372)

Analizie poddano 10 (z 18) odwołań.

1. Sześć z nich przedłożono w BP osobiście, a cztery przesłano drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru.
2. Przy prowadzeniu ośmiu spraw stosowano procedury określone w *Księżce Procedur Instrumenty Kpa w zakresie płatności* z 11 maja 2015 r. oraz w Kpa. W pozostałych dwóch przypadkach, dotyczących odwołań z 19 czerwca i 12 października 2017 r., Kierownik BP skierował je wraz ze swoim stanowiskiem do organu II instancji odpowiednio z siedmiodniowym i sześciodniowym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Organ odwoławczy natomiast rozstrzygał sprawy w dwumiesięcznym terminie, określonym ww. *Księżce Procedur*, z wyjątkiem jednej sprawy, w której termin przekroczono o pięć dni. Po otrzymaniu rozstrzygnięcia, Kierownik BP wydawał decyzje w ustawowym terminie określonym w Kpa.
3. Spośród 10 odwołań, kierownik BP uwzględnił w całości jedno w trybie art. 132 § 1 Kpa, cztery decyzje organ II instancji utrzymał w mocy, a pięć skierował do ponownego rozpatrzenia. Po rozpatrzeniu, trzy odwołania zostały uwzględnione, a dwie decyzje utrzymano w mocy. (dowód: akta kontroli str. 356-371, 373-375, 376-394 i 413-430)

1.4. Efekty płatności rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na terenie powiatu sejneńskiego w okresie ich obowiązywania

1.4.1. W latach 2014–2017 Biuro Powiatowe nie monitorowało przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu sejneńskiego, ani też nie dokonywało analiz w tym zakresie. Nie posiadano także danych o liczbie gospodarstw ekologicznych, które po pięcioletnim okresie zobowiązania w ramach PROW 2007–2013 zostały zlikwidowane, a ile istnieje nadal.

Kierownik BP wyjaśnił, że: „nie monitorowaliśmy przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu sejneńskiego oraz nie dokonywaliśmy żadnych analiz w tym zakresie, ponieważ na podstawie obowiązujących przepisów i wewnętrznych

¹³ Rozporządzenie z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20 czerwca 2014 r.).

uregulowań nie mamy takiego obowiązku i uprawnień. Posiadamy jedynie, w systemie informatycznym ARiMR, dane dotyczące: liczby wpływających i rozpatrzonych wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, deklarowanej powierzchni poszczególnych rodzajów upraw ekologicznych oraz wysokości przyznanych co roku płatności rolnośrodowiskowych. Dane te jednak, z poziomu BP, umożliwiają jedynie sprawdzenia pojedynczych wniosków, a nie dokonywania zbiorczych podsumowań i analiz, do których pracownicy BP nie mają uprawnień. Uprawnienia te są przypisane wybranym pracownikom Centrali ARiMR”

(dowód: akta kontroli str. 431-432)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niemonitorowanie przez Biuro Powiatowe przyrostu lub zmniejszenia liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych na terenie powiatu sejneńskiego oraz niedokonywanie odpowiednich analiz w tym zakresie pozbawia jednostkę możliwości poznania efektów realizowanych płatności rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne na tym terenie.

1.4.2. Biuro Powiatowe – za pośrednictwem Centrali ARiMR (niezwłocznie otrzymaniu przez Prezesa Agencji) – otrzymywało wykazy producentów z jednostek certyfikujących, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁴. Przy czym posiadano jedynie dostęp do danych odnoszących się do indywidualnych producentów. BP nie miało zatem możliwości korzystania ze zbiorczych danych za poszczególne rok, stanowiących podstawę do dokonywania analiz w tym zakresie. Otrzymane indywidualne wykazy były przez pracowników BP drukowane, weryfikowane pod względem zgodności zamieszczonych w nich danych z danymi zawartymi we wnioskach w ramach kontroli administracyjnej oraz wprowadzane do odpowiedniego systemu informatycznego PROW (w 2014 roku) i IACS plus (od 2015 roku).

Analiza 10 indywidualnych wykazów otrzymanych z jednostek certyfikujących w latach 2015–2017 wykazała, że zawarte w nich dane dotyczące m.in: numeru identyfikacyjnego producenta, numeru ewidencyjnego i powierzchni zgłoszonej działki rolnej, rodzaju uprawy ekologicznej i liczby zwierząt ekologicznych były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji BP, na podstawie złożonych wniosków. Biuro Powiatowe otrzymywało pierwsze wykazy do 30 listopada danego roku, a ich uzupełnienia (sześć) do końca lutego następnego roku, tj. zgodnie z zapisami art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 83-98, 104-143, 149-204, 212-270, 276-322, 328-350 i 395-400)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kierownika BP wydał wszystkie sześć analizowanych decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 od 44 do 120 dni po upływie terminu określonego w 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 2014–2020 (do 1 marca następnego roku po złożeniu wniosku). W rezultacie jedną płatność zrealizowano pięć dni po terminie ustalonym w § 20 rozporządzenia ekologicznego. Przeciętny okres między złożeniem wniosku przez producenta a wydaniem decyzji o udzieleniu płatności na realizację zadań w ramach działania rolnictwo ekologiczne był dłuższy od obowiązującego terminu (wynoszącego 259 dni w latach 2015–2016 i 274 dni w 2017 roku¹⁵) i wynosił 392 dni w 2015 roku, 369 dni w 2016 roku i 340 dni w 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 100-103, 144-148, 208-2011, 272-275, 325-327, 351-355, 405-409 i 433)

Zgodnie z art. 31 powołanej ustawy decyzje administracyjne należało wydać do 1 marca roku następującego po roku, w którym zostały złożone wnioski o przyznanie pomocy.

Kierownik BP wyjaśnił, że opóźnienia w wydaniu decyzji były spowodowane głównie wadliwym funkcjonowaniem systemu informatycznego IACS plus oraz brakami kadrowymi związanymi przede wszystkim z długimi okresami usprawiedliwionej nieobecności czterech pracowników zajmujących się obsługą wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 431-432)

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054. Ustawa zwana dalej „ustawą o rolnictwie ekologicznym”.

¹⁵ Termin składania wniosków od 15 marca do 15 czerwca 2015 r. i 2016 r. oraz do 31 maja 2017 r.

2. Kierownik BP przekazał do organu II instancji dwa (z dziesięciu) odwołania od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 z siedmiodniowym i sześcioldniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 133 Kpa oraz w *Księżce Procedur Instrumenty Kpa w zakresie płatności* z 11 maja 2015 r. Odwołania przekazano – wraz ze stanowiskiem Kierownika BP do Oddziału Regionalnego ARiMR w Łomży – dopiero 3 lipca i 26 października 2016 r., zamiast w ciągu siedmiu dni od daty wpływu. Nie miało to wpływu na przebieg i wynik postępowania odwoławczego (dowód: akta kontroli str. 373-375 i 413-430)

Kierownik BP wyjaśnił, że: „opóźnienia w postępowaniu odwoławczym przed organem I instancji były stosunkowo niewielkie i wynikały z konieczności załatwienia innych, bardzo pilnych spraw związanych z funkcjonowaniem placówki”. (dowód: akta kontroli str. 431-432)

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 w terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020.
2. Przekazywanie przez Kierownika BP do organu II instancji odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 w wymaganym terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

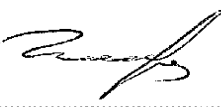
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 6 lipca 2018 r.

Kontroler NIK
główny specjalista kontroli państwowej

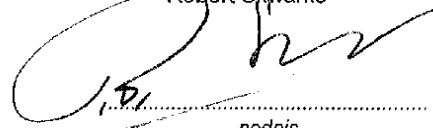
Janusz Zawirski



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Robert Skwarko



.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.