



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.013.02.2018
P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	Mariusz Syrek, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LGD/1117/2018 z dnia 03.07.2018 r. oraz Joanna Andrzejewska, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LGD/130/2018 z dnia 31.07.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Słupsku, ul. Jana Pawła II 1 (dalej: „Biuro”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>W ocenie NIK, Biuro w latach 2014-2017² zapewniało prawidłową realizację zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego.</p> <p>Biuro było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności i zostali przeszkoleni z obowiązujących w tym zakresie procedur. Biuro przeprowadzało akcje informacyjne dotyczące zasad i wymogów przyznawania płatności. Objęte badaniem decyzje wydawane w sprawach przyznawania płatności ekologicznej (PROW 2014-2020³) spełniały wymogi przepisów art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „kpa”). 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 2014-2020⁵ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”).</p> <p>Stwierdzono jednak, że cztery postępowania w sprawie ustalenia płatności ekologicznej w latach 2016-2017, z 10 badanych, prowadzono w sposób nierzetelny (błędy podczas przenoszenia danych z wersji papierowej wniosku do systemu informatycznego, nieuwzględnienie zmiany przepisów oraz błędne odczytanie danych z dokumentu otrzymanego z Oddziału Regionalnego ARiMR), co skutkowało zaniżeniem kwot płatności i koniecznością zmian decyzji. Biuro nie przestrzegało terminów związanych z wydaniem czterech decyzji przyznających płatność</p>
--------------	--

¹ Prezes ARiMR od dnia 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 1 listopada 2017 r.; Dariusz Golec p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 marca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r.; Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r.; Andrzej Gross Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 26 listopada 2015 r. Kierownikiem Biura od dnia 17 lutego 2016 r. jest Adam Treder, a w okresie od dnia 17 grudnia 2003 r. do dnia 31 maja 2016 r. Kierownikiem Biura był Eugeniusz Diakun.

² Kontrolą objęto lata 2014-2017 z uwzględnieniem zagadnień okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 370, ze zm.

ekologiczną (z sześciu badanych). Wydano je bowiem od 29 do 100 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 2014-2020⁶ (dalej: „ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich”). Opóźnienia były wynikiem dużej liczby procedowanych postępowań administracyjnych, słabą wydolnością systemu informatycznego, w tym opóźnieniami w uruchomieniu aplikacji na poszczególne kampanie, na co Biuro nie miało wpływu. W jednym przypadku (z sześciu badanych) nie poinformowano strony o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, czym naruszono art. 36 kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu
faktycznego

1.1 W latach 2014-2017 Biuro 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”). W okresie objętym kontrolą⁷ obowiązywało 16 wersji *Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013* i dwanaście wersji *Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020*, określających m.in. tryb: przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontrolę kompletności i kontrolę administracyjną wniosków, wprowadzanie i weryfikację wyników z kontroli na miejscu, wprowadzanie danych z jednostek certyfikujących, naliczanie płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawanie decyzji.

Zmiany wynikały między innymi z nowelizacji: kpa, przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁸ i przepisów wykonawczych do tej ustawy, ustaw o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁹, zarządzenia Prezesa ARiMR nr 31 z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji oraz zmian w systemie informatycznym.

Procedury były wdrożone w momencie ich ogłoszenia i opublikowania w przyjęty sposób (w terminie od jednego do czterech dni od daty zatwierdzenia), tj. poprzez zawieszenie na wewnętrznym portalu ARiMR - portal.arimr.gov.pl.

(dowód: akta kontroli str. 6-169 i 171-172)

Kierownik Biura wyjaśnił, że zmiany procedur dotyczące rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2007-2013¹⁰ oraz PROW 2014-2020 nie miały wpływu na obsługę złożonych przez rolników wniosków w sprawie przyznania płatności ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

1.2 W badanym okresie zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało ogółem 17 osób zatrudnionych w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Biura. Kierownik Biura wyjaśnił, że wszyscy pracownicy zatrudnieni w Biurze w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich zajmują się obsługą spraw związanych z płatnościami rolnośrodowiskowymi PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 627.

⁷ Według stanu na dzień 25 czerwca 2018 r.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz.627

⁹ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1312).

¹⁰ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Szczegółowe zadania pracowników zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 168, 171, 198-199, 469-470 i 504-551)

1.3 Pracownicy obsługujący wnioski ukończyli szkolenia z zakresu programów rolnośrodowiskowych oraz zdali egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020. W latach 2014-2017 ww. pracownicy uczestniczyli między innymi w szkoleniach: działanie „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020; zasady przyznawania płatności ekologicznych PROW 2014-2020; płatności rolnośrodowiskowe PROW 2007-2013; zasady weryfikacji po kontroli na miejscu i naliczanie płatności.

(dowód: akta kontroli str. 451-469)

Kierownik Biura wyjaśnił, że przed rozpoczęciem kampanii na kolejny rok naboru wniosków dotyczących wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego przeprowadzane są szkolenia w formie e-learningu przygotowane przez Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi ARiMR i kończące się egzaminem. Kontrolerzy Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich zdają egzaminy z przedmiotowego zakresu zgodnie z harmonogramem ustalonym przez Departament Płatności Bezpośrednich ARiMR. Szkolenia oraz egzaminy przeprowadzane są za pośrednictwem elektronicznej platformy elearningowej <http://esapp.zszik.pl>.

Ponadto, dla kontrolerów prowadzone są również szkolenia przez Skype z możliwością zadawania pytań.

Biuro nie ma własnego harmonogramu przygotowań do realizacji działania Rolnictwo Ekologiczne PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 168, 172, 451-468, 510 i 549)

Pracownicy Biura uczestniczyli również w szkoleniach wyjazdowych, tj.:

- w dniach 26-27 października 2016 r. trzech pracowników Biura wzięło udział w szkoleniu organizowanym przez Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi Pomorskiego Oddziału Regionalnego;
- w dniu 21 marca 2017 r. trzech pracowników Biura wzięło udział w szkoleniu organizowanym przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Lubaniu;

przedmiotem obu szkoleń były między innymi zagadnienia dotyczące rolnictwa ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 484-485)

1.4 Pracownicy Biura uczestniczyli w akcjach informacyjnych dotyczących rolnictwa ekologicznego w trakcie organizowanych szkoleń wyjazdowych w miejscowościach gminnych powiatu; w okresie objętym badaniem były one organizowane od 2016 r. - do dnia rozpoczęcia kontroli zorganizowano 12 takich spotkań dla 283 uczestników (rolników, pracowników urzędów gmin i izb rolniczych). Akcje informacyjne na temat zasad przyznawania płatności i funkcjonowania PROW 2014-2020 prowadzono również poprzez punkt informacyjny¹¹ znajdujący się w Biurze (w raportach dotyczących statystyk obsługi tego punktu nie wyodrębniano tematu dotyczącego rolnictwa ekologicznego).

Koszty, jakie generowały działania informacyjne, były finansowane ze środków Oddziału Regionalnego w Gdyni i dotyczyły: delegacji pracowników Biura oraz druku materiałów informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 168, 172-173 i 484-486)

¹¹ Utworzony we wrześniu 2016 r.

1.5 W badanym okresie sposób realizacji przez Biuro działania rolnictwo ekologiczne nie był przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej ARiMR.

Kierownik Biura wyjaśnił, że stan przygotowania Biura do obsługi działania rolnictwo ekologiczne jest nadzorowany przez Centralę ARiMR, która dokonuje analizy informacji zawartych w systemach produkcyjnych (w zakresie prawidłowości i terminowości obsługi spraw prowadzonych przez Biuro); Biuro informowane jest o wynikach tego nadzoru drogą elektroniczną, w tym o ewentualnych błędach lub niezbędnych do wykonania modyfikacjach danych.

(dowód: akta kontroli str.168 i 171)

1.6 Biuro do obsługi płatności rolnośrodowiskowych w zakresie pakietu rolnictwo ekologiczne stosowało trzy aplikacje informatyczne:

- ReD (służący do rejestracji dokumentów i spraw ARiMR);
- ZSZIK/PROW¹² (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli – wdrożony na przełomie lat 2003/2004);
- IACSplus¹³ (od kwietnia 2015 r.).

Podstawowa obsługa spraw odbywa się w aplikacjach: IACSplus oraz PROW.

Kierownik Biura wyjaśnił, że obsługa spraw uzupełniana jest czynnościami manualnymi, które obejmują: wprowadzenie danych z jednostki certyfikującej; wprowadzenie danych z protokołu z kontroli na miejscu; weryfikację dochowania zobowiązania; edytowanie i dostosowanie projektu decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 169 i 171)

1.7 W Biurze wykorzystywano elektroniczny system ewidencji przyjmowanych i załatwianych wniosków dot. płatności rolnośrodowiskowych w zakresie działania rolnictwo ekologiczne – ReD¹⁴. Podstawowa obsługa spraw odbywa się w aplikacjach IACSplus/PROW. Według wyjaśnień Kierownika Biura, system ten zapobiega wypłacie beneficjentowi nienależnych środków – z wykluczających się mechanizmów pomocowych, informując kontrolera w trakcie kontroli administracyjnej o wystąpieniu konfliktu krzyżowego.

Kontrole zgodności i kompletności wniosków były przeprowadzane przez dwie osoby, zgodnie z „zasadą dwóch par oczu” - wg wyjaśnień Kierownika Biura reguły „zaszyte” w systemie informatycznym nie pozwalają na to, by zatwierdzenia kontroli kompletności wniosku dokonała ta sama osoba, która dokonała jego zapisu.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

1.8 Kierownik Biura wyjaśnił, że przy obsłudze działania rolnictwo ekologiczne stosuje się procedury zapobiegające konfliktowi interesów w oparciu o zasady określone w § 9 polityki antykorupcyjnej w ARiMR¹⁵ oraz w art. 24 kpa w zakresie wyłączeń pracowników i organu. W okresie objętym badaniem nie stwierdzono przypadków wyłączenia pracownika Biura z wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 169-171 i 492-503)

1.9 W okresie objętym kontrolą¹⁶ złożono w Biurze 583 wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne.

¹² System składający się w szczególności z takich modułów jak: System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, Ewidencja gospodarstw oraz Ewidencja wniosków o płatność.

¹³ Elementami IACS jest: system identyfikacji działek rolnych, skomputeryzowana baza danych wniosków o przyznanie płatności oraz zintegrowany system kontroli. System IACS działa według zasad obowiązujących dla systemu uproszczonego dopłat bezpośrednich (system obszarowy) z możliwością obsługi dopłat uzupełniających dla wybranych rodzajów roślin uprawnych. W obu przypadkach podstawą naliczenia wysokości dopłaty jest uprawniona do dopłat powierzchnia gruntu zgłoszona przez rolnika. System obsługuje również dopłaty należne z tytułu położenia gruntów rolnych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), płatności rolnośrodowiskowe, płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne, płatności ekologiczne

¹⁴ Rejestr Dokumentów w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁵ Zarządzenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Nr 81/2016 z dnia 08.08.2016 r.

¹⁶ Według stanu na dzień 10.07.2018 r.

W 2014 r. w bazie systemu informatycznego zarejestrowano 29 wniosków producentów ubiegających się o płatność z tytułu produkcji rolnictwa ekologicznego w pierwszym roku oraz 168 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2015 r. zarejestrowano 28 wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020 oraz 115 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2016 r. zarejestrowano 22 wnioski pierwszoroczne oraz 23 wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2014-2020, jak również 85 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2017 r. zarejestrowano 27 wniosków pierwszorocznych i 44 wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2014-2020 oraz 42 wnioski kontynuacyjne w ramach PROW 2007-2013.

W badanym okresie na podstawie złożonych wniosków wydano: 576 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej i dwie decyzje częściowo odmowne – przyznając wsparcie z tytułu płatności ekologicznej w łącznej kwocie 14.349,3 tys. zł. W wymienionym okresie wydano również pięć decyzji odmownych.

Przyczynami odmowy było: niedotrzymanie minimalnego poziomu obsady zwierząt (w dwóch przypadkach); niedochowanie warunku wymaganego dla przyznania płatności (nie przeprowadzono wymaganego koszenia i usuwania okrywy roślinnej); brak danych z jednostki certyfikującej (jeden przypadek); wnioskodawcy nie prowadzili działalności rolniczej (dwa przypadki); brak produktu objętego wnioskowanym dofinansowaniem potwierdzony przez jednostkę certyfikującą (jeden przypadek).

(dowód: akta kontroli str. 176-188, 237-238 i 471-483)

1.10 W 2016 r. średni okres wydawania decyzji przez Biuro był dłuższy o 48 dni w porównaniu do roku 2014. W latach 2014-2016 średni okres pomiędzy złożeniem wniosku przez producenta rolnego a wydaniem decyzji wynosił od 260 dni w 2014 r. do 308 dni w 2016 r. W 2017 r. średni okres od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji wyniósł 296 dni.

(dowód: akta kontroli str. 176-187)

Kierownik Biura wyjaśnił, że w związku z dużą liczbą procedowanych przez Biuro postępowań (ponad 6 tysięcy) oraz słabą wydolnością systemu informatycznego, w tym opóźnieniami w uruchomieniu aplikacji na poszczególne kampanie, Biuro nie było w stanie wydać wszystkich decyzji administracyjnych w sprawach przyznania płatności ekologicznej w terminie wynikającym z art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 176-187 i 487-488)

1.11 W kontrolowanym okresie (lata 2014-2017) nie stwierdzono przypadków wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

1.12 W 2014 r. wydano 28 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych na kwotę 402,3 tys. zł (z tego 321,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 80,5 tys. zł środki krajowe) oraz 165 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 3.429,9 tys. zł (z czego 2.743,9 tys. zł stanowiły środki unijne i 686,0 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorocznych oraz kontynuacyjnych przeważały dofinansowania do upraw rolniczych w okresie konwersji (56,6% wartości dofinansowania z tego okresu).

W 2015 r. wydano 27 decyzji na podstawie wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020 na kwotę 787,3 tys. zł (z tego 501,0 tys. zł stanowiły środki unijne i 286,3 tys. zł środki krajowe). W decyzjach tych przeważały dofinansowania do upraw warzywnych w okresie konwersji (40,4% wartości dofinansowania z tego

okresu). Wydano również 115 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 2.929,0 tys. zł (z tego 1.863,7 tys. zł stanowiły środki unijne i 1.065,3 tys. zł środki krajowe).

W 2016 r. w ramach PROW 20014-2020 wydano 22 decyzje na podstawie wniosków pierwszorzecznych na kwotę 471,8 tys. zł (z tego 300,2 tys. zł stanowiły środki unijne i 171,6 tys. zł środki krajowe) oraz 23 decyzje na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 728,1 tys. zł (z czego 463,3 tys. zł stanowiły środki unijne i 264,8 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorzecznych oraz kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw warzywnych w okresie konwersji (36,0% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 85 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 2.175,0 tys. zł (z tego 1.384,0 tys. zł stanowiły środki unijne i 791,0 tys. zł środki krajowe).

W 2017 r. w ramach PROW 20014-2020 wydano 27 decyzji na podstawie wniosków pierwszorzecznych na kwotę 1.327,7 tys. zł (z tego 844,8 tys. zł stanowiły środki unijne i 482,9 tys. zł środki krajowe) oraz 44 decyzje na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 1.079,5 tys. zł (z czego 686,9 tys. zł stanowiły środki unijne i 392,6 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorzecznych przeważało dofinansowanie do upraw warzywnych w okresie konwersji (29,1% wartości dofinansowania z tego okresu), a w decyzjach kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych po okresie konwersji (29,1% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 42 decyzje na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 1.018,6 tys. zł (z tego 648,1 tys. zł stanowiły środki unijne i 370,5 tys. zł środki krajowe).

(dowód: akta kontroli str. 176-188)

W latach 2014-2017 w zgłoszonej do płatności ekologicznej powierzchni upraw dominowały odpowiednio takie uprawy, jak:

- mieszanka wieloletnia traw, w tym z motylkowatymi drobnonasiennymi (36,6%), proso (12,9%), łąki trwałe (10,8%);
- mieszanka wieloletnia traw, w tym z motylkowatymi drobnonasiennymi (33,4%), proso (17,2%), soczewica jadalna (13,4%);
- mieszanka wieloletnia traw, w tym z motylkowatymi drobnonasiennymi (28,5%), proso (18,3%), soczewica jadalna (17,6%);
- mieszanka wieloletnia traw, w tym z motylkowatymi drobnonasiennymi (26,5%), soczewica jadalna (24,4%).

(dowód: akta kontroli str.189-197)

1.13 W kontrolowanym okresie trzech rolników przekształciło zobowiązania PROW 2007-2013 na PROW 2014-2020, w tym:

- dwóch rolników z wariantu 2.6 – Uprawy warzywne w okresie przestawiania (soczewica jadalna) na pakiet 2.1 - Uprawy warzywne w okresie konwersji (soczewica jadalna);
- jeden rolnik z pakietu 2.1 – Uprawy rolnicze z certyfikatem zgodności (mieszanka wieloletnia traw) na pakiet 11.1 - Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji (mieszanka wieloletnia traw z motylkowatymi drobnonasiennymi) i pakiet 12.1 - Trwałe użytki zielone po okresie konwersji (trwałe użytki zielone).

W każdym z wymienionych przypadków stosowano właściwe stawki płatności ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 169, 171 i 443)

1.14 Z wyjaśnienia Kierownika Biura wynikało, że automatyczna kontrola administracyjna wniosku o przyznanie płatności ekologicznej przeprowadzana była przez system informatyczny Biura, który sprawdzał m.in. prawidłowość łączenia między sobą pakietów/wariantów ekologicznych z innymi pakietami rolnośrodowiskowymi na poziomie gospodarstwa i działki rolnej. Elementem systemowej kontroli administracyjnej była również kontrola krzyżowa, która polegała na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku, korekty, zmiany i wycofania części wniosku, z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek ewidencyjnych z uwzględnieniem granic tych działek wyrysowanych przez rolników dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia niedopuszczalnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych, a także sprawdzeniu, czy rolnik zgłosił we wniosku wszystkie posiadane grunty rolne, nawet jeśli nie ubiegał się o przyznanie płatności. Badaniem objęto sześć postępowań¹⁷ – w żadnym z nich system informatyczny nie wykazał ewentualnego korzystania rolników z innych pakietów rolnośrodowiskowych, uniemożliwiających przyznanie płatności ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

1.15 Analiza sześciu wybranych do badania decyzji¹⁸ wykazała, że zawierały one elementy wymagane art. 107 § 1 kpa. Wysokość świadczeń ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności oraz stwierdzonej podczas kontroli powierzchni uprawy ekologicznej; w żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.¹⁹, skutkujących naliczeniem sankcji.

W czterech przypadkach²⁰ (z sześciu zbadanych) stwierdzono przekroczenie terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 366-399 i 441-442)

1.16 Analiza sześciu wybranych spraw dotyczących przyznania płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne²¹ wykazała, że wnioski zostały złożone terminowo, na formularzach opracowanych przez ARiMR, były kompletne oraz zawierały dane zgodnie z wymogami rozporządzenia ekologicznego. Badane wnioski poddane zostały kontroli kompletności i kontroli administracyjnej.

Wnioskodawcy nie dołączali do wniosków: kopii certyfikatów zgodności lub dokumentów poświadczających, że gospodarstwo znajduje się w okresie przestawienia na produkcję rolniczą metodami ekologicznymi, czy też dokumentu poświadczającego, że gospodarstwo rolne objęte jest planem kontroli – informacje w wymienionym zakresie były w Biurze dostępne i wynikały z danych jednostki certyfikującej.

(dowód: akta kontroli str. 336-430, 437-438)

¹⁷ Sprawy o numerach: 0 213-65110-0213-00000025/15; 0 213-65110-0213-00000021/15; 0 213-65110-0213-00000002/16; 0 213-65110-0213-00000023/15/16; 0 213-65110-0213-00000006/17; 0 213-65110-0213-00000017/16 /17.

¹⁸ Do populacji spraw objętych badaniem przyjęto po dwa wnioski z poszczególnych kampanii 2015-2017. Były to decyzje z dnia: 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002412; 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002410; 18.05.2017 r. – Nr 0213-2017-003922; 09.06.2017 r. – Nr 0213-2017-004251; 02.02.2018 r. – Nr 0213-2018-001463 i 31.01.2018 r. – Nr 0213-2018-001314.

¹⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 640/2014 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.U. L 181.48 z 20.06.2014 r.).

²⁰ Decyzje z dnia: 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002412; 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002410; 18.05.2017 r. – Nr 0213-2017-003922 i 09.06.2017 r. – Nr 0213-2017-004251.

²¹ Sprawy o numerach: 0 213-65110-0213-00000023/15; 0 213-65110-0213-00000005/15; 0 213-65110-0213-00000003/16; 0 213-65110-0213-00000009/15/16; 0 213-65110-0213-00000005/17; 0 213-65110-0213-00000014/16 /17.

1.17 Sprawy objęte badaniem²² wykazały, że wnioskodawcy spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj. mieli 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.

Z danych jednostek certyfikujących wynikało, że na deklarowanych powierzchniach rolnych wytwarzano produkty ekologiczne (w szczególności: łubin, gorczyca biała, soczewica jadalna, żyto ozime, owies, gryka zwyczajna).

(dowód: akta kontroli str. 336-430)

1.18 Dane wynikające z czterech wniosków²³ (z sześciu badanych) były zgodne z danymi jednostki certyfikującej (w zakresie powierzchni działek i rodzaju upraw objętych wnioskowanym dofinansowaniem do upraw ekologicznych) i zostały potwierdzone przez Biuro podczas weryfikacji wniosków z danymi dotyczącymi powierzchni tych działek, wynikającymi z elektronicznego systemu identyfikacji działek rolnych.

W przypadku dwóch pozostałych wniosków objętych badaniem²⁴ stwierdzono, że wykazane w nich dane w zakresie powierzchni działek były zgodne z danymi jednostki certyfikującej; Biuro stwierdziło różnice w deklarowanych powierzchniach (w sześciu z ośmiu działek objętych wnioskami). W obydwu przypadkach różnice między powierzchniami deklarowanymi i stwierdzonymi były niższe od 3% i nie skutkowały naliczeniem sankcji (art. 18 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.)²⁵.

(dowód: akta kontroli str.336-440)

1.19 W kontrolowanym okresie odnotowano 18 odwołań od decyzji Kierownika Biura dotyczących płatności w zakresie działania rolnictwo ekologiczne. Badaniem objęto 10 odwołań, stwierdzając, że:

- trzy decyzje wydane przez Kierownika Biura zostały utrzymane w mocy przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni (organ II instancji);
- w dwóch przypadkach Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni uchylił w całości decyzję Kierownika Biura i przyznał płatność, uznając w całości żądanie strony;
- w pięciu przypadkach Kierownik Biura uchylił swoje decyzje w trybie art. 132 § 1 kpa, przychylając się do wniosków producentów rolnych.

Odwołania były składane w Biurze w formie papierowej i rejestrowane w systemie elektronicznym ReD oraz wpisywane w kontrolce wewnętrznej Rejestru postępowań odwoławczych.

Pięć, z 10 badanych spraw, zostało przekazanych do organu II instancji w terminie określonym w art. 133 kpa – w pozostałych pięciu badanych przypadkach Kierownik Biura wydał decyzje w trybie art. 132 § 1 kpa, w terminie do siedmiu dni od dnia ich wpływu do Biura.

(dowód: akta kontroli str. 169, 171, 200-319 i 444-447)

²² Sprawy o numerach: 0 213-65110-0213-00000023/15; 0 213-65110-0213-00000005/15; 0 213-65110-0213-00000003/16; 0 213-65110-0213-00000009/15/16; 0 213-65110-0213-00000005/17; 0 213-65110-0213-00000014/16 /17.

²³ Sprawy o numerach: 0 213-65110-0213-00000023/15; 0 213-65110-0213-00000003/16; 0 213-65110-0213-00000005/17; 0 213-65110-0213-00000014/16 /17.

²⁴ Sprawy nr 0 213-65110-0213-00000005/15 i 0 213-65110-0213-00000009/15/16.

²⁵ W przypadku wniosku 0 213-65110-0213-00000005/15 różnica pomiędzy powierzchnią stwierdzoną a deklarowaną wynosiła 0,02 ha i była mniejsza od 0,10 ha. Wartość świadczenia obliczona została dla powierzchni deklarowanej we wniosku, co było zgodne z art. 18 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. W przypadku wniosku 0 213-65110-0213-00000009/15/16 różnica pomiędzy powierzchnią stwierdzoną a deklarowaną wynosiła 0,17 ha i była mniejsza niż 3% lub 2 ha. Wartość świadczenia obliczona została dla powierzchni stwierdzonej przez Biuro, co było zgodne z art. 19 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.

1.20 Kierownik Biura wyjaśnił, że Biuro nie monitoruje stanu liczbowego gospodarstw i przetwórnictwa ekologicznych na swoim terenie, ponieważ zadanie to nie wchodzi w zakres kompetencji Biura.

W latach 2014-2017 stwierdzono spadek liczby wniosków o przyznanie płatności w zakresie działania rolnictwo ekologiczne – w wymienionym okresie złożono odpowiednio: 159, 155, 146 i 132 wnioski o przyznanie płatności²⁶, co przełożyło się na spadek powierzchni zgłoszonych upraw ekologicznych gospodarstw w latach 2014-2016, które w wymienionym okresie wyniosła odpowiednio: 5.456,07 ha; 4.819,21 ha; 3.702,64 ha; w 2017 r. zgłoszona powierzchnia upraw ekologicznych wyniosła 4.178,96 ha.

(dowód: akta kontroli str. 169, 172 i 174-175)

1.21 Kierownik Biura wyjaśnił, że Biuro otrzymywało dostęp do wykazów gospodarstw ekologicznych z jednostek certyfikujących (na podstawie art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁷). Wykazy danych z jednostek certyfikujących są przekazywane w formie elektronicznej. Jednostki certyfikujące przekazują dane do Centrali ARiMR. Otrzymane dane Centrala publikuje na wewnętrznym portalu, do którego dostęp mają pracownicy biur powiatowych (pod adresem <http://10.0.21.43/dpb/>). Portal umożliwia na podstawie numeru producenta odszukanie danych przekazanych z jednostki certyfikującej oraz wydrukowanie zestawienia przekazanego przez jednostkę certyfikującą.

(dowód: akta kontroli str. 169 i 172)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Biura w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie przyznania płatności ekologicznej stwierdzono nieprawidłowości:

1. W sposób nierzetelny prowadzono cztery (z 10 badanych) postępowania w sprawie przyznania płatności ekologicznej. Stwierdzono, że:

- w postępowaniu zakończonym decyzją Kierownika Biura z dnia 11.06.2016 r.²⁸ przyznano płatność do powierzchni 3,16 ha (w wys. 4.898,0 zł), pomijając działkę wykazaną przez rolnika we wniosku o przyznanie płatności o powierzchni 0,47 ha, zaniżając tym samym płatność o 728,5 zł. Decyzja została w tym zakresie uchylona przez Kierownika Biura (w trybie art. 132 § 1 kpa) i świadczenie zwiększono o 728,5 zł.

Kierownik Biura wyjaśnił, że podczas przenoszenia danych z wersji papierowej wniosku do systemu informatycznego do działki rolnej oznaczonej przez rolnika jako AK1a z podaną uprawą w plonie głównym soczewica jadalna nie przypisano grupy upraw PRS (wnioskowanie o płatność rolnośrodowiskową - Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne);

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 213-223, 489 i 491)

- w postępowaniu zakończonym decyzją Kierownika Biura z dnia 27.04.2016 r.²⁹ pominięto koszty transakcyjne w kwocie 1.500 zł, o które wnosił producent rolny oraz powierzchnię działki wykazaną w jego wniosku (tj. 6,16 ha), zaniżając z tego tytułu płatność ogółem o 3.082,16 zł. Decyzja została w tym zakresie uchylona przez Kierownika Biura (w trybie art. 132 § 1 kpa) i świadczenie zwiększono ogółem o 4.582,16 zł.

Kierownik Biura wyjaśnił, że podczas przenoszenia danych z wersji papierowej wniosku do systemu informatycznego do działki rolnej oznaczonej przez rolnika jako G1 z podaną uprawą w plonie głównym owies

²⁶ Informacji na temat przetwórnictwa ekologicznych Biuro nie przetwarza w żadnym zakresie

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054.

²⁸ Nr 0213-2016-004622.

²⁹ Nr 0213-2016-002761.

zwyczajny nie przypisano grupy upraw RE (wnioskowanie o płatność ekologiczną). Podczas przenoszenia danych z wersji papierowej wniosku do systemu informatycznego zaznaczono pole: „Wnioskuje o przyznanie płatności ekologicznej (PROW 2014-2020)”, nie zaznaczono natomiast pola: „w tym przyznanie kosztów transakcyjnych”;

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 248-261, 489 i 491)

- w postępowaniu zakończonym decyzją Kierownika Biura z dnia 30.05.2017 r.³⁰, odmówiono przyznania płatności ekologicznej na 2016 r. do uprawy koniczyzna biała na nasiona na powierzchni 9,72 ha, naliczając sankcje w kwocie 9.389,52 zł. Jako uzasadnienie odmowy wskazano, że producent wnioskował o przyznanie płatności ekologicznej w pakiecie nr 1 – „Uprawy rolnicze w okresie konwersji”, w nienależnym plonie głównym, tj. w plonie, który w 2016 r. nie był wymieniony dla tego pakietu w załączniku nr 4 do rozporządzenia ekologicznego. Kierownik Biura wydając decyzję nie wziął pod uwagę § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³¹, zgodnie z którym, w przypadku zobowiązania ekologicznego realizowanego od 15 marca 2015 r. na gruntach, na których za 2015 r. zadeklarowano m.in. koniczyne białą na nasiona, płatność ekologiczna dotycząca tej uprawy może być przyznana również na 2016 r. W wyniku wniesionego odwołania Kierownik Biura zmienił swoją decyzję i przyznał świadczenie w kwocie ogółem 10.389,52 zł. Kierownik Biura wyjaśnił, że przedmiotową decyzję wydano w oparciu o § 9 ust. 2 pkt 2b rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, bez uwzględnienia zapisów § 4 ust. 1 tej nowelizacji;

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 276-284 i 489-491)

- w postępowaniu zakończonym decyzją Kierownika Biura z dnia 19.05.2017 r.³², dotyczącą płatności ekologicznej na 2016 r., pominięto koszty transakcyjne w kwocie 1.300,0 zł, o które wnosił producent rolny. W uzasadnieniu decyzji Kierownik Biura wskazał, że koszty transakcyjne są w tym przypadku nienależne z uwagi na uczestnictwo wnioskodawcy w systemach jakości żywienia. Decyzja została w tym zakresie uchylona przez organ II instancji i świadczenie zwiększono o należne 1.300,0 zł. Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni w uzasadnieniu decyzji wskazał, że kontrola w gospodarstwie wnioskodawcy odbyła się w 2014 r. (co potwierdza data wydania certyfikatu), jednocześnie z danych zawartych na stronie ARiMR wynikało, że rolnik nie zwracał się o przyznanie pomocy w ramach systemów jakości żywienia.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przedmiotowa decyzja wydana została w oparciu o dane przekazane z Oddziału Regionalnego. Omyłkowo przesłany został wykaz rolników, którym wydano decyzję przyznającą środki na refundację kosztów transakcyjnych w ramach działania „Uczestnictwo

³⁰ Nr 0213-2017-004115.

³¹ Dz.U. z 2016 r. poz.343.

³² Nr 0213-2017-003979.

rolników w systemach jakości żywności” w roku 2016, jednak dotyczyły one zwrotu środków za rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 285-298 i 490-491)

2. Kierownik Biura wydał cztery decyzje³³ w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 (z sześciu badanych) po upływie od 29 do 100 dni po upływie terminu określonego w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

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

(dowód: akta kontroli str. 336-359 i 366-399)

Kierownik Biura wyjaśnił, że opóźnienia w wydawaniu badanych decyzji były wynikiem dużej liczby procedowanych postępowań administracyjnych oraz słabą wydolnością systemu informatycznego, w tym opóźnieniami w uruchomieniu aplikacji na poszczególne kampanie.

(dowód: akta kontroli str. 439-440)

3. Decyzja³⁴ z dnia 18.05.2017 r. w sprawie przyznania płatności ekologicznej została wydana 20 dni po upływie terminu wskazanego w informacji o przedłużeniu terminu, co niezgodne było z art. 36 kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(dowód: akta kontroli str. 344-347)

Kierownik Biura wyjaśnił, że brak powiadomienia wnioskodawcy o kolejnym przedłużeniu terminu wydania decyzji wynikał z pomyłki pracownika obsługującego przedmiotową sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 441-442)

IV Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

- 1) zachowanie rzetelności w prowadzeniu postępowań dotyczących przyznania płatności ekologicznej;
- 2) wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 w terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich;
- 3) informowanie strony w każdym przypadku o przyczynach niezakończania sprawy w terminie.

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

³³ Decyzje z dnia: 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002412; 30.03.2016 r. – Nr 0213-2016-002410; 18.05.2017 r. – Nr 0213-2017-003922 i 09.06.2017 r. – Nr 0213-2017-004251.

³⁴ Nr 0213-2017-003922.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 30 sierpnia 2018 r.

Kontroler:
Mariusz Syrek
główny specjalista k. p.
Mariusz Syrek
.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku
Teresa Sawicka
Teresa Sawicka

