



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.02.2018

P/18/043



01457618

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 – Wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/71/2018 z 30 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Suwałkach, ul. Sportowa 22, 16-400 Suwałki (dalej: „Biuro” lub „Biuro Powiatowe”).
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 dnia 31 lipca 2017 r. Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 13 stycznia 2016 r. do dnia 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 Stankiewicz Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Suwałkach od 1 sierpnia 2016 r. Robert Szczęsny Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Suwałkach od 15 lutego do 31 lipca 2016 r. Bożena Jabłońska Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Suwałkach od 26 maja 2008 r. do 8 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość realizacji przez Biuro Powiatowe zadań wspierających rolnictwo ekologiczne w okresie objętym kontrolą².

Biuro Powiatowe zostało prawidłowo przygotowane do realizacji zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego oraz propagowania tej działalności wśród rolników powiatu suwalskiego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej otrzymali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej, ustalonych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”). Decydując o udzieleniu wsparcia finansowego do działalności ekologicznej, przestrzegano zasad określonych rozporządzeniem 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 2014–2020³ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”) oraz obowiązujących procedur. Analizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (dalej: „PROW 2014–2020”) sześć decyzji spełniało wymogi przepisów art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „Kpa”). Wydano je jednak od 77 do 119 dni po terminie określonym w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu

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

² Lata 2014–2017.

³ Dz. U. poz. 370, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020⁵ (dalej „u.w.r.o.w.”), co w jednym przypadku skutkowało opóźnieniem w realizacji płatności. Powodem tej nieprawidłowości był wadliwie funkcjonujący system informatyczny, obsługiwany przez Centralę ARIMR.

Ponadto w dwóch decyzjach błędnie ustalono powierzchnię gruntów rolnych zakwalifikowanych do płatności ekologicznej, przez co w jednej z nich zaniżono wypłatę o 78 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014–2017 Biuro Powiatowe prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa ARIMR. W okresie objętym kontrolą 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*, określających m.in. tryb przyjmowania wniosków, zasady wprowadzania danych z wniosków do systemów informatycznych, sposób prowadzenia kontroli kompletności danych i kontroli administracyjnej wniosków oraz przygotowania projektów decyzji. W oparciu o dostępne w Biurze dokumenty dotyczące pięciu zmian (z 24 dokonanych) wymaganych procedur ustalono, że zmiany opublikowano na stronie intranetowej Agencji na dzień przed wejściem ich w życie lub w tym samym dniu.

(dowód: akta kontroli str. 27-81 i 306-314)

Zmiany powyższych procedur spowodowane były m.in.:

- nowelizacjami aktów prawnych, tj. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁶; rozporządzenia ekologicznego (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”); ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁷ oraz u.w.r.o.w.,
- zmianą terminu składania wniosków (na przykład w kampanii 2017 roku termin ten wydłużono z 15 do 30 maja 2017 r.),
- corocznym modyfikowaniem przez Prezesa ARIMR wzoru wniosków oraz katalogu i wzorów załączników wymaganych do wniosków. (dowód: akta kontroli str. 124-125)

Główny specjalista Biura (jeden z pracowników prowadzących sprawy płatności ekologicznych) wyjaśnił, że: „Wszystkie zmiany procedur wymagały zapoznania się i nauczania ich stosowania. Częste zmiany procedur, instrukcji stanowiskowych⁸, wytycznych⁹ oraz licznych komunikatów uszczegóławiających sposób postępowania na poszczególnych etapach działania powoduje, iż dokumentacja określająca zasady weryfikacji (obsługi) wniosków staje się obszerna, co utrudniało jej przyswajanie i stosowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 124-125)

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 361, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1856.

⁸ Na przykład określającej sposób wprowadzania i kontroli kompletności wniosków o przyznanie płatności, „stosowania kodów GIS” lub prowadzenia kontroli administracyjnej.

⁹ Na przykład dotyczących: „Zamykania spraw i uczestnictw PROW 2007–2013 oraz tworzenia spraw i nowych uczestnictw PROW 2014–2020”; „Wymiany informacji pomiędzy Jednostkami Certyfikującymi a ARIMR oraz Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w zakresie danych o producentach prowadzących produkcję rolną metodami ekologicznymi”; „Zasad wyjaśniania przez Biura Powiatowe ARIMR rozbieżności pomiędzy deklaracją rolnika, danymi w wykazach przekazanych przez Jednostki Certyfikujące”.

W okresie objętym kontrolą do obsługi wniosków i przygotowania płatności rolnośrodowiskowych PROW 2007–2013 i PROW 2014–2020 angażowano przeciętnie od 20 do 22 pracowników, zatrudnionych w Wydziale Działów Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Biura. Pracownikom tym przekazano pisemne zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień, określające m.in. zagadnienia wymagane przy obsłudze wniosków (fakt przyjęcia do wiadomości i stosowania powyższych zakresów potwierdzany był podpisem pracownika) oraz zapewniono udział w szkoleniach. W latach 2014–2017 omawiani pracownicy uczestniczyli w 203 szkoleniach¹⁰, w tym dotyczących:

- płatności rolnośrodowiskowych 2007–2013,
- zasad przyznawania płatności ekologicznych w kampaniach 2014 roku i 2015 roku,
- działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 kampania 2015 roku,
- kontroli na miejscu metodą inspekcji terenowej i metodą FOTO 2016 roku,
- obsługi systemu IACSplus,
- przeprowadzania kontroli administracyjnej. (dowód: akta kontroli str. 5-26)

W Biurze nie opracowano harmonogramu przygotowań realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. Kierownik Biura wyjaśnił, że w ramach przygotowań do powyższego działania Biuro Powiatowe prowadziło prace określone „harmonogramem obsługi”, który ustalony został Komunikatem Departamentu Płatności Bezpośrednich ARiMR Nr WPRE 16/2017 z 10 maja 2017 r. Harmonogram ten zobowiązywał Biuro do wydania do 19 maja 2017 r. 20% decyzji w sprawach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych i ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 92-102, 124 i 291-294)

Do rejestracji i analizowania wniosków oraz przygotowania projektu decyzji o płatnościach ekologicznych w Biurze w okresie objętym kontrolą wykorzystywano pięć systemów informatycznych.

- a) Systemy „RED” („Rejestr dokumentów i spraw ARiMR”) i „ZSZiK” („Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli”)¹¹ przeznaczone były do rejestracji wniosków.
- b) System „PROW” w 2014 roku, a od 2015 roku system „IACSplus” – wykorzystywano do przeprowadzenia kontroli wniosków i przygotowywania projektów decyzji. System „IACSplus” umożliwiał przeprowadzanie kontroli: zgodności i kompletności wniosków, przy czym kontrolę zgodności przeprowadzano przez inną osobę, niż kontrola kompletności (zgodnie z „zasadą dwóch par oczu”). System ten umożliwiał także przeprowadzenie kontroli administracyjnej¹² i krzyżowej¹³ oraz przygotowanie projektu decyzji.
- c) Systemy „OB2016” i „OB2017” wykorzystywano pomocniczo do ustalania maksymalnej kwalifikowanej powierzchni upraw. (dowód: akta kontroli str. 27-29)

Obsługa manualna wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej obejmowała wprowadzanie danych: z wniosku i załączników, uzyskanych z jednostki certyfikującej oraz wynikających z raportów z kontroli na miejscu i uzupełnienia projektu decyzji o uzasadnienie faktycznie. W przypadkach stwierdzenia niedochowania zobowiązań, obsługa manualna dotyczyła także weryfikacji zobowiązań oraz prowadzenia windykacji. (dowód: akta kontroli str. 27-29)

W 2015 roku nie przeprowadzono kontroli administracyjnej otrzymanych wniosków, ponieważ odpowiedni moduł systemu IACSplus uruchomiono w marcu 2016 roku. Spowodowało to, że dopiero od tego czasu rozpoczęto przeprowadzanie tych kontroli i naliczanie płatności dotyczących wniosków złożonych w 2015 roku (w ramach PROW 2014–2020). W kampanii 2016 roku wystąpiła podobna sytuacja, ponieważ moduł

¹⁰ Wymieniono istotniejsze szkolenia.

¹¹ W 2014 roku system służył do rejestracji i kontroli kompletności wniosków, a od 2015 roku do tworzenia list zleceń płatności.

¹² Kontrola administracyjna polega na automatycznym sprawdzeniu danych sprawy zawartych w systemie identyfikacji działek rolnych i poprzedza przygotowanie projektu decyzji.

¹³ Kontrola krzyżowa w założeniu zapobiega wypłacie beneficjentowi środków nienależnych.

umożliwiający przeprowadzenie kontroli administracyjnej (systemu IACSplus) uruchomiono w maju 2017 roku. W kampanii 2017 roku powyższy moduł uruchomiono w ograniczonym zakresie w styczniu 2018 roku, a w pełnym – na przełomie marca i kwietnia 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 124-125 i 226-228)

Biurow corocznie prowadziło akcje promocyjno-informacyjne na temat działania „Rolnictwo ekologiczne”, które polegały na:

- wykładaniu w siedzibie Biura ulotek i biuletynów informacyjnych, które otrzymano z Centrali oraz Oddziału Regionalnego ARiMR¹⁴,
- udziale pracowników Biura w corocznie organizowanych dożynkach powiatowych i gminnych, w trakcie których propagowano działanie „Rolnictwo ekologiczne”,
- udziale w organizacji konferencji „PROW 2014–2020 – kontynuacją nowoczesnych zmian w rolnictwie”, która odbyła się 16 lipca 2017 r. w Parku Naukowo-Technologicznym w Suwałkach. (dowód: akta kontroli str. 82-84)

Stan przygotowania i prowadzenia przez Biuro obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 był nadzorowany przez Centralę ARiMR poprzez:

- przeprowadzenie okresowych testów wdrożeniowych systemu IACSplus, który od 2015 roku wykorzystywano do ustalania płatności ekologicznych i był w następnych latach sukcesywnie modernizowany,
- zorganizowanie narad i szkoleń dla pracowników,
- przeprowadzenie w sierpniu 2017 roku w Biurze audytu wewnętrznego w zakresie prawidłowości rozpatrywania wybranych trzech wniosków otrzymanych w działaniu „Rolnictwo ekologiczne” kampanii 2016 roku, pod kątem identyfikacji błędów i uchybień występujących w trakcie procesu obsługi/weryfikacji wniosku, zgodności postępowania z procedurami. Nieprawidłowość wykazano w obsłudze jednego wniosku (spośród trzech sprawdzonych), która polegała na błędnym podaniu daty powstania zobowiązania ekologicznego w uzasadnieniu decyzji. Wyeliminowano ją w toku późniejszego postępowania, wydając postanowienie o sprostowaniu błędu.

(dowód: akta kontroli str. 82, 85-91, 104-123 i 289-290)

Przy obsłudze działania „Rolnictwo ekologiczne” w Biurze stosowano procedurę zapobiegającą konfliktowi interesów w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia takiego konfliktu. Procedura ta określona została zarządzeniami nr 26/2015 Prezesa ARiMR z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w ARiMR i nr 81/2016 z 8 sierpnia 2016 r. w tej samej sprawie¹⁵. W latach 2014–2017 dokonano 55 wyłączeń pracowników z prowadzenia 168 spraw, z tego dwukrotnie dwóch pracowników prowadzących postępowania dotyczące rolnictwa ekologicznego. (dowód: akta kontroli str. 82-83)

1.2. W latach 2014–2017 w Biurze zarejestrowano 4.895 wniosków¹⁶ o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, z których:

- 3.805 dotyczyło PROW 2007–2013 (243 wniosków pierwszorocznych i 1.040 wniosków kontynuacyjnych w 2014 roku, 1.036 wniosków kontynuacyjnych w 2015 roku, jeden wniosek pierwszoroczny i 852 wnioski kontynuacyjnych w 2016 roku oraz 633 wniosków kontynuacyjnych w 2017 roku),
- 1.090 wniosków dotyczyło PROW 2014–2020 (210 wniosków pierwszorocznych w 2015 roku, 148 wniosków pierwszorocznych i 200 wniosków kontynuacyjnych w 2016 roku oraz 200 wniosków pierwszorocznych i 332 wnioski kontynuacyjne w 2017 roku). (dowód: akta kontroli str. 123 i 297-305)

¹⁴ Corocznie otrzymywano około 300 egzemplarzy ulotek informacyjnych.

¹⁵ Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów, pracownik Agencji podlega wyłączeniu od udziału w danej sprawie. O przyczynach powodujących wyłączenie pracownik zobowiązany jest niezwłocznie pisemnie powiadomić bezpośredniego przełożonego, który powinien poinformować Kierownika Biura Powiatowego/Dyrektora Oddziału Regionalnego o wystąpieniu okoliczności powodujących wyłączenie pracownika.

¹⁶ Dane te wynikają z otrzymanych wniosków w wersji papierowej, w których na ogół wskazywano kilka pakietów upraw ekologicznych. Na podstawie danych funkcjonujących w Biurze systemów informatycznych nie było możliwe ustalenie terminów i wyników rozpatrzenia wniosków oraz liczby decyzji określających płatności ekologiczne i powierzchni upraw, które one dotyczyły.

Wydział Programów Rolnośrodowiskowych i Ekologii Departamentu Płatności Bezpośrednich Agencji wygenerował dane z systemów¹⁷ ARIMR. Poniżej przedstawiono wyniki ich analizy.

- a) W kampanii 2014 roku (dotyczącej PROW 2007–2013) otrzymano 2.572 wniosków, z których 442 było pierwszorocznych, a 2.130 – kontynuacyjnych. Po ich rozpatrzeniu wydano 2.069 decyzji i udzielono 14.054.527 zł dofinansowania (w tym 11.253.317 zł ze środków unijnych i 2.801.210 zł ze środków krajowych). Największego dofinansowania udzielono do upraw rolniczych po okresie konwersji (60% dofinansowania) i upraw rolniczych w okresie konwersji (35,3%), a najmniejszego do upraw sadowniczych i jagodowych w okresie karencji (0,1%) oraz do tych upraw po zakończeniu konwersji (0,2%).
- b) W kampanii 2015 roku (w ramach PROW 2014–2020) złożono 547 wniosków, w oparciu o które wydano 509 decyzji przyznających 2.370.881 zł płatności ekologicznych (w tym 1.508.588 zł ze środków unijnych i 862.293 zł ze środków krajowych). Największe dofinansowanie udzielono do upraw paszowych na gruntach ornych po okresie konwersji (38,4%) i do upraw paszowych na gruntach ornych w okresie konwersji (3,6%), a najmniejsze do podstawowych upraw sadowniczych w okresie konwersji (0,04%) i podstawowych upraw sadowniczych po okresie konwersji (0,09%).
- c) W kampanii 2016 roku (w ramach PROW 2014–2020) rolnicy złożyli 753 wnioski (w tym 382 pierwszoroczne i 546 kontynuacyjnych), w oparciu o które wydano 522 decyzji i zrealizowano 3.799.060 zł płatności ekologicznych (2.417.338 zł wypłacono ze środków unijnych i 1.381.722 ze środków krajowych). Najwięcej środków przeznaczono na dofinansowanie upraw paszowych na gruntach ornych po okresie konwersji (37,3%) i upraw paszowych na gruntach rolnych po okresie konwersji (25,9%), a najmniej środków przeznaczono na podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji (0,05%) i podstawowe uprawy sadownicze po okresie konwersji (0,09%).
- d) W kampanii 2017 roku (w ramach PROW 2014–2020) otrzymano 837 wniosków, w tym 499 pierwszorocznych i 338 kontynuacyjnych. Po ich rozpatrzeniu wydano 629 decyzji¹⁸ przyznających 2.972.529 zł płatności ekologicznych, z których 1.891.417 zł wypłacono ze środków unijnych i 1.081.112 zł ze środków krajowych. Najwięcej środków przeznaczono na uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji (51%) i uprawy rolnicze po okresie konwersji (21%), a najmniej na podstawowe uprawy sadownicze po okresie konwersji (0,06%) i podstawowe uprawy sadownicze w okresie konwersji (0,15%).
- e) Negatywnie rozpatrzono 980 wniosków (z tego w poszczególnych kampaniach z lat 2014–2017 odpowiednio: 503, 38, 231 i 208). Najczęstszą przyczyną odmownego rozpatrzenia wniosków był brak wymaganej liczby zwierząt przy deklarowaniu upraw paszowych oraz zadeklarowanie przez rolników upraw traw na gruntach ornych, mimo że faktycznie stanowiły one trwałe użytki zielone.
- f) Średni czas wydania decyzji wyniósł od 245 do 390 dni, w tym od 245 do 281 dni w kampanii 2014 roku, 390 dni w kampanii 2015 roku, od 371 dni do 376 dni w kampanii 2016 roku i od 338 dni do 341 dni w kampanii 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 219-224 i 296)

W okresie objętym kontrolą:

- nie wystąpiły przypadki wstrzymania do realizacji ustalonych płatności ekologicznych, z uwagi na wyczerpanie limitów środków finansowych,
- w dwóch przypadkach dokonane zostały przekształcenia zobowiązań ekologicznych, realizowanych w ramach PROW 2007–2013 na PROW 2014–2020. Dotyczyło to rolnika, który uprawy z pakietu 2.1. „Uprawy rolnicze, dla których zakończono okres przedstawiania” zamienił na pakiet 11 i 12 („Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji” i „Trwałe użytki zielone po okresie konwersji”) oraz rolnika, który

¹⁷ Dane te przedstawiają większe ilości wniosków, niż wynikające z ich papierowych wersji, ponieważ odnotowywane są dla poszczególnych pakietów upraw rolnych.

¹⁸ Według Wydziału Programów Rolnośrodowiskowych i Ekologii Departamentu Płatności Bezpośrednich ARIMR kampania 2017 roku nie została jeszcze zakończona.

pakiet 2.1. i 2.2. („Uprawy rolnicze w okresie przestawiania”) przekształcił na pakiet 7.11. i 12, tj. odpowiednio: „Uprawy rolnicze po okresie konwersji”, „Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji” i „Trwałe użytki zielone po okresie konwersji”.
(dowód: akta kontroli str. 295-296)

Analizie poddano sześć wybranych decyzji administracyjnych (po dwie z poszczególnych kampanii przeprowadzonych w latach 2015–2017), przyznających 55.921 zł płatności ekologicznych.

1. Wnioski o wydanie decyzji zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR oraz zawierały wymagane dane. W jednym przypadku wniosek nie zawierał wymaganego oświadczenia o rodzaju uprawianych drzew i krzewów, które zostało złożone na wezwanie Biura.
2. Wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj. posiadali nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania rolnośrodowiskowego, zgodnie z zarejestrowanym planem działalności rolnośrodowiskowej.
3. Wnioski o wydanie decyzji poddane zostały kontroli kompletności, kontroli administracyjnej (w tym kontroli krzyżowej) oraz kontroli zgodności danych we wniosku z danymi jednostki certyfikującej. W procesie weryfikacji danych (w jednym przypadku) uwzględniano również ustalenia z raportu z przeprowadzonych kontroli na miejscu.
4. Wszystkie decyzje wydano po ustawowo określonym terminie¹⁹ (tj. po 1 marca lat 2016–2018), po upływie: 116 i 119 dni w kampanii 2015 roku, 77 i 87 dni w kampanii 2016 roku oraz 83 i 106 dni w kampanii 2017 roku. Przeciętny okres rozpatrywania wniosków, w oparciu o które wydano przeanalizowane decyzje, w poszczególnych kampaniach wyniósł: 425, 310 i 365 dni. Zagadnienie nieterminowego wydawania decyzji omówiono także w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
5. Decyzje o przyznaniu płatności zawierały elementy wymagane art. 107 Kpa. Wysokość płatności ekologicznych ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki oraz ustalonej powierzchni uprawy ekologicznej, uwzględniając w uzasadnionych (dwóch) przypadkach sankcje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości.
6. W dwóch przypadkach stwierdzono błędy w wydanych decyzjach, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 226-275)

1.3. W okresie objętym kontrolą do Biura wpłynęło 125 odwołań od decyzji ustalających płatności ekologiczne, w tym:

- 62 dotyczące działań prowadzonych w ramach PROW 2007–2013 (44 wniesiono w 2014 roku, 10 – w 2015 roku, po cztery w 2016 i 2017 roku);
- 63 dotyczące działań prowadzonych w ramach PROW 2014–2020 (37 z nich wniesiono w 2016 roku, a 26 w 2017 roku).
(dowód: akta kontroli str. 126-137)

Odwołania były składane osobiście przez rolników bądź za pośrednictwem poczty. W Biurze rejestrowano je w systemie RED i ZSZiK, a w 2014 roku także w systemie PROW. Z otrzymanych 125 odwołań:

- a) w 37 przypadkach Kierownik Biura uznał argumenty w nich przedstawione za zasadne i po ponownym rozpatrzeniu spraw (stosując przepisy art. 123 Kpa) wydał nowe rozstrzygnięcia;
- b) 88 odwołań zostało przekazanych do jednostki nadrzędnej (w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania), z których:
 - czterech nie rozpatrzono, ponieważ wniesiono je po terminie określonym dla tego środka odwoławczego;
 - 28 uznano za niezasadne i utrzymano w mocy decyzje wydane przez Kierownika Biura;

¹⁹ O czym wcześniej poinformowano strony, wskazując nowy termin zakończenia postępowania i przyczyny jego wydłużenia.

- 56 uznano za zasadne, co spowodowało uchylenie zaskarżonych decyzji i przekazanie ich do ponownego rozpatrzenia przez Kierownika Biura.

(dowód: akta kontroli str. 126-141)

Analizą objęto 31 odwołań od decyzji Kierownika Biura w sprawie przyznania płatności ekologicznych, z których siedem zostało przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR utrzymanych w mocy, a 24 zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia. W wyniku powtórnego ich rozpatrzenia, w jednym przypadku pierwotną płatność zmniejszono (o 25,20 zł), a w 23 przypadkach ją zwiększono (łącznie o 116.560,88 zł). Najczęściej przyczyną odwołania były stwierdzone przez Biuro Powiatowe rozbieżności w powierzchni gruntów rolnych, pomiędzy zadeklarowanymi przez rolników do upraw ekologicznych, a odnotowanymi w rejestrach ARiMR. Na przykład wnioskiem z 12 maja 2015 r. rolnik z gminy Suwałki zadeklarował prowadzenie upraw ekologicznych na gruntach rolnych o powierzchni 17,68 ha. Decyzją z 23 czerwca 2016 r. ustalono płatność ekologiczną (12.045 zł) dla gruntów o powierzchni 16,11 ha. W decyzji nie uwzględniono pozostałych zadeklarowanych gruntów (1,57 ha), z uwagi na stwierdzone rozbieżności w wyniku przeprowadzonej kontroli administracyjnej. W postępowaniu odwoławczym uwzględniono argumenty skarżącego (po dokonaniu aktualizacji powierzchni w systemie informatycznym) i płatność ekologiczną (15.751,79 zł) ustalono dla upraw prowadzonych na gruntach o powierzchni 17,68 ha. (dowód: akta kontroli str. 126-127 i 189-216)

Kierownik Biura wyjaśnił, że: „Główną przyczyną zaistniałych sytuacji jest dość często aktualizowana powierzchnia MKO (...) Decyzje w omawianej sprawie są wydawane w oparciu o aktualne dane MKO (Maksymalny Kwalifikowany Obszar), prezentowany w systemie informatycznym. Powierzchnia MKO określana i aktualizowana jest przez Pracowników Biura Kontroli na Miejscu Wydział GIS. W przypadku złożenia odwołania od decyzji, Kierownik Biura Powiatowego występuje z pismem do Biura Kontroli na Miejscu w celu weryfikacji MKO. Po ponownej analizie przez pracownika Biura Kontroli na Miejscu powierzchnia MKO najczęściej ulega zmianie. (...) Ze względu na zmianę MKO Dyrektor Oddziału Regionalnego uchyla decyzje i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia. Powyższa zmiana skutkuje wydaniem nowej decyzji.” (dowód: akta kontroli str. 291-295)

Analizowane odwołania rozpatrzono zgodnie z przepisami Kpa oraz postanowieniami procedury Nr 1.2. „Odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez Kierowników Biur Powiatowych w zakresie płatności”, ustalonych Książką procedur KP-611-14-ARiMR/9/z „Instrumenty KPA w zakresie płatności”. (dowód: akta kontroli str. 126-127)

1.4. W okresie objętym kontrolą Biuro nie monitorowało zmian w stanie ilościowym i powierzchni gospodarstw, realizujących zadania z zakresu rolnictwa ekologicznego na terenie swego działania. Kierownik Biura wyjaśnił, że: „ARiMR jest agencją płatniczą, w której kompetencjach nie znajduje się monitoring stanu liczbowego gospodarstw i przetwórci ekologicznych”. Dodał, że „[...] w ostatnim okresie nastąpił spadek składanych wniosków o wsparcie ekologiczne. W mojej ocenie jedną z przyczyn spadku zainteresowania programem jest zmiana przepisów na bardziej rygorystyczne. Na przykład w PROW 2014-2020 wprowadzono warianty tzw. „paszowe”, w których warunkiem przyznania płatności jest obowiązek posiadania zwierząt. W wariantach „uprawy rolnicze” wprowadzono dla niektórych popularnych roślin przeznaczonych na ziarno obowiązek oceny na podstawie przepisów o nasiennictwie”. (dowód: akta kontroli str. 291-294 i 288)

Prowadzenie monitoringu utrudniał także brak możliwości uzyskania zagregowanych danych (np. w formie raportów i zestawień) z funkcjonujących w Biurze systemów informatycznych w zakresie:

- liczby gospodarstw rolnych, które zadeklarowały prowadzenie upraw ekologicznych,
- powierzchni zadeklarowanych i prowadzonych upraw ekologicznych,
- decyzji określających zakres zobowiązania i płatność ekologiczną,
- przetwórci ekologicznych funkcjonujących na terenie działania Biura.

(dowód: akta kontroli str. 288)

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

Biuro posiadało dostęp do wykazów z jednostek certyfikujących, które otrzymywał Prezes ARiMR. Wykazy te – w formie dokumentu elektronicznego – były dostępne na stronie intranetowej ARiMR (odnoszące się do indywidualnych producentów). Publikowane indywidualne wykazy były przez pracowników Biura drukowane i wykorzystywane do weryfikowania 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 IACSpilus (od 2015 roku). Analiza sześciu wybranych 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 Biura na podstawie złożonych wniosków. Biuro Powiatowe otrzymywało wykazy do 30 listopada danego roku, a uzupełnienia wykazów dokonywane były w terminie do końca lutego następnego roku, tj. zgodnie z zapisami art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 225)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości.

1. W kampaniach przeprowadzonych w latach 2015–2017 analizowane decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 wydawano po terminie określonym w art. 31 u.w.r.o.w., tj. po upływie od 77 do 119 dni. Naczelnik Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Biura wyjaśnił²¹, że wydłużenie terminu rozpatrywania wniosków wynikało z obciążenia systemów informatycznych oraz spiętrzeń zadań realizowanych przez Biuro Powiatowe (w latach 2015–2016 możliwość przeprowadzenia kontroli administracyjnej nałożyła się z nowymi naborami wniosków na lata 2016–2017). Dodał, że: „[...] Często system zawiesza się, bądź generuje błędy przy obsłudze spraw, bądź też nie działa. Powoduje to, że niektórzy pracownicy rozpoczynają pracę od godziny szóstej rano, aby sprostać zadaniom”. W rezultacie tych opóźnień jedną płatność (z sześciu zbadanych) w kwocie 9.819 zł zrealizowano pięć dni po terminie określonym w § 20 rozporządzenia ekologicznego²².
2. W dwóch (z sześciu analizowanych) decyzjach określających płatności ekologiczne popełniono błędy.
 - a) W uzasadnieniu decyzji z 15 czerwca 2018 r. podano zawyżono powierzchnię gruntów rolnych (18,15 ha) w stosunku do zadeklarowanej i uwzględnionej w zobowiązaniu ekologicznym (14,09 ha). Jak wyjaśnił pracownik sporządzający projekt tej decyzji, błąd wystąpił na etapie sporządzenia projektu uzasadnienia i nie miał wpływu na wielkość ustalonej płatności ekologicznej (10.765 zł). Kierownik Biura 10 czerwca 2018 r. wydał postanowienie o sprostowaniu powyższej rozbieżności, uznając ją za „oczywistą pomyłkę”.
 - b) Pominęto działkę o powierzchni 0,14 ha, wchodzącą w skład zobowiązania ekologicznego ustalonego decyzją z 28 czerwca 2016 r. (sprawa nr 00000154/15 dotycząca 9.819 zł płatności ekologicznej). Pracownik, który sporządził projekt tej decyzji wyjaśnił, że błąd wynikał z działania systemu komputerowego. Dodał, że: „Decyzja w tej sprawie została wydania błędnie. Sprawa zostanie skierowana do ponownego rozpatrzenia, po ponownym rozpatrzeniu sprawy. Producentowi zostanie dopłacona różnica” (78,26 zł).

(dowód: akta kontroli str. 226–228, 233–247, 256–287, 289–290, 296 i 315)

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1054.

²¹ Poza przyczynami wskazanymi w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²² Tj. do 30 czerwca następnego roku po złożeniu wniosku o płatność ekologiczną. Przepis uchylony 15 marca 2018 r.

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 Kontroli²³, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 w terminie określonym w art. 31 u.w.r.o.w.
2. Przeprowadzenie ponownego postępowania w celu prawidłowego ustalenia płatności ekologicznej w sprawie nr 00000154/15.

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.

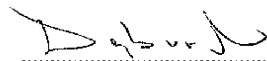
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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.

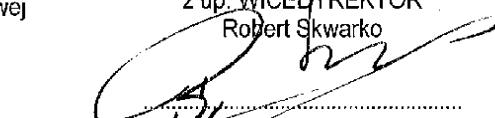
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 10 lipca 2018 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICE-DYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.